

MAKTEN ÖVER ARGUMENTEN: OM SKOLAN I MAKTUTRED- NINGEN OCH 2020 ÅRS SKOLUNDERSÖKNING

Ninni Wahlström, Institutionen för didaktik och lärares praktik,
Linnéuniversitetet
E-post | ninni.wahlstrom@lnu.se

Inledning

Under 1900-talets andra hälft genomfördes två genomgripande reformer inom skolområdet, reformen om grundskola respektive reformen om en decentralisering av skolans styrning. Dessa båda reformer utgör samtidigt varandras motsatser vad gäller reformernas respektive innehåll och argumentation. Även reformprocesserna skiljer sig åt, vilket illustrerar hur utredningsväsendet och statens beslutsprocesser förändrades från slutet av 1950-talet till slutet av 1980-talet. Jag kommer att i denna inledning ägna visst utrymme åt dessa båda reformer, eftersom Maktutredningen från 1990, som står i fokus för föreliggande studie, blev en viktig vattendelare för två helt olika sätt se på styrningen av svensk skola, liksom på innebörden av begreppet ”en likvärdig skola”. I grunden handlar brottet, som det kom till uttryck i Maktutredningen (SOU 1990:44), om två olika sätt att förstå begreppet demokrati.

Syftet med studien är att undersöka vilka argument som låg till grund för Maktutredningens slutsats att den svenska grundskolan var det område som den enskilda medborgaren upplevde sig stå mest maktlös inför under slutet av 1980-talet samt hur samma faktorer uppfattas i dagens skola. Maktutredningens påstående om medborgarens maktlöshet i relation till skolan kom att väsentligt påverka 1991 års decentraliseringsreform som, förutom ett förändrat huvudmannaskap för skola, också öppnade upp för mål- och resultatstyrning, valfrihet och möjlighet för enskilda fysiska eller juridiska personer att vara huvudman för skolverksamhet (Englund, 1998; Wahlström, 2009).

Reformen om grundskolan

Den så kallade ”differentieringsfrågan” var efterkrigstidens stora fråga, dvs. under hur lång tid alla elever skulle hållas samman inom en gemensam skolorganisation. 1940 års skolutredning med ecklesiastikminister Gösta Bagge som ordförande fick uppdraget att lämna förslag på en ny skolorganisation. Fem år senare föreslog utredningen att den obligatoriska skolplikten skulle öka till att omfatta åtta år, varav den gemensamma skolorganisationen omfattade de första sex åren (SOU 1945:60). Året därpå tillsattes 1946 års skolkommission, denna gång med ecklesiastikminister Josef Weijne som ordförande. Båda utredningarna uppfattade att deras uppdrag i grunden handlade om att föreslå förändringar för att utbilda medborgare till ett modernt, demokratiskt samhälle. Skolan skulle inte bara förmedla kunskaper, lika viktigt var det med elevernas estetiska och moraliska fostran. Enligt 1946 års skolkommission blir skolans viktigaste uppdrag att ”fostra demokratiska människor” (SOU 1948:27, s 3). Skolkommissionen föreslår en nioårig skolplikt inom vad man benämner som ”enhetsskolan”. Därmed sätts en punkt för det parallellskolesystem som den tidigare uppdelningen i fortsättningskola och realskola innebar.

Tio år efter det att 1946 års skolkommission hade presenterat sitt principförslag om en nioårig obligatorisk skolgång inom en gemensam ram i form av enhetsskola, tillsätts så 1957 års skolberedning. Till ordförande utsågs ecklesiastikminister Ragnar Edenman. Skolberedningen lämnade sitt betänkande fyra år senare med förslag på att införa en nioårig, obligatorisk grundskola. Beredningen argumenterar för att en förbättrad allmänbildning för alla måste innebära att eleverna hålls ihop i samma klasser i skolorganisationen så långt möjligt för att skapa gemensamma referensramar som omfattar alla elever. Skolberedningen menar vidare att ju senare elever delas in i skilda grupper, desto mer utjämnas de skillnader som finns beroende på olika uppväxt- och hemförhållanden (SOU 1961:30). På så sätt menade skolberedningen att det nya sammanhållna högstadiet, som i mycket lånar sin form och innehåll från realskolan, kommer att utgöra ett led i utbildningens demokratisering. Den nya Grundskolan, som införs 1962, bygger på tanken om centralisering och enhetlighet som en förutsättning att erbjuda medborgarna så lika villkor som möjligt. Staten blir huvudman för skolan, vilket innebär att staten finansierar all skolverksamhet, svarar för verksamhetens innehåll samt har ett arbetsgivaransvar för skolans personal. Efter drygt tjugo år av utredningar, där varje utredning omfattat mellan två och fem års utredningar under ledning av aktuell utbildningsminister, hade en ny utbildningspolitik formats i termer av vad Hall (1993) benämner som ”den tredje ordningens förändring”. Såväl medel, ett förstatligande av den grundläggande utbildningen, som formen, en ”realskola för alla”, samt målen bakom reformen, en gemensam referensram för ett demokratiskt samhälle, innebar en förändring gentemot tidigare. Skolans likvärdighet grundades i enhetlighet i resurser och utformning av skolans verksamhet.

Reformen om skolans decentralisering

Under 1980-talet tillsatte civilminister Bo Holmberg *1983 års demokratiberedning*. Utredningen fick ett år senare ett tilläggsdirektiv om att utreda hur elevers och föräldrars medverkan, delaktighet och ansvar i skolan kan öka. Efter ett års utredning lämnade arbetsgruppen inom demokratiutredningen sitt betänkande *Skola för delaktighet* (SOU 1985:30). Arbetsgruppen lyfter fram att läroplanen för grundskolan, Lgr 80, med dess betoning på en samhälls- och människosyn där både barn och vuxna förutsätts vara aktiva, kunskapssökande individer beredda att ta och ge ansvar, redan har skapat viktiga förutsättningar för elevers och föräldrars inflytande. Vidare menar arbetsgruppen att skolan har övergått från ett system med regelstyrning till målstyrning. Målstyrningen består i att det statliga fördelningssystemet av resurser, som under 1980-talet består av två delar, en basresurs och en förstärkningsresurs, nu medger att kommunen själv kan fördela förstärkningsresursen mellan sina skolor efter var man uppfattar behoven som störst. Arbetsgruppen argumenterar därför för att målstyrning och ökad valfrihet nu har införts. ”Vår slutsats är att övergången till ett målstyrt, decentraliserat skolsystem, ny läroplan för grundskolan... ger ett stort, ännu outnyttjat handlingsutrymme för medverkan, delaktighet och ansvar i skolans inre arbete för både elever och föräldrar” (SOU 1985:30, s 10). Men stora delar av omvärlden höll inte med om denna uppfattning.

Decentralisering, ökat inflytande och målstyrning blev den socialdemokratiska regeringens viktigaste begrepp i kampen om uttolkningen av demokratibegreppet under 1980-talet. Några år tidigare hade en centerpartistisk regering lagt fram en proposition om *Fristående skolor för skolpliktiga elever* (Prop. 1982/83:1). I propositionen etablerades begreppet ”fristående skolor”, samtidigt som regeringen betonade att den ser värdet i det enhetliga utbildningssystem som grundskolan utgör. Regeringen föreslår att en fristående skola bör kunna få statsbidrag om den tillämpar alternativa pedagogiska modeller som kan stimulera den vanliga, statliga, skolan. Mot detta argumenterar Moderata Samlingspartiet som menar att internationella konventioner kräver att staten ska garantera föräldrarnas rätt att välja undervisning till sina barn och att denna rätt inskränks om inte godkännande av fristående skolor samtidigt åtföljs av generella statliga bidrag. För Moderata samlingspartiet, och senare också Folkpartiet, blev begreppet valfrihet ett överordnat begrepp. Och för att det ska gå att tala om en reell valfrihet krävs, enligt Moderaterna, att det också finns olika utbildningsanordnare att välja mellan.

Den socialdemokratiska utbildningsministern Bengt Göransson tillkallade 1987 en kommitté för att bereda frågor om ansvarsfördelning och styrning inom skolan. Kommittén antog namnet *Styrningsberedningen*. Styrningsberedningen betonar behovet av ökad målstyrning och utvärdering av skolans verksamhet och menar att skolans ledningsorganisation behöver förstärkas. Beredningen anser dock att eftersom staten har ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning ska staten också bära ansvaret för skolans resurser och personal inom en fortsatt statlig reglering av skolan (SOU 1988:20). Styrningsberedningens kommittébetänkande följdes upp av en proposition, den s.k. styrpropositionen som i stort följde de riktlinjer för ansvarsfördelningen som beredningen hade dragit upp. I propositionen tydliggjordes att den fortsatta vägen för styrningen av den obligatoriska skolan gick via ökad decentralisering och ett ökat inslag av målstyrning inom ett statligt huvudmannaskap.

Men redan ett år efter det att styrpropositionen hade konstaterat att den statliga regleringen behövdes för att säkra jämlika villkor för skolans elever lade den socialdemokratiska utbildningsministern Göran Persson fram en proposition för riksdagen om att den statliga regleringen av skolans tjänster skulle upphöra (Prop. 1989/90:41). Efter ytterligare ett år kom en ny proposition om en helt förändrad styrning av skolan, den så kallade *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18) – dock utan några föregående statliga utredningar för någon av dessa båda propositioner. Propositionernas innehåll hade i stället beretts inom en arbetsgrupp på utbildningsdepartementet, det så kallade Skolprojektet (Wahlström, 2002). I Ansvarspropositionen föreslås att regering och riksdag ska styra skolan genom att fastställa nationella mål för verksamheten och fastställa målen för en högskolebaserad lärarutbildning. Huvudman för skolan blir kommun eller annan organisatör av skolverksamhet. Statsbidragen betalas ut som generella bidrag och all statlig reglering av medlens användning upphör. Skolans verksamhet ska styras via uppställda mål och uppföljning av resultat (Prop.1990:91:18). Även denna reform som nu föreslås i Ansvarspropositionen innebär en ”tredje ordningens förändring” (Hall, 1993). Medlen, en decentralisering av skolans huvudmannorganisation, och formen, en kombination av allmänna och fristående skolor, samt målen bakom reformen, att tillgodose medborgarnas krav på ökad kvalitet och inflytande över offentlig verksamhet, innebär en fundamental förändring av en tidigare strikt statligt reglerad skolverksamhet. Skolans likvärdighet grundas nu i skolans måluppfyllelse och lärares grundutbildning.

Under 1980-talet hade utredningstiden förkortats jämfört med utredningarna fyrtio år tidigare. Inför besluten om den statliga avregleringen av skolan under 1989 och 1990 saknades helt offentliga utredningar med presentation av förslagen. Åren 1989 och 1990 blev formerande för hur staten tänkte om demokrati och inflytande vad gäller offentlig verksamhet. Det är här som Maktutredningen kommer in som en viktig pusselbit för att förstå hur ”samhällsandan” svänger från ”rätten till inflytande” till ”rätten att välja”.

Maktutredningens undersökningar och slutsatser

Maktutredningen tillsattes 1985 av statsrådet i den socialdemokratiska regeringen, Ingvar Carlsson. Till ledamöter i kommittén utsågs forskare från olika discipliner, med statsvetare Olof Petersson som ordförande. Maktutredningen presenterade sin huvudrapport 1990 (SOU 1990:44), men redan 1989 presenterades en delrapport som kom att placera skolan i centrum för debatten (Petersson et al. 1989).

Relationen mellan regeringens direktiv till en utredning och utredningens rapport är vanligtvis ganska följsam, men så var inte fallet med denna utredning. Av regeringens direktiv framgår att Maktutredningens uppdrag är att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor och medborgarnas möjligheter att påverka sina egna livsvillkor. Regeringen beskriver det svenska demokratiska idealet i termer av att jämnare resursfördelning ger ökade möjligheter för individen att forma sina livsvillkor. Demokratin fördjupas genom medborgarnas möjligheter att vara aktiv på många områden, i allmänna val, föreningsliv och folkrörelser, politiska partier, fackliga organisationer etc. (SOU 1990:44, bilaga 1). Maktutredningen motsätter sig dock en sådan kollektiv

syn på demokratibegreppet. Utredningen inleder sin rapport med att ställa två olika demokratibegrepp mot varandra, en samhällscentrerad respektive en individcentrerad uttolkning av demokratibegreppet. Enligt utredningen sammanfaller regeringens syn på demokrati i stort med en samhällscentrerad uppfattning som innebär att medborgare har ansvar för både egna och andras intressen. Den ”svenska modellen” fungerar enligt utredningen inte längre eftersom demokrati ”inte kan definieras med flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser” (SOU 1990:44, s 15). Därför tar kommittén i stället sin utgångspunkt i en individcentrerad demokratiuttolkning angående maktens fördelning i samhället. ”Att kunna utöva makt förutsätter att det existerar ett antal olika handlingsalternativ. Finns det ingen valfrihet kan det inte finnas makt”, enligt utredningen (SOU 1990:44, s 20). Utifrån en sådan diskussion blir distinktionen mellan ”voice” och ”exit” viktiga för utredningen. I en samhällscentrerad demokratiuttolkning påverkar medborgaren genom att göra sin röst hörd, ”voice”. I en individcentrerad demokratiuttolkning påverkar medborgaren genom att lämna en viss verksamhet för i stället välja en annan utförare av tjänsten, ”exit”.

Medborgarna och makten

Maktutredningen genomförde en omfattande undersökning som här kallas för Medborgarundersökningen (Petersson et al., 1989). Undersökningens metod utgjordes av standardiserade intervjuer med färdiga svarsalternativ, där respondenterna fick skatta i vilken grad de instämmer med intervjuarens påstående på en skala mellan noll och tio, där värdet 0 anger ”inga möjligheter” och värdet 10 anger ”mycket stora möjligheter” att påverka. Sex områden hade valts ut för att bedöma individers möjligheter att påverka sin situation: boende, kapitalvaruinköp, hälsa- och sjukvård, barn tillsyn, skola och arbete. För varje område hade tre till fem frågor formulerats med anknytning till områdets verksamhet. Inom området kapitalvaruinköp ombads till exempel respondenten att skatta ”möjligheter att bedöma den inköpta varans kvalitet” medan respondenten inom skolans område ombads bedöma sin möjlighet att ”påverka undervisningens uppläggning och utformning”. I tabell 1 redovisas genomsnittresultatet för hur respondenterna uppfattade sina egna möjligheter att påverka inom de sex utvalda verksamheterna. Tabell 1 redovisar genomsnittsvärden från de sex olika samhällsområden som stod i centrum för Medborgarundersökningens jämförelse (Petersson et al., 1989, tabell 2.5, s 52-53).

Tabell 1. Medborgares bedömning av inflytande 1989 (genomsnittsvärden).

<i>Skattning av påverkan, genomsnittligt värde för respektive område</i>	<i>Medeltal 0-10</i>
Boende	5,3
Kapitalvaruinköp	6,5
Hälsa- och sjukvård	4,4
Barn tillsyn	4,8
Skola	2,3
Arbete	5,2
Antal svarande	2071 ¹

Kommentar: En modifierad redovisning av tabell 2.5 i Petersson et al. (1989, s 52-53) där enbart genomsnittsvärdena för respektive område redovisas i föreliggande tabell. Den ursprungliga tabell 2.5 innehåller även värden för olika indikatorer inom varje område. Antal svarande anger det totala antalet respondenter i undersökningen.

Som framgår av tabell 1 visade 1989 års medborgarundersökning att skolan var det område som individerna ansåg vara allra svårast att påverka. Medborgarutredningen uttryckte det som att ”skolan är det område där de berörda... anser sig ha minst möjligheter att påverka” och att föräldrarna anser att ”skolans värld ligger bortom deras inflytande” (Petersson et al., 1989, s 58). Samma slutsats rapporteras i huvudrapporten (SOU1990:44, s 239).

Vilka indikatorer använde då forskarna för att undersöka föräldrarnas möjligheter att påverka skolan? Utgångspunkten är enligt författarnas förord (Petersson et al., 1989) kommittédirektivets frågor om vilka resurser enskilda individer har att påverka samhällsutvecklingen samt vilket inflytande olika grupper och kategorier av individer har över sina livsvillkor. I fallet med föräldrar och skola måste perspektivet snarast vara vilket inflytande föräldrar har över sina barns livsvillkor. I följande tabell 2 redovisas samtliga indikatorer för området skola. Innehållet i tabell 2 är även här hämtat från Medborgarundersökningen, tabell 2.5 (Petersson et al. 1989, s 53).

Tabell 2. Medborgares bedömning av inflytande över skolan, 1989.

Skattning av påverkan	Medeltal 0-10
Påverka undervisningens uppläggning och utformning	1,6
Påverka skolmiljöns utformning	2,0
Påverka det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan	2,9
Byta till annan skola om man skulle vilja	2,7
Genomsnitt för skola	2,3
Antal svarande	373 ²

Kommentar: En modifierad redovisning av tabell 2.5 i Petersson et al. (1989, s 53) där enbart området skola redovisas i föreliggande tabell. Den ursprungliga tabell 2.5 innehåller värden för olika indikatorer inom samtliga sex områden som undersökts.

Det finns anledning att reflektera över de indikatorer som forskarna har konstruerat för att undersöka föräldrars möjligheter att påverka skolan. Respondenterna ska svara med ett värde mellan 0-10, där värdet 0 anger ”inga möjligheter” och värdet 10 anger ”mycket stora möjligheter” att påverka. Värdet 10 och värdena närmast därunder bör således ange ett positivt värde, eller en form av idealtillstånd, i denna undersökning. Hur tänker sig då de ansvariga forskarna att den verklighet skulle vara utformad som skulle motsvara idealet att föräldrar hade ”mycket stora möjligheter att påverka undervisningens uppläggning och utformning” för sitt barn? Det får vi inte veta eftersom det inte förs någon diskussion om val av indikatorer i rapporten. Det går bara att konstatera att om enskilda föräldrar skulle uppleva sig ha mycket stora möjligheter att påverka undervisningen i skolan så skulle det ske på bekostnad av lärarens och elevernas inflytande över undervisningens innehåll och genomförande. Enskilda föräldrars upplevelse av att ha ett mycket stort inflytande över det egna barnets undervisning skulle antagligen också gå ut över andra föräldrars upplevelse av att kunna påverka sitt barns undervisning, eftersom det inte är troligt att alla enskilda föräldrar har exakt samma uppfattning om hur undervisningen bör genomföras. Eftersom skolans undervisning i hög grad sker i kollektiv form skulle enskilda föräldrars mycket goda möjligheter att påverka undervisningen få till följd att andra grupper eller individer ges mindre inflytande. Det går därför att argumentera för att en låg skattning vad gäller föräldrars inflytande över undervisningen snarast visar på att skolan och dess personal tycks upprätthålla en relativt hög integritet ägnad att inbegripa samtliga elevers intressen.

Vid tiden för medborgarundersökningen fanns inte något system för skolval. Staten var huvudman för den obligatoriska skolan och elever placerades i skola i enlighet med närhetsprincipen. De skolor som fanns utanför statens huvudmannaskap var främst ett relativt fåtal skolor med alternativ pedagogik, som till exempel Waldorf- och Montessoriskolor. Det förekom också att enskilda elever placerades vid någon annan skola än den som låg närmast inom kommunen om det förelåg särskilda skäl. Sammantaget, utifrån den tidens organisation för skolan, kan forskarna knappast ha förväntat sig höga skattningstal på indikatorn ”byta till annan skola om man skulle vilja”. I Medborgarundersökningen ställer forskarna frågan om möjlighet att vid missnöje kunna byta inom samtliga områden utom, märkligt nog, inom området kapitalvaruinköp där byte av inköpt vara rimligtvis var en möjlighet för varje enskild konsument. I rapporten förs inte heller någon diskussion angående principiella skillnader mellan möjlighet att byta bostad eller arbetsgivare och att byta skola, i en tid där skolans likvärdighet definierades i form av enhetlighet och likhet i resurser garanterad genom staten som huvudman.

Om två av fyra indikatorer inom området skola reser frågor om indikatorernas relevans, kvarstår två indikatorer om föräldrars möjligheter att påverka skolmiljöns utformning och hur eleverna umgås med varandra under skoldagen. Beträktat så här i backspegeln framstår de valda indikatorerna som tveksamma vad gäller att mäta föräldrars individuella möjligheter att påverka sina barns skola. En annan tveksamhet som väcks är om det över huvud taget är möjligt att jämföra individers påverkansmöjligheter vad gäller att köpa en vara, byta till annan bostad och att vara skolbarnsförälder, med tanke på skillnader i statlig reglering mellan de valda områdena. Men hur ser då dagens föräldrar på sina möjligheter att påverka skolan i en tid med ett stort antal skolhuvudmän³ och fritt skolval? Den frågan har undersökts i Survey 2020 (Hagevi, 2020), där de frågor som motsvarar området ”skola” i Medborgarundersökningen i det följande kallas ”2020 års skolundersökning”⁴.

Skolundersökningen 2020 – en jämförelse

I enkätundersökningen Survey 2020, som genomfördes i form av en postenkät till ett obundet sannolikhetsurval, ställdes exakt samma frågor till föräldrar med barn i grundskolan som Medborgarundersökningen ställt drygt trettio år tidigare. Några av frågorna har modifierats språkligt för att motsvara begrepp som är aktuella i dag. Till exempel har formuleringen ”kvarssamtal” bytts ut mot ”utvecklingssamtal”. Även om frågorna och de färdiga svarsalternativen är desamma i de båda undersökningarna från 1989 respektive 2020 så skiljer sig själva genomförandet av undersökningen åt, eftersom undersökningen från 1989 utgjordes av en strukturerad intervju med givna svarsalternativ, medan 2020 års undersökning genomfördes i form av skriftlig enkät med samma givna svarsalternativ (Hagevi, 2020).

Surveyundersökningen 2020 riktade sig till individer i Sverige i åldrarna 18 till 85 år. Enkäten sändes till 2 958 personer och besvarades av 1360, vilket motsvarar 46,8 % av det nettourval som tillfrågades om att besvara enkäten. Personerna i urvalet hade möjlighet att besvara enkäten per post eller som webbenkät. Undersökningen Survey 2020 visar små skillnader gällande regioner och kön jämfört med befolkningen i stort. Representativiteten för ålder skiljer sig något åt då befolkningsgrupperna 50 år och yngre tenderar att vara underrepresenterade i andelen besvarade

enkäter (Hagevi, 2020). Av de som besvarat enkäten svarade 24,1 % ”ja” på frågan ”Är du förälder, vårdnadshavare eller har du på något annat sätt ansvar för barn i din familj som är elev i grundskolan?”, vilket motsvarar 328 personer. Frågan ”Har du, i egenskap av förälder, vårdnadshavare eller genom annat familjeansvar någon gång under det senaste året varit på utvecklingsamtal?” besvarades däremot av 372 personer, vilket representerar den högsta svarsfrekvensen för de frågor som rör ”ditt” ansvar för elev i grundskolan. Det innebär att gruppen som identifierar sig som vårdnadshavare för barn i grundskolan pendlar mellan 328 och 372 personer, vilket motsvarar ett spann på mellan 24,1 - 27,3 % av det totala antalet som besvarat enkäten. Medeltalet för antalet svarande för samtliga elva frågor som berör den som är vårdnadshavare för barn i grundskolan är 353. I det följande har andelen svar i procent räknats i relation till det faktiska antalet svar för varje enskild fråga, alternativt till genomsnittsantalet av svar i de fall där det finns ett antal delfrågor.

Resultatet i skolundersökningen 2020 följer exakt samma form av redovisning som Medborgarundersökningen (Petersson et al., 1989) eftersom syftet med skolundersökningen 2020 har varit att kunna göra jämförelser med resultatet i den tidigare genomförda Medborgarundersökningen från 1989.

Tabell 3. Andelen berörda av medborgaraktiviteter skola. En jämförelse mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020 (procent).

Medborgaraktivitet	Berörda 1989	Berörda 2020
Deltagit i föräldramöte eller kvartssamtal/ utvecklingssamtal	89	78
Varit i kontakt med lärare eller skolledning på annat sätt	65	75
Varit i kontakt med hem- och skolförening/skolans forum för samråd	25	22
Varit i kontakt med andra föräldrar för att prata om barnens skolgång	54	49
Varit klassförälder/klassens föräldrakontakt	28	15
Antal svarande	373	366

Kommentar. En jämförelse mellan tabell 2.8 ”Medborgaraktiviteter, Skolbarnsförälder” (Petersson et al., 1989, s 60) och Skolundersökningen 2020. Deltagandet avser det senaste gångna året.

Det är vanskligt att dra några slutsatser utifrån detta självrapporterade deltagande som skolförälder. Möjligen kan man konstatera att det inte skett några dramatiska förändringar i föräldradeltagandet under de trettio år som förflutit mellan de båda mätningarna. Det går att urskilja en trend mot ett något lägre deltagande i utvecklingssamtal och föräldramöten för att i stället ta kontakt med lärare eller skolledning på annat sätt i Skolundersökningen 2020.

För att få en uppfattning om medborgarnas upplevelse av hur något är, jämfört med hur de anser att det borde vara, försökte Medborgarundersökningen att skatta de intervjuades missnöje inom de sex olika områden som stod i centrum för deras undersökning. Den största andelen missnöjda återfanns inom området ”arbetslivet”, medan konsumentrollen väckte minst missnöje. Skolan kom på tredje plats på missnöjesskalan, efter arbetslivet och sjukvården (Petersson et al., 1989, s 44-45). I tabell 4 redovisas en jämförelse över andelen missnöjda inom området grundskola i Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020.

Tabell 4. Missnöje med sin situation. En jämförelse mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020.

Nöjd – missnöjd med skolan	Medeltal missnöje, 0-10.	Andel ”inget missnöje” (skalsteg 0)	Andel stort missnöje (6–10)	Antal svarande
Medborgarundersökningen 1989	2,3	45	16	373
Skolundersökningen 2020	3,5	22	27	343

Kommentar. Respondenterna svarar genom att ange ett värde mellan 0 till 10, där värdet 0 anger ”inget missnöje” och värdet 10 anger ”mycket stort missnöje”. För Medborgarundersökningens resultat, se Petersson et al., 1989, tabell 2.2, s 44.

I en jämförelse mellan en statligt reglerad skola i Medborgarundersökningen 1989 och en decentraliserad skola med 290 kommuner och cirka 570 fristående skolorganisatörer som huvudmän för grundskolan i Skolundersökningen 2020, framgår det att missnöjet med skolan snarare ökat än minskat under de trettio år som passerat mellan mätningarna. Andelen respondenterna som angett värdet 0, inget missnöje, har halverats i Skolundersökningen, medan andelen respondenter som i sina svar använt sig av något av värdena mellan 6-10, där värdet 10 betecknar mycket stort missnöje, har ökat. Denna förskjutning mot ett ökat missnöje återspeglas i skillnaden i medelvärde för frågan om missnöje med skolans verksamhet i respektive undersökning.

I tabell 5 undersöks respondenternas försök att utöva inflytande vad gäller att åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar rörande förhållanden i barnens skola. Avsikten med frågan är att belysa dels försök att utöva inflytande, dels resultatet av sådana försök.

Tabell 5. Försök att utöva inflytande. En jämförelse mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020.

	Andel som gjort försök att påverka	Bland dem som försökt att påverka: Andel som fått sina önskemål tillgodosedda	Bland dem som försökt att påverka: Andel ”ännu ovisst”	Bland dem som försökt att påverka: Andel som inte fått sina önskemål tillgodosedda	Antal svarande
Medborgarundersökningen 1989	35	41	27	30	131
Skolundersökningen 2020	40	37	30	32	135

Kommentar. I kolumn 1 redovisas andel respondenter som försökt att påverka sina barns skola. I kolumnerna 2-4 redovisas det upplevda resultatet av påverkan av de som försökt att åstadkomma förbättringar respektive motarbeta försämringar. För Medborgarundersökningens resultat, se Petersson et al., 1989, tabell 2.3, s 45.

En jämförelse mellan försök att påverka, samt resultaten av dessa försök, visar inte på några egentliga skillnader mellan de båda mätningarna. Ett ökat antal skolhuvudmän ger i sig inte upphov till ökade påverkansmöjligheter. Möjligen kan resultatet tolkas som att det fria skolvalet i form av ”exit”, att lämna en skola, medför att det blir mindre angeläget för vårdnadshavare att påverka den egna skolans verksamhet. Kanske väljer föräldrar i stället att byta skola för sina barn i de fall det finns sådana möjligheter.

Den fjärde och sista jämförelsen mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020 gäller vårdnadshavares möjligheter att påverka skolans verksamhet i enlighet med de fyra indikatorer som tillämpades i Medborgarundersökningen 1989: påverka undervisningens uppläggning och utformning, påverka skolmiljöns utformning, påverka det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan samt byta till annan skola om man skulle vilja. Av tabell 6 framgår att det främst har skett förskjutningar vad gäller två av indikatorerna.

Tabell 6. Bedömning av möjligheter att påverka skolans område. En jämförelse mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020 (medeltal).

Område: skola Möjligheter att påverka	Medborgarundersökningen 1989	Skolundersökningen 2020
Undervisningens uppläggning och utformning	1,6	3,0
Skolmiljöns utformning	2,0	2,9
Sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan	2,9	3,1
Byte till annan skola	2,7	6,2
Genomsnitt för skola	2,3	3,8
Antal svarande	373	341

Kommentar. I tabell 6 jämförs påverkansmöjligheter vad gäller de fyra indikatorerna för området skola som användes i Medborgarundersökningen. Respondenterna svarar genom att ange ett värde mellan 0 till 10, där värdet 0 anger ”inga möjligheter” och värdet 10 anger ”mycket stora möjligheter”. För Medborgarundersökningens resultat, se Petersson et al., 1989, tabell 2.5, s 53.

Inte oväntat kan den största förändringen angående upplevda påverkansmöjligheter noteras i fråga om möjligheter för vårdnadshavare att byta till en annan skola för sina barn. För indikatorn ”byte till annan skola” har medelvärdet på en skala mellan 0 och 10 mer än fördubblats i Skolundersökningen 2020 jämfört med Medborgarundersökningen 1989, om än från låg nivå. Resultaten i tabellerna 5 och 6 kan sammantaget tolkas så att föräldrarnas bedömning av möjligheten att påverka sina barns skola till att genomföra vissa förbättringar, alternativt att hindra genomförande av försämringar, dvs. den metod som Maktutredningen benämnde ”voice”, är ungefär densamma som för trettio år sedan, medan föräldrars bedömning att det finns en möjlighet att använda ”exit” som påverkan, dvs. att byta skola för sina barn, har fördubblats. Det skulle innebära att föräldrars kommunikation med skolan för att påverka förändringar är relativt konstant, medan påverkan genom att flytta sitt barn, och därmed elevens skolpeng, från en viss skolenhet har ökat i riktning mot ”stora möjligheter”. Däremot ger ingen av undersökningarna svar på hur stor andel av respondenterna som faktiskt har bytt skola för sina barn.

Den andra indikatorn som ökat till nästan en fördubbling i Skolundersökningen 2020 är vårdnadshavares bedömning om möjligheterna att påverka undervisningens uppläggning och utformning. I Skolundersökningen 2020 anser 3 procent av föräldrarna att de har möjlighet att påverka undervisningens innehåll och form jämfört med 1,6 procent i Medborgarundersökningen 1989. Fortfarande befinner sig dock genomsnittsvärdet på den lägre halvan av en kontinuerlig värdeskala mellan 0 och 10, där 0 anger ”inga möjligheter att påverka”. Som nämnts ovan är Maktutredningens val av indikatorer för påverkan av skolans verksamhet tveksamma. Det gäller särskilt indikatorn om undervisningens uppläggning och utformning. Ett högt värde på denna mätpunkt innebär inte nödvändigtvis en hög grad av påverkansmöjlighet för alla individer eller grupper av föräldrar. Om vi i stället tar utgångspunkt i att undervisningen ligger inom skolhuvudmannens och

lärarprofessionens ansvarsområden kan ökningen av individuella vårdnadshavares möjlighet att påverka undervisningen i stället te sig problematisk.

Slutsatser

Syftet med studien är att undersöka vilka argument som låg till grund för Maktutredningens slutsats att den svenska grundskolan var det område som den enskilda medborgaren upplevde sig stå mest maktlös inför under slutet av 1980-talet samt hur samma faktorer uppfattas i dagens skola. I debatten om medborgarens inflytande och demokratins innebörd under senare hälften av 1980-talet är det framför allt Moderata Samlingspartiet och Folkpartiet som pläderar för en grundläggande rätt att välja, även när det gäller skola, medan Socialdemokraterