

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV 003
VT05

Handledare: Peter Santesson-Wilson

Socialdemokraternas friskolepolicy

Policyförändring utan policyinlärning mellan koalitioner

Anna Holmström

Abstract

In this essay, policy change and learning is studied in the case of the Social Democratic Party and their policy concerning independent schools. Their policy differs clearly from the right-wing parties. Between 1991 and 1994, the right-wing government made substantial reforms concerning independent schools. The question posed in this essay is whether the policy of the Social Democratic Party has changed as a result of these actions, and if they have approached their right-wing counterparts.

Using the Advocacy Coalition Framework, defining a policy as a result of the values the actor holds, the question is studied by applying the theory's assumptions of policy-learning across coalitions. The argumentation of the Social Democratic Party, as it is expressed in official text documents before and after the right-wing government, is analysed. While their argumentation has changed in all levels of values, policy-learning across coalitions is non-existent. This follows from the fact that there is a conflict between the coalition's normative values and the fact that one tends to interpret new information according to the values one already holds. The changes made in the Social Democratic Party's policy are specifications and strengthening of the arguments held before the right-wing government.

Key words: Policy change, Policy learning, Advocacy Coalition Framework, Independent Schools, Social Democratic Party

1 Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Teori	5
1.3 Metod och material	6
1.4 Disposition.....	6
2 Teori: Advocacy Coalition Framework	8
2.1 Policy som ett uttryck för aktörers värderingar	8
2.2 Policyinläring	10
2.2.1 Policyinläring som en kognitiv process.....	11
3. Operationalisering av värderingar.....	13
4 Socialdemokraternas värderingar: tidigt 1990-tal	14
4.1 Deep core-värderingar: likvärdighet, närhetsprincip, en sammanhållen skola	14
4.2 Policy core: valfrihetens effekter och kommunens roll	16
4.3 Secondary aspects: regleringar kring bidrag	17
5 Socialdemokraternas värderingar efter den borgerliga regeringen	19
5.1 Deep core: friskolornas roll i utbildningssystemet	19
5.2 Policy core: valfrihet och likvärdig utbildning	20
5.3 Secondary aspects: kommunens roll, godkännande och avgifter.....	21
6 Förutsättningar för policyinläring	23
6.1 Konfliktnivå	23
6.2 Uppfattningen om motparten.....	26
7 Sammanfattning och analys.....	27
Referenslista	30
Böcker och artiklar.....	30
Offentligt tryck.....	31

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Debatten kring fristående skolor är ganska ny i svensk politik. Frågan fanns i princip inte på dagordningen innan den borgerliga regeringen tillträdde 1991 (Bergström, 1999 s 55). Socialdemokraterna har historiskt sett haft en restriktiv inställning till friskolor, även om denna delvis ersattes av generösare inställning i slutet av 80-talet. Detta ska ses i kontrast till de borgerliga partiernas positiva inställning till privata alternativ som komplement till de offentliga skolorna. Av denna följde, under deras regeringstid, en liberalisering av regelverket kring friskolor, med konsekvensen att antalet fristående skolor ökade starkt. (Richardsson, 1999 s 113)

Frågan om fristående skolor är i hög grad en ideologisk fråga. Något hårddraget kan man säga att det handlar om hur man värderar privata alternativ i förhållande till offentliga och hur man ser på förhållandet mellan värden som valfrihet och likvärdig utbildning. Socialdemokraterna anser att valfrihet och likvärdighet är två värden som till viss del står i motsatsförhållande till varandra. De borgerliga partierna å andra sidan ser inte denna motsättning. De antar istället en positiv inställning till privata alternativ, då dessa främjar konkurrens och förbättrar kvaliteten hos samtliga skolor. Socialdemokraterna driver följaktligen en politik med ambitionen att de fristående skolorna ska utgöra undantag i ett system där de offentliga skolorna befinner sig i majoritet. De borgerliga partierna, däremot, har ambitionen att bryta upp det offentliga skolmonopolet. (Prop. 2001/02:35 s 29, Prop. 1992/93:230 s 27)

Givet de ideologiska skillnaderna som finns mellan Socialdemokraterna och de borgerliga partierna i frågan om friskolor blir det intressant att se hur Socialdemokraterna tolkar konsekvenserna av den borgerliga regeringens åtgärder. Tar partiet intryck av den borgerliga regeringens politik och ändrar sin syn på fristående skolor efter de borgerligas regeringstid? Detta leder oss in på policyinläring. Mer konkret vill jag besvara följande frågeställning:

Har Socialdemokraternas friskolepolicy förändrats, och, om så är fallet, i vilken utsträckning är förändringen ett resultat av policyinläring?

Enligt den definition på policyinläring som jag har valt att använda så tar sig förändringar i uttryck i en ökad och eventuellt förändrad kunskap, såväl om den rådande politiken på området som kring alternativa lösningar. Dessa förändringar ska vara relativt varaktiga. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier 1999 s 123) Detta kan analyseras på olika nivåer: hos enskilda ledamöter i partiet, på kommunal samt nationell nivå hos regering och riksdag. Det sistnämnda innebär att partiets officiella ställningstagande i frågan förändras och det är denna eventuella förändring som jag vill koncentrera mig på i min uppsats.

Min fråga kan delas in i två följdfrågor. För det första: kan den förändrade synen på friskolor förklaras utifrån påverkan av ny information, som följer av den borgerliga regeringens medvetna agerande i frågan? För det andra blir det relevant att se om uppfattningen om de politiska motståndarna, har påverkat Socialdemokraternas hållning i frågan.

1.2 Teori

Som ovan konstaterats är frågan om friskolor i hög grad en ideologisk fråga. En teori som behandlar policyförändringar och policyinläring som ett uttryck för bakomliggande ideologiskt grundande värderingar, är Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier et al, 2004 s 190, Sabatier, 1988 s 134). Teorin är utvecklad av Paul Sabatier och reviderad av densamme tillsammans med Hank Jenkins-Smith. Enligt teorin formas och utvecklas en policy i det så kallade policy-subsystemet. I detta system ingår aktörer från olika typer av arenor, allt ifrån politiker som verkar i regering och parlament till icke-statliga organisationer och journalister. Aktörerna agerar i en viss sakfråga och är i sin tur grupperade i ett flertal koalitioner. Det är de värderingar och resurser som återfinns hos de olika koalitioner i policy-subsystemet, och den konkurrens och kompromiss som sker mellan koalitioner, som avgör hur den slutliga policyn kommer att se ut. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 118)

Jag kommer i min studie inte koncentrera mig på subsystemet och de däri ingående koalitioner. Istället studerar jag en aktör inom en koalition, det Socialdemokratiska partiet. Deras syn på friskolor kommer att ställas mot de borgerliga partiernas inställning i frågan. Tre av de borgerliga partierna, Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna kan ses som en koalition i enlighet med teorins definition, då de delar samma värderingar och dessutom går samman i frågan och lägger fram en gemensam motion som svar på den Socialdemokratiska regeringens friskoleproposition (ibid. s 119). Eftersom vi har att göra med två ideologiskt olika koalitioner kommer jag att tillämpa ACF:s antaganden rörande policyinläring mellan koalitioner.

1.3 Metod och material

För att besvara min frågeställning vill jag studera Socialdemokraternas argumentation i frågan om friskolor. Kan någon värderingsmässig förändring skönjas, uttryckt i en förändrad argumentation i frågan, och hur djuplodande är denna eventuella förändring? Eftersom jag vill studera partiets officiella syn kommer jag huvudsakligen att använda mig av primärmaterial i form av offentligt tryck. Jag har valt att begränsa min analys till skrivna dokument, då dessa ofta innehåller mer noggrant övervägda formuleringar än exempelvis debatter, som i större utsträckning präglas av tillspetsade repliker (Shüllerqvist i Englund, 1996 s 45).

Mitt urval av material begränsar sig till tidsperioden närmast efter den borgerliga regeringens maktövertagande respektive tiden då det Socialdemokratiska partiet återkom till regeringsställning fram till 2002. Detta är enligt Sabatier (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 118) en tillräckligt lång tidsperiod för att kunna kartlägga policyförändringar. Vid den första tidpunkten väljer jag att analysera de Socialdemokratiska motioner som lades fram med anledning av den borgerliga regeringens propositioner som står i fokus i min analys. Det är inte förrän vid denna tidpunkt som Socialdemokraterna, som tidigare inte drivit frågan om fristående skolor, måste ta uttrycklig ställning. Vid den senare tidpunkten är det regeringens propositioner som utgör huvudmaterialet. I min analys av dessa propositioner kommer jag att likställa regeringen med det Socialdemokratiska partiet. Därtill kommer jag att titta på den borgerliga regeringens propositioner samt, vid tiden efter 1994, de motioner som lags fram av Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna. Detta för att förtydliga det Socialdemokratiska partiets argumentation i frågan: vilka aspekter som betonas respektive ignoreras, samt att se om partiet i något avseende närmar sig sina borgerliga motparter och om det finns några gemensamma beröringspunkter mellan parterna. Dock vill jag betona att jag kommer att fokusera min uppsats på det Socialdemokratiska partiets syn på friskolor och att de borgerliga partiernas motioner endast används som ett slags referensmaterial.

1.4 Disposition

Inledningsvis kommer jag att redogöra för huvuddragen i ACF gällande värderingars roll i policyprocessen, synen på policyförändring och policyinlärning. Jag kommer därefter att gå in på den empiriska analysen, där jag kommer att operationalisera de tre kategorierna av värderingar i fråga om Socialdemokraternas syn på fristående skolor. Efter det kommer jag att redogöra

för hur dessa värderingar har tagit sig i uttryck hos Socialdemokraterna vid tre tidpunkter 1991-92, 1996 samt 2002. Därefter kommer Socialdemokraternas argumentation att ställas mot den borgerliga koalitionen. Slutligen kommer jag att analysera i vilken utsträckning Socialdemokraternas policy har förändrats och i vilken utsträckning dessa eventuella förändringar är ett resultat av policyinlärning mellan koalitioner.

2 Teori: Advocacy Coalition Framework

Jag kommer i detta kapitel att redogöra för huvuddragen i Advocacy Coalition Framework. Till att börja med kommer jag att redogöra för och ge exempel på hur de värderingar, som ligger till grund för olika policies grupperas inom teorin, för att sedan kort beskriva vad som krävs för att värderingarna ska förändras. Avslutningsvis kommer jag att redogöra för vilken roll policyinlärning spelar för policyförändringar och varför denna som regel är en såväl en ovanlig som långsam företeelse.

2.1 Policy som ett uttryck för aktörers värderingar

I Advocacy Coalition Framework likställs och definieras en policy med subsystemets och dess aktörers och koalitioner bakomliggande värderingar. Värderingarna innefattar prioriteringar av olika värden och mål samt olika strategier rörande vilka medel som krävs för att uppnå dessa värden eller mål. Värderingar är inte bara ett uttryck för aktörers ekonomiska, politiska eller personliga intressen. De anses istället vara mer komplexa och skiljer sig åt för varje enskilt fall. (Sabatier, 1987 s 663f, Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 119, 131) Genom att kartlägga värderingarna bakom en policy kan man utläsa vilket inflytande olika koalitioner och information har haft över tid. Värderingarna delas in i en trefaldig hierarki baserad dels på deras styrka och förändringsmöjlighet, dels deras räckvidd, i betydelsen hur många enskilda sakfrågor värderingarna omfattar. Dessa tre kategorier benämns deep core, policy core och secondary aspects¹. De två senare återfinns inte bara inom koalitioner utan också i regeringars politiska program. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 118, 132f)

Den innersta kärnan av värderingar, som ligger till grund för de andra kategorierna, utgörs av deep core-värderingar. Dessa värderingar spänner över samtliga policy subsystem, det vill säga, de är inte knutna till specifika sakfrågor. De tas för givna, diskuteras inte och är mycket svåra att förändra. Det är på denna

¹ Jag kommer, i brist på lämplig svensk översättning, att använda mig av de engelska benämningarna för de olika kategorierna av värderingar.

nivå som vi hittar värderingar hemmahörande på den politiska höger-vänster-skalan. Konkret rör det sig om värderingar gällande människosyn, och prioriteringar av abstrakta värden såsom frihet, jämlikhet och säkerhet liksom omfördelningen av välfärdsresurser. Prioriteringen av värderingar och fördelningsvärderingarna ligger i sin tur till grund för och definierar de övergripande policymålen. Även faktorer knutna till identitet, såsom kön, yrke och religion inkluderas i deep core-värderingarna. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 131f, 121)

Den andra kategorin av värderingar, policy core, innefattar värderingar som är knutna till en specifik sakfråga. Dessa värderingar är både av empiriskt och normativt slag och handlar om vilka strategier som ska tillämpas för att nå policymålen. Bland de normativa värderingarna återfinns ståndpunkter rörande rangordning och orientering av värden, liksom omfördelningen av välfärd. Bland de empiriska värderingarna återfinns värderingar rörande ett specifikt problem, såsom hur allvarligt problemet är och vad som orsakar det. Här finns också ställningstaganden rörande konkreta strategier, såsom hur maktfördelningen mellan olika samhällseliga sfärer och nivåer ska utformas. Hur ska makten fördelas mellan politik och marknad respektive mellan den lokala och nationella nivån? Även värderingar gällande vilka policy-instrument, huruvida problemet är politiskt till sin natur, i vilken utsträckning experter respektive valda representanter ska delta i processen och vissa mer stabila policy-preferenser faller in under kategorin policy core-värderingar. (ibid. s 133)

Den tredje kategorin, secondary aspects innefattar policy-preferenser med en kvantitativ komponent. Hur mycket och i vilken utsträckning ska olika åtgärder tillämpas för att man ska komma tillrätta med om särskilda problem eller aspekter av en sakfråga? Här återfinns uppfattningar om hur allvarliga dessa problem är, uppfattningar om orsak-verkan förhållanden knutna till dessa aspekter, samt värderingar rörande hur framgångsrik den nuvarande policyn är. Merparten av budgetbeslut, lagstiftningsärenden och dylikt faller in under denna kategori. (ibid.)

Inom ACF anses individer och aktörer vara begränsat rationella i instrumentellt avseende. Detta innebär att policymålen anses vara viktigare att uppfylla än att envist hålla fast vid tillämpningen av vissa strategier och instrument. Av det faktum att värderingarna i deep core ligger till grund för de övriga kategorierna, tillsammans med den stabilitet som tillskrivs de två djupare kategorierna av värderingar, följer att policyförändring liksom policyinlärning sker i små steg. Förändringar sker i första hand i sekundära aspekter, i andra hand i policy-core- värderingar och mycket sällan i de övergripande policymålen. (ibid. s 147)

För att förändra policy core-värderingar krävs att händelser utanför policyprocessen inträffar, exempelvis att den allmänna opinionen eller ekonomiska förhållanden förändras. Därtill kan policy core-värderingar förändras som ett resultat av att allvarliga interna motsägelser eller att ens värderingar innehåller felaktiga kausala antaganden, som inte bekräftas i verkligheten. (Sabatier, 1987 s 665f, Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 147f). De

sekundära aspekterna förändras som en följd av ny information eller av strategiska skäl. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 122).

2.2 Policyinläring

Policyinläring ses som en viktig källa till policyförändring. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 154) I ACF definieras policyinläring som en förändring av beteende, alternativt värderingar som är relativt bestående och innebär att man vinner kunskap om, eller reviderar sina värderingar. Detta manifesteras i en förändrad uppfattning om den nuvarande policyn, och, omvänt, en modifierad uppfattning om vilka följder en annorlunda policy skulle kunna få. Policyinläring kan resultera i en ökad och eventuellt förändrad kunskap om specifika aspekter i sakfrågan knutna till ett specifikt problem, vad som orsakar detta problem, samt om policyn som helhet. Processen sker som en följd av erfarenheter av den nuvarande policyn eller ny information. Policyinläring kan ta sig i uttryck på olika sätt. I första hand ses den som en process som syftar till att befästa de redan etablerade värderingarna, inte till att revidera dessa. (ibid. s 123, 145) Visserligen kan policyinläring resultera i att aktörer anammar någon av opponenternas värderingar som svar på problem och motsättningar i de egna värderingarna. (Jenkins-Smith & Sabatier i Sabatier, 1993 s 42f) Likaså kan policyinläring syfta till att få en ökad förståelse för faktorer som definieras som viktiga av motparten, som inte delar samma värderingar. Men detta sker i första hand för att bättre kunna bemöta motpartens argument. Liksom är fallet med policyförändring så sker policyinläring och revidering av värderingar i möjligaste mån i secondary aspects, inte i deep core eller policy core. (Sabatier, 1988 s 150) Ett skäl till detta, utöver den stabilitet som tillskrivs de två senare typerna av värderingar, är att värderingarna i secondary aspects är empiriska, till skillnad från policy core, där merparten av värderingarna är uttalat normativa. Den empiriska komponenten gör värderingarna mottagliga för förändringar grundade på ny information om (den empiriska) verkligheten. (Jenkins-Smith & Sabatier i Sabatier, 1993 s 44)

Eftersom advocacy coalitions definieras utifrån sina gemensamma värderingar, och att det omvänt är dessa värderingar som skiljer sig åt mellan olika koalitioner, så är policyinläring mellan koalitioner en ovanlighet. Policyinläring mellan koalitioner är beroende av tre faktorer.

