

# Kampen om begreppet valfrihet i skolpolitiken

Sun-Joon Hwang

The aim of this article is to analyse the concept "free choice of schools". The study is inspired by Koselleck's idea on the history of concept. The main sources are propositions made by the Social Democrats (SD) and the Conservative Party (CP) during the last three decades. Until the end of the 1980s the concept of free choice of schools was foreign to the SD, but one decade later they were of a different opinion. The CP, on the other hand, has used the concept since the beginning of the 1980s, in a broad sense; choice within schools, choice between public and private schools, choice between public schools. Today they use the concept in the sense of a completely free choice of schools based on a national voucher without any geographical restrictions. The struggle between the two parties shows an interesting pattern. The CP posing near the outer borders of the concept advocated for free choice of schools whilst the SD reluctantly but gradually opened up for the possibility. Both parties have changed their opinions towards a greater freedom of choice, but the gap between them remains. A similar change of opinions has occurred regarding how the two parties look upon the other core concept in school politics – equality.

All language is historically conditioned, and all  
history is linguistically conditioned.

*(Reinhard Koselleck)*

## Syfte

Syftet med denna artikel är att analysera begreppet valfrihet i skolpolitiken.<sup>1</sup> Två ambitioner ligger bakom detta syfte. För det första vill jag studera hur kampen om ett i skolpolitiken numera centralt begrepp, valfrihet, sker mellan två huvudaktörer – socialdemokraterna och moderaterna – under en längre

period. Betydelsen av språket och dess centrala begrepp i politiken är väl dokumenterad. Vissa begrepp används av enbart en grupp av politiska aktörer medan det, beträffande andra begrepp, däremot uppstår en hård kamp mellan olika aktörer. Valfrihet är från början ett borgerligt begrepp. Det användes av borgerliga partier för att sätta sig emot den under efterkrigstiden uppbyggda välfärdsstat som man uppfattade som likformig och ineffektiv. Den valfrihetsinriktade kritiken satte vidare individers frihet och behov främst. 1980-talet och tiden därefter kan därmed betecknas som en period präglad av kampen om begreppet valfrihet. Socialistpartierna var indragna i denna kamp. Skolpolitiken, ett av välfärdsstatens viktigaste områden, blev en huvudarena för denna kamp. Jag vill med denna framställning ge en bild av hur kampen utspelades mellan socialdemokraterna och moderaterna i skolpolitiken under 1980-talet och tiden därefter. För det andra vill jag, med denna studie, underlätta förståelsen för vad som försiggick i politiken kring valfrihetsfrågan och vilka konsekvenser den fått för välfärdsstaten. En både samtida och historisk redogörelse för vilka innebörder begreppet valfrihet i skolpolitiken ges, hur dess innebörd förändrats över tid, vem som använt det, i vilket sammanhang det använts samt hur det förhållit sig till andra centrala begrepp som likvärdighet, kan erbjuda en bra möjlighet för att förstå det samhälle och den politik som vi upplevt under de senaste decennierna.

Framställningen är inspirerad av den typ av begreppshistoria som den tyske forskaren Reinhart Koselleck utvecklat. Enligt honom är begreppshistoria en avspeglning av socialhistorien. Annorlunda uttryckt avspeglar förändringar i begreppens innebörd historiska samhällsförändringar. Koselleck redogör vidare för hur man kan gå till väga för att närmare analysera ett begrepp som valfrihet. Denna ansats tillämpar jag i den svenska skolpolitiska empirin. Hur intressant eller användbart analysinstrument denna begreppshistoriska ansats har varit i mitt fall återstår att se.

Nedan ges först en metodologisk genomgång av Kosellecks begreppshistoria. Jag försöker besvara följande frågor: Vad är ett begrepp och dess potential? Varför använder man sig av begreppshistoria? Hur görs en undersökning baserad på begreppshistoria? Sedan följer artikelns frågeställningar som är härledda från ansatsen och som används som vägledning för den aktuella undersökningen. Till sist följer artikelns empiriska del, i huvudsak baserad på offentliga tryck som propositioner och motioner.

När det gäller propositioner har de som rör valfrihet och liknande frågor använts. När det gäller motioner har de socialdemokratiska och moderata motioner, som antingen överlämnats i samband med ovan nämnda propositioner eller under den allmänna motionstiden, använts. Motionerna är skrivna antingen av de två partiernas ledare eller av de personer som varit ansva-

riga för skolpolitik från respektive parti. Skälet till att jag använder mig av denna typ av motioner är att de liksom propositionerna innehåller de två partiernas offentliga policy. Att använda propositioner i kombination med dess partimotioner har fördelen att skillnader och likheter i respektive parti-ers policy och syn på begreppet valfrihet i en given tid kan tydliggöras. Att jag vidare analyserar dessa två material under en längre tidsperiod – några decennier – syftar till att påvisa hur respektive partiets begreppsbyggnad förändrats över tiden. Närmare motivering till urvalet av detta material ges också i samband med den teoretiska delen och frågeställningarna.

## Begreppshistoria

### Begrepp öppnar möjligheter för maktkamp

Språket är ett av våra viktigaste uttrycksmedel. Med hjälp av språk kommunicerar vi med varandra. Men vi använder olika språk, beroende bland annat på vilken samhällsklass, yrkeskategori och åldersgrupp vi tillhör. En del äldre människor har svårigheter att förstå unga människors språk liksom att arbetares sätt att använda språket skiljer sig från direktörers. Oavsett vilket språk vi använder är det rimligt att anta att språk spelar en väsentlig roll i maktspelet, i och med att i språket innefattas de principer, normer och regler som styr människors handlingar. Annorlunda uttryckt är språk en uppsättning kulturella och sociopolitiska värderingar. Språket är också ett redskap både för upprätthållande och förändring av sociala relationer. I språket uttrycks visioner och ambitioner om dagens och morgondagens samhälle samtidigt som historien nedtecknas genom språket. Språket har alltså både politiska och historiska dimensioner. Det är därför inte konstigt att man i hög grad ägnar tid och energi åt språket. Vi ser också att en analys av språket spelar en allt viktigare roll både i den moderna politiken och vetenskapen.

Politiska språk är svåra att analysera. Nyansskillnader är rikliga samtidigt som man måste ta hänsyn till kontexter och sammanhang. Svårigheterna ligger också i det faktum att många ord är mångtydiga. Annorlunda uttryckt har många ord begreppslig karaktär. Men vad är ett begrepp? För att besvara denna fråga kan vi utnyttja den klassiska lingvistiska triaden, det vill säga förhållandet mellan ord eller term (signifikans), begrepp (innebörd, tankekonstruktioner) och objekt eller företeelse (empirisk motsvarighet). Enligt denna uppdelning är ett ord en benämning vars signifikans enkelt kan finnas i en ordbok. Däremot är ett begrepp mycket mer än enbart ett ord och dess signifikans. Ett ord blir ett begrepp när det används och behäftas med olika

politiska och sociala kontexter. Begreppets innebörd blir alltmer komplicerad och omtvistad ju mer det behäftas med historiska erfarenheter, teoretiska och praktiska referenser. Begrepp är enligt Koselleck inte statiska utan snarare ständigt föränderliga och komplexa (Koselleck 1985, s 83f). Varje begrepp är associerat med ett ord men varje ord är inte ett socialt och politiskt begrepp. Ett begrepp kan också vara associerat med flera ord. Det finns många ord och begrepp som saknar referens eller motsvarighet i verkligheten samtidigt som det finns en mängd begrepp vars existens i verkligheten vi har olika uppfattningar om.

Koselleck skiljer mellan tre olika kategorier av begrepp i historien; de traditionella begreppen vars innebörd överlevt – om än bara delvis – och som har empirisk validitet även idag; de begrepp vars innebörd har genomgått en radikal förändring i historien även om ordet i sig fortfarande existerar samt de begrepp som tillkommit för att beteckna nya sociala och politiska förändringar (Koselleck 1985, s 82) För att ta ett exempel: Begreppet demokrati passar in i alla dessa tre kategorier. Vissa former av demokratiska beslutsprocedurer och regelbundenheter i den antika Grekland förekommer även i dagens demokratier. Demokratibegreppet genomgick dock en radikal moderniseringsprocess under 1800-talet för att karakterisera nya organisatoriska former och regler som var typiska för de framväxande moderna staterna. Demokrati har även blivit ett generellt begrepp som i princip ersatt begreppet republik.

Ett begrepp kan sålunda behålla sin innebörd genom tider, genomgå förändringar och/ eller få nya innebörder. Det kan med andra ord betecknas med kontinuitet, förändring respektive innovation i begrepps användningen. Detta innebär att begrepp med nödvändighet är mångtydiga. Om det enligt Koselleck (1985, s 83f) inte är mångtydigt är det inte heller ett begrepp. Andra framhåller att begrepp i grund och botten är omtvistliga (Connolly 1993). Just denna karaktär av mångtydighet öppnar möjligheter för kamp om dess tolkning och politiska innebörd (jfr Trägårdh 1990). Olika partier, sociala grupper och individer kämpar för den innebörd som stämmer överens med den egna politiken eller gynnar dem själva. Vilken innebörd som ges ett centralt begrepp kan vara av avgörande betydelse för vad för slags politik en aktör för. Därmed är det inte heller underligt att de som vill föra en annan politik förr eller senare försöker förändra innebörden av dess centrala begrepp genom att inkludera nya eller exkludera gamla innebörder. Socialdemokraterna och moderaterna använder exempelvis delvis samma begrepp för att föra fram politiska budskap och visioner till väljarna. Demokrati, jämlikhet, frihet och rättvisa är en del av de centrala begrepp som alla partier gärna vill uppfattas värna om. Men partierna ger dessa begrepp olika innebörder.

Det är inte orimligt att föreställa sig att den politik som ett parti för vars rättviseideal är inriktat på ”lika resultat”, skiljer sig från den politik som ett annat parti för vars rättviseideal ansluter sig till ”lika möjlighet”, även om båda partierna säger sig vilja gynna ett rättvist samhälle.

