

Den konfessionella grundskolan

- En inriktning för guds skull?

Abstract

Among ten percent of today's independent schools in Sweden have a denominational emphasis. This approach has caused great debate in media. To get an understanding of the media debate the ambition of this essay is to find out what rules denominational schools are governed by, and also which discretion this schools have. To find answers to these questions I will use a kind of idea centered analytical method. By using this method I have realized what the education act and the curriculum say about fundamental values and tasks of the school, in relation to the denominational emphasis. I have also interviewed Björn Persson, who is director of Swedish Schools Inspectorate's south region. The empirical fact is connected to Lennart Lundquist's theory of public administration, where implementation and inspection are two key concepts in relation to denominational schools and how they are governed. The analysis shows that the rules denominational schools are governed by give them the right to a denominational emphasis, at the same time as the education shall be non-denominational. A detailed description of which discretion the denominational emphasis may have is difficult to interpret.

Nyckelord: Konfessionell inriktning, konfessionellt handlingsutrymme, styrdokument, implementering & efterkontroll

Antal ord: 8430

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Problemformulering	3
2	Teori och metod	4
2.1	Teoretisk anknytning – Policyprocessens outputsida.....	4
2.1.1	Implementering och dess avgörande faktorer	5
	Värderingsbaserad implementering	5
	Tjänstemannens förståelse, möjlighet och vilja.....	7
2.1.2	Efterkontroll	8
2.2	Metodologiska överväganden	9
2.2.1	Beskrivande idéanalys.....	9
2.2.2	Material och avgränsning	10
3	Regler och konfessionellt handlingsutrymme utifrån outputsidan.....	11
3.1	Skolinspektionens uppdrag att efterkontrollera.....	11
3.2	Värdemässiga styrdokument	13
3.2.1	Så säger skollagens nionde kapitel.....	14
3.2.2	”Lpo 94 – Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet”	15
3.3	En konfessionell skola med en icke-konfessionell undervisning.....	17
3.3.1	Handlingsfrihet genom ”professionella samtal”	18
4	En avslutande och sammanfattande diskussion.....	21
4.1	Den konfessionella grundskolans regelmässiga hållning och mottagna kritik	21
4.2	Tjänstemännen har handlingsutrymme för att i sin tur avgöra konfessionellt handlingsutrymme	22
4.3	Sammanfattning	23
4.3.1	En framåtblick	23
5	Referenser.....	24

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Året var 1992 och Sveriges dåvarande statsminister Carl Bildt undertecknade tillsammans med skolministern Beatrice Ask en proposition med titeln ”Om valfrihet och fristående skolor”. Propositionen innehöll en rad argument vilka syftade till att lyfta fram de fördelar som den borgerliga regeringen förknippade med fristående skolor. Rätten och möjligheten att kunna välja skola och utbildning till sina barn beskrevs som en grundläggande princip, vilken även var något som uttrycktes i flera internationella konventioner som Sverige vid denna tidpunkt hade anslutit sig till (Prop. 1991/92:95, s. 8). Valfriheten kring skola och utbildning var enligt regeringen något som på flera plan skulle förbättra den svenska skolan. Denna valmöjlighet lyftes fram som något som kunde uppmuntra ett ökat engagemang hos föräldrar, men även något som skulle resultera till att fler skolor och kommuner skulle bli mer uppmärksamma inför elevers och föräldrars efterfrågan och olika behov (Prop. 1991/92:95, s. 8). Fristående grundskolor var enligt skolministern Beatrice Ask och statsminister Carl Bildt ett viktigt komplement till det offentliga skolväsendet. Ett flexibelt skolsystem bestående av skolor med varierande profiler och inriktningar rekommenderades starkt av dåtidens borgerliga regering. Skolor med olika profiler och ägandeformer skulle skapa en positiv konkurrens, vilken skulle höja kvalitén inom hela skolväsendet (Prop. 1991/92:95, s. 9). Detta flexibla skolsystem som tillät olika ägandeformer innebar att nya och effektiva arbetsmetoder skulle testas, vilket så småningom skulle kunna resultera i en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet (Prop. 1991/92:95, s. 9). Målet med ett mer varierat skolväsende var att åstadkomma största möjliga valfrihet för barn och föräldrar att välja skola (Prop. 1991/92:95, s. 8). Enligt propositionen var en förutsättning för detta mål att de som valde en fristående skola garanterades samma villkor och ekonomiska förutsättningar som de som valde en kommunal skola (Prop. 1991/92:95, s. 6). Därför föreslogs det i denna proposition att godkända friskolor borde tilldelas ekonomiska medel för verksamheten av den kommun där respektive skola var belägen. Detta offentliga stöd i form av bidrag skulle i enlighet med propositionen regleras i förhållande till vilket ansvar och åtagande respektive skola hade, och därmed skulle offentliga och fristående skolor framöver behandlas lika (Prop. 1991/92:95, s. 8).

Propositionen från den borgerliga regeringen i början av 1990-talet blev startskottet för en friskolereform som kom till att bidra till en omfattande förändring av Sveriges skolväsende. Idag, 18 år efter införandet av offentligt stöd i form av bidrag till fristående skolor, kan det konstateras att antalet skolor som drivs av fristående huvudmän ständigt ökar. Under perioden 1992-1993 när friskolereformen genomfördes överskred antalet fristående grundskolor i Sverige strax 100 stycken. Sedan dess har denna skolform kontinuerligt ökat, och år 2008-2009 har antalet vuxit till 677 stycken. Andelen av Sveriges elever i fristående grundskolor uppgår i år till 10 procent (www.skolverket.se (a)). I takt med att antalet fristående grundskolor med olika profiler har blivit vanligare de senaste åren har debatten kring fristående grundskolor allt oftare tagit sig nya och mer kritiska uttryck. Av dagens fristående grundskolor har cirka 10 procent konfessionell (bekännelsetrogen) inriktning (www.skolverket.se (b)). Det är inte allt för sällan som just denna inriktning ligger till grund för den kritik som har förankrat sig i den politiska debatten kring fristående grundskolor och deras olika profiler.

”Det är naivt att tro att man med regler och uppföljning skall kunna styra en konfessionell friskola mot en ”neutral och allsidig undervisning” för barnen. Själva grundidén med en konfessionell/religiös skola är att den skall vara just religiös och påverka barnet att utöva och ansluta sig till den aktuella religionen. Den kan då aldrig bli neutral – vare sig i sin undervisning eller i miljön på skolan i övrigt. Och det innebär att barnet de facto utsätts för religiös indoktrinering.

Detta kan vi inte acceptera. Att tillåta konfessionella skolor är ett svek mot barnen och då särskilt mot flickorna. Genom att tillåta konfessionella friskolor stöder samhället aktivt ett förtryck av barnen och samtidigt överförs segregationen och olika extrema uppfattningar till nästa generation. Låt extra undervisning i den egna religionen vara en sak som försiggår på fritiden och inte i den skola som skall förbereda barnet för livet som vuxna och som bekostas av allmänna medel. Den som invänder att de religiösa friskolorna är viktiga för valfriheten i ett liberalt samhälle bör fråga sig vems valfrihet och frihet man värnar. De vuxna föräldrarnas eller det omyndiga barnets” (www.dn.se).

Citatet är hämtat från en debattartikel på opinionssidan i Dagens nyheter den 3 juni 2009. Rubriken till artikeln var ”Religiös friskola ett svek” och fyra centerpartister varav bl.a. Lennart Pettersson (riksdagsledamot Centerpartiet, Skåne) stod bakom. Dessa fyra politiker beskrev även i artikeln hur integrations- och jämställdhetsministern Nyamko Sabuni och skolministern Jan Björklund har påpekat att den svenska skolan ska vara saklig, allsidig och inte minst, icke-konfessionell (www.dn.se). Det här är bara ett inlägg av många i den heta debatten kring fristående skolor med konfessionell inriktning och hur deras

verksamhet bedrivs. Religiösa friskolors ”vara eller icke vara” har blivit en stridsfråga som ständigt är på tapeten.

1.2 Problemformulering

Resultatet av friskolereformen år 1992 blev sammanfattningsvis att Sveriges offentliga skolväsende i allt högre utsträckning möttes av nystartade fristående skolor, varav en del med konfessionell inriktning. I takt med att denna konfessionella inriktning har blivit en relativt vanlig profilering bland fristående grundskolor kan det konstateras att det skolpolitiska klimatet har tagit sig nya former. I enlighet med vad som beskrevs i föregående avsnitt var debatten kring fristående grundskolor med olika profileringar starkt positivt laddad under 1990-talet när friskolereformen bedrevs av den dåvarande borgerliga regeringen. Idag, 18 år senare, har den politiska inställningen blivit betydligt mer kritisk, trots att Sverige precis som 1990-talet styrs av en borgerlig regering. Kritiken mot fristående grundskolor med konfessionell inriktning föder flera intressanta frågor. För att öka förståelsen kring dagens kritiska debatt ämnar jag undersöka enligt vilka regler fristående grundskolor med konfessionell inriktning styrs. På så vis blir det väsentligt att undersöka hur fristående grundskolans regelverk är utformat i förhållande till den konfessionella inriktningen. Denna frågeställning öppnar även upp möjligheten att undersöka vad fristående konfessionella grundskolor egentligen har för konfessionellt handlingsutrymme. Således kan två konkreta frågeställningar urskiljas:

- Enligt vilka regler styrs fristående grundskolor med konfessionell inriktning?
- Har fristående grundskolor med konfessionell inriktning något ”konfessionellt handlingsutrymme”, och hur tar sig i så fall detta handlingsutrymme uttryck?

Jag vill tydligt understryka att denna uppsats inte syftar till att analysera och diskutera själva fristående grundskolan som skolform. I min uppsats utgör den fristående grundskolan endast den plattform där den konfessionella inriktningen tar sig uttryck. Eftersom den konfessionella inriktningen är berättigad i denna typ av grundskolor till skillnad från grundskolor inom det offentliga skolväsendet, blir det naturligt att för min del ha fristående grundskolor som utgångspunkt för mitt uppsatsarbete. Uppsatsens syfte handlar istället om att skapa förståelse för dagens kritiska debatt genom att ta reda på vilka regler fristående grundskolor med konfessionell inriktning styrs av samt vilket konfessionellt handlingsutrymme dessa skolor har.

2 Teori och metod

2.1 Teoretisk anknytning – Policyprocessens outputsida

Diskussionen kring fristående grundskolors regelverk och konfessionella inriktning kommer i denna uppsats att anknytas till professorn Lennart Lundquists väletablerade teoretiska resonemang kring policyprocesser inom förvaltningen. Lundquist väljer att tala i termer av politikens inputsida samt outputsida. Inputsidan omfattas av policyprocessens två första steg, nämligen initiering och beredning. Outputsidan å andra sidan, innefattar åtagandena implementering och efterkontroll. Det politiska beslutsfattandet utgör sammanlänknings mellan politikens inputsida och outputsida (Lundquist 1992:13). När jag i denna uppsats ämnar studera enligt vilka regler fristående grundskolor med konfessionell inriktning styrs, samt vilket eventuellt konfessionellt handlingsutrymme dessa skolor har, anser jag det högst relevant att göra teoretiska anknytningar till policyprocessens outputsida och dess två stadier. Lundquists förvaltningspolitiska resonemang är högst intressant att applicera på problemområdet ”konfessionella grundskolor” med tanke på att dessa verksamheter, trots sin fristående regi, regleras och granskas av myndigheter och tjänstemän som arbetar inom den offentliga förvaltningen.

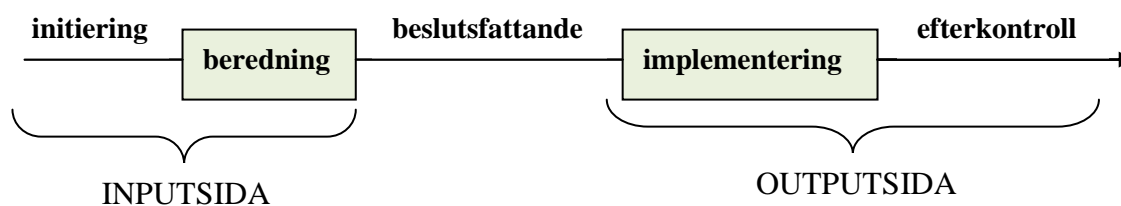


Fig.1 Policyprocessen med tillhörande stadier, efter Lundquists figur nr 1. (Lundquist 1992:13)

I själva verket kan studiet av fristående grundskolors regelverk och konfessionella inriktning ses som endast ett exempel bland många på just hur förvaltningsstyrning kan ta sig uttryck. Implementering och efterkontroll är två grundläggande steg som är applicerbara i otaliga konkreta situationer i samhället där förvaltningsstyrning pågår. För att kunna anknyta uppsatsens empiriska

material till Lundquists teoretiska antaganden görs nedan en närmre beskrivning av hur Lennart Lundquist uppfattar policyprocessens outputsida.

2.1.1 Implementering och dess avgörande faktorer

Värderingsbaserad implementering

Implementering utgör en av förvaltningens huvudsakliga uppgifter och beskriver den process där politiska beslut träds i kraft genom att föras ut i verkligheten i form av faktiska handlingar eller åtgärder (Lundquist 1992:12–14). Det kan exempelvis handla om att skolpolitiska beslut realiserar och formar skolans verksamhet både vad det gäller små och stora frågor. När man talar om implementering är både politiker, förvaltningsverksamma, intressenter samt samhällsmedlemmar utav intresse. Likaså kan implementeringsprocessen ibland omfatta olika styrningsformer. En sådan styrform är förvaltningsstyrning, vilken fokuserar på hur förvaltningen styrs av politiker genom riksdag och regering. Organisationsstyrning handlar istället om förvaltningens interna styrning mellan överordnade och underordnade förvaltningsorgan. Hur förvaltningen styr samhällsmedlemmarna utgör en tredje styrform vilken benämns samhällsstyrning (Lundquist 1992: 70-71). De teoretiska ramarna kring implementering kommer i denna uppsats främst fokusera på de förvaltningsverksamma inom organisationsstyrning där uppmärksamheten riktas åt förvaltningens interna styrning där högre förvaltningsorgan utfärdar anvisningar till lägre förvaltningsnivåer. Skolverket och Statens skolinspektion är typiska förvaltningsorgan som arbetar med att revidera styrdokument för skolans verksamhet samt att kontrollera att dessa regler sedan efterföljs.

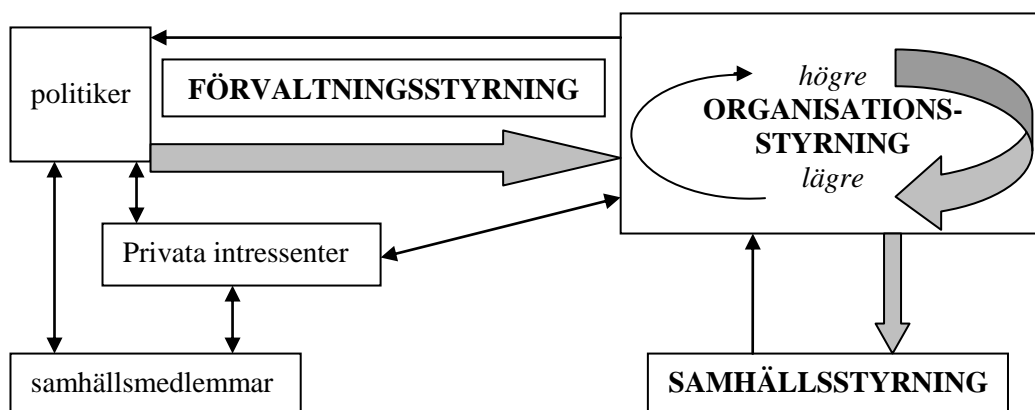


Fig. 2 Relationen mellan de olika styrningsformerna i samhället, efter Lundquists figur nr 15. (Lundquist 1992:71)