För det första får skillnaden mellan de olika koalitionernas värderingar och därmed konfliktnivån, inte vara för hög. Ju större skillnaderna är desto större upplevs hotet mot koalitionens grundläggande principer. Man går då i försvarsställning och möjligheten att föra en dialog försvåras. Detta gäller framför allt när värderingarna i deep core och policy core hotas. En medelhög konfliktnivå stimulerar däremot till förändring i värderingar och policyinläring mellan

koalitioner. I detta fall står secondary aspects hos endera koalitionen i motsats till den andra koalitionen policy core-värderingar. Alternativt är konflikten i sin helhet koncentrerad till sådana secondary aspects som ses som viktiga av båda koalitioner (ibid. s 50).

För det andra krävs att det finns några gemensamma beröringspunkter mellan de olika koalitioner vad gäller källor till teorier och data rörande sakfrågan. Det är teorier och data som utgör utgångsläget mot vilket olika policyinstrument och strategier värderas. Om det råder stor samsyn inom policy-subsystemet på dessa punkter och dessutom policy-mål och -värderingar anses vara allmänt vedertagna är också villkoren för att policyinläring mellan koalitioner ska äga rum mer fördelaktiga. Därtill minskar osäkerheten och oenigheten ju mer tid och resurser som läggs ner på att analysera en sakfråga. Omvänt gäller att ”nya” sakfrågor innehåller fler och större osäkerhetsmoment. I verkligheten finns dock ofta ett betydande osäkerhetsmoment vad gäller exempelvis kausala förhållanden mellan företeelser. Ofta förekommer också motstridiga teorier gällande sakfrågan eller specifika aspekter på denna. Dessa faktorer försvårar policyinläring mellan koalitioner. (Jenkins-Smith & Sabatier i Sabatier, 1993 s 50f)

För det tredje krävs att ett öppet forum existerar där experter från olika koalitioner aktivt kan delta, debattera och utbyta erfarenheter. (ibid s 55)

2.2.1 Policyinläring som en kognitiv process

Policyinläring är i stor utsträckning en kognitiv process. Detta gäller inte minst för policyinläring mellan koalitioner och tar sig uttryck på två sätt. För det första tolkas information selektivt, i linje med uttolkarens grundläggande värderingar. Som en följd av tidsbrist tillämpas heuristiska tolkningar av situationer och företeelser, där verkligheten förenklas i enlighet med aktörers policy core-värderingar. Detta resulterar i att eventuella förändringar i policyn följer de bakomliggande värderingarna. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 123, 131)

För det andra finns en i stor utsträckning ideologisk förklaring till den småskaliga policyinläringen. Företeelsen går under benämningen devil shift och har sin utgångspunkt i att aktörer tenderar att uppfatta sig själva och sina allierade som svagare än de faktiskt är. Omvänt ses motparten och med allierade som starkare än de faktiskt är. Denna bild tenderar att förstärkas ju större de ideologiska skillnaderna är mellan parterna. Följaktligen återfinns devil shift i större utsträckning i situationer som präglas av en stark konflikt eftersom de ideologiska skillnaderna mellan parterna då blir tydliga och viktiga. I konflikter där de ideologiska skillnaderna är av mindre betydelse så minskar också graden av feltolkning av motparten. Devil shift tenderar dessutom att vara självgenererande. Detta tar sig i uttryck i en negativ spiral där uppfattningen av opponenter som elak och tvivelaktig styr ens eget handlande i en negativ och tvivelaktig riktning.

Därmed styrs också opponentens handlande i samma riktning. Eftersom misstron om motparten förstärks då de bekräftas fortsätter spiralen. (Sabatier et al, 1987 s 454, 471)

Feltolkningen av motparten sker i tre avseenden: i tolkningen av motpartens motiv, beteende och inflytande. De två första aspekterna rör feltolkningar av motpartens motiv och värderingar och är grundad på det faktum att aktörer tror på sina egna värderingar och antaganden om hur världen fungerar. När motparten förespråkar andra typer av värderingar och motiv grundande på samma information, betraktas dennes värderingar med skepsis. Motpartens motiv uppfattas som tvivelaktiga, värderingarna som felaktiga och personen i fråga som opålitlig. (ibid. s 451f) Den tredje aspekten av devil shift tar sig i uttryck i tendensen att överdriva motpartens möjlighet att utöva inflytande. Skälet till detta är att man är medveten om motpartens segrar, men ovetande om dennes förluster. Detta resulterar i att man tenderar att överdriva sina egna svagheter och över-skattar motpartens styrka. (ibid. s 453)

3. Operationalisering av värderingar

För att jag ska kunna besvara min frågeställning med hjälp av Advocacy Coalition Framework krävs att jag operationaliserar de kategorier av värderingar som teorin vilar på, i fallet Socialdemokraterna och friskolor. Frågan om friskolor kan betraktas som en enskild sakfråga. Samtidigt så kan inställningen till fristående skolor inte helt särskiljas ifrån andra, relaterade frågor som val av skola och frågor rörande profilering och differentiering² (Shüllerqvist i Englund 1996 s 76). Dessa frågor innefattar ställningstaganden såväl i utbildningspolitikens generellt liksom ställningstaganden rörande fristående skolor. Detta medför att min analys av Socialdemokraternas argumentation i friskolefrågan oundvikligen kommer att innefatta även frågor som berör utbildningspolitiken som helhet.

Inom kategorin deep core ryms, som tidigare nämnts, värderingar som inte är begränsade till den enskilda sakfrågan. Här återfinns de ideologiska prioriteringarna av olika värden. Här hittar vi värderingar om statens roll i utbildningssystemet, och, omvänt, hur man ser på behovet av fristående skolor. Hur stor andel fristående skolor ska finnas i förhållande till andelen offentliga skolor och vilka utbildningspolitiska skäl anges för detta ställningstagande? Här återfinns också värderingar om vad som definieras som en god skola.

Inom policy core hittar vi värderingar som är knutna till den enskilda frågan: fristående skolor. De innefattar de tekniker och strategier som krävs för att uppnå målen såsom de definieras enligt deep core-värderingarna. Policy core innefattar regler för godkännande av fristående skolor, liksom regler för beviljande av bidrag. Därtill hittar vi värderingar kring effekterna av valfrihet mellan offentliga och fristående skolor, vilket slags finansiering som ska tillämpas för fristående skolor, vem som ska utvärdera de fristående skolorna och varför, samt frågan om elevavgifternas vara eller icke vara.

Secondary aspects, slutligen, har även de att göra med tekniker, men här handlar det om graderingar i specifika aspekter av sakfrågan, inte vilken typ av teknik som ska användas. Här finns värderingar rörande exempelvis nivån på bidrag och avgifter till fristående skolor, hur många elever den fristående skolan ska omfatta.

² Differentiering berör frågan hur gemensam skolan ska vara, hur stor frihet som ska ges för att välja olika inriktningar (Valfrihet och dess effekter inom skolområdet, 2003 s 154). Profilering kan ses som en form av differentiering (Schüllerqvist i Englund, 1996 s 84)

4 Socialdemokraternas värderingar: tidigt 1990-tal

Nästa steg i min uppsats blir att analysera den Socialdemokratiska regeringens inställning till friskolor vid de tre tidpunkterna: 1991, 1996 respektive 2002. I linje med teorin kommer jag att gruppera värderingarna efter vilken kategori de tillhör.

4.1 Deep core-värderingar: likvärdighet, närhetsprincip, en sammanhållen skola

Definitionen på vad som utgör en god skola bärs upp av tre normativa principer som fastställer målen för skolpolitiken: Likvärdighetsprincipen, närhetsprincipen och värdet av en sammanhållen skola. Principerna, som manifesterar de värderingsprioriteringar som ingår i deep core är giltiga för utbildningspolitiken som helhet. Närhetsprincipen är visserligen tillämplig enbart när det gäller de offentliga skolorna. Likväl har den, tillsammans med de två övriga principerna, konsekvenser för partiets inställning till och argumentation kring fristående skolor.

Den första principen, om en likvärdig utbildning för alla, går bortom en föreskrift om alla individers lika möjligheter till att även omfatta rättigheten till en likvärdig utbildning. Denna princip får inte begränsas eller försvåras av elevens geografiska hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden eller kön. Dessa faktorer får inte heller utgöra grund för särbehandling. Skolan är därtill skyldig att tillhandahålla extra stöd till de elever som är i behov av det. Det betonas dock att en likvärdig utbildning inte är synonymt med en likformig utbildning. Tvärt om finns utrymme för anpassning av undervisningen i såväl pedagogik som ämnesprofilering och organisation. (Prop. 1990/91:18 s 27f) Profileringen ses som något positivt, kvalitetshöjande, utvecklande och ett sätt att tillmötesgå anställdas, föräldrars och elevers krav på förändringar av verksamheten (Mot 1991/92:Ub62 Grundskolan måste utvecklas fortlöpande). Principen om rätten till likvärdig utbildning är därtill nära knuten till jämlikhet. Tack vare denna försäkras skolans socialt utjämnande funktion: elever får lika erfarenheter och kunskap vilket i ett senare skede ger dem lika möjligheter att välja fortsatt utbildning och yrke (Mot 1991/92:Ub255 1.1 Skolan är hela samhällets angelägenhet)

Den andra principen rör elevers val av skola. Visserligen ska elevens önskemål tillgodoses så långt detta är möjligt i ekonomiskt och praktiskt hänseende. Dock är detta underordnat närhetsprincipen: att elever i första hand ska placeras i den skola som ligger närmast hemmet. En elevs val av skola får inte negativt inverka på en annans elevs grundläggande rätt att placeras i den skola som ligger närmast hemmet. Likvärdighetsprincipen tillsammans med uppföljning och utvärdering medför att kvalitetsskillnader mellan skolor blir små eller obetydliga. Detta förstärker närhetsprincipens ställning som skäl för val av skola och man räknar inte heller med att möjligheten att välja en annan skola kommer utnyttjas i någon större utsträckning. Behovet av att välja skola blir således minimalt. (Prop. 1990/91:115 s 59)

För det tredje betonas värdet av en sammanhållen skola. Detta kännetecknas av att elever med olika bakgrund, kulturer och värderingar arbetar tillsammans. Denna princip är nära knuten till skolan som demokratiskapande institution. Mötet med människor med annorlunda värderingar bidrar till att skapa en gemensam referensram och en respekt och förståelse för sina medmänniskor. (Mot 1991/92:Ub62 Grundskolan för alla)

Vad gäller finansiering av skolan så motsätter partiet sig ett system med skolpeng. Skälet härtill är tvåfaldigt. För det första strider förfarandet mot det kommunala självstyret För det andra är skolpengen inte individanpassad och därmed går den stick i stäv med principen om likvärdig utbildning. Att individanpassa skolpengen innebär dock ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten (Mot 1990/91:Ub225 Skolans finansiering)

Ett genomgående resonemang för Socialdemokraternas skolpolitik och syn på fristående skolor, är att de skäl som den borgerliga regeringen för fram för att stärka de fristående skolornas ställning: en alternativ pedagogik, föräldrainflytande och valfrihet, alla är alternativ som i hög grad tillgodoses av det offentliga skolväsendet. Detta, tillsammans med möjligheten att välja skola inom ramen för det offentliga skolväsendet, innebär att behovet av fristående skolor kommer att minska. De spelar visserligen en viktig roll i att genom exempelvis sin alternativa pedagogik förse grundskolan med värdefulla erfarenheter, och således vara kompetent till de offentliga skolorna, men deras roll har minskat i betydelse (Mot 1991/92:Ub62, Grundskolan måste utvecklas fortlöpande) Andelen fristående skolor ska således utgöra undantag i ett huvudsakligen offentligt drivet utbildningsväsende. Men friskolor ska accepteras, på grundval av dels en respekt för föräldrars rätt att välja skola till sina barn, dels på grund av de skyldigheter Sverige har i fråga om att uppfylla internationella konventioner. (Mot 1991/92:Ub62 Fristående skolor)

4.2 Policy core: valfrihetens effekter och kommunens roll

Deep core-värderingarna om likvärdig utbildning och en sammanhållen skola är högt prioriterade i Socialdemokraternas skolpolitik. Såväl principen om likvärdig utbildning som värdet av en sammanhållen skola ses som överordnade värdet av valfrihet. (ibid. Fristående skolor) Detta får konsekvenser för inställningen till fristående skolor.

De effekter som följer av en rättighet att välja mellan offentliga och fristående skolor bekräftar partiets värdering att utbildningssystemet i huvudsak ska vara offentligt. Denna värdering understöds för övrigt av Socialdemokraternas agerande i skolpolitiken under mandatperioden närmast före den borgerliga regeringens maktövertagande. Visserligen drev partiet igenom åtgärder som stärker de fristående skolornas ställning. Samtidigt infördes, via decentraliseringen av skolan, ökade möjligheter för pedagogisk och innehållslig profilering av de kommunala skolorna. (Mot 1990/91:Ub62 Grundskolan måste utvecklas fortlöpande, Prop. 1990/91:118 s 104f) De senare bidrar indirekt till att motverka och minska behovet av fristående skolor. Detta får ses som ett uttryck för att man vid denna tidpunkt föredrar valfrihet definierat som möjligheten att välja mellan olika offentliga skolor, och att man har en mer negativ syn på valfrihet mellan offentliga och fristående skolor. (Shüllerqvist i Englund, 2004 s 75, jmf Valfrihet och dess effekter inom skolområdet 2003 s 32)

Valfrihet, i betydelsen frihet att välja mellan offentliga och fristående skolor, betraktas med en viss skepticism, eftersom valfriheten i viss mån står i motsatsförhållande till såväl likvärdig utbildning som värdet av en sammanhållen skola. I båda fallen fallet ses valfrihetens segregeringseffekter som problematiska. De fristående skolorna verkar segregeringseffekter i så motto att de indirekt kan välja sina elever. Valfriheten finns i realiteten endast för vissa grupper. Segregeringen har sin orsak i regleringar kring finansiering, närmare bestämt bestämmelser rörande bidrag och avgifter. Finansieringen, i form av en enhetlig skolpeng, strider mot principen om en likvärdig utbildning, då systemet bidrar till att de fristående skolorna överkompenseras, på bekostnad av de kommunala skolorna. (Mot 1990/91:Ub62 Regeringens förslag till resurser till fristående skolor) Som följd av värderingen att skolan ska utgöra en institution som bygger broar mellan olika kulturer ses friskolor med en speciell ämnesprofil eller konfessionell profil som ett något negativt, då dessa bidrar till ett segregerat skolväsende. Socialdemokraterna motsätter sig även elevavgifter. Dessa verkar segregeringseffekter, även när det rör sig om låga avgifter. Om man tillåter elevavgifter förlorar möjligheten att välja skola sin trovärdighet. (Mot 1990/91:Ub225 Privata skolor) Vidare ser Socialdemokraterna privatiseringen av skolan, som sker då man etablerar fristående skolor, som ett nollsummespel för eleverna. Istället för att öka föräldrars och elevers valmöjligheter reduceras dessa, eftersom möjligheten att välja mellan olika kommunala skolor minskar. (Mot 1991/92:Ub62 Fristående skolor) En alltför omfattande andel fristående skolor kan även äventyra utbildningens allsidighet, varför stöd till fristående gymnasieskolor bör beviljas

med stor restriktivitet (mot 1992/93:Ub164 Fristående skolor över grundskolenivå).

Ett annat problem är att kommunens roll, inflytande och ansvar i sammanhanget är för liten. Man menar att inte bara Skolverket, utan även kommunen, ska delta i tillsyn, uppföljning och utvärdering av de fristående skolorna. Skolans ska vara skyldig att medverka i denna uppföljning och utvärdering. (Mot 1990/91:Ub255 Även kommunen ska genomföra tillsyn, uppföljning och utvärdering av fristående skolor) Argumentet för detta är att de kommunala politikerna har en bra kunskap om skolsituationen i kommunen och möjlighet att föra en dialog med berörda intressenter på området. (ibid. Privata skolor) Kommunen ska därtill ha en avgörande röst i beslut om nyetablering av en fristående gymnasieskola. Likaså ska kommunen ansvara för att fastställa skolans behov av ekonomiska bidrag. (Mot 1992/93:Ub164 Fristående skolor över grundskolenivå) De fristående skolorna ska dessutom ingå i kommunens skolplan vilket medför att de sorterar under kommunens mål med sin skolpolitik. (Mot 1991/92:Ub62 Regeringens förslag till resurser till fristående skolor)

Givet de fristående skolornas segregrande effekter och de negativa följder som en etablering av fristående skolor får för de kommunala skolorna, så blir i förläningen även valfriheten som sådan, definierad som rätten att välja mellan offentliga och fristående alternativ, något som står i motsats till principen om en likvärdig utbildning.

4.3 Secondary aspects: regleringar kring bidrag

Som nämnts ovan menar Socialdemokraterna att bestämmelserna om bidragen till fristående skolor har flera brister. För det första finns ingen skyldighet för den fristående skolan att erbjuda särskilt stöd till de elever som är i behov av det, vilket verkar i segregrande riktning (Mot 1990/91:Ub62 Regeringens förslag till resurser till fristående skolor) Att skolan är skyldig att förse elever med behov av det med särskilt stöd i olika former är en av komponenterna i begreppet likvärdig utbildning. Finansieringssystemet för fristående skolor står alltså i detta avseende i motsats till principen om en likvärdig utbildning för alla.

För det andra innebär gällande regler, där fristående skolor tilldelas ett bidrag som motsvarar 85 procent av den kommunala skolans genomsnittskostnad, att de fristående skolorna överkompenseras på de kommunala skolornas bekostnad. Socialdemokraterna argumenterar således för att nivån på bidraget bör sänkas så att de fristående och de kommunala skolorna konkurrerar på samma villkor. (ibid, Mot 1992/93:Ub164 Fristående skolor på grundskolenivå).

Slutligen uttrycks också en önskan om att det ska ställas krav på ett minsta antal elever i en friskola för att skolan ska beviljas bidrag (Mot 1992/93:Ub164 Skola – fristående skola).

5 Socialdemokraternas värderingar efter den borgerliga regeringen

När Socialdemokraterna kommer tillbaka till makten efter 1994 ser man det nödvändigt att agera i friskolefrågan. Som ett första steg sänks den garanterade bidragsnivån till 75 procent (Prop. 1994/95:157 s 1), som är den nivå som förordats av partiet även vid den förra tidpunkten.

En större friskolereform läggs fram i propositionen 1995/96:200, Fristående skolor m. m. En andra proposition läggs fram 2001. Den behandlar huvudsakligen regleringar som berör fristående särskolor, fristående gymnasiesärskolor och fristående gymnasieskolor. (Prop 2001/02:35) Det är dessa två propositioner som blir föremål för min analys av Socialdemokraternas friskolepolicy efter den borgerliga regeringen.

Jag kommer i det följande, i syfte att undvika eventuella upprepningar, att koncentrera mig på de förändringar jag kan se i Socialdemokraternas argumentation. Detta kan innebära såväl förändringar i form av ny argumentation liksom ett starkare förespråkande för sin tidigare policy (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 123).

5.1 Deep core: friskolornas roll i utbildningssystemet

I den första propositionen som läggs fram efter regeringsskiftet framförs ett intressant resonemang där de fristående skolorna anses ha en "självklar plats" i det svenska utbildningssystemet (Prop 1995/96:200 s 36, Prop 2001/02:35 s 29). Detta ska sättas i relation till partiets tidigare antagande att de fristående skolorna bör, och kommer att, minska i omfattning. Något sådant resonemang återfinns inte här. Dock poängteras fortfarande ambitionen att ha ett i huvudsak offentligt utbildningssystem. (Prop 2001/02:35 s 29) Partiet närmar sig således sina borgerliga motparter i det avseendet att man numera definierar och positivt värderar valfrihet inte bara som ett val inte bara mellan offentliga alternativ utan också mellan offentliga och fristående alternativ. Likväl anammar man inte den borgerliga koalitions politik. Tvärt om argumenterar man för regleringar som i många avseenden skärper villkoren för de fristående skolorna. Restriktioner införs i såväl aspekter direkt knutna till valfriheten, uttryckt i skärpta regler för godkännande och nya regler för beviljande av bidrag.

5.2 Policy core: valfrihet och likvärdig utbildning

Liksom vid den förra tidpunkten betonas vikten av en likvärdig utbildning för alla och värdet av en sammanhållen skola. Men den tidigare berörda motsättningen mellan valfrihet och likvärdig utbildning har till viss del förändrats. Det betonas att fristående skolor bidrar till en mångfald, något som i sig är positivt och ”står inte i motsats till likvärdighet eller god kvalitet” (Prop. 1995/96:200 s 37). Istället betonas mångfaldens betydelse för utveckling och pedagogisk förnyelse. Även det stora föräldraengagemanget som återfinns hos de fristående skolorna ses som positivt. Konkurrens och valfrihet ses dessutom som stimulerande för skolutveckling. (ibid.) Inget av resonemangen är nytt. Däremot är prioriteringen av dem delvis ny i frågan om fristående skolor. De positiva effekterna får en något mer framskjuten plats än i tidigare dokument. Värdena valfrihet och likvärdig utbildning ses inte längre som oförenliga. Även om de tidigare identifierade problemen gällande valfrihetens effekter kvarstår kan dessa bemötas och regleras bort. Dessa regleringar innehåller, från de fristående skolornas synvinkel, flera restriktioner. Partiets argumentation förändras därmed inte i sak. Istället preciseras och utvecklas tidigare ställningstaganden.

Exempelvis anges rätten till en likvärdig utbildning som huvudskäl för att införa ett ökat kommunalt inflytande, liksom för att fristående skolor ska bli skyldiga att erbjuda undervisning i hemspråk, samt att valfriheten ska vara reell. Det sistnämnda innebär att en elevs rätt att välja en fristående skola får inte resultera i att andra elevers rätt att välja en kommunal skola inskränks. Kravet på att fristående skolor ska efterleva de demokratiska värderingar som utgör grunden för vårt samhälle står fast och preciseras. Fristående skolor ska följa samma värdegrund som de offentliga skolorna. (Prop 1995/96:200 s 37f, 46f) Partiet argumenterar vidare för att kravet att den fristående skolan ska vara öppen för alla ska lagstadgas. Detta ses som en åtgärd mot segregering och en garanti för reell valfrihet. (ibid. s 39, 42)

Vad gäller finansieringen så avskaffas de av den borgerliga regeringen införda schabloniserade bidragen, till förmån för ett system där bidragen är behovsrelaterade. Bidragen beräknas efter skolans åtaganden och elevernas behov. (Prop 1995/96:200, Prop 2001/02:35 s 49).

Även kommunens förstärkta roll preciseras i form av skärpta regleringar när det gäller uppföljning och utvärdering. Kommunen ska numera vara skyldig att följa upp och utvärdera de fristående skolorna. De fristående skolorna blir skyldiga att delta i denna utvärdering, men det är upp till kommunen att bestämma i vilken utsträckning detta ska ske. De fristående skolorna blir även skyldiga att ge kommunen insyn i sin verksamhet. Som motiv för detta framförs att rätten till likvärdig utbildning förutsätter att utbildningens kvalitet kan bedömas av kommunerna. Vidare ger det kommunen ett bättre bedömningsunderlag för skolans bidragsbehov. Därtill skapar det också förutsättningar för samarbete och utbyte av erfarenheter mellan kommun och fristående skolor. (Prop 1995/96:200 s 66, Prop 2001/02:35 s 59ff)

Samtliga av ovan nämnda aspekter utgör strategier som går helt i linje med tidigare argumentation. Det finns dock även vissa mindre nyheter i partiets argumentation.

Det tidigare förankrade antagandet att avgifter verkar segregande och strider mot principen om likvärdig utbildning återfinns i de båda propositionerna och mynnar ut i konkreta åtgärder. Man argumenterar för att det ska införas sanktioner mot de fristående grundskolor som bryter mot förbudet att ta ut avgifter för sin utbildning. Skolverket ska då återkalla den fristående skolans bidrag. (Prop. 1995/96:200 s 57) Detta är en skärpning av partiets tidigare argumentation.

Lärarna ska ha därtill ha behörighet för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Om dessa krav inte uppfylls godkänns inte den fristående skolan och får därmed inte bedriva verksamhet. (ibid. s 36f)

Vad gäller segregationen så har partiets argumentation ändrats något. 1991 framhölls att fristående skolor och segregation är två företeelser som samverkar. I den proposition som läggs fram 1996 framhålls att man avser att utreda ”problematiken kring den segregation som *kan* bli följden av att alltfler skolor bildas med inriktning mot en avgränsad grupp inom det svenska samhället.” (Prop. 1995/96:200 s 41, min kursivering) Här betonas en osäkerhetsaspekt: kausaliteten mellan en utpräglad profilerad skola och segregation är inte längre självklar. Vidare är det intressant att se inte bara till det som sägs, utan även till det som inte sägs. I propositionen presenteras inga bevis för att sambandet mellan profilering och ökad segregation stämmer.

Rutinerna kring godkännande och beviljande av bidrag till fristående skolor förändras. Detta ska numera skötas av en nämnd inom Skolverket, med representanter från staten, kommunen och fristående skolor. (Prop. 2001/02:35 s 45)

5.3 Secondary aspects: kommunens roll, godkännande och avgifter

I linje med partiets tidigare ställningstaganden får kommunen dels ett stärkt inflytande, dels preciseras kommunens befogenheter vad gäller dess inflytande över beviljandet av bidrag till fristående skolor. Kommunens roll ändras dock något. Under 90-talet argumenterade partiet för att kommunen skulle ha ett avgörande inflytande då beslut togs om bidrag till fristående gymnasieskolor, i så motto att kommunen kunde avstyra detta genom att peka på att nyetableringen medförde negativa följder för kommunen (Mot 1992/93:Ub164 Fristående skolor över grundskolenivå). 1996 argumenterar fortfarande för att kommunen ska ha inflytande över besluten om bidrag. Kommunen har dock numera bara

yttranderätt i frågan om beviljande av bidrag. Dock har denna yttranderätt utökats och gäller numera för nyetableringar av alla slags fristående skolor. (Prop. 1995/96:200 s 53, Prop 2001/02:35 s 38) Kommunens inflytande har å ena sidan stärkts, å andra sidan försvagats. Minskningen av inflytande tar sig i uttryck att det är Skolverket som slutligen ska avgöra om de konsekvenser som kommunen pekar på gör det befogat att vägra bidrag till den fristående skolan. Vidare preciseras förutsättningarna för att kommunen ska kunna stoppa bidraget till en fristående skola. Detta kan ske då den fristående skolan medför att en kommunal skola tvingas lägga ner sant att detta för till följd att elevers avstånd till skolan ökar avsevärt. Dock betonas att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. (Prop. 1995/96:200 s 53, 58)

Strikt tolkat handlar det sistnämnda om en förändring i fördelningen av makt mellan lokal och nationell nivå. Dock kvarstår faktum att det är kommunen som ska visa på att den fristående skolans verksamhet skulle få påtagligt negativa konsekvenser för kommunen. Från kommunens sida handlar det om en gradvis minskning av inflytande, varför jag anser att förändringen kan karakteriseras som en förändring i secondary aspects.

Argumentationen kring negativa följder belyser vikten av att den tidigare nämnda närhetsprincipen upprätthålls, samt att man fortfarande delvis ser konkurrensen mellan offentliga och fristående skolor som ett nollsummespel. Det senare kommer indirekt till uttryck i konstaterandet att det faktum att kommunens ökade inflytande kan bidra till att främja samarbete mellan kommunen och de fristående skolorna, något som kan gynna hela skolverksamheten (ibid. s 55).

Nyheter återfinns även vad gäller reglerna för godkännande av fristående skolor. Det tidigare kravet om ett lägsta elevantal för friskolor kvarstår. När det först framfördes, under den borgerliga regeringen (1993) hade det till syfte att skolor med för få elever inte skulle tilldelas bidrag från kommunen (mot 1992/93:Ub164 Skola – fristående skola). Nu tas det som ett villkor för att den fristående skolan över huvud taget ska bli godkänd. (Prop. 1995/96:200 s 47) Även detta anser jag vara en förändring i secondary aspects, eftersom godkännande och bidrag hänger så starkt samman. Det stora flertalet av de verksamma fristående skolorna tar också emot kommunala bidrag, varför man får anta att förändringen är marginell. Det rör sig om en marginell förändring av Socialdemokraternas policy, men likväl en förändring i skärpande riktning.

Slutligen argumenterar man för att förbudet mot avgifter ska utökas till att också gälla fristående sarskolor, fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesarskolor. Dessutom breddas begreppet avgift till att även omfatta så kallade indirekta avgifter. Med detta förstås avgifter som tas ut i samband med registrering och ansökan. (Prop 2001/02:35 s 32f)

6 *Förutsättningar för policyinläring*

Som nämnts ovan är policyinläring mellan koalitioner beroende av bland annat hur hög konfliktnivån mellan respektive koalitions värderingar är samt i vilken utsträckning man har gemensamma källor till de fakta som ligger till grund för olika policybeslut. Därtill försvåras policyinläring av att aktörer tillämpar en selektiv tolkning av information i enlighet med deras värderingar samt att de tenderar att misstro sina motparter. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 131) Jag kommer att dela in följande stycke i dessa två underavdelningar. Jag kommer inte att göra någon åtskillnad mellan de argument som framförs av den borgerliga regeringen och de senare dokument som senare läggs fram av endast tre av de borgerliga partierna. Skälet till detta är att argumentationen i princip är identisk vid de två tidpunkterna.

6.1 *Konfliktnivå*

Principen om rätten till en likvärdig utbildning, liksom närhetsprincipen, är värderingar som delas även av de borgerliga partierna. Däremot finns skillnader i såväl tolkning som prioritering av principerna, vilket slår igenom i respektive parts ställningstaganden i fråga om fristående skolor. Här visar Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen upp två till viss del mycket olika beskrivning av samma verklighet.

När det gäller principen om likvärdig utbildning identifierar inte de borgerliga partierna den motsättning som Socialdemokraterna ser mellan en starkt utvecklad valfrihet, och därmed ett starkt utvecklat friskoleväsende och likvärdighet. För de borgerliga partierna är profilering och differentiering en självklar komponent i begreppet likvärdig utbildning. De fristående skolorna, tillsammans med en ökad valfrihet, blir självklara medel för att uppnå en likvärdig utbildning. Att verka för ett ökat antal friskolor, och till och med ha ambitionen att bryta upp det offentliga skolmonopolet (Prop. 1992/93:230 s 8, 27), blir därmed en självklar strategi.

Med motiveringen att skapa största möjliga valfrihet ifrågasätter de borgerliga partierna den för Socialdemokraterna så centrala närhetsprincipen. Tvärt emot vad Socialdemokraterna anser så menar de borgerliga partierna att det inte är närheten till skolan som är den avgörande faktorn för valet av skola. Individens förutsätts göra ett aktivt val och närhetsprincipen ska tillämpas i undantagsfall. Det är elevens val, inte det geografiska avståndet till skolan, som ska vara avgörande.

(ibid. s 3, 28) Detta visar upp en helt annan verklighetsbeskrivning än den Socialdemokraterna vill göra gällande.

Motsättningar finns även i de värderingar som sorterar undre policy core och distributiv rättvisa, det vill säga i frågan om hur de fristående skolorna ska finansieras. Den borgerliga koalitionen har en helt annan uppfattning om hur bidragen till de fristående skolorna ska beräknas. De förordar ett system med en enhetlig skolpeng samt att bidrag ska beviljas per automatik till en fristående skola som har blivit godkänd. Ett system där bidragen beräknas i varje enskilt fall riskerar att utmytna i ett scenario där kommunen medvetet driver ner ersättningsnivåerna till de fristående skolorna, eftersom dessa är konkurrenter till kommunens skolor. (Mot 1995/96:Ub39 En garanterad ersättningsnivå är en förutsättning för valfrihet) Vidare motsätter sig den borgerliga koalitionen att kommunens ökade befogenheter. Att kommunen exempelvis ska ha befogenhet att anföra negativa konsekvenser som skäl för att inte bevilja bidrag till fristående skolor riskerar i att resultera i att kommunen grundar sin bedömning på politik och ideologi snarare än fakta. (ibid. Regeringens förslag leder till minskad valfrihet) Motiveringen synliggör en skillnad i uppfattningen om kausala förhållanden mellan Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen.

Vidare motsätter sig den borgerliga koalitionen att kommunen ska få rätt till insyn i och utvärdera de fristående skolornas verksamhet. Detta motiveras med vikten av att få ett likartat utvärderingsförfarande över hela landet, sant att det faktum att kommunen och de fristående skolorna konkurrerar med varandra gör det omöjligt för kommunen att utvärdera dessa. (Prop. 1992/93:230 s 68, Mot 1995/96:Ub39 Tillsyn, insyn och uppföljning)

Detta ger en god illustration på skillnader inte bara i bakomliggande värderingar, utan också i uppfattningen om kausalitet och konsekvenser, exempelvis gällande kommunens inflytande, mellan de Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen. Enligt de senare strävar exempelvis kommunerna generellt efter att driva ner ersättningsnivåerna till de fristående skolorna och med andra ord försämra villkoren för de fristående skolorna (Mot 1995/96:Ub39 En garanterad ersättningsnivå är en förutsättning för valfrihet). Valfriheten är dessutom inte en rättighet som kommer alla till del då de fristående skolorna inte verkar på samma ekonomiska villkor som dess kommunala motsvarigheter, med följderna att de måste ta ut avgifter. Detta innebär att Socialdemokraternas politik resulterar i ett segregerat skolväsende. (Mot 1995/96:Ub39 Skillnader i synsätt). Detta ska ställas i kontrast till Socialdemokraterna, som framhåller segregeringen som ett centralt problem i den borgerliga regeringens friskolepolitik. Den borgerliga koalitionen däremot erkänner inte att de fristående skolorna som en orsak till segregation. De framhåller istället bostadspolitiken som segregationens kärna. (ibid. Inledning) Vidare förespråkar de att fristående skolor ska ha möjlighet att ta ut skäliga avgifter för de särskilda kostnader som grundar sig i exempelvis skolans profilering (ibid. avgiftsfri undervisning) Inte heller här delar man Socialdemokraternas antagande om att även lågt satta avgifter leder till segregation.

Överlag märks hos båda parter en tydlig tendens att till selektiv tolkning av information: man lägger störst vikt vid de data som bekräftar de egna argumenten (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 131). De borgerliga partierna stödjer sig till exempel på en rapport från Skolverket som visar på fördelarna med systemet med nationell skolpeng (ibid. En garanterad ersättningsnivå är en förutsättning för valfrihet). Vidare tar man den starka föräldraopinionen och remissinstansernas negativa inställning som ett argument för att behålla finansieringssystemet med skolpeng (ibid. Inledning). För det tredje lyfter den borgerliga koalitionen fram en ESO-rapport för att belysa det positiva samspelet mellan fristående och kommunala skolor (Mot. 2001/02:Ub15 s 13 Mot. 2001/02:Ub18 s 43, Mot. 2001/02:Ub19 s 52)

Såvitt gäller bidragsnivån till fristående skolor drar de borgerliga partierna en diametralt annan slutsats än Socialdemokraterna av den offentliga utredning som föregått propositionen. Enligt utredningen bör bidraget ligga på 75 procent av kommunens genomsnittskostnad, vilket också är Socialdemokraternas linje. De borgerliga partierna pekar däremot på att systemet har gällt under en alltför kort tid för att man ska kunna dra några säkra slutsatser av det. (Prop 1992/93:230) Här visas tydligt att, förutom en selektiv tolkning av information, så bidrar det faktum att frågan är ”ny” till att det finns utrymme för ifrågasättande av den analys som har gjorts. Den borgerliga koalitionen framhåller slutligen att det av Socialdemokraterna så flitigt använda argumentet att de fristående skolorna överkompenseras i bidragshänseende på bekostnad av de kommunala skolorna, grundas i en alltför grov generalisering. Medan detta har hänt i ett fåtal kommuner finns det enligt den borgerliga koalitionen inte fog för att hävda att det rör sig om en allmän företeelse. (Mot 1995/96:Ub39 En garanterad ersättningsnivå är en förutsättning för valfrihet)

När det gäller förutsättningarna för policyinlärning så existerar visserligen gemensamma beröringspunkter mellan koalitionerna även på nivån för policy core-värderingar, det vill säga värderingar som ligger till grund för ställningstaganden i den specifika sakfrågan. Man är exempelvis ense om att en fristående skola ska vara skyldig att erbjuda sina elever undervisning i hemspråk och skolhälsovård samt att de fristående skolorna ska ingå i kommunens skolplan. Därtill kan hävdas att man är enig om att de fristående skolorna ska vara skyldiga att följa läroplanens allmänna mål och värdegrund. (Prop 1991/92:95 s 11f, Mot 1995/96:Ub39 Inledning) I det senare fallet handlar det emellertid om en gradskillnad, varför det finns en konflikt på nivån för secondary aspects mellan parterna. Men det faktum att de normativa värderingarna som ligger till grund för de konkreta ställningstagandena och strategierna skiljer sig åt mellan Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen, gör att dessa gemensamma beröringspunkter inte får så stor genomslagskraft.

6.2 Uppfattningen om motparten

En annan viktig faktor som är väsentlig för policyinläring mellan koalitioner är uppfattningen om motparten. En företeelse som försvårar policyinläring mellan koalitioner är devil shift: en feltolkning av motparten i negativt avseende.

Från Socialdemokraternas sida ses de borgerliga partiernas friskolepolitik som en politik som enbart gynnar de fristående skolorna. De uppfattar den borgerliga regeringens önskan att bryta upp det offentliga skolmonopolet är ett dogmatiskt ställningstagande (1991/92:Ub62 Fristående skolor). Detta ses inte en motiverad strategi med tanke på hur verkligheten ser ut. Man påpekar att efterfrågan på fristående skolor är liten samt att den offentliga svenska skolan internationellt sett håller mycket hög klass samt att efterfrågan på fristående skolor är relativt liten (Mot 92/93:Ub166). Förutom att detta visar på en selektiv tolkning av information där man endast tar hänsyn till vissa aspekter och, omvänt, ignorerar faktorer såsom det faktum att antalet nystartade fristående skolor har fördubblats sedan regeringsskiftet så är det också ett bevis på att man misstror sin motparts motiv och värderingar. De borgerliga partierna, å sin sida, framhåller att deras politik inte syftar till att gynna endera typen av skolform, utan tvärt om till att se till att de två skolformerna arbetar och konkurrerar på lika villkor (Mot 2001/02:Ub15 s 14)

Hos de borgerliga partierna återfinns en generell misstro mot Socialdemokraternas friskolepolitik. För det första uppfattas Socialdemokraternas förslag till skärpta regleringar som ett sätt att medvetet minimera de fristående skolornas inflytande så att de inte utgör några reella alternativ till de kommunala skolorna. Socialdemokraternas ambition att öka kommunens inflytande benämns av den borgerliga koalitionen som en ”smygande kommunalisering” (Mot 1995/96:Ub39 Skillnader i synsätt). För det andra ses skälen för ett ökat kommunalt inflytande som ogrundade (ibid. Inledning).

Sammantaget kan sägas att båda parter till viss del misstror motpartens motiv. Däremot finns inget som talar för att man misstror motståndarens beteende eller inflytande, vilket kan tas som en indikation på att konflikten, trots de ideologiska och normativa motsättningarna, har en relativt låg grad av misstro eller devil shift.

7 *Sammanfattning och analys*

Inom Advocacy Coalition Framework klassificeras policyförändringar i två kategorier. När förändringen är begränsad till värderingar och strategier i secondary aspects anses det handla om en mindre policyförändring. Om förändringarna tar sig i uttryck i modifierade policy core och/eller deep core-värderingar klassas det som en större förändring. (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 147)

I fallet Socialdemokraterna och friskolor kan förändringar identifieras i alla tre kategorierna av värderingar. På nivån för deep core-värderingar ser man under tidigt 90-tal mer positivt på valfrihet, om det handlar om val mellan offentliga alternativ, och argumenterar för att de fristående skolorna ska utgöra undantag i ett offentligt utbildningssystem. Man har en kluven inställning till friskolor, och identifierar såväl positiva som negativa effekter av dessa. Men antagandet att de fristående skolorna bör minska överges efter den borgerliga regeringen. Det skulle kunna tänkas att den borgerliga regeringens politik, som i praktiken resulterade i en flerfaldig ökning av antalet fristående skolor (Richardsson, 1999 s 113), till viss del i säger emot Socialdemokraternas antagande om ett minskat behov. Det blir tydligt att Socialdemokraterna har accepterat det faktum att de fristående skolorna existerar i den utsträckning de gör, och att alla skolor idag konkurrerar med varandra (Prop. 1995/96:200 s 38). Verkligheten stämmer här inte överens med partiets tidigare teori om ett minskat behov av fristående skolor och bildar den typen av anomalier som enligt teorin resulterar i förändringar i policy core (Sabatier, 1987 s 665f).

I detta fall rör det sig emellertid om en värdering som sorterar under partiets deep core-värderingar. Dessa värderingar förändras som ett resultat av externa händelser, exempelvis opinionsförändringar (Sabatier & Jenkins-Smith i Sabatier, 1999 s 147). Eventuellt kan det ökande antalet fristående skolor, och den underförstådda efterfrågan på dessa, tolkas som en sådan opinionsförändring, eller åtminstone ett synliggörande av en opinion som krävs för att förändra värderingar i deep core.

Vad gäller policyinlärning mellan koalitioner så ser det vid en första anblick ut som om Socialdemokraterna närmar sig sina borgerliga motparter. I de propositioner som de lägger fram efter den borgerliga regeringen ger de en starkare ställning till sambandet mellan värdena valfrihet, uttryckt i ett ökat antal friskolor, och kvalitet. Likaså betonas att profilering resulterar i en ökad kvalitet hela skolväsendet (Prop. 1995/96:200 s 37). Detta är argument som vi känner igen hos den borgerliga koalitionen, (Mot. 1995/96:Ub39 Inledning), och detta skulle kunna tas som en indikation på att policyinlärning mellan koalitioner har ägt rum på nivån för policy core.

Tittar man närmare på de konkreta åtgärder som Socialdemokraterna föreslår blir det dock tydligt att policyinläringen är ytterst begränsad. Den stora merparten av förändringarna är en fortsättning och precisering av Socialdemokraternas argumentation vid den första tidpunkten. Att man preciserar sina åtgärder ligger helt i linje med det faktum att man, då man satsar mer tid och resurser på en fråga, också utvecklar en mer preciserad argumentation rörande policy på området. (Jmf Jenkins-Smith & Sabatier i Sabatier, 1993 s 51) Detta gäller såväl i frågan om finansiering som i frågan om kommunens inflytande. I det senare fallet ökar även kommunens inflytande över utvärdering och tillsyn av de fristående skolorna. Studerar man de konkreta förändringarna i policy core blir det uppenbart att den nya prioriteringen i deep core inte innebär att partiet har förändrat sin syn på fristående skolor som sådana. Istället anser jag att handlar det om en anpassning av politiken till ett mer utvecklat friskoleväsende: en utveckling som huvudsakligen har initierats av den borgerliga regeringen.

Att man avser att närmare utreda de fristående skolornas segregeringseffekter är intressant i så mycket att den, förutom ett osäkerhetsmoment, visar på en fortsatt selektiv tolkning av information. Även om man under den borgerliga regeringen inte har fått några klara bevis för att ett ökat antal fristående skolor resulterar i ökad segregation så släpper man likväl inte antagandet, utan avvaktar en utredning.

På nivån för secondary aspects är argumentationen kring kommunens inflytande vid beslut om bidrag är intressant. Samtidigt som kommunens får yttra sig över samtliga slags fristående skolor så har dess yttranderätt försvagats i jämförelse med partiets argumentation på tidigt 90-tal.

Att policyinläringen i princip är obefintlig är dessutom en följd av att förutsättningarna för policyinläring mellan koalitioner är begränsad. Det finns en värderingskonflikt på den normativa nivån. Dessa värderingar är, för det första, mindre mottagliga för förändringar än de slags värderingar som kan bekräftas i verkligheten. För det andra är det dessa värderingar som ligger till grund för de konkreta förslagen och strategierna. (Jenkins-Smith & Sabatier i Sabatier, 1993 s 44, 50) Dessa två omständigheter får till följd att de eventuella gemensamma beröringspunkter som finns mellan Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen inte får så stor genomslagskraft. Att man exempelvis är oense om huruvida ett offentligt utbildningssystem är positivt eller ej slår igenom och skapar konflikter även i de mer föränderliga kategorierna av värderingar. Frågan om fristående skolor karakteriseras därmed av en hög konfliktnivå. Oenighet råder som nämnts även kring orsak-verkan-förhållanden. Därtill stödjer sig de olika koalitionerna på olika källor, allt beroende på vilka källor som bekräftar ens grundläggande värderingar. Dessa faktorer försvårar policyinläring mellan koalitioner.

Därtill återfinns även tendenser till devil shift, som väntat i en sakfråga där de ideologiska skillnaderna mellan de två parterna är tydliga. Även om det inte sträcker sig längre än till en misstro gällande motpartens motiv, så bidrar detta till att ytterligare försvåra policyinläring mellan de två koalitionerna.

Att devil shift dessutom existerar mellan båda parter, det vill säga att såväl Socialdemokraterna som den borgerliga koalitionen misstror varandra, skulle kunna ses som en ytterligare komplicerande omständighet. En annan parts misstro borde rimligtvis minska min benägenhet att lyssna på de argument han/hon framför för sin politik, hur välgrundade de än må vara. I detta fall får vi en självgenererande spiral av icke-inläring (Jmf Sabatier et al 1987 s 471)

Avslutningsvis kan konstateras att även om Socialdemokraternas friskolepolicy har förändrats ända ner till nivån för deep core så kvarstår faktum att de förändringar som följer av detta, manifesterade i konkreta åtgärder och strategier, är förändringar som stämmer överens med den Socialdemokratiska argumentationen. Enligt ACF:s klassificering har såväl större som mindre förändringar skett. Men likväl så är policyinläringen mellan koalitioner ytterst begränsad. Förändringen skulle kunna ha varit mer djupgående om den hade varit ett resultat av policyinläring från den borgerliga koalitionen.

Denna studie har varit begränsad till en analys av Socialdemokraternas officiella ställningstagande i friskolefrågan. I mitt sökande efter material har jag emellertid stött på diverse intressanta uttalanden, gjorda av enskilda politiker, gällande exempelvis förhållandet mellan fristående skolor och segregering. Det skulle vara intressant att gå vidare i studien och se hur enhetlig denna policy i sin tur är inom det Socialdemokratiska partiet och huruvida policyinläring har ägt rum mellan Socialdemokraterna och den borgerliga koalitionen på en lägre nivå.

Referenslista

Böcker och artiklar

Bergström, Göran 1999 "Förändringar och problem i den Socialdemokratiska skolpolitiken" KRUT: Kritisk utbildningstidskrift 1999:2 ss 54-61

Jenkins-Smith, Hank, C, - Sabatier, Paul, A. The Dynamics of Policy-oriented Learning i Sabatier, ss 41-57 i Paul, A – Jenkins-Smith, Hank, C (red) 1993 *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* Boulder: Westview Press

Richardsson, Gunnar.1999 *Svensk utbildningshistoria*. Lund: Studentlitteratur

Sabatier, Paul A. 1987 "Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change". i *Knowledge*, nr. 8 (June) ss. 649-692.

Sabatier, Paul A. 1988 "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". i *Policy Sciences*, nr. 21, ss. 129-168.

Sabatier, Paul A. Jenkins-Smith, Hank, C, The Advocacy Coalition Framework: An Assessment ss117-159 i Sabatier, Paul A. (red.), 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press

Sabatier, Paul – Zafonte, Matthew. 2004 "Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963–1989 " *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, ss 75-107

Sabatier, Paul – Hunter, Susan – McLaughlin, Susan. 1987 "The Devil Shift: Perceptions and Misconceptions of Opponents". i *The Western Political Quarterly* Vol 40 Nr 3 (September) ss 449-476

Schüllerqvist, Ulf Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt under det senaste decenniet ss 44-106 i Englund, Tomas (red) 1996 *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS förlag

Valfrihet och dess effekter inom skolområdet Skolverkets rapport 2003 (ISSN 1103 –2421) Kalmar Lenanders Grafiska AB <http://www.skolverket.se/>

Offentligt tryck

Motion till riksdagen 1991/92:Ub225 *Skolan* av Lena Hjelm-Wallén m fl. (s)

Motion till riksdagen 1991/92:Ub62 *Med anledning av prop. 1991/92:95 Valfrihet och fristående skolor*, av Lena Hjelm-Wallén m fl. (s)

Motion till riksdagen 1992/93:Ub164 *Med anledning av prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan*, av Lena Hjelm-Wallén m fl. (s)

Motion till riksdagen 1992/93:Ub166 *Med anledning av prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan*, av Margareta Winberg m fl. (s)

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

Motion till riksdagen 1995/96:Ub39 *Med anledning av prop. 1996/96:200 Fristående skolor m. m.* av Carl Bildt m. fl. (m, fp, kds)

Motion till riksdagen 2001/02:Ub15 *Med anledning av prop. 2001/02:35 Fristående skolor*, av Ask, Beatrice m. fl. (m)

Motion till riksdagen 2001/02:Ub18 *Med anledning av prop. 2001/02:35 Fristående skolor*, av Erling Wälivaara m. fl. (kd)

Motion till riksdagen 2001/02:Ub19 *Med anledning av prop. 2001/02:35 Fristående skolor*, av Ulf Nilsson m. fl. (fp)

Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*

Proposition 1990/91:115 *Om vissa skollagsfrågor m. m*

Proposition 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*

Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*

Proposition 1994/95:157 *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*

Proposition 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*

Proposition 2001/02:35 *Fristående skolor*