Begreppets mångtydighet ligger alltså till grund för kampen om dess innebörd. Kampen bottenar även i begreppets olika funktioner. För det första har begrepp en funktion att ”möjliggöra”. Ett nytt begrepp eller en ny innebörd i ett begrepp öppnar en helt ny horisont. Begreppet ”exploatering” som Karl Marx myntat har möjliggjort identifieringen av en ny företeelse. Företeelsen exploatering har alltid funnits i den mänskliga historien men vi har inte haft begrepp för att beteckna och analysera denna företeelse på samma sätt som Marx med sitt nya begrepp möjliggjorde. Habermas begrepp ”deliberativ” demokrati har, för att ta ett annat exempel, öppnat ett nytt synsätt på demokrati i vilket vikten av dialog och delaktighet i ett demokratiskt beslutsfattande betonas. Begrepp har för det andra en ”begränsande” funktion. Så är exempelvis förbud ofta den andra sidan av myntet påbud. Om vi inte har en lämplig begreppsapparat för att identifiera en specifik företeelse innebär det att vårt tanke- och handlingsutrymme blir begränsat. Vi kan inte heller med ett begrepp och dess bestämda innebörd sträcka oss över den gräns som detta begrepp sätter. Tanken att demokratins spelregler gäller inom den offentliga sfären hindrar oss från att inkludera den privata sfären i demokratins räckvidd. Att begreppet frihet definieras i första hand i termer av ”frihet från” försvårar för oss att tänka andra sidor av frihet, till exempel. den aktiva delen av frihetsbegreppet, ”frihet till” (Berlin 1969, s 118ff). För det tredje, slutligen, har ett begrepp en funktion att ”antecipera framtiden”. Begrepp kan innehålla en prognostisk potential vilken öppnar nya förväntningshorisonter (Koselleck 1985: 285). De öppnar nya arenor för politisk handling genom att nya företeelser blir föreställningsbara och därmed potentiellt genomförbara. Begrepp inte bara registrerar erfarenhet utan genererar även erfarenhet och framtid. Begreppet *ancien régime* är ett välkänt exempel från franska revolutionen, som revolutionärerna kunde ta spjärn emot och som gjorde det föreställningsbart med – och skapade förväntningar om – en ny regim.

### Begreppshistoria och socialhistoria

Mycket tyder på att begrepp i sig är nära kopplade till vad vi gjort, gör och kommer att göra. Begreppshistoria förefaller därmed ha att göra med den historia som vi i vardaglig mening talar om i termer av samhällshistoria, politisk historia eller realhistoria. Koselleck betecknar dessa olika typer av historia sammantaget som ”social history” och menar att begreppshistoria är en

avspegling av socialhistoria. Denna tanke är dock inte okontroversiell och meningarna går isär. Även bland begreppshistoriker finns det kritik mot att göra en sådan intim koppling mellan begreppshistoria och socialhistoria. Quentin Skinners kritik mot begreppshistoria är välkända. "There can be no histories of concepts; there can only be histories of their uses in argument." (Skinner 1988b, s 283) Frågan är vad som är skillnaden mellan en historieskrivning ägnad olika begrepp och deras användning i argument? Skillnaden förefaller vara hårfin men enligt Skinner finns det en principiell skillnad: Begrepp kan inte studeras lösgjorda från konkreta situationer och en verklig förståelse kräver kännedom om både den individuellt och socialt påverkade användningen. Vidare argumenterar Skinner mot att idéerna skulle ha någon självständig existens vid sidan av de handlande individerna. Frågan om idéernas upphovsmän anses vara en central fråga för att förstå historien. Alltså kan ett begrepp enligt Skinner inte studeras utan att ta hänsyn till dess kontexter och upphovsmän (se Hansson 1998).

Frågan är huruvida den skinnerianska kritiken gäller även för Koselleck. Melvin Richter, som ingående studerat både den tyska begreppshistorian och det anglosaxiska historiska studiet av politiska vokabulär, drar slutsatsen att så är inte fallet (Richter 1995, se också Tully 1988)<sup>2</sup> Denna slutsats är inte obefogad särskilt med tanke på Kosellecks betoning på vikten av kontexter och aktörer i sitt studium av begreppshistoria. Vi kan här nämna två av Koselleck metodologiska ansatser som har till syfte att betona just kontextens betydelse i det begreppshistoriska studiet.

Den ena ansatsen är en växling eller kombination mellan så kallade *semasiological* och *onomasiological* analys (Koselleck 1985, s 85f). Att studera ett begrepp kan enligt Koselleck inte göras enbart med den första typen av analys, där man begränsar studien till ordets innebörd och förändringar. Den första måste kombineras med den senare, som går ut på att studera även andra benämningar och begrepp som skildrar liknande företeelse som det studerade begreppet, detta för att kontextualisera hur det aktuella begreppet formades bland och i förhållande till andra begrepp. Detta innebär i vårt fall att vi bör ta hänsyn till de termer och begrepp som ligger nära begreppet valfrihet såsom profilering, mångfald och fristående skola för att se hur dessa närliggande benämningar förhåller sig till vårt huvudbegrepp valfrihet.

Den andra ansatsen, som i större utsträckning används i olika discipliner, är en kombination av diakron och synkron analys (Koselleck 1985, s 80ff). Den diakrona analysen fokuserar kontinuitet, förändring och innovation i begrepps användningen över tid. Denna ansats syftar till att visa hur begrepps användningen har förändrats över tiden. Den synkrona analysen fokuserar däremot de sociala och politiska kontexterna vid en viss tid. Det handlar om kontexter i vilka begreppet i fråga är inbegripet och analysen gäller särskilt i

vilket sammanhang som begreppet används, av vem som begreppet används, i vilken relation som begreppet står till andra begrepp, etc. Hur begreppet valfrihet har använts av regeringsparti(er) gentemot oppositionspartier under en viss tidsperiod är en fråga som kan analyseras utifrån den synkrona ansatsen. Påvisar den synkrona analysen en pågående kamp om begrepps innebörder vid en viss tid, avslöjar den diakrona analysen resultaten av denna makt-kamp (Jacobsson 1997).

Begreppshistoria är sålunda ett studium över tid av begrepp och dess innebörder i ljuset av såväl sociala och politiska kontexter som aktörer. Därmed betraktas den enligt Koselleck som en avspiegling av socialhistoria. An-norlunda uttryckt avspeglar förändringar i begreppens innebörd historiska samhällsförändringar. Begreppet valfrihet är liksom de flesta andra begrepp historiskt. Det kommer ur historiska erfarenheter och har haft olika innebörder i olika tider. Det förändras genom tiderna och studiet av begreppets förändringar bidrar, förhoppningsvis, till förståelse av 1980- och 90-talens svenska samhällsförändringar. Vi kan också hoppas att vi ur förändringar i talet om valfrihet kan utläsa förändringar i samhället och i relationen mellan samhällsintressen. Begrepp speglar erfarenheter men laddas också med förväntningar och ideal (Koselleck 1985, s 78, Stråth 1990, Jacobsson 1997, 1998).

## Analysram och frågeställningar

Ovan har vi försökt att skildra vad en begreppshistoria är. Inspirationskälla är den tyska begreppshistoriska traditionen där Reinhart Koselleck spelar en huvudroll. Frågan är hur vi kan utnyttja det förda resonemanget i vår undersökning av begreppet valfrihet.

Vi anammar i princip begreppshistoriens nyckelpremiss om att den är en spegling av socialhistorien, det vill säga att förändringar i begrepps användningen avspeglar förändringar i samhället. Detta innebär inte att vi reservationslöst drar paralleller mellan de två grenarna av historiestudium. För det första råder det inte sällan en otakt mellan utvecklingen på begreppsnivå och på socialpolitisk nivå. Koselleck själv framhåller att utvecklingen på begreppsnivå ofta släpar efter, och att materiella, samhälleliga förändringar ofta går före begreppsliga förändringar. För det andra slutligen undersöker vi inte så långa perioder som många begreppshistoriker gör. Vår studieperiod är snarare några decennier än många hundra år. Den korta undersökningsperioden kan komma att tydliggöra denna otakt mellan den begreppsliga och socialhistoriska nivån i historien. Att dra en automatisk slutsats på den ena nivån utifrån en undersökning på den andra kan därmed visa en felaktig bild av

verkligheten. Men att begrepps användningen både påverkar och påverkas av tidsanda och sociopolitiska omständigheter tar vi som en rimlig utgångspunkt.

Vår undersökning begränsas inte enbart till kontinuitet, förändring och innovation i begrepps användningen: Hur har begreppet valfrihet förändrats? Vilka innebörder har inkluderats respektive exkluderats i begreppet? (*semasiological analysis*). Den omfattar även de kontexter och sammanhang, i vilket begreppet valfrihet är inbegripet, utformas, används och förändras. Vi uppmärksammar vidare andra benämningar som ligger nära begreppet valfrihet såsom profilering, mångfald och fristående skola (*onomasiological analysis*): I vilket sammanhang och hur används begreppet? I vilket syfte används begreppet? Vilken tyngd har valfrihet i skolpolitiska diskurser? Särskilt intressant är att se hur begreppet valfrihet förhåller sig till ett annat centralt skolpolitiskt begrepp, likvärdighet. Begreppet valfrihet ligger inom den skoldiskurs som kan kallas den "individualiserade" skolan medan begreppet likvärdighet däremot är starkt förknippat med diskursen den "gemensamma" skolan (jfr Schüllerqvist 1995). Den gemensamma skolan är en traditionell socialdemokratisk skoldiskurs medan den individualiserade skolan i mycket hög grad har sin hemvist hos borgerliga partier med moderaterna i spetsen. Det är därför rimligt att anta att kampen om innebörder av valfrihetsbegreppet i högsta grad påverkas av vilken skoldiskurs man i första hand ansluter sig till.

Som ovan antytts ingår olika aktörer i undersökningen, detta också för att öka analysens kontextualitet. Vi koncentrerar oss framför allt på två huvudaktörer; socialdemokraterna och dess regeringar respektive moderaterna och dess regering; Vem använder begreppet valfrihet? Varför? Vilka innebörder ger de begreppet? En regeringspolitik i form av propositioner vid en viss period ställs mot oppositionspartiets politik i form av motioner ("synkron" analys). Samtidigt redovisar undersökningen hur begreppet förändrats över tiden ("diakron" analys). Både samtids- och historisk analys är en form av rekonstruktion av historiska erfarenheter kring begreppet valfrihet. Men vi kan också tänka oss att vi med denna analys även kan antecipera framtiden genom att redovisa de olika begreppsapparater som skolpolitiska huvudaktörer ansluter sig till. Det är alltså rimligt att anta att den skolpolitik som moderaterna med sitt valfrihetsbegrepp för, kommer att skilja sig från den skolpolitik som socialdemokraterna med sitt valfrihetsbegrepp för.