När tjänstemän inom förvaltningen arbetar med att implementera politiska beslut har de alltid ett antal fundamentala värden att beakta. Dessa värden spelar en betydande roll för hur implementeringen tar sig uttryck och är därför viktiga att uppmärksamma. Det går inte med enkelhet att ange vilka exakta värden som är gemensamma för förvaltningen som helhet (Lundquist 1992: 55). Vår syn på förvaltningen, inte minst, påverkar vilka värden som kan anses vara de mest fundamentala i förhållande till implementeringsprocessen. Förvaltningen kan anses ha både auktoritativa, förhandlande och marknadsmässiga drag (Lundquist 1992: 48f). Hur vi uppfattar relationen mellan staten och medborgarna spelar här en viktig roll. Auktoritetsstaten beskriver staten som en överhet vilken har mer makt än medborgarna. Marknadsstaten gestaltar istället medborgarna som makthavande genom sin roll som konsument eller köpare. Steget mellan auktoritetsstat och marknadsstat är naturligtvis stort, och rymmer en rad mellanliggande synsätt. Förhandlingsstaten är ett sådant mellanliggande exempel, vilket lyfter fram staten och medborgarna som två parter som förhandlar sig fram till överenskommelser (Lundquist 1992: 48f). Om vi utgår från att staten har auktoritativa drag förenklas möjligheten att studera vilka generella värden som är betydande för implementeringsprocessen (Lundquist 1992: 55). Lundquist beskriver bl.a. hur tjänstemännen inom förvaltningen förväntas solidarisera sig med de överordnade. Tjänstemännens plikt att lyda lagen kan också räknas som ett fundamentalt värde där medborgaren har rätt att behandlas efter lagarna. Lundquist nämner även att förvaltningen och tjänstemännen har till uppgift att tillgodose allmänintresset i samhället och visa samhällsmedlemmarna hänsyn (Lundquist 1992: 55-57). Lojalitet, laglydighet samt hänsyn är med andra ord centrala värden för tjänstemännen inom den auktoritativa förvaltningen. Fundamentala värden inom förhandlingsstaten och marknadsstaten beskrivs enligt Lundquist vara betydligt svårare att uppmärksamma (Lundquist 1992: 57).

Vilka värden som präglar implementeringsprocessen inom förvaltningen kan även påverkas av vilket etiskt system den enskilde tjänstemannen tar hänsyn till. Naturligtvis har varje enskild tjänsteman personliga värderingar som ger uttryck för en viss egenetik. Samtidigt kan ett visst yrke eller en viss utbildning som tjänstemannen besitter vara förankrad i en viss professionsetik. Det är inte säkert att egenetiken och professionsetiken är fullständigt förenliga i alla sammanhang. Dessutom har olika myndigheter inom förvaltningen olika etiska tyngdpunkter vilket kan bli avgörande för tjänstemannens ställningstaganden (Lundquist 1992: 63). För att kunna besvara de två frågeställningarna kring vilka regler som fristående grundskolor med konfessionell inriktning styrs av, samt vilket handlingsutrymme dessa skolor har, är det utav yttersta vikt att fundera över vilka grundläggande värden som är mest betydande för de tjänstemän och de myndigheter som arbetar med frågor som rör fristående grundskolors regelverk och konfessionella inriktning.

Tjänstemannens förståelse, möjlighet och vilja

Det har ovan konstaterats att tjänstemäns och myndigheters värdemässiga hållning får betydelse för hur implementeringen tar sig uttryck. Värderingar kan styra tjänstemäns och myndigheters vilja eller ovilja att implementera ett visst beslut. Det finns även fler egenskaper som påverkar hur väl implementeringen lyckas. En förutsättning är att tjänstemännen inom förvaltningen faktiskt förstår vad implementeringen handlar om. Återigen kan olika myndigheter och tjänstemäns individuella preferenser resultera i olika tolkningar av ett visst beslut. Det förekommer även att styrningsdirektiv kan vara oklara och svårförståeliga i sig, exempelvis lagtexter (Lundquist 1992: 73). Den tredje förutsättningen handlar om tjänstemännens möjlighet att implementera. Besitter förvaltningspersonalen tillräcklig kunskap och handlingsförmåga för att lyckas implementera politikernas beslut (Lundquist 1992: 75)? Förutom tjänstemännens förståelse, möjlighet och vilja att implementera påverkas naturligtvis implementering även av politikernas kapacitet och prioriteter (Lundquist 1992: 75).

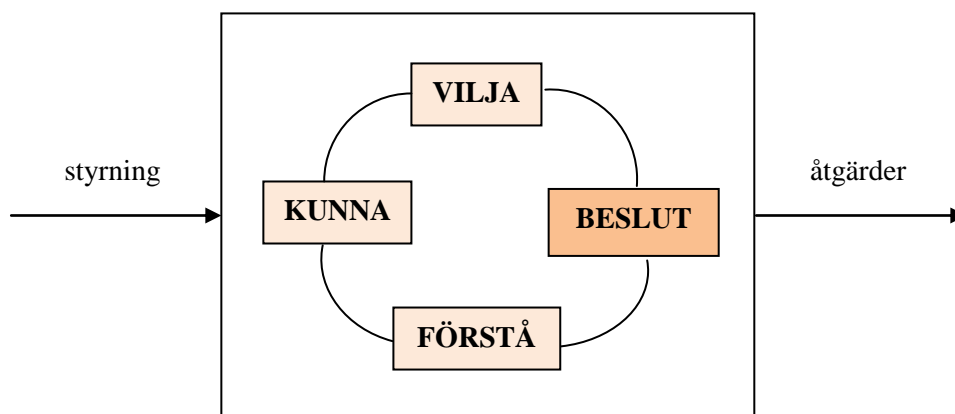


Fig. 3 Förutsättningar för en lyckad implementering, efter Lundquists figur nr 18. (Lundquist 1992:75)

Handlingsfrihet och handlingsförmåga är två begrepp som också påverkar implementeringens karaktär (Lundquist 1992: 163). Styrningens precisionsgrad blir avgörande för graden av handlingsfrihet som tjänstemännen inom förvaltningen får. Det står klar att olika styrningsformer syftar till att vara olika precisa i sin utformning. Skillnaden är exempelvis stor mellan målstyrning och detaljstyrning där den förstnämnda betydligt oftare innefattar vaga beskrivningar och begrepp, vilket resulterar i att tjänstemännen får stor handlingsfrihet vid implementeringen eftersom flera handlingsalternativ kan tänkas passa in på styrningens vaga framställning (Lundquist 1992: 83). Om förvaltningsstyrningen är oprecist utformat blir ofta implementeringen avgörande för den slutliga utformningen av det politiska beslutet (Lundquist 1992: 207).

2.1.2 Efterkontroll

För att kunna avgöra om implementeringen av ett visst politiskt beslut lyckades, dvs. genomfördes i enlighet med beslutsfattarnas intentioner, genomförs i regel någon typ av efterkontroll. På så vis kan förvaltningen få värdefull feedback i efterhand, samtidigt som tjänstemännens samarbetsvilja och följsamhet förhoppningsvis ökar. Ett ytterligare motiv kan vara att poängtera makthavarnas närvaro och insyn kring implementeringsprocessen (Lundquist 1992: 239). Lundquist nämner två olika typer av efterkontroll, nämligen förvaltningskontroll och utvärdering. Båda dessa typer tillskrivs dock ha samma funktioner vilket gör att jag fortsättningsvis väljer att tala om dessa olika varianter av efterkontroll synonymt (Lundquist 1992: 239). Statens skolinspektion är den myndighet i Sverige som genomför efterkontroller i form av regelbunden tillsyn för att säkra att skolorna i landet följer de lagar och bestämmelser som gäller för skolverksamheterna (www.skolinspektionen.se (a)). När efterkontroller genomförs inom förvaltningsstyrningen är reliabilitet och rationalitet två mätningar som ofta förekommer. Reliabiliteten anger hur väl de åtgärder som angivits i styrningen stämmer överens med de åtgärder som faktiskt vidtagits i implementeringen. Har implementeringen egentligen bedrivits i enlighet med styrningens direktiv? Rationaliteten å andra sidan syftar till att jämföra hur väl implementeringens uppnådda effekter stämmer överens med de önskade effekterna vilka angavs genom styrningen (Lundquist 1992: 242). Kontroller över reliabilitet och rationalitet genomförs inte helt okomplicerat. Först och främst ligger det alltid en viss svårighet i att undersöka effekter i efterhand. Tidsfaktorn kan resultera i att förhållanden förändras. Bedrivandet av efterkontroller föder ofta även frågor kring hur mätningen ska genomföras och av vem. Kommer mätresultaten att tolkas i någon särskild aktörs intressen (Lundquist 1992: 243)?

Det kanske mest intressanta i studiet av policyprocessens sista steg efterkontroll handlar om de eventuella effekter som efterkontrollens mätningar resulterar i. Själva grundtanken bakom efterkontroll som moment i policyprocessen är att detta steg ska kunna bidra till ett underlag vilket möjliggör en förbättrad återstyrning (Lundquist 1992: 245). Med andra ord blir efterkontrollen inte bara en följd av implementering, utan även något som kan resultera i återstyrning och därmed ytterligare implementering! Återstyrningen kan i sin tur se olika ut och exempelvis syfta till att en verksamhet ska fortsätta, förändras eller avvecklas (Lundquist 1992: 254).

2.2 Metodologiska överväganden

2.2.1 Beskrivande idéanalys

Analysen av fristående konfessionella grundskolors regelverk samt dess konfessionella handlingsutrymme förutsätter en strategiskt utvald analysteknik vilken beskriver hur det empiriska materialet ska samlas in och bearbetas (Beckman 2007:10). Denna uppsats kommer således att bedrivas genom ett sorts beskrivande idéanalytiskt tillvägagångssätt. En sådan typ av analysteknik uppnår sitt vetenskapliga värde genom att beskrivningar och redogörelser öppnar upp möjligheten för intressanta slutsatser som tillför vetenskapen något utav värde (Beckman 2007:48). En idéanalys av beskrivande karaktär syftar till att sortera materialet på ett systematiskt sätt som inte omedelbart eller konkret går att utläsa ur materialet självt (Beckman 2007:49). Vilket material som är mest relevant i förhållande till beskrivande idéanalytiska studier finns det inget generellt svar på. En god rekommendation brukar dock ofta vara att se till frågeställningarnas utformning och fokus inför valet av material. Uppsatsens frågeställningar kring konfessionella grundskolors regelverk samt dess konfessionella handlingsutrymme är utav idécentrerad karaktär med fokus på politiska idéer i form av lagar och regler. En sådan idécentrering får betydelse för de överväganden som görs beträffande materialinsamling (Beckman 2007:18).

Eftersom uppsatsens frågeställningar gemensamt tar sin utgångspunkt i ifrågasättandet av konfessionella grundskolors inriktning anser jag det lämpligt att låta denna gemensamma beröringspunkt få styra val och avgränsning av material. Oavsett om diskussionen handlar om vilka regler dessa skolor styrs av, eller vilket eventuellt handlingsutrymme som finns där så spelar den konfessionella inriktningen ständigt en betydande roll. Hur definieras då denna inriktning på bästa sätt? Ordet konfessionell kan enligt ordboksdefinitionen översättas till "bekännelsestro" (Malmström *et al* 2006:294). När det framöver talas om konfessionella grundskolor syftas det på de grundskolor som har valt att ha en konfessionell inriktning istället för exempelvis en allmän inriktning. Denna konfessionella inriktning innebär att skolan bekänner sig till ett särskilt, relativt väldefinierat och avgränsat trosinnehåll (Dahlin, Bo). Begreppet konfessionalitet blir avgörande för de regelmaterial som jag i uppsatsen väljer att studera. Denna inriktning utgör anledningen till varför jag har valt att studera regelmaterial vars fokus främst handlar om vilka rättigheter och skyldigheter den fristående grundskolan har i förhållande till sin konfessionella inriktning. Jag anser även att det regelmaterial som belyser fristående skolans generella angelägenheter och värdemässiga hållning har en given plats i diskussionen kring konfessionella grundskolor.

2.2.2 Material och avgränsning

Utifrån frågeställningarnas idécentrerade utformning kommer uppsatsens empiriska material delvis att bestå av ett juridiskt material i form av delar av skollagens nionde kapitel, vilket omfattar de lagar som gäller för fristående skolor. Skollagen är det dokument som innehåller de mest grundläggande bestämmelserna om grundskolan (www3.skolverket.se). Eftersom denna uppsats tar sin utgångspunkt i diskussionen kring konfessionella skolors ”vara eller icke vara” kommer detta kapitel avgränsas till de lagar som kan tänkas betydelsefulla i förhållande till den pågående diskussionen kring huruvida konfessionella profileringar kan rättfärdigas eller ej. Eftersom det endast är fristående grundskolor i Sverige som har rättigheten att ha en konfessionell inriktning blir enbart kapitel nio av skollagen väsentligt eftersom de gällande reglerna för fristående grundskolor finns samlade där.

För att nå ytterligare information kring vilka regler som konfessionella grundskolor omfattas av utgör delar av ”Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet” (Lpo 94) en del av uppsatsens empiriska material. I denna läroplan anger riksdagen och regeringen det grundläggande värden som ska prägla skolans verksamhet, samt vilka mål och vilka riktlinjer som den ska omfattas av (www3.skolverket.se). Denna läroplan kommer att avgränsas till den del som handlar om vilken värdegrund och vilka uppdrag skolan ska inta. Jag vill understryka att kursplanen för grundskolan är ett dokument som också anger vilka krav staten har på utbildningen och verksamheten i skolan. Även om kursplanen kompletterar läroplanen har jag gjort ställningstagandet att inte ta hänsyn till detta material i någon större omfattning. Anledningen till det är främst att kursplanen syftar till att ange mål för undervisningen i varje enskilt ämne samt olika betygskriterier ([www.skolverket](http://www.skolverket.se) (d)). Denna fokusering på specifika mål i de olika skolämnena är ingenting som nödvändigtvis behöver diskuteras i förhållande till uppsatsens problemområde eftersom jag inte ämnar diskutera i termer av olika skolämnen.

Det redan existerande materialet i form av skollagens nionde kapitel samt ”Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet” (Lpo94) kommer kompletteras med ett material som jag själv kommer skapa och anpassa efter mitt specifika problemområde (Svensson *et al* 2007:87). Detta empiriska material utgörs av en samtalsintervju med avdelningschef Björn Persson från Skolinspektionen. Intervjun kommer att vara halvstrukturerad med öppna svarsalternativ, där exempelvis möjlighet finns för intervjupersonen att ställa impulsiva följdfrågor om det visar sig att det finns intresse för det. En halvstrukturerad intervju öppnar även upp möjligheten för mig som intervjuare att ändra/stryka vissa frågor om så önskas (Svensson *et al* 2007:89f). Tanken är att en intervju med en central representant från Skolinspektionen förhoppningsvis kan bidra med utförliga och tillförlitliga svar på frågor som är givande i förhållande till uppsatsens problemområde och frågeställningar (Svensson *et al* 2007:90).

3 Regler och konfessionellt handlingsutrymme utifrån outputsidan

3.1 Skolinspektionens uppdrag att efterkontrollera

Skolinspektionen är den offentliga myndighet som ansvarar för tillsynen av landets förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att det är Skolinspektionen som kontrollerar att kommunala och fristående skolor svarar mot de lagar och regler som verksamheterna omfattas av (www.skolinspektionen.se (a)). Förutom denna tillsyn har Skolinspektionen även uppdragen att bedriva kvalitetsgranskning samt tillståndsprovning (www.skolinspektionen.se (b)). En av Skolinspektionens avdelningschefer heter Björn Persson och arbetar som platschef för inspektionens kontor i Lund där 53 personer är verksamma. Under ett möte i mitten på december månad beskrev Björn Persson för mig hur Skolinspektionen hanterar uppdraget att genomföra efterkontroller för att säkra skolans kvalitet. Han berättade att det främst är tre olika typer av yrkeskårer som sköter efterkontrollarbetet på inspektionen. Före detta förvaltningstjänstemän inom skolans värld, såsom rektorer, samarbetar med jurister och utredare, vilka oftast är disputerade personer inom exempelvis pedagogik, sociologi och psykologi. Vad det gäller genomförandet av efterkontroller beskrev Björn Persson tillvägagångssättet på följande vis:

”Ja, vi har lite olika varianter av granskningar. Dels har vi anmälningsärendena som är en slags granskning som sker efter anmälan av enskild. Vi har även det vi kallar regelbunden tillsyn, och då granskar man samtliga skolor i landet under fyra och ett halvt år. När vi inleder året så gör vi en risk- och väsentlighetsanalys som syftar till att lyfta fram de skolor och kommuner som är i störst behov av inspektion. Sedan inspekterar vi efter en given mall kan man säga, med vissa bedömningspunkter som alltid ska gås igenom som fångar hela skolans uppdrag i förhållande till läroplanen. Vi genomför inspektionen i tre olika varianter. Först och främst har vi en basinspektion som inte innefattar några besök i större omfattning, utan en träff med rektorn och en kort rundvandring på skolan. Sedan är det skriftligt material som man har begärt in som ligger till grund för bedömningarna. Vi har även en mellannivå där man gör intervjuer med lärare, elever, rektorer, förvaltningstjänstemän, och använder material från skolan. Dessutom har vi förstås också en statistik- och analysenhet som

förser oss med den nationella statistiken som finns. På den tredje nivån fördjupar man sig särskilt inom något område som verkar vara problematiskt, och även där genomför man intervjuer med alla typer av kategorier”.

Förutom anmälningsärendena och den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen en tredje variant av granskningar som kallas för kvalitetsgranskningar. Denna typ av granskning bygger på årliga projekt inom ett specifikt område. Det kan exempelvis handla om att man fokuserar på hur arbetet mot kränkande behandling fungerar. Kvalitetsgranskningarna sammanfattas sedan till skolrapporter för de skolor som har ingått i granskningen. Rapporterna innehåller en samlad bild av kunskapsöversikt och Skolinspektionens ställningstaganden (Persson, Björn).

Beskrivningen av granskningarna som Skolinspektionen genomför stämmer väl överens med Lundquists teoretiska resonemang kring styrning och efterkontroll. Framställningen av att granskningarna syftar till att inspektera att skolan följer sina uppdrag kan härledas till begreppen reliabilitet och rationalitet där Skolinspektionen undersöker hur väl styrningens direktiv, exempelvis de som finns i läroplanen, har realiserats samt vilka effekterna blev (Lundquist 1992:242). Genom regelbundna granskningar får Skolinspektionen insyn i hur väl skolan implementerar politiska beslut, och denna insyn är ett av de främsta syftena med efterkontroller (Lundquist 1992:239).

Björn Persson förklarade även vilka konsekvenser Skolinspektionens efterkontroller av fristående grundskolor kan få. Till skillnad från granskning av kommunala grundskolor har Skolinspektionen sanktioner vad det gäller de fristående grundskolorna. Genom att återkalla fristående grundskolornas tillstånd kan Skolinspektionen stänga skolorna. Granskningar av kommunala grundskolor som visar att skolan brister på ett eller annat sätt möts däremot av kritik riktad från Skolinspektionen samt uppföljningar för att säkerställa att de kommunala skolorna tar åt sig av kritiken och vidtar åtgärder. Björn Persson motiverade denna skillnad mellan fristående och kommunala grundskolor genom att den sanktionsfria granskningen av kommunala skolor bygger på att en offentlig huvudman förväntas göra det som tidigare bestämts inom det demokratiska systemets ramar (Persson, Björn).

Beroende på om Skolinspektionen granskar en kommunal eller fristående grundskola finns med andra ord olika möjliga åtgärder att tillgå. Lennart Lundquist beskriver i sin policyprocessteori hur efterkontroller kan resultera i att verksamheten får fortsätta, förändras, eller avvecklas, vilket stämmer väl överens med hur Björn Perssons beskrev det (Lundquist 1992:254). Det framgår även att det finns en särskild tilltro till offentliga tjänstemän i den mening att Skolinspektionen förväntar att deras agerande följer de ramar som det demokratiska systemet har. Enligt Lundquist har tjänstemän inom förvaltningen ett antal fundamentala värden som de är skyldiga att beakta. Det kan röra sig om

solidaritet med överordnade, laglydighet, samt att visa samhällsmedlemmarna hänsyn (Lundquist 1992:55–57).

Lundquist nämner även att efterkontroller kan medföra viss osäkerhet hos de som står inför att bli kontrollerade. Det kan röra sig om osäkerhet kring hur och av vem mätningarna ska genomföras samt inte minst hur mätresultaten kommer att tolkas (Lundquist 1992:243). För att få en inblick i hur Skolinspektionen upplever denna eventuella osäkerhet bad jag Björn Persson att beskriva vilket mottagande Skolinspektionen får när det besöker skolor som ska granskas. Enligt Björn Persson är mottagandet positivt i de allra flesta fallen. Han menade att det finns en efterfrågan hos huvudmän och personal i skolan att träffa människor som är kunniga inom skolans verksamhet. Genom sådana möten kan verksamheten bli bättre och det är något som de allra flesta strävar efter (Persson, Björn). Denna efterfrågan efter expertis visar på att kunskap är en betydande egenskap för policyprocessens outputsida (Lundquist 1992:75). Björn Persson tillade dock att det kan finnas en viss motsättning när någon vill genomföra en viss verksamhet som på ett eller annat vis strider mot styrdokumentet, där man bedriver skola av helt andra skäl än att göra en bra undervisning. Det kan exempelvis handla om att man har som främsta syfte att plocka ut stora ekonomiska vinster (Persson, Björn).

3.2 Värdemässiga styrdokument

Granskningarna som Skolinspektionen genomför tar sin utgångspunkt från en mall som baseras på läroplanen. Denna mall bygger förutom på läroplanen även på kursplaner, och mallen utgörs av förädlingar av olika värden, exempelvis sådana som handlar om ett aktivt arbete mot kränkande behandling och diskriminering (Persson, Björn). Läroplanens värdemässiga innehåll utgör med andra ord den etik som skolan ska inta, och beskriver vilka värden som skolan ska ansluta sig till inför sin uppgift att implementera politiska beslut. Samtidigt blir läroplanens värdemässiga ställning utgångspunkt för Skolinspektionens granskningar då den beskriver vilket ”etiskt system” som ska gälla för skolans verksamhet och därmed vilken etisk ståndpunkt Skolinspektionen ska inta inför sina granskningar (Lundquist 1992:63).

Förutom läroplanen innehåller riksdagens instiftade skollag grundläggande bestämmelser för skolan och dess verksamhet. De regler som gäller för fristående grundskolor finns samlade i skollagens nionde kapitel (www.skolverket.se) (e)). Den inledande delen i skollagens nionde kapitel handlar om godkännandet av fristående skolor och tar därmed upp en rad grundläggande förutsättningar för att en fristående grundskola ska godkännas. För att få en uppfattning av vilka grundläggande regler fristående grundskolor måste rätta sig efter redogörs nedan för den inledande delen av skollagens kapitel om fristående skolor.

3.2.1 Så säger skollagens nionde kapitel

För att fristående skolor ska godkännas krävs det först och främst att de erbjuder en utbildning som genererar i kunskaper som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan ska förmedla (9:1-2§§) (www.riksdagen.se). I övrigt måste en fristående skola även följa de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen inom det offentliga skolväsendet (9:2§ punkt 1) (www.riksdagen.se). Det finns regler angivna som handlar om att friskolor ska stå öppna för alla barn som enligt lagen har rätt till utbildning inom motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet, dock med viss reservation för barn vars mottagande skulle medföra särskilda svårigheter (ekonomiska eller organisatoriska) för skolan (9:2§ punkt 3) (www.riksdagen.se).

Enligt Skolverket förutsätter ett godkännande även att de lärare som arbetar på skolan besitter rätt utbildning för den undervisning som de huvudsakligen ska undervisa i, såvida en sådan utbildning finns att tillgå, eller det inte föreligger särskilda anledningar som grundar sig på hänsyn till eleverna (9:2§ punkt 6) (www.riksdagen.se). Fristående skolor måste även för ett godkännande uppfylla ytterligare krav som regeringen formulerat i fråga om utbildning, antagning och ledning av dessa skolor (9:2§ punkt 7) (www.riksdagen.se). Lagen formulerar även fristående skolors rätt att ha en konfessionell inriktning såvida de allmänna målen och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet följs (9:2§ punkt 7) (www.riksdagen.se). Det nionde kapitlet tar även upp regler kring tilldelning av bidrag, tillsyn och övriga föreskrifter.

Fristående grundskolor, oberoende av inriktning, är med andra ord förpliktigade att följa reglerna som anges i skollagens nionde kapitel. Vad det gäller fristående grundskolor med konfessionell inriktning kan det konstateras att den typen av inriktning är tillåten med förutsättningen att de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet följs (9:2§ punkt 7) (www.riksdagen.se). För att få insikt i vilka mål och vilken värdegrund skollagen syftar på i detta sammanhang är det lämpligt att för en stund rikta uppmärksamheten åt läroplanen som regeringen har utfärdat. Det finns tre olika läroplaner vilka är anpassade efter förskolan, det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, samt de frivilliga skolformerna. De bindande läroplanerna beskriver verksamheternas värdegrund, uppdrag, mål samt riktlinjer (www.skolverket.se (f)). Nedan görs en redogörelse över ”Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet” med fokus på vilken värdegrund och vilka uppdrag grundskolan har.

3.2.2 ”Lpo 94 – Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet”

Det finns en rad värden som ska spegla det obligatoriska skolväsendet. Verksamheten ska bl.a. baseras på demokratiska värderingar och främja aktningen av varje människas egenvärde (Lpo 94, s. 3). De grundläggande värden som speglar samhället i stort ska nå ut till eleverna genom skolverksamheten. Sådana värden beskrivs exempelvis vara människans okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet, samt solidaritet med svaga och utsatta grupper i samhället (Lpo, s. 3). Dessa grundläggande värden ska genomsyra verksamheten genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans samt ansvarstagande, ”i överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism” (Lpo 94, s. 3).

Det står uttryckt att undervisningen i skolan ska vara icke-konfessionell (Lpo 94, s. 3). Enligt läroplanen är det skolans uppdrag att se till att varje elev i skolan får beakta sin personlighet och kunna vara en delaktiv individ i samhället som ger sitt bästa och agerar genom ansvarstagande frihet (Lpo 94, s. 3). Det beskrivs även att inlevelse och förståelse för andra människor är något väsentligt som skolan ska främja (Lpo 94, s. 3). Den enskildes välbefinnande ska forma verksamheten i skolan och alla typer av diskriminering eller kränkande behandling (exempel mot religion eller annan trosuppfattning) är något som skolan ska förhindra. Främlingsfientlighet eller intolerans ska enligt läroplanen vara någonting som skolan möter upp med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser (Lpo 94, s. 3). Dagens internationalisering och nationella mångfald ställer enligt läroplanen krav på att människor lever med och inser vilka värden det medför (Lpo 94, s. 4). Det gemensamma kulturarvet, egna personliga förhållanden, samt förmåga att förstå och kunna leva sig in i andra människors förhållanden är viktiga faktorer som skapar en trygg identitet hos varje individ (Lpo 94, s. 4). Skolan bär en roll som social och kulturell mötesplats och ska ha för avsikt att främja och ansvara för detta trygga identitetsskapande (Lpo 94, s. 4).

Skolans undervisning ska enligt läroplanen vara allsidig och saklig. Barnen får inte påverkas i någon riktning som stödjer den ena eller den andra uppfattningen utan istället vara öppen för olika uppfattningar och uppmuntra att dessa förs fram (Lpo 94, s. 4). Likaså ska personliga ställningstaganden beaktas och möjliggöras. Personalen som är verksam i skolan ska ansluta sig till de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen (Lpo 94, s. 4). Alla barn i skolan har rätt till en likvärdig utbildning. Samtidigt ska undervisningen anpassas till individuella förutsättningar och behov hos elever. Det är skolans uppgift att aktivt främja kvinnors och mäns lika förutsättningar och motverka traditionella könsmonster. Detta ska ske genom att elever ges möjligheten att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av om man är pojke eller flicka (Lpo 94, s. 4).

Skolan ska beakta elevers och föräldrars inflytande och påverkan genom att informera om skolans mål, innehåll och arbetsformer. I enlighet med vad som tidigare nämnts ska verksamheten i skolan baseras på demokratiska värderingar

(Lpo 94, s. 5). Det innebär inte enbart att eleverna ska få kunskap om grundläggande demokratiska värderingar, utan eleverna ska även delta i undervisning som bedrivs genom demokratiska arbetsformer och förberedas för ett aktivt samhällsdeltagande. Eleverna förmåga till inflytande och ansvarstagande beskrivs enligt läroplanen utvecklas genom deltagande i planering och utvärdering, samt valmöjlighet beträffande teman m.m., i undervisningen (Lpo 94, s. 5).

Skolan ska arbeta för att uppmuntra elevers kunskapsinhämtande. Utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar är något som skolan tillsammans med elevernas hem ska verka för. Omsorg av individen, omtanke och generositet benämns vara värden som skolan ska formas av. Genom att utveckla ett kulturarv, värden, traditioner, kunskaper och språk som överförs från en generation till en annan skapas enligt läroplanen utbildning och fostran. Familjen ansvarar för barnens fostran och utveckling, med stöd och samarbete från skolan. Skolan ska överföra fundamentala värden till eleverna så att de förbereds för ett liv ute i samhället (Lpo 94, s. 5).

Det är viktigt att elever lär sig att kritiskt förhålla sig till olika fakta och olika förhållanden (Lpo 94, s. 5). Skolan ska arbeta för att ge eleverna överblick och sammanhang samt att ge förutsättningar för eleverna att arbeta självständigt och kunna lösa problem (Lpo 94, s. 6). Läroplanen beskriver att det är viktigt anlägga att vissa övergripande perspektiv, det kan exempelvis handla om historiska perspektiv eller miljöperspektiv, som bringar eleven nyttiga insikter inför framtiden. Ett annat perspektiv som beskrivs som viktigt är det internationella perspektivet, vilket bl.a. syftar till att skapa internationell solidaritet och förståelse för kulturell mångfald. Genom att även låta skolans verksamhet präglas av ett etiskt perspektiv ska elever uppmuntras till att fatta personliga beslut (Lpo 94, s. 6).

Det har tidigare nämnt att en viktig angelägenhet för skolan enligt läroplanen är att främja elevers lärande. Lärandet beskrivs vara något som kräver en aktiv diskussion om just vad kunskap och lärande innebär. Enligt läroplanen kan kunskapsbegreppet även ta sig olika uttryck och skolan är en plats där sådana olika kunskapsformer (exempelvis fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet) ska få ta plats (Lpo 94, s. 6). Elevers harmoniska utveckling är något som skolan ska ha för avsikt att arbeta för genom ett varierat och balanserat innehåll och olika arbetsformer. I skolan ska elever uppmuntras till att bilda sig och utvecklas genom olika uppgifter. Både intellektuella, praktiska, sinnliga och estetiska aspekter ska få utrymme i arbetet i skolan. Likaså ska hälso- och livsstilsfrågor lyftas fram (Lpo 94, s. 6). Genom att ha inslag av exempelvis drama, musik och dans i skolans verksamhet ska eleverna få uppleva olika uttryck för kunskap (Lpo 94, s. 7).

Skolan ska bemöta elever och deras arbete med respekt. Den ska även försöka ge trygghet, vilja och lust att lära, och verka som en levande social gemenskap (Lpo

94, s. 7). Då skolan är en plats som med tillgång till ett stort antal kunskapskällor ska mottot vara att skapa de bästa samlade förutsättningarna för elevernas lärande. Eleverna har rätt att utvecklas i skolan samt att känna belåtenhet över framsteg. Tillsammans med hemmet spelar skolan en viktig roll för att varje elev känner personlig trygghet och självkänsla (Lpo 94, s. 7). Den sista delen av ”skolans värdegrund och uppdrag” anger att det är skolans huvudman som ansvarar för att skolans verksamhet utvecklas så att den svarar mot de uppsatta mål som finns. För att skolans kvalitet ska utvecklas förutsätts daglig pedagogisk ledning av skolan, samt lärarnas professionella ansvar. En sådan kvalitativ utveckling är i behov av att undervisningsmålen ständigt kontrolleras, och likaså att resultaten följs upp och utvärderas, samt att nya metoder prövas och utvecklas. Skolans personal och elever ska tillsammans med hemmen och det omgivande samhället ha ett aktivt samspel för att den typen av arbete ska fungera (Lpo 94, s. 7).

Läroplanen utgör ett styrdokument som tydligt speglar vilka värden skolans verksamhet och likaså Skolinspektionen står inför att beakta. Dessa grundläggande värden och perspektiv speglar i enlighet med Lundquists resonemang den professionsetik som Skolinspektionen har till uppgift att ansluta sig till i förhållandet till uppgiften att efterkontrollera, och likaså vilket etiskt system som skolan som verksamhet ska genomsyras av (Lundquist 1992:63). Att den värdegrund och de uppdrag som finns angivna följs, är enligt skollagen ett kriterium för att fristående grundskolor ska få ha en konfessionell inriktning (9:2§ punkt 7) (www.riksdagen.se). Samtidigt anger läroplanens genom sin värdegrund exempelvis att skolans undervisning ska vara icke-konfessionell, allsidig och saklig (Lpo 94, s. 3-4). Frågan blir hur en fristående grundskola med konfessionell inriktning i realiteten ska förhålla sig till sådana krav.

3.3 En konfessionell skola med en icke-konfessionell undervisning...

Under samtalsintervjun med avdelningschef Björn Persson tog jag tillfället till akt och frågade hur läroplanens krav på en icke-konfessionell, saklig, och allsidig undervisning ställer sig till skollagens regel kring fristående grundskolors rätt att ha en konfessionell inriktning. Vilket utrymme får egentligen den konfessionella inriktningen ta i en fristående grundskola?

”Det kan vara svårt att formulera exakt var gränsen går. Däremot kan man säga som så att kravet på allsidighet och saklighet, och kravet på att alla föräldrar ska kunna skicka sina barn till skolan utan att de ska bli utsatta för någon ensidig påverkan, det är något som gäller för alla skolor. Det betyder att utrymmet för det konfessionella är väldigt begränsat i själva undervisningen, även på en fristående skola med konfessionell inriktning.

Det man definitivt kan ha är däremot morgonbön, lunchbön, bön efter skolan, psalmsång, och olika andakter kanske”.

När jag undrar huruvida man får låta den konfessionella inriktningen förena sig med undervisningen eller ej, och i så fall i vilken utsträckning, beskriver Björn Persson att konfessionaliteten kan förenas i viss mån inom de delar av undervisningen som har ett utrymme för ”elevens val” eller ”skolans val”. Sådana delar av undervisningen kan öppna upp möjligheten att exempelvis ha kurser som är en fördjupning av kristen tro eller liknande. Björn Persson poängterar kravet på att fristående grundskolor med konfessionell inriktning måste undervisa i religionskunskap som vilka skolor som helst där undervisningen fokuserar på alla religioner. Samtidigt finns det ett utrymme att inom den ”valbara sfären” (elevens val eller skolans val) att ha en fördjupad undervisning inom en religion.

När vi under intervjun talade om det konfessionella handlingsutrymmet och svårigheten att formulera några exakta gränser ställde jag även frågan om det finns några svårigheter att under en inspektion kunna avgöra om den konfessionella inriktningen tar ”lagom stor och rätt” plats i skolans verksamhet. Björn Persson såg inga direkta svårigheter i att genomföra bedömningen som sådan. Han uttryckte däremot att det kan vara problematiskt att få en rättvis bild av vilken roll den konfessionella inriktningen har i förhållande till skolans verksamhet. Om en skola väljer att skriva in moment med konfessionell anknytning i sina lokala bearbetningar av kursplaner eller i sina arbetsplaner så går det med enkelhet att göra en närmre undersökning om så önskas (Persson, Björn). Enligt samma resonemang blir det svårt att göra några sådana upptäckter om moment med konfessionell anknytning inte finns antecknade. Då måste skolan i princip ägna sig åt sådana aktiviteter precis när Skolinspektionen är på besök för att det ska kunna uppmärksammas (Persson, Björn).

3.3.1 Handlingsfrihet genom ”professionella samtal”

Citatet ovan visar att Björn Persson anser att det kan finnas en viss svårighet i att formulera exakt vilket utrymme den konfessionella inriktningen får ha i den fristående grundskolan. Jag frågar honom om denna problematik grundar sig i läroplanens utformning och det sättet som man har valt att formulera skolans värdegrund och uppdrag på:

”Ja, läroplanen är ju ett svårt dokument. Jag är själv i botten jurist och när jag för första gången såg läroplanen som ju formellt är en förordning, så tyckte jag det var mycket konstigt för den liknar ju mer förarbetsuttalanden eller lite annat sådant där ”flummigt” material. Det ska dock tilläggas att idén med hela systemet och det gäller kursplanerna också, det är ju att professionen ska diskutera. Det ska inte vara färdigformulerat av en stat

som vet allt utan man ska få en riktning och en övergripande bild av vad det är för slags skola som ska komma till stånd. Men det exakta innehållet, det ska de som kan, nämligen de som arbetar i skolan, tillsammans formulera och de ska även forma detaljerna”.

Björn Persson beskriver vidare vikten av att låta ett professionellt samtal komma till stånd. Det handlar om att läroplanen inte ska bidra med något som är färdigtänkt eller färdigserverat, utan istället är det önskvärt att man alltid återkommer och frågar sig själv hur man ska realisera lagar och regler för att åstadkomma bästa möjliga resultat. Det är eftersträvansvärt att ha en sådan levande kultur. Björn Persson poängterar dock att det har kommit ett antal utredningar som har ifrågasatt styrdokumentet varav bl.a. läroplanen. Kritiken handlar om att styrdokumentet innehåller alltför vaga och otydliga inslag och Björn Persson håller med om att själva grundtanken med en levande kultur som ger plats åt det professionella samtalet kanske inte har slagit hundra procentigt väl ut i verksamheten. Han beskriver även att Skolverket har tagit åt sig av kritiken och arbetar med att justera styrdokumentet så att de ska bli tydligare. Grundtanken med professionella samtal kommer dock att finnas kvar, fast i en något stramare utformning.

”Det professionella samtalet” kan härledas till Lundquists teoretiska resonemang kring styrningens precisionsgrad. Styrdokumentet som Skolinspektionen använder sig av vid granskningar och som inte minst ska prägla hela skolans verksamhet, har en utformning som genererar relativt stort handlingsutrymme till förvaltningstjänstemännen inom skolans värld. Denna handlingsfrihet resulterar i att tjänstemännen inom skolan får relativt stort inflytande över implementeringen av politiska beslut, och hur lagar och regler realiserar i praktiken (Lundquist 1992:207). Styrning med lägre precisionsgrad innebär att flera handlingsalternativ kan passa i förhållande till styrningens vaga framställning (Lundquist 1992:81–83). Läroplanens relativt vaga utformning lämnar detaljerna åt tjänstemän inom skolan. Det resulterar i sin tur i att tjänstemännens egenskaper kring förståelse, möjlighet och vilja sätts på prov. När Björn Persson talar om att grundtanken med handlingsfriheten inte har slagit hundra procentigt väl ut i verksamheterna kan de möjligen bero på att det finns en viss problematik för skolans personal att tolka och förstå oprecisa styrningsdokument. Enligt samma resonemang står tjänstemännen inom Skolinspektionen inför samma utmaning att tolka och förstå dessa vaga styrningsdokument inför sina kontroller och bedömningar.

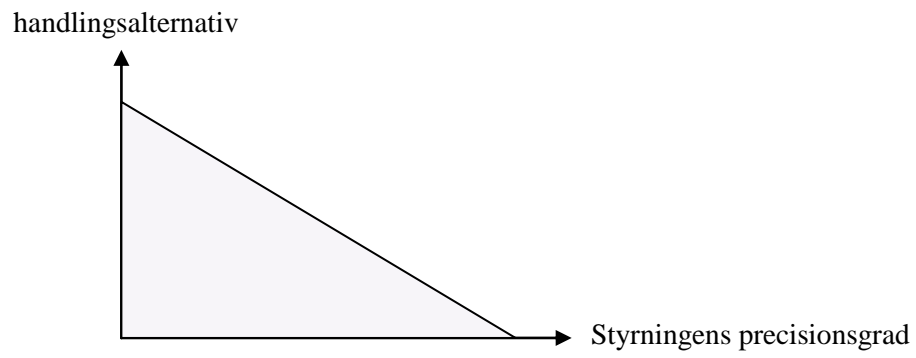


Fig. 4 Oprecisa styrdokument resulterar i ett större handlingsutrymme för skolans personal. Denna låga precisionsgrad innebär att implementeringen i stor mån blir avgörande för styrningens slutgiltiga utformning (Lundquist 1992:207)

4 En avslutande och sammanfattande diskussion

4.1 Den konfessionella grundskolans regelmässiga hållning och mottagna kritik

Idén till denna uppsats tar sitt ursprung i den uppseendeväckande debatten kring fristående grundskolors konfessionella inriktning som på senare tid har synts allt oftare i media. I ett tidigt stadium började jag fundera över vilka orsakerna kunde vara till att denna konfessionella inriktning så ofta möttes av stark kritik, inte sällan från politiker och partier som i själva verket representerar en generell positiv inställning till fristående skolor, och inte minst principen kring valmöjlighet för elever och föräldrar i skolan. Det faktum att den konfessionella inriktningen i skolan ofta ifrågasätts från politiskt håll gör det minst sagt intressant att studera om det i själva verket handlar om att det finns en problematik i form av en målkonflikt eller någon typ av motsägelsefullhet kring förhållandet mellan skolan som verksamhet och den konfessionella inriktningen.

En granskning av vilka regler konfessionella grundskolor styrs av visar att dessa skolor bl.a. omfattas av skollagens nionde kapitel vilket anger grundläggande regler som den fristående skolan är skyldig att följa. I detta kapitel står det tydligt uttryckt att fristående skolor har rätt att ha en konfessionell inriktning förutsatt att de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet följs (9:2§ punkt 7) (www.riksdagen.se). Därmed kan den fristående grundskolans rätt till konfessionell inriktning konstateras. För att förstå vad den utbredda kritiken vilar på för grund har jag i denna uppsats uppmärksammat ett av skolans främsta styrdokument, nämligen läroplanen. ”Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet” (Lpo94) anger tydliga värden, principer och utgångspunkter som ska präglade skolans verksamhet. Om man ska nämna några grundläggande värden som läroplanen uttrycker i detta sammanhang är kraven på att undervisningen i skolan ska vara allsidig, saklig och icke-konfessionell väl valda (Lpo94, s. 3-4). En granskning av vilka regler fristående grundskolor med konfessionell inriktning styrs av bidrar med viss förståelse till dagens kritiska debatt. Hur bedrivs en verksamhet i form av en skola som är berättigad att ha en konfessionell inriktning samtidigt som den är skyldig att ge eleverna en allsidig, saklig och icke-konfessionell undervisning? En kartläggning av vilket regelverk den konfessionella grundskolan styrs av stämmer väl överens med Lennart

Lundquists förvaltningsteoretiska resonemang. Krav på exempelvis en icke-konfessionell, allsidig och saklig skola är tydliga värderingar som enligt läroplanen ska präglade skolans verksamhet. Lundquist beskrivning av hur olika etiska tyngdpunkter inte alla gånger är förenliga med varandra kan vara en förklaring kring varför den kritiska debatten pågår. Kanske utgör den konfessionella inriktningen en värdemässig ståndpunkt som kan uppfattas som oförenligt och motstridande till undervisningens icke-konfessionella, allsidiga och sakliga ställning.

4.2 Tjänstemännen har handlingsutrymme för att i sin tur avgöra konfessionellt handlingsutrymme

Med tanke på att den konfessionella grundskolan är berättigad sin inriktning samtidigt som kravet på en icke-konfessionell, allsidig och saklig undervisning kvarstår är det mycket intressant att diskutera vilket utrymme den konfessionella inriktningen de facto får. Under samtalsintervjun med Björn Persson på Skolinspektionen konstaterades att det kan vara svårt att ange någon direkt gränsdragning beträffande konfessionellt handlingsutrymme. Björn Persson beskrev det som att fristående grundskolor med konfessionell inriktning har ett väldigt begränsat utrymme för konfessionella inslag i undervisningen. Det är svårt att sätta fingret på exakt vad det är som får vara konfessionellt och vad som inte får vara det. Att styrdokumentet som används innehåller vaga och diffusa begrepp och är relativt öppna i sin utformning gör inte saken enklare.

Istället har man förlitat sig på det professionella samtalet där de personer som arbetar inom skolans verksamhet får avgöra vilket handlingsutrymme den konfessionella inriktningen slutligen får eftersom dessa personer förväntas besitta den största professionen. Lennart Lundquist beskriver på samma vis hur man genom oprecis styrning inom förvaltningen ger tjänstemän det handlingsutrymme som de behöver för att kunna utnyttja både sin kompetens och sin lokala kännedom (Lundquist 1992:83). Frågan blir vad detta handlingsutrymme egentligen resulterar i. Vad får vi för konfessionell inriktning i skolan när vi inte helt och hållet kan förlita oss på det styrdokument som finns tillhands? Kanske grundar sig den pågående kritiska debatten delvis i att det inte råder någon riktig klarhet i vilket exakt handlingsutrymme den konfessionella grundskolan har. Det är svårt att ange några exakta tumregler kring vilket utrymme de konfessionella inslagen får ta i grundskolan. Istället blir det fråga om vilken profession tjänstemännen som arbetar inom skolans verksamhet besitter och likaså vilka tolkningar av styrdokumentet som blir möjliga vid exempel granskningar och efterkontroller.

4.3 Sammanfattning

Det råder ingen tvekan om att förvaltningsteoretiska aspekter får en avgörande betydelse för centrala frågor kring den konfessionella grundskolan. Diffusa styrdokument och ett relativt stort handlingsutrymme hos tjänstemän skapar viss problematik i förhållande till förvaltningsstyrningens implementering och efterkontroll inom outputsidan. För att implementering och efterkontroll ska kunna genomföras väl ställs krav på tjänstemannens förmåga att vilja, kunna och förstå den uppgift som han eller hon står inför. Det går att konstatera att de diffusa styrdokumenterna har haft en negativ påverkan på den konfessionella grundskolans verksamhet. Samtidigt är det ett faktum att en alltför hög precisionsgrad skulle hindra tjänstemän att kunna utnyttja sin värdefulla erfarenhet och kompetens. En rekommendation för framtiden får bli att använda något mer förädlade och specifika styrdokument än de som den fristående grundskolan styrs av idag, med villkoret att det värdefulla professionella samtalet fortlöper. Det handlar om en svår balansgång.

4.3.1 En framåtblick

Denna uppsats har i stor mån analyserat organisationsstyrning med fokus på hur lägre och högre förvaltningsorgan såsom Skolverket och Skolinspektionen utformar styrdokument och efterkontrollerar. Så här i efterhand anser jag att det skulle vara spännande att analysera samma problemområde utifrån ett perspektiv som snarare fokuserar på samhällsstyrningen och hur förvaltningen styr samhällsmedlemmarna. Implementering av regler och konfessionellt handlingsutrymme hade kunnat undersökas på en lägre och mer konkret nivå genom fältstudier på konfessionella grundskolor samt genom intervjuer med de huvudmän som driver skolorna. Det hade varit intressant att undersöka hur samhällsmedlemmar i form av skolelever och föräldrar uppfattar den konfessionella skolan och inriktningens utrymme. Det är en framtida möjlighet att ge detta problemområde ytterligare uppmärksamhet genom en sådan annorlunda, om än lika spännande utformning.

5 Referenser

Beckman, Ludvig, 2007, *Grundbok i idéanalys*, Stockholm, Santérus förlag

Dahlin, Bo, ”Om Waldorfskolan och gränsen mellan konfessionella och icke-konfessionella skolor”, *Religion & Livstidsfrågor*, nr 4 2008, sid. 12-14

Lpo 94 = *Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, 2006, tillgänglig den 25 december 2009:

<http://www.skolverket.se/sb/d/193/url/0068007400740070003a002f002f0077007700770034002e0073006b006f006c007600650072006b00650074002e00730065003a0038003000380030002f00770074007000750062002f00770073002f0073006b006f006c0062006f006b002f0077007000750062006500780074002f0074007200790063006b00730061006b002f005200650063006f00720064003f006b003d0031003000360039/target/Record%3Fk%3D1069>

Lundquist, Lennart, 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund, Studentlitteratur

Malmström, Sten, Györki, Iréne, A. Sjögren, Peter, 2006, *Bonniers svenska ordbok*, Stockholm, Albert Bonniers förlag

Persson, Björn, avdelningschef på Skolinspektionen i Lund, intervjun genomfördes den 10 december 2009

Prop. 1991/92:95 = *Proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor*, tillgänglig den 14 november 2009:

http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GF0395

Svensson, Torsten, Teorell, Jan, 2007, *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*, Malmö: Liber

www.dn.se tillgänglig 16 november 2009:

<http://www.dn.se/opinion/debatt/religios-friskola-ett-svek-1.882761>

www.riksdagen.se tillgänglig 25 december 2009:

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1985:1100>

www.skolinspektionen.se (a) tillgänglig 14 december 2009:

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/>

www.skolinspektionen.se (b) tillgänglig 19 december 2009:

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Vart-uppdrag/>

www3.skolverket.se tillgänglig 14 december 2009:
<http://www3.skolverket.se/ki03/front.aspx?sprak=SV&ar=0910&infotyp=15&skolform=11&id=2087&extraId=>

www.skolverket.se (a) tillgänglig 24 november 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/2112/a/16666>

www.skolverket.se (b) tillgänglig 24 nov 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/2112/a/11936>

www.skolverket.se (c) tillgänglig 16 december 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/180/a/13461>

www.skolverket.se (d) tillgänglig 16 december 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/1294>

www.skolverket.se (e) tillgänglig 19 december 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/777>

www.skolverket.se (f) tillgänglig 25 december 2009:
<http://www.skolverket.se/sb/d/468>