## Valfrihet som intet och ett embryo till systemskifte: – 1987

### Olika regeringar

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

Jag vill dock framhålla, att en privat skola inte bör få drivas så, att den kommer i strid med eller motverkar den målsättning som statsmakterna fastställer för den obligatoriska skolans verksamhet och utveckling. Jag förordar vidare, att man av privat skola, som mottar skolpliktiga elever, bör begära att den undervisning, som skolan meddelar, till art, omfattning och allmän inriktning väsentligen motsvarar den obligatoriska skolans samt att skolan förestås av person, som äger erforderlig skicklighet för undervisning och är väl lämpad att förestå en skola. Det kan därför enligt min mening inte komma i fråga att enskild undervisning för skolpliktiga elever skulle framledas, sedan grundskolan allmänt genomförts, få meddelas efter normer och riktlinjer för skola, som statsmakternas nu menar bör avlösas av grundskolan. [...] Jag vill här därjämte understryka skolberedningens uttalande, att det med hänsyn till den pedagogiska utvecklingen är angeläget, att det allmänna visar förståelse för och tillmötesgående mot dem som obundna av en konventionell pedagogisk uppfattning vill leda sig fram på andra vägar för att nå det mål man ställer för en god skola, oavsett om arbetet bedrivs inom eller utom det allmänna skolväsendet (Prop 1962:54, s 365f).

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

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

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

Varken Edenman eller Tillander kopplade frågan om godkännande av fristående skola och dess finansiering direkt till valfrihet. Den hanterades i stället i hög grad som en enskild, liten, teknisk fråga vid sidan av skolans huvuddiskurs om den gemensamma och sammanhållna grundskolan. Dessutom visade det sig att bestämmelserna för godkännande av fristående skola och berättigande till statsbidrag var svåra att uppfylla. Enligt en utvärdering gjord av professor Sixten Marklund var ett överförande av erfarenheter från fristående skolor till grundskolan mycket svårt eller rentav omöjligt samtidigt som de från fristående skolor överförbara erfarenheterna varken var nya eller intressanta för grundskolan (SÖ:s rapport 1986:23). Därför slopade den socialdemokratiska regeringen i slutet av 1980-talet kravet på att varje en-

skild skola skulle ge erfarenheter av värde för grundskolan. Istället räckte det att en fristående skola, för att den skulle kunna komma i fråga för statsbidrag, hade ”alternativ pedagogik och alternativ inriktning” av skolans verksamhet, vilket innebar att det räckte med ”en prägel som i något avseende avviker från grundskolan” (Prop 1987/88:100, bil 10, s 111). Denna förändring innebar kraftigt ökade möjligheter att starta en fristående skola. Ändock avhandlades frågan inte utifrån någon valfrihetsaspekt. Ingenstans i propositionen nämndes begreppet valfrihet och den tekniska hanteringen av fristående skola fortsatte hos den socialdemokratiska regeringen under hela 1980-talet.

### Moderaterna som oppositionsparti

Kontrasten mellan den socialdemokratiska regeringen och moderaterna i sättet att använda begreppet valfrihet fram till slutet av 1980-talet är minst sagt påfallande. Den socialdemokratiska regeringen hanterade, såsom ovan visats, en del skolfrågor som i praktiken berörde valfrihet utan att ens nämna själva begreppet. Moderaterna däremot använde begreppet direkt och dess förekomst duggade tätt redan i början av 1980-talet. Det stämmer inte som vissa påstår att det fram till 1980-talets mitt var sällsynt att man i propositioner eller andra dokument direkt lanserade valfrihetsidéer (se Bergström 1995).

En motion från moderaternas ledare Ulf Adelson, som överlämnades i anslutning till propositionen *Skolor med enskild huvudman m m*, utgjorde en startsignal (Mot 1982/83:39). I denna och andra efterföljande motioner från moderaterna sågs valfriheten som en grundläggande rättighet i samhället. Alldeles särskilt underströk partiet att enskildas personliga önskemål borde vara utgångspunkten för det allmännas insatser i samhället. Bara om en enskilds rätt kom i konflikt med en annan enskilds lika berättigade intressen fanns det skäl att acceptera andra lösningar än de som önskades individuellt. Föräldrars rätt att bestämma över barnens fostran, uppväxt och utbildning tillhörde enligt moderaterna den enskildes exklusiva rätt. ”Familjen – inte staten och kommunen – skall ha den avgörande bestämmanderätten när det gäller valet av barnomsorg och skola” (Mot 1985/86:Ub253). Valfriheten tog utan tvekan sin utgångspunkt i enskilda elevers och föräldrars behov och önskemål. 1980-talets starka (ny-)liberala vind avspeglades tydligt i moderaternas skolpolitik. Mer precist kan man säga att moderaterna, som en huvudaktör för 80-talets nyliberala våg i Sverige, lät sin skolpolitik präglas av valfrihet och av marknadens spelregler.

Moderaterna använde redan under 1980-talet valfrihetsbegreppet i tre olika bemärkelser: Valfrihet mellan offentliga och fristående skolor, valfrihet

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

Skälet till att ändra statsbidragssystemet var att det, såsom ovan nämnts, inte var generellt, det vill säga inte alla fristående skolor hade rätt till statsbidrag. Detta var enligt moderaterna en ”diskriminering” av fristående skolor. ”Varje fristående skola som uppfyllde i skollagen uppställda krav skulle tillerkännas såväl statligt som kommunalt bidrag motsvarande de kostnader som samhället har för elever i det allmänna skolväsendet.” Partiet förespråkade ett generellt statsbidragssystem, vilket var särskilt viktigt av två skäl. För det första ansågs det generella bidragssystemet underlätta att starta en fristående skola. Det måste först och främst finnas något alternativ till offentliga skolor för att man överhuvudtaget skulle kunna tala om valfrihet. Frågan om finansiering framstod därmed som en avgörande faktor för nyetablering av fristående skolor. Genom att ändra det aktuella bidragssystemet som var selektivt och återhållsamt för fristående skolor till ett generellt system avsåg partiet att ge sådana skolor ekonomiska villkor som är likvärdiga som offentliga skolor. Detta ansågs i sin tur leda till större möjligheter för nyetablering av fristående skolor. De två skolformerna – offentliga och fristående – uppfattades därigenom på lika villkor konkurrera om elever. För det andra menade moderaterna att det generella bidragssystemet möjliggjorde ”valfrihet för alla”, det vill säga valfrihet inte bara för barn till välsituerade föräldrar. Fristående skolor utan statsbidrag påstods i realiteten innebära skolavgifter för de elever som gick i dessa skolor och därmed ”valfrihet enbart för välbärgade”, alltså ”segregering”. Av dessa två skäl erinrade moderaterna inte bara om de regler som begränsade ett generellt statsbidrag till fristående skola utan också om en till följd av dessa regler begränsad valfrihet i skolsystemet. ”Stat och kommuner gynnar ensidigt offentligt drivna skolor genom en fri skolgång. För en normal barnfamilj är det inte möjligt att klara av att dels via skatten bidra till den offentliga skolan, dels betala terminsavgifter till en fristående skola som måhända bättre svarar mot deras önskemål.” Socialdemokraternas skolpolitik

sades därmed tvinga föräldrar och elever att lita till överheten i en fråga där deras eget val borde vara utslagsgivande (se Mot 1982/83:39, Mot 1982/83:581, Mot 1982/83:1072, Mot 1983/84:1751, Mot 1983/84:2016, Mot 1984/85:2818, Mot 1987/88:Ub300).

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

För att rätten att välja skola skall bli praktiskt möjlig fordras att statens och kommunens skolbidrag *alltid följer eleven till den skola han/hon väljer*. Med nuvarande statsbidragssystem betalar stat och kommun hälften vardera av skolkostnaderna. Statens bidrag kan utan tekniska komplikationer följa eleven. Kommunen, som bland annat står för skollokaler och utrustning, har på grund av skolplikten stora fasta kostnader. Vi förordar därför att den rörliga kommunala kostnaden (innefattande skollunch, läromedel, skolhälsovård m m) skall följa eleven. Skollagen bör ändras så att elev och föräldrar har rätt att välja skola inom det offentliga skolväsendet. Vidare bör riksdagen hos regeringen begära förslag till nya statsbidragsbestämmelser utifrån principen att *statsbidraget skall kunna beräknas per elev och följa elevens val av skola oavsett om denna är fristående eller offentlig* (Mot 1986/87:Ub812, min kursivering).

Förslaget om ett skolpengssystem är av särskilt intresse eftersom det öppnar en ny horisont för moderaternas valfrihetsbegrepp. Om ett generellt bidragssystem avsåg att ge samma finansieringsmöjligheter för såväl fristående skolor som offentliga så att de två skolformerna på lika villkor kunde konkurrera om elever, syftade det nu föreslagna skolpengssystemet till att öppna möjligheter för konkurrens om elever mellan offentliga skolor. Ett generellt bidragssystem tjänade sålunda till att möjliggöra val mellan offentliga och fristående skolor medan ett skolpengssystem avsågs ytterligare vidga valfriheten genom att öppna valmöjligheter inom det offentliga skolväsendet (se vidare Mot 1987/88:Ub300, 1987/88:Ub806). Talet om valfrihet i bemärkelsen val mellan offentliga skolor började alltså förekomma allt oftare i moderaternas motioner från mitten av 1980-talet även om det inte förekom i lika hög grad som i bemärkelsen val mellan offentliga och fristående skolor.

Den tredje innebörden av valfrihet, val mellan olika tillvalsalternativ i en skola, uppmärksammades på högstadienivå. I samband med en specifik fråga – utslagningen på högstadiet – som i mitten av 1980-talet aktualiserades sökte moderaterna orsaker till utslagningen i socialdemokraternas skoldiskurs.<sup>3</sup>

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

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

## Valfrihet som princip och verklighet: 1988 – 1994

I slutet av 1980-talet genomgick förvaltningspolitiken i allmänhet en stor förändring, vilket kan sammanfattas med en ny styrfilosofi, mål- och resultatstyrning (Hwang 2000). Skolpolitiken var inget undantag från denna utveckling. Den tidigare dominerande regelstyrningen ersattes med den nya lovordade mål- och resultatstyrningen med decentralisering och en klar ansvarsfördelning i systemet som riktmärke. En del betecknar denna förändring som utgångspunkt för ett systemskifte i skolpolitiken (Englund 1995). Styrfilosofins förändring hade vidare föregåtts av en stark högervåg under hela 1980-talet, som bland annat ifrågasatt den traditionella välfärdstaten utifrån marknadsprinciper baserade på valfrihet och konkurrens (jfr Boréus 1994). Mot denna bakgrund är det inte överraskande att begreppen valfrihet eller önskemål att gå i en annan skola användes även av den socialdemokratiska regeringen från slutet av 1980-talet.

## Den socialdemokratiska regeringen

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

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

Vidare sades det att föräldrars och elevers önskemål om ”val av skola”, så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt, skulle tillgodoses. Men vad man menade med val av skola var inte klart. Göransson framhöll att ”Den grundläggande valfrihetsfrågan på utbildningsområdet är möjligheten att få en ungdomsutbildning av sådan omfattning och kvalitet att den skapar stor frihet för den enskilde att fritt välja studieväg och yrke” (Prop 1988/98:4, s 51). ”Att fritt välja studieväg och yrke” i det här citatet förefaller vara nyckeln till att förstå socialdemokraternas nyvunna begrepp valfrihet.

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

annan personal i skolan att arbeta efter sina särskilda intressen. Därför var det enligt Göransson värdefullt att öka möjligheterna för skolor att arbeta med olika profiler.

En ökad profilering baserad på lärares pedagogiska frihet, både i fråga om innehåll och arbetsätt, framhölls sålunda ge ”förutsättningar för ökad frihet för elever och föräldrar att välja skola” (Prop 1988/98:4,s 52). Men det är återigen oklart vad som menades med uttrycket ”att välja skola” liksom den tidigare formuleringen ”att fritt välja studieväg och yrke”. Av allt att döma avsågs inte val mellan olika skolor eller profilskolor. I samma text framhölls att det krävdes ”en viss enhetlighet hos skolsystemen” för att ungdomar skulle ha valmöjligheter när de lämnade grundskolan eller gymnasieskolan. Det tyder på att valfriheten i det här sammanhanget inte handlade om val under studietiden utan snarare val efter skolan, alltså val av yrke. Även i talet om profiler hyste skolministern en stor skepticism: Valfriheten i betydelsen val av klass såväl som val av skola sades vara begränsad. Det framhölls vidare knappast vara möjligt att på högstadiet ytterligare öka den individuella friheten genom att ge eleverna fler valalternativ. När det gällde lägre stadier var det inget tal om valfrihet. ”På mellanstadiet skulle en viss ökning av valalternativ i timplanen kunna tänkas, men eleverna är enligt min mening sannolikt inte mogna för mer utpräglade valsituationer på detta stadium. På lågstadiet vore det direkt olämpligt med denna typ av organiserade val, bland annat med hänsyn till behovet av att få eleverna att fungera i en sammanhållen grupp (s 53). Valfriheten ses här konsekvent som val inom skolan.

Visserligen behandlades valfriheten i bemärkelsen föräldrars och elevers önskemål att välja en viss skola i ett annat avsnitt. Men det gällde i första hand de elever som ”av olika skäl känner stark otrivsel i sin skola,” exempelvis på grund av mobbning. Det handlade definitivt inte om någon ”ovillkorlig rätt” att välja en viss skola. Samtidigt nämndes närhetsprincipen som en bärande princip för att ”fördela” elever i kommunens grundskola: ”Elever på grundskolenivå har behov av närhet till skola och till en säker skolväg. Föräldrars och elevers önskemål vid val av skola torde därför i första hand styras av avståndet till skolan.” Den valfrihet i bemärkelsen att tillgodose elevers och föräldrars önskemål, som enligt skolministern var i särklass viktigast, var att ”det finns tillgång till bra skolor på nära håll” (Prop 1988/98:4,s 56). Mycket tyder på att valfriheten i den socialdemokratiska regeringen innebar viss grad av val inom skolan. Denna innebörd av valfrihet ligger därmed närmare den tredje innebörden av moderaternas valfrihet, som innebär att i större utsträckning än de första två bemärkelseerna kunna välja olika tillvalsalternativ, val mellan olika skolor oavsett skolform.

Den nämnda innebörden av begreppet bekräftades senare även i Göran Perssons skolpropositioner. I den så kallade ansvarspropositionen utvecklade



Persson vidare mål- och resultatstyrning på skolområdet liksom att införa ett nytt statsbidragssystem, det så kallade sektorsbidraget. Val av skola behandlades också, om än kort, i propositionen. Det föredragande statsrådet upprepade att valfriheten, innebärande val av skola, skulle tillgodoses så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt. Man tillade också att det var kommunen som skulle avgöra formerna för hur val av skola skulle ske. Samtidigt var man angelägen om att från statsmakternas sida sätta upp vissa generella regler för val av skola.

Huvudregeln bör vara att platserna i en grundskola i första hand förbehålls av de elever för vilka skolan ligger närmast deras bostäder. [...] Om det beträffande någon skolpliktig elev finns önskemål om skolgång i en annan än den mest närbelägna skolan bör detta tillgodoses så långt det är möjligt utan att någon annan elev, som hör till den skolans naturliga upptagningsområde, därmed berövas sin plats i skolan (Prop 1990/91:18, s 106).

Denna närhetsprincip skrevs nu för första gången in i skollagen. Val av skolan skulle sålunda tillgodoses så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt och inom ramen för närhetsprincipen. Samtidigt var Persson mån om att framhålla att behovet av att inrätta fristående skolor blev ”begränsat” när kommunerna, i och med mål- och resultatstyrning, fått större frihet och möjlighet att anordna skolor med ”alternativ pedagogik eller annorlunda organisation eller styrelseformer” (Prop 1990/91:18, s 106).

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

De tre ovan refererade socialdemokratiska propositioner, som var centrala dokument för införandet av en ny mål- och resultatstyrd skola och lades fram under en tid då trycket på valfrihet även på skolområdet var enormt, visade ett visst mönster angående hanteringen av valfrihetsfrågan. Socialde-

mokraterna tvingades införa vissa lättnader för valfrihet i form av val inom skola, val mellan kommunala skolor samt val mellan kommunala och fristående skolor även om det första alternativet, om valfriheten överhuvudtaget var nödvändig, naturligtvis var att föredra. Ytterst undvek man att nämna begreppet valfrihet i bemärkelsen val mellan offentliga och fristående skolor, även om ett antal förslag i praktiken gav stegvis förbättrade villkor för fristående skolor. Man använde i stället uttrycket ”önskemål att gå i en annan skola”. Man kan fråga sig varför socialdemokraterna, även under den tid då trycket på valfrihet var påtagligt, varit återhållsamma att använda själva begreppet och införa större valfrihet på skolans område. Förklaringarna kan vara många. En kan vara att begreppet i sig är ett utpräglat borgerligt begrepp. Att klä sig i och utforma politiken efter detta begrepp innebär en ren kapitulation för socialdemokraterna. Därför använde socialdemokraterna i möjligaste mån andra begrepp än begreppet valfrihet även om det handlade om samma sak.

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

Socialdemokraternas jämlikhetstänkande i samband med likvärdighetsbegreppet spelade också en stor roll. Tanken på jämlikhet fanns i likvärdighetsbegreppet både på individnivå och systemnivå. På individnivå hade alla elever rätt till lika möjlighet till utbildning. När en elev hade behov av särskilt

stöd måste samhället anordna ett sådant stöd för att åtminstone på en nivå garantera jämlikhet för elever. På systemnivå hade alla kommuner och skolor skyldighet att erbjuda en likvärdig utbildning oavsett var den anordnades i landet. Om detta efterlevdes eller inte skulle staten och kommunerna genom sin uppföljning och utvärdering se till (Prop 1990/91:18, s 27ff; jfr Englund 1999, Lindensjö & Lundgren, kap 3). Därför saknades enligt skolministern Persson "skäl att anta att det kommer att uppstå bestående kvalitetsskillnader av någon betydelse mellan olika skolor" (Prop 1990/91:115, s 59). Behovet att välja skola blev därmed av naturliga skäl obefintligt eller minimalt. Kravet på likvärdighet ansågs på detta sätt lösa även kravet på valfrihet.

Socialdemokraterna framhöll vidare att "mångfald", "mångkultur" eller "profiler" som moderaterna efterlyste, ansågs inrymmas inom diskursen om den gemensamma skolan där likvärdighetsprincipen var kärnan. Man underströk att likvärdighet ingalunda innebar likformighet. "En gemensam skola" eller "en skola för alla" innebar att barn och ungdomar i skolan mötte andra erfarenheter, värderingar och en annan livssyn än den som i övrigt präglade deras uppväxtvillkor. Skolan gavs i detta sammanhang en viktig roll för att respekten för andra människor utvecklades liksom att förmågan till samarbete tränades. Detta ansågs ske bäst i en skola där elever med olika social bakgrund, skilda kulturella och religiösa traditioner arbetade tillsammans. En gemensam skola var för socialdemokraterna en viktig mötesplats för olika kulturer och värderingar (jfr Haug 1999). I stället för att ägna sig åt valfrihetsfrågan skulle man koncentrera sig på att förhindra tendenser till utslagning och motverka att elever lämnade skolsystemet med otillräckliga kunskaper. Om det ändå återstod behov av valfrihet avsågs det, såsom tidigare visats, kunna tillgodoses genom profileringar i form av en särskild tyngd på vissa ämnen eller alternativ pedagogik inom skolan. Den gemensamma och sammanhållna skolan tjänade på detta sätt både som en begränsande faktor för socialdemokraternas sätt att se valfrihetsfrågan och som en möjlighet att tillgodose en del av kraven på valfrihet.

### Moderaterna som oppositionsparti

Den tidigare stora skillnaden mellan moderaterna och den socialdemokratiske regeringen minskade en aning i och med att även socialdemokraterna i ökad utsträckning använde begreppet valfrihet och även förändrade sin politik genom att öppna möjligheter för valfrihet. Moderaterna för sin del upprepade, men med ännu större intensitet, sitt krav på valfrihet i skolsystemet: Val av skola skulle avgöras av föräldrar och elever i stället för att kommunen "fördelade" elever vilket den socialdemokratiska politiken ansågs stå för. Lagen

och bidragssystemet skulle vidare ändras så att fristående och kommunala skolor därigenom jämställdes för att valfriheten i större utsträckning skulle kunna tillgodoses, särskilt i bemärkelsen val mellan olika skolor oavsett skolform (se Mot 1988/98:Ub4, 1989/90:Ub225, 1989/90:Ub801, 1990/91:Ub5, 1990/91:Ub183, 1990/91:Ub241). Allt detta känner vi igen från tidigare motioner från moderaterna. Det nya var dock att moderaterna börjat använda delvis nya begrepp som "en reell valfrihet" eller "ett fritt val" under den här perioden.

Ett elevbaserat statligt bidragssystem kan tillsammans med en mer flexibel hållning när det gäller de kommunala bidragen skapa en reell valfrihet för elever och föräldrar. Med en sådan valfrihet blir attraktiva skolor efterfrågade, vilket i sin tur kan skapa ett tryck att förbättra verksamheten på övriga skolor. Ett fritt val av skola innebär i kombination med ett elevbaserat bidragssystem en stimulans för skolverksamheten som sådan (Mot 1988/89:Ub4).

Skälet till att moderaterna använde inte bara begreppet valfrihet utan även talade om "en reell valfrihet" eller "ett fritt val" är utläsbart. Man var angelägen om att skilja sitt eget begrepp från socialdemokraternas. Moderaternas urskiljande strategi gick ut på att skapa nya begrepp eller ge nya innebörder i det gamla begreppet just för att förtydliga och profilera sin egen politik. Moderaternas reella valfrihet, till skillnad mot socialdemokraternas oklara valfrihet, innebar alltså ett fritt val av skola, oavsett om den var kommunal eller fristående. Detta fria val ansåg man sig vidare kunna åstadkomma genom ett skolpengsystem. "För att friheten att välja skola skall bli reell krävs att statsbidraget konstrueras så att det följer eleven till den skola denne väljer att gå i. Samma bidrag skall utgå även för de fristående skolorna" (Mot 1990/91:Ub241). Valfrihetsbegreppet knöts allt hårdare till skolpengen.

### Den av moderaterna ledda borgerliga regeringen

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

Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet bör innebära möjlighet att välja mellan det offentli-

ga skolväsendet och fristående skolor men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja också en skola i annan kommun (Prop 1991/92:95, s 8).

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

En fristående skola ansågs, för att få godkännas för fullgörande av vanlig skolplikt, inte längre behöva ha en prägel som i något avseende avvek från den kommunala skolan. En fristående skola skulle få godkännas om den i sin undervisning och övriga verksamhet fullföljde målen för skolan, så som de preciserades i skollagen och läroplanen (Prop 1991/92:95, s 12). Därmed försvann de under olika tider belagda särskilda kraven på en fristående skola att den borde överföra erfarenheter till det offentliga skolväsendet eller ha en prägel i form av alternativ pedagogik eller inriktning. Det framgick tydligt att det som moderaterna ville ha var ”en allmän fristående skola”, som var öppen för alla och var likställd den kommunala skolan. Därför var det angeläget för Ask att en fristående skola även skulle omfatta det svenska samhällets grundläggande värderingar såsom demokrati, tolerans och öppenhet. Ett skolpengsystem förstärkte intrycket av att en allmän fristående skola eftersträvades. ”För varje elev skall skolan tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Vid tilldelning skall kommunen kunna dra av högst 15%” (s 14). Avdraget motiverades av att kommunen, till skillnad mot en fristående skola, måste ta emot även de elever som i form av särskilt stöd eller hemspråkundervisning krävde mer resurser. Denna lagstadgade skolpeng uppfattades vidare minska de fristående skolornas behov av elevavgifter. Därmed öppnas ”den ekonomiska möjligheten för fler att välja en fristående skola. Den vidgar valfriheten och kan också stimulera till mer blandade miljöer i de fristående skolorna” (s 16). Mycket tyder

på att idén bakom den allmänna fristående skolan är snarlik den idé som legat bakom den allmänna grundskolans tillkomst under efterkrigstidens början. Skillnaden är att det inte längre är samhället utan individer som är drivkraft i den nya framväxande fristående skolan liksom att den tar upp konkurrens om eleverna med den kommunala skolan.

Den av moderaterna ledda regeringens tanke med en allmän fristående skola överensstämde väl med dess stora (ny)liberala projekt, som syftade till att omvandla hela välfärdstaten i en liberal riktning. En allmän sjukvård i privat regi var ett annat exempel. Man skiljde frågan om vem som utför från frågan om vem som finansierar för att, såsom man uttryckte det, bryta ”det offentliga skolmonopolet” och sätta skolan under konkurrens.<sup>5</sup> I detta projekt poängterades vikten av information. Angående skolväsendet resonerade Ask på följande sätt:

Ett villkor för att föräldrar skall kunna utnyttja den stora friheten och de möjligheter till egna val som erbjuds är att de får information om utbildningsutbud och valalternativ. Föräldrarna måste därför få en bred information om olika valmöjligheter. Jag ser det som naturligt att kommunernas information till elever och föräldrar ger en allsidig och så fullständig bild som möjligt av de olika utbildningsalternativ som står till buds (Prop 1991/92:95, s 10).

Skolsystemet betraktades som en marknad där kommunerna erbjuder olika produkter (både fristående och kommunala skolor), helst med olika profiler, som konsumenterna (föräldrar och elever) sedan väljer och köper. För att denna marknad skall fungera måste konsumenterna erhålla information om olika skolor och deras olika kvaliteter för att göra ett optimalt val.<sup>6</sup>

Denna proposition följdes efter drygt ett år av en annan angenäm proposition om valfrihet i skolan (Prop 1992/93:230).<sup>7</sup> Syftet med den nya propositionen sades liksom den tidigare vara att praktiskt öka möjligheter för valfrihet på skolområdet. Man talade om negativa respektive positiva val och framhöll att det negativa valet hitintills dominerat – man väljer bort den skola som kommunen anvisat – inte minst för att antalet fristående skolor var få. Men i takt med att de fristående skolorna blev fler och aktiva skolval också började omfatta kommunala skolor framhölls positiva val uppstå – man väljer den skola som man tycker bäst motsvarar de egna önskemålen och förväntningarna (s 27). Det var angeläget att ge större möjligheter för valfrihet inom det kommunala skolväsendet oavsett kommungränser. Därmed kom närhetsprincipen att ifrågasättas, en princip som tillsammans med likvärdighetsprincipen tjänade som en garant för upprätthållande av socialdemokraternas gemensamma skola. Den departementsutredning som legat till grund

för den aktuella propositionen hade i sin tur föreslagit att ”eleverna skall beredas plats i huvudsak enligt deras val av skola”, vilket i praktiken kunde innebära ett avskaffande av närhetsprincipen (Ds1992:115, s 18). Skolministern Ask tog dock inte steget fullt ut utan behöll närhetsprincipen men var angelägen om att markera att ”grunden för placeringen skall i första hand vara familjernas och elevernas val, inte kommunens val” (Prop 1992/93:230, s 57). Det var i högsta grad oklart vad – närhetsprincipen eller föräldrars/elevers val av skola – som skulle ligga till grund för placeringen av elever. Skolministern förklarade det hela på följande sätt:

Det normala bör vara att elever och hem gör ett aktivt val. Det kan dock inte uteslutas att det kommer att finnas familjer, som av något skäl inte väljer skola för sitt barn. För dessa elever och i situationer då fler valt en skola än vad som kan tas emot bör kommunen med hänsyn till berörda elevs skolväg finna den bästa samlade lösningen (Prop 1992/93:230, s 57f).

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

När det gällde val över kommungränserna var möjligheterna, såsom tidigare nämnts, öppna för de elever som hade ”särskilda skäl”, till exempel mobbning. Skolministern ville dock ge större möjligheter för denna typ av val och framhöll att ”även elever som inte kan åberopa särskilda skäl för skolgång i annan kommun skall ha möjlighet att fullgöra skolplikten i en annan kommun än hemkommun. Det är också principiellt viktigt att hemmen har denna rätt för barn i grundskolan, utan att behöva redovisa eller bevisa särskilda skäl till vare sig avlämnande eller mottagande skola” (Prop 1992/93:230, s 60). Ersättningen, om kommunerna inte kunde enas, borde bli densamma som utgick för elever i fristående skolor.

Skolpengsystemet, som för moderaterna var ett viktigt instrument för utökande av valfriheten, lär ha fått kritik från olika håll, särskilt för dess överkompenserade effekter. Även regeringens egen utredning liksom flertal remissinstanser, som ansåg bidragsnivån med 85% av kommunens genomsnittskostnad per elev för hög, föreslog att den inte borde överstiga 75% (Prop 1992/93:230, s 38). Men skolministern behöll 85%-nivån och motiverade det med att ”Målet med ökade bidrag till de fristående skolorna var att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar med de kommunala skolorna och därmed en konkurrens på lika villkor mellan offentliga och privat verksamhet” (s 38).

Den av moderaterna ledda borgerliga regeringens valfrihetsbegrepp innebar ett fritt val av skola oavsett om det rörde sig om en fristående eller kommunal skola eller om det rörde sig inom eller över kommungränserna. För att möjliggöra denna valfrihet ändrades lagar och regler samtidigt som likvärdiga ekonomiska villkor skapades mellan fristående och kommunala skolor. På samma sätt som vi ställde frågan om socialdemokraternas valfrihet kan vi också fråga oss hur det kunde vara möjligt för moderaterna att förordade ett helt fritt val på skolområdet? Svaret finns i moderaternas sätt att se valfrihet både som mål och medel. Uttryckligen sades valfrihet, såsom ovan visats, vara ett mål i sig. Att ge elever och föräldrar största möjliga frihet att välja skola uppfattades ha ett stort egenvärde. Man upprepade att rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning var viktig i ett fritt samhälle liksom att man påminde om att Sverige anslutit sig till ett flertal internationella konventioner inklusive FN:s där denna grundläggande rättighet kom till uttryck. Men spelade likvärdighetsprincipen, som är en portalparagraf i skollagen och en bärande princip i läroplanen, inte någon roll för moderaterna? Stod likvärdighetsprincipens begreppsliga värld, såsom det gjorde för socialdemokraterna, inte i vägen för det sätt på vilket den obehindrade valfriheten byggdes på? Svaret måste sökas genom att analysera hur moderaterna tolkar likvärdighetsprincipen. I den första propositionen (Prop1991/92:95) nämndes likvärdighetsprincipen överhuvudtaget inte. I den senare propositionen (Prop 1992/93:230) nämndes den men gavs en annan innebörd än den som socialdemokraterna gav. Både moderaterna och socialdemokraterna var helt överens om att likvärdigheten inte innebar ett likformat eller strömlinjeformat skolväsende. Men där slutar likheten mellan dem. Socialdemokraterna betonade, såsom tidigare visats, jämlikhet på både individ- och systemnivå. Moderaterna hade inte denna typ av jämlikhetstänkande i sitt likvärdighetsbegrepp. I stället lyftes två aspekter särskilt fram i moderaternas texter. Den första, som ofta betecknades som ”allas möjlighet till optimal utveckling”, uttrycktes på följande sätt i en av Bildt framlagd riksdagsmotion:

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

Skolans uppgift sades därmed vara att skapa möjligheter att optimalt utveckla alla elever. Men alla elever var inte lika utan hade varierande intresse, talang och begåvning. Därför kunde man inte åstadkomma likvärdigheten med



statlig reglering eller reglering uppifrån. ”Den skapas av engagerad personal i samspel med elevgrupper och med de resurser som lokalt står till buds” (Mot 1987/88:Ub806, s 10). För att skolan skulle kunna utveckla varje elevs specifika begåvning måste uppläggningsen av undervisningen ändras samtidigt som det borde finnas fler valmöjligheter på högstadiet. Jämlikhet som ”lika möjlighet” – som socialdemokraterna anslöt sig till – sades vara en ”låtsad likhet”. Moderaternas idé om ”allas möjlighet till optimal utveckling” förutsatte på detta sätt redan på begrepps nivå variationer, skillnader och differentieringar (se också Mot 1990/91:Ub241).

Den andra aspekten, som läggs i begreppet likvärdighet, handlade om likvärdiga spelregler mellan kommunala och fristående skolor.

En viktig dimension av skolans likvärdighet måste också vara att skapa förutsättningar för likvärdiga spelregler mellan såväl olika kommuners skolor som mellan kommunala och fristående skolor och att skapa bättre möjligheter att välja skola (Prop 1992/93:230, s 27).

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

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

sades kunna prövas ständigt för att möta konkurrens från andra skolor och kommuner.

Om det första argumentet kan sägas ytterst handla om demokrati i skolan så rör sig det andra och tredje tillsammans om skolutveckling. På detta sätt hävdade man att valfriheten skulle vitalisera hela skolväsendet. I denna tankekedja låg konkurrensen som en underliggande mekanism. Konkurrensen mellan lärare, arbetslag, skolor, skolformer och kommuner ansågs i slutänden leda till utveckling på skolområdet. ”Det är min övertygelse att en stimulerande konkurrens mellan olika skolor, med olika inriktningar och olika ägandeformer, på sikt också kan bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet” (Prop 1992/93:230, 27; se vidare Prop 1991/92:95, Mot 1985/86:Ub253, Mot 1987/88:Ub806, Mot 1988/89:Ub4, Mot 1988/89:Ub806, Mot 1990/91:Ub5, Mot 1990/91:Ub241).

### Socialdemokraterna som oppositionsparti

Socialdemokraterna fäste sig under sin tid som oppositionsparti 1991-94 i högre grad än tidigare vid diskursen om den gemensamma och sammanhållna skolan, vars kärna var en likvärdig utbildning av hög kvalitet. I sina motioner till de ovan refererade propositionerna lyfte Lena Hjelm-Wallén, liksom den av moderaterna ledda borgerliga regeringen, också fram vikten av mångfald och kulturell mångfald men helst inom en skola. Som en konsekvens av 1991 års riksdagsbeslut, föranlett av en socialdemokratisk proposition, menades behovet av fristående skolor minska: ”De motiv som anförts för fristående skolor – pedagogisk variation, föräldrainsflytande och valfrihet – nu väl tillgodoses inom det allmänna skolväsendet” (Mot 1991/92:Ub62). Den borgerliga regeringens tes om en allmän fristående skola var fortfarande främmande för socialdemokraterna.

Närhetsprincipen var liksom likvärdighetsprincipen viktig för socialdemokraterna, varför man med bestämdhet avvisade regeringens skolpengssystem. Det ansågs undergräva den gemensamma skolan samtidigt som det framhölls överkompensera fristående skolor. Resurserna i grundskolan skulle, för att garantera en likvärdig utbildning, i stället fördelas efter elevernas och skolans behov. Det intressanta var vidare att socialdemokraterna i sina motioner inte ens använde sig av den allmänt accepterade och välanvända beteckningen ”fristående skola” utan i stället ”privata skolor”.

Socialdemokraterna riktade särskild kritik mot det sätt på vilket den av moderaterna ledda regering såg valfrihet. Att valfrihet varit ett överordnat mål för regeringen ansågs vara egenartat samtidigt som det framstod som obegripligt att det stora värdet demokrati inte omnämnts. Man var också

mycket kritisk till att valfriheten utan närmare analys och belägg hävdats vitalisera skolan samtidigt som dess tendenser till segregation inte uppmärksammats. ”Risken är stor att skolorna – främst i storstadsområdena – kommer in i en segregationsspiral, som utarmar skolor i bostadsområden med stora behov och försvårar ansträngningarna att upprätthålla en likvärdig skola i alla delar av landet” (Mot 1993/94:Ub86). Socialdemokraterna slog fast att ”elever och deras föräldrar skall ha rätt att välja skola, men att skolorna inte skall ha rätt att välja elever”. En sådan ”sortering” av elever sades vara ”stötdande och stå i strid med de grundläggande tankarna bakom grundskolan (Mot 1992/93:Ub164). Stundtals präglades motioner av en bitterhet över den av moderaterna ledda regeringens skolpolitik:

Värdet av den goda skola som skolreformatorer i över hundra år kämpat för, den gemensamma grundskolan för alla barn, förefaller ha minskat för den nuvarande regeringen och underordnats idén att privatisera offentliga verksamhet (Mot 1991/92:Ub62).

Det av moderaterna igångsatta (ny)liberala skolprojektet kritiserades hårt:

Med den borgerliga politiken har i stället konkurrensen satts före samverkan mellan skolor, och ansträngningarna att värna om grannskapskolan har i flera kommuner bytts ut mot en marknadsorienterad syn på skolan. Föräldern har reducerats från medborgare med vilja att ta ansvar för sitt och andras barn till kund i en verksamhet där marknadens regler inte gäller eftersom den ens val i hög grad påverkar den andres situation. Risken är att de barn som har de största behoven blir förlorare om konkurrens och utarmning av skolor överordnas målet om en likvärdig skola (Mot 1993/94:Ub86).

Mycket tyder på att socialdemokraterna, även under oppositionstid, använder begreppet valfrihet helst i bemärkelsen val inom en skola även om 1991 års av socialdemokraterna föranledda riksdagsbeslut gav en principiell möjlighet för val av skola inom det kommunala skolväsendet i en kommun (se Mot 1991/92:Ub225, Mot 1992/93:Ub27, Mot 1992/93:Ub513, Mot 1992/93:Ub514, Mot 1993/94:Ub1, Mot 1993/94:Ub86, Mot 1993/94:Ub905).

## Valfrihet som allas ”baby”: 1995 –

### Den socialdemokratiska regeringen

1994 års riksdagsval gav socialdemokraterna återigen regeringsmakten. De första ingrepp i skolpolitiken som regeringen med Ylva Johansson som skol-

minister gjorde, för att markera mot den borgerliga regeringens friskolevänliga politik, var att sänka skolpengens bidragsnivå för fristående skola från 85% till 75% samtidigt som en parlamentarisk kommitté, Friskolekommittén, tillsattes i februari 1995 i syfte att på ett samlat och grundligt sätt behandla frågor kring fristående skolor (Prop 1994/95:157, dir 1995: 16).

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

Man uppskattade vidare friskolors betydelse för föräldrars engagemang och inflytande. Den tidigare skolpolitiskt ansvariga Lena Hjelm-Wallén riktade på sin tid, såsom ovan visats, hård kritik mot den borgerliga regeringens argumentation för valfrihetens betydelse för elevers/föräldrars inflytande. Hennes argument var att detta samband inte undersökts eller belagts. I den här propositionen resonerade man dock på följande sätt:

Ett positivt inslag i de fristående skolornas verksamhet är det ofta stora föräldraengagemanget. Föräldrarnas engagemang behövs i skolan. Föräldrarnas medverkan kan bidra till att utveckla skolans kvalitet i vid bemärkelse. [...] Rätten till inflytande i skolan kan således inte reduceras till en rätt att välja mellan färdiga alternativ. Rätten att välja skola står dock inte i motsats till ett fördjupat inflytande. Tvärtom. Möjligheten att välja kan stärka brukarnas krav på inflytande inte minst därför att det i sig stärker föräldrars och elevers ställning i skolan (Prop 1995/96:200, s 29).

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

grund för skolutveckling, föreföll anammas av den nya socialdemokratiska regeringen:

De kommunala skolorna är i det moderna skolväsendet självständiga enheter med stor frihet under eget ansvar. De kan sägas konkurrera med varandra och med fristående skolor. Denna konkurrens i förening med den valfrihet som finns i dag är en stimulans för skolans utveckling. För elever och föräldrar är det då viktigt att de i denna valsituation kan lita på att samtliga alternativ uppfyller de nationella kraven och ger en god utbildning (Prop 1995/96:200, s. 29).

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

Hur löste man då den konflikt som man tidigare ansett fanns mellan likvärdighet och valfrihet? Man var även i denna proposition medveten om att ett bejakande av valfrihet inte i alla avseenden stämde överens med likvärdighetsprincipen. Men man löste inte detta genom att såsom tidigare inskränka valfrihetsbegreppet till att innebära enbart val inom en skola. I stället använde man två tillvägagångssätt. Det ena gick ut på att framhålla att de två värdena logiskt sett inte var direkt oförenliga. Ett exempel kan vi finna i resonemanget att mångfald inte stred mot likvärdighet, medan vi kan finna ett annat i konstaterandet att rätten att välja skola ledde till ett större engagemang och inflytande från föräldrar och att denna demokratifråga inte kunde inskränkas enbart till valfrihetsfrågan. Det andra tillvägagångssättet var att

man samtidigt hade två bollar (valfrihet och likvärdighet) i luften och underströk ett större behov av kvalitetskontroll i skolan. Med tiden gavs skolan, som ett resultat av införandet av mål- och resultatstyrning men också av införandet av valfrihet, större möjligheter och friheter att profilera sig, vilket i sin tur gav större utrymme för kvalitetsskillnader mellan skolor. Behovet av kvalitetskontroll i skolan ansågs därför vara mycket stort. Uppföljning och utvärdering framhölls i mycket högre grad än tidigare behöva utnyttjas samtidigt som nya instrument som ett kvalitetsindikatorsystem behövde arbetas fram (se Rskr 1996/97:112 och Rskr 1998/99:121 samt Prop 1997/98:94, s 8). I dessa två sätt att se valfrihet och likvärdighet finns en svårförenlig logik: Å ena sida möter man resonemanget att det inte fanns en konflikt mellan valfrihet och likvärdighet medan man å den andra möter kravet på ökad kvalitetskontroll då risken ur ett likvärdighetsperspektiv för kvalitetsskillnader orsakad inte minst av valfrihet var stor.

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

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

Det går knappast att avgöra om citatet kommer från socialdemokraterna eller moderaterna men resurserna skulle i alla fall fördelas "utifrån skolans åtagande och elevernas behov". Att man med olika resursfördelningssystem, som också gav olika utfall, avsåg att åstadkomma samma effekt i form av likvärdiga ekonomiska villkor, hängde återigen samman med synen på begreppet likvärdighet. Moderaterna menade med likvärdighet en form av "lika tillgång" medan socialdemokraterna menade "lika resultat på en viss nivå". För moderaterna räckte det, för att ett system skulle vara rättvist, att ge alla lika tillgång. Skolpengen tilldelades till exempel lika för alla elever i en kommun. I detta fördelningssystem ansågs det också finnas ett incitament för att effektivt utnyttja de erhållna resurserna. För socialdemokraterna däremot var

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

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

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

I kommuner där fristående skolor etableras i större omfattning kan valfriheten komma att inskränkas. I princip kan det inte vara rimligt att barn som valt en offentlig skola indirekt tvingas att gå i en fristående skola genom att den offentliga skolan omvandlas till en fristående skola. Detta har inte någonting med valfrihet att göra. Valfrihetens värde blir lågt, om inte den motsvaras av reella möjligheter för eleven att få sitt val tillgodosett (Utbildningsdepartementet 2001, s 20).

På ett decennium har en markant förändring skett i socialdemokraternas sätt att använda begreppet valfrihet, från att vägra att acceptera det i bemärkelsen val av skola, via att tvingas anamma det, till att slå vakt om den kommunala skolan för att försvara den verkliga valfriheten. Ett sista citat visar hur tydligt konkurrenstänkandet på skolområdet präglar socialdemokraterna även idag, ett konkurrenstänkande som är mycket likt moderaternas stora (ny)liberala skolprojekt.

Kommunala skolor kan sägas konkurrera med varandra, liksom kommunala skolor och fristående skolor kan sägas både komplettera och konkurrera med varandra. I förening med den valfrihet som finns i dag kan detta vara en stimulans för skolans utveckling (s 23).

### Moderaterna som oppositionsparti

Kampen om begreppet och dess innebörd avslutades dock inte i och med att socialdemokraterna anslutit sig till ett valfrihetsbegrepp som i väsentliga avseenden var identiskt med moderaternas. Moderaterna var liksom tidigare återigen angelägna om att särskilja sitt eget begrepp från socialdemokraternas. Det gjorde man på två olika sätt. Det ena var att kritisera den socialdemokratiska regeringen för att den genom sin politik försämrade villkoren för fristående skolor, vars konsekvens kopplades direkt till minskade möjligheter att välja skola (se Mot 1994/95:Ub33, Mot 1994/95:Ub901). Regeringens sänkning av skolpengsnivån och avskaffande av skolpengssystemet var ett sådant exempel medan ett annat var regeringens förslag att ge Skolverket rätt att återkalla bidrag till en fristående skola om dess verksamhet förändrades i sådan utsträckning att det innebar påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan var belägen. Beträffande det senare förslaget resonerade moderaterna tillsammans med Folkpartiet och Kristdemokraterna i en motion enligt följande:

Det innebär i klartext att om en fristående skola har en god kvalitet på undervisning, attraktiv pedagogik eller profil, och därmed lockar många sökande, kan Skolverket tillsammans med lägeskommunen dra in rätten till bidrag (Mot 1995/96:Ub39).

Regler av detta slag, inklusive regeringens nya bidragssystem som fördelar resurserna efter skolans åtagande och elevernas behov, sades bara skapa ”utrymme för godtycke och politiskt tyckande”. Fristående skolor, som uppfyl-



ler kraven för godkännande, borde i fortsättningen automatiskt erhålla bidrag.

Det andra sättet för moderaterna att särskilja sitt eget begrepp från socialdemokraternas var liksom tidigare att flytta sig ytterligare i den riktning som ansågs skapa ännu större valfrihet än vad socialdemokraterna med sitt nyvunna begrepp kunde erbjuda. Ett fritt val byggt på ”en nationell skolpeng” och ”självständiga och fria skolor” är moderaternas nyaste inslag i valfrihetsbegreppet. Ett nationellt skolpengssystem innebär att resurserna skall fördelas lika per elev över hela landet och följa eleven till den skolan denne väljer. Införandet av ett sådant system, som avsågs ge den största möjliga valfriheten, signalerar också stora konsekvenser i skolsystemet.

Genom att överföra ansvaret för skolans finansiering till staten och genom att anslagen riktas direkt till skolorna – en nationell skolpeng – garanteras alla elever rätt att välja skola och skolorna mer likvärdiga förutsättningar (Mot 1998/99:Ub14).

Staten skulle enligt moderaterna överta huvudansvaret för finansiering av grund- och gymnasieskolan även om huvudmannaskapet skulle kvarstå på kommunnivå. En nationell skolpeng sades säkerställa elevernas och föräldrarnas rätt att välja skola samtidigt som ett aktivt och fritt skolval framhölls höja utbildningens kvalitet. Alla skolor skulle därför bli ”fria och självständiga” (Mot 1998/99:Ub14).

Moderaterna avsåg vidare att avskaffa den omtalade närhetsprincipen, vilket är en logisk följd av ett nationellt skolpengssystem. Ett nationellt skolpengssystem med bibehållande av närhetsprincipen uppfattades vara verkningslöst. Närhetsprincipen i sig framhölls också ha andra negativa effekter, nämligen segregation, till skillnad mot vad socialdemokraterna hävdade.

Det är viktigt att elevernas aktiva val av skola avgör skoltillhörighet. Närhetsprincipen gynnar elever som bor i områden med bra skolor. Stadsdels, kommun- eller länsgränser skall inte verka hindrande på elevernas rätt att fritt välja skola. Bostadssegregationen får inte fortsätta att leda till en segregation i skolan. Skolpeng kan bli ett verksamt medel att bryta den växande segregationen (Mot 1998/99:Ub14).

Valfriheten menades ha integrerande effekter i och med att boendesegregationen redan var väl utbredd.

I det av moderaterna ovan föreställda skolsystemet var staten och skolan huvudaktörer medan kommunen däremot trädde tillbaka. En del kommuners planer att ombilda alla skolor till ”självständiga och fria skolor” var onek-

ligen inspirerade av denna moderaternas tankegång (se Mot 1998/99:Ub14, Mot 1999/2000:Ub227). Motionerna visar en ganska klar bild av hur en moderatledd regering vid ett eventuellt maktskifte skulle komma att utforma sin skolpolitik. Ett nationellt skolpengsystem, som omvandlar skolor till så kallade självständiga och fria skolor, framstår som en möjlighet liksom ett betygssystem med betyg oftare och vid tidigare skolåren samt ett oberoende utvärderingsinstitut i Skolverkets ställe.

## Slutsatser

Valfriheten på skolområdet förefaller ha kommit för att stanna.<sup>9</sup> Både socialdemokraterna och moderaterna ser numera positivt på valfrihet även om de är oense om hur långt den ska gå. Moderaterna anser det önskvärt att alla skolor ombildas till så kallade självständiga och fria skolor medan socialdemokraterna däremot framhåller att det måste finnas en balans mellan kommunala och fristående skolor för att man överhuvudtaget skall kunna tala om valfrihet. Denna av moderaterna och även av socialdemokraterna för sin del framskjutna syn på valfrihet har dock föregåtts av en lång kamp mellan dem om begreppet och dess innebörder.

Begreppet valfrihet har för socialdemokraterna överhuvudtaget inte existerat fram till slutet av 1980-talet. Man talade då om valfrihet i bemärkelsen val inom skolan och i början av 1990-talet öppnade man en möjlighet att välja skola inom det kommunala skolväsendet i hemkommunen. När partiet återkom som regeringsinnehavare 1994 godtog man dock ett valfrihetsbegrepp som i stort sett är identiskt med moderaternas, val av skola, även om man markerade mot den föregående, av moderaterna ledda regeringen genom att sänka nivån för skolpeng och småningom avskaffa själva skolpengsystemet. Utvecklingen på skolområdet i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet skapade en situation där socialdemokraterna spelade en ombyttn roll, en roll som moderaterna tidigare spelat. Numera verkar socialdemokraterna som en väktare för en reell valfrihet och sätter sig därigenom emot den utveckling där alla skolor omvandlas till självständiga och fria skolor. Moderaterna hade redan i början av 1980-talet en bred innebörd av begreppet valfrihet; val inom skolan, val mellan kommunala och fristående skolor och val inom det kommunala skolväsendet. Moderaternas strategi som oppositionsparti gick i början ut på att sträva efter de för valfrihet nödvändiga förutsättningarna – en lagstiftningsmässig och ekonomisk likställighet mellan kommunala och fristående skolor medan partiet som regeringsinnehavare förverkligade denna politik genom att skapa praktiska valmöjligheter. Ett skolpengsystem framstod som ett oundgängligt instrument. I slutet av 1990-

talet och början av 2000-talet förordade partiet ett helt fritt val av skola baserad på en nationell skolpeng, utan närhetsprincipen.

Under hela den undersökta perioden pågick kampen om begreppet och dess innebörd genom att moderaterna tillsammans med (ny)liberala krafter i samhället positionerade sig nära den yttre gränsen för begreppets räckvidd och tryckte på medan socialdemokraterna motvilligt men stegvis öppnade allt större möjligheter för valfrihet. När socialdemokraterna klädde sig i ett valfrihetsbegrepp som i stort sett var identiskt med moderaternas hade moderaterna redan flyttat sig närmare begreppets yttre gräns. Med idén om ett helt fritt val av skola baserad på en nationell skolpeng utan närhetsprincipen är moderaterna för närvarande tämligen nära den yttersta gränsen medan socialdemokraterna för sin del med sitt valfrihetsbegrepp strävar efter en balans mellan de två skolformerna med bibehållande av närhetsprincipen. Kampen om begreppet fortsätter. Ett eventuellt maktskifte vid 2002 års val kan ge moderaterna ett nytt tillfälle att förverkliga sin politik om ett fritt val av skola utan någon begränsning.

Argumenten för och emot valfrihet är många. Tre argument träder dock fram särskilt tydligt. Det första är att valfriheten stimulerar ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar samtidigt som den skapar en större lyhörighet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. Det andra argumentet är att valfriheten tillgodoser behovet av en mångfald av utbildningsvägar, pedagogiska metoder och profiler samtidigt som den skapar bättre incitament för kostnadseffektivitet. Om det första argumentet ytterst handlar om demokrati i skolan så rör det andra skolutveckling. Dessa pro-argument, som i huvudsak framförs av moderaterna, följs av ett kontra-argument från socialdemokraterna att en ökad valfrihet riskerar att leda till etnisk och social segregation. Mot detta kontra-argument framhåller moderaterna i sin tur att valfriheten snarare har integrerande effekter i de områden där boendesegregationen redan är utpräglad. I argumentationen ligger konkurrensen som en mekanism bakom dessa olika resultat av valfrihet.

Begreppet valfrihet har i hög grad att göra med ett annat skolpolitiskt centralt begrepp, likvärdighet. Socialdemokraternas ambition med likvärdighetsprincipen uttrycks i termer av jämlikhet både på individnivå och systemnivå: På individnivå har alla elever rätt till lika möjlighet till utbildning. När en elev har behov av särskilt stöd måste samhället anordna ett sådant stöd för att åtminstone på en nivå garantera jämlikhet för elever. På systemnivå har alla kommuner och skolor skyldighet att erbjuda en likvärdig utbildning oavsett var den anordnas i landet. Denna syn på likvärdighet begränsar utrymmet för valfrihet, en valfrihet som kan äventyra socialdemokraternas diskurs om den gemensamma skolan samtidigt som den i sig med sin jämlikhetssträvan anses minska behovet av valfrihet. Moderaterna däremot betonar sär-

skilt ”lika tillgång” i likvärdighetsbegreppet, genom vilket en kommunal och fristående skola i alla avseenden likställs. Däremot är det av lika tillgång följda utfallet i sig inte i lika hög grad som hos socialdemokraterna angeläget. ”Allas möjlighet till optimal utveckling” förutsätter redan på begrepps nivå olikheter, variationer, skillnader mellan olika elever. Därmed står likvärdighetsprincipen inte heller i vägen för moderaternas förordande av valfrihet.

#### Noter

1. Uppsatsen är utarbetad inom ramen av Skolverkets valfrihetsprojekt. Huvudrapporten kommer i snar framtid att publiceras i Skolverkets rapportserie. Särskilt tack till Eva Josefsson, Karin Wahlström, Gunnar Enequist, Oscar Öquist och Staffan Lundh.
2. Skinners kritik riktades framför allt mot tidigare begreppshistoriska ansatser av t ex Lovjoy (Skinner 1988a).
3. Angående frågan om utslagningen på högstadiet, se 1985 års budgetproposition (1984/85:100, bil 10).
4. Se också Prop 1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. Även i denna proposition betonas alldeles särskilt socialdemokraternas odelade ambition i skolpolitiken att garantera en likvärdig och god utbildning över hela landet oavsett faktorer som bostadsort, ekonomiska förhållanden, kön och social bakgrund (s 6f).
5. För en diskussion om denna åtskillnad, se Blomqvist & Rothstein (2000, s 12ff).
6. För en diskussion om svårigheter med informationshantering i en marknad eller allmänt om s k ”market failure” se Blomqvist & Rothstein (2000, s 37ff).
7. Till skillnad från den tidigare propositionen (Prop 1991/92:95) har den aktuella propositionen föregåtts av en departementspromemoria (Ds 1992:115).
8. Promemorian ger ett antal förslag i syfte att ge ökade befogenheter för kommunen vid hanteringen av fristående skolor.
9. För en internationell översikt över valfrihetsfrågan på skolområdet, se Blomqvist & Rothstein (2000, kap 3).

#### Referenser

- Berlin, Isaiah (1969): *Four Essays of Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergström, Göran (1995): *Har skolpolitikens mål förändrats?* Häften för didaktiska studier, 50. Lärarhögskolan i Stockholm.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000): *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Boréus, Kristina (1994): *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Connolly, William E (1993): *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Blackwell.

- Ds 1992:115. *Valfrihet i skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Englund, Tomas (1995): Introduktion. I Tomas Englund, red: *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, s 13-25. Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, Tomas (1999): Talet om likvärdighet i svensk utbildningspolitik. I Carl-Anders Säfström & Leif Östman, red: *Textanalys*, s 325-346. Lund: Studentlitteratur.
- Hansson, Jonas (1998): Begreppshistoria, för och emot. Om Quentin Skinners kritik. I Svante Nordin, & Jonas Hansson, red: *Att skriva filosofihistoria*, s 97-104. Ugglan 11, Lund Studies in the History of Science and Ideas.
- Haug, Peder (1999): Skolan där ingen ställs utanför. *Locus*, 11(2), s 45-56.
- Hwang, Sun-Joon (2000): Informella kontakter i mål- och resultatstyrning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 81(1), s 28-55.
- Jacobsson, Kerstin (1997): *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Jacobsson, Kerstin (1998): Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 101, s 441-447.
- Koselleck, Reinhart (1985): *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. England: The MIT Press.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P (2000): *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Mot 1982/83:39. *Skolor med enskild huvudman m m*. Ulf Adelson m fl (m).
- Mot 1982/83:581. *Utbildningsfrågor*. Ulf Adelson m fl (m).
- Mot 1982/83:1072. *Privatisering av offentlig verksamhet*. Gunnar Hökmark m fl (m).
- Mot 1983/84:1751. *Fristående skolor*. Per Unckel m fl (m).
- Mot 1983/84:2016. *Utbildningspolitiken*. Ulf Adelson m fl (m).
- Mot 1984/85:2818. *Utbildningspolitiken*. Ulf Adelson m fl (m).
- Mot 1985/86:Ub253. *Frihet att välja skola*. Per Unckel m fl (m).
- Mot 1985/86:Ub292. *Grundskolans högstadium – förslag om ökade valmöjligheter*. Per Unckel m fl (m).
- Mot 1986/87:Ub812. *Utbildningspolitiken*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1987/88:Ub300. *Om elevers och föräldrars rätt att välja skola*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1987/88:Ub806. *Om utbildningspolitiken*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1988/89:Ub4. Med anledning av Prop 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*.
- Mot 1988/89:Ub806. *Utbildningspolitiken*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1989/90:Ub225. *Rätten att välja skola*, Ann-Cathrine Haglund m fl (m).

- Mot 1989/90:Ub801. *Skolan och lärarna*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1990/91:Ub5. Med anledning av Prop 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1990/91:Ub183. Med anledning av Prop 1990/91:115 *Vissa skollagsfrågor m m*. Ann-Cathrine Haglund m fl (m).
- Mot 1990/91:Ub241. *En bra skola*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1991/92:Ub62. Med anledning av Prop 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1991/92:Ub225. *Skolan*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1992/93:Ub27. Med anledning av Prop 1992/93:14 *Skolskjuts m m*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1992/93:Ub164. Med anledning av Prop 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1992/93:Ub513. *Grundskolan och de privata skolorna*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1992/93:Ub514. *Skolfrågor*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1993/94:Ub1. Med anledning av Prop 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Ingvar Carlsson m fl (s).
- Mot 1993/94:Ub86. Med anledning av Rskr 1993/94:183 *Utvecklingsplan för skolväsendet*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1993/94:Ub905. *Grundskolan*. Lena Hjelm-Wallén m fl (s).
- Mot 1994/95:Ub33. Med anledning av Prop 1994/95:157 *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m m*. Beatrice Ask m fl (m).
- Mot 1994/95:Ub901. *Utbildningspolitiken*. Carl Bildt m fl (m).
- Mot 1995/96:Ub39. Med anledning av Prop 1995/96:200 *Fristående skolor m m*. Carl Bildt (m), Lars Leijonborg (fp) och Alf Svensson (kd).
- Mot 1997/98:Ub27. Med anledning av Prop 1997/98:94 *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m m*.
- Mot 1998/99:Ub14. Med anledning av Rskr 1998/99:121 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling*. Beatrice Ask m fl (m).
- Mot 1999/2000:Ub16. *Sätt grundskolan främst*. Bo Lundgren m fl (m).
- Mot 1999/2000:Ub227. *Grundskolan*. Bo Lundgren m fl. (m).
- Prop 1962:54. *Reformering av den obligatoriska skolan m m*.
- Prop 1982/83:1. *Om skolor med enskild huvudman m m*.
- Prop 1984/85:100, bil.10. *Budgetproposition angående det obligatoriska skolväsendet m m*.

- Prop 1987/88:100, bil.10. *Budgetproposition angående det obligatoriska skolväsendet m m.*
- Prop 1988/89:4. *Skolans utveckling och styrning.*
- Prop 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktioner.*
- Prop 1990/91:18. *Ansvar för skolan.*
- Prop 1990/91:115. *Om vissa skollagsfrågor m m.*
- Prop 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor.*
- Prop 1992/93:220. *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Prop 1992/93:230. *Valfrihet i skolan.*
- Prop 1994/95:157. *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m m.*
- Prop 1995/96:200. *Fristående skolor m m.*
- Prop 1997/98:94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fristidshemmet m m.*
- Richter, Melvin (1995): *The History of Political and Social Concepts: A Critical Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Rskr 1996/97:112. *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*
- Rskr 1998/99:121. *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling.*
- Schüllerqvist, Ulf (1995): Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt. I Tomas Englund, red: *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, s 44-106. Stockholm: HLS Förlag.
- Skinner, Quentin (1988a): Meaning and understanding in the history of ideas. I James Tully, red: *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*, s 29-67. Cambridge: Polity.
- Skinner, Quentin (1988b): A reply to my critics. I James Tully, red: *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*, s 231-288. Cambridge: Polity.
- Skolöverstyrelsens rapport 1986:23.
- Stråth, Bo, red (1990): *Language and the Construction of Class Identities. The Struggle for Discursive Power in Social Organisation: Scandinavia and Germany after 1800*. Rapport från DISCO II Conference on Continuity and Discontinuity in the Scandinavian Democratisation Process i Kungälv 7-9 september 1989.

- Trägårdh, Lars (1990): Varieties of Volkish Ideologies. I Bo Stråth, red: *Language and the Construction of Class Identities. The Struggle for Discursive Power in Social Organisation: Scandinavia and Germany after 1800*. Rapport från DISCO II Conference on Continuity and Discontinuity in the Scandinavian Democratisation Process i Kungälv 7-9 september 1989.
- Tully, James (1988): The pen is a mighty sword: Quentin Skinner's analysis of politics. I James Tully, red: *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*, s 3-25. Cambridge: Polity.
- Utbildningsdepartementet, *Fristående skolor*, 2001-03-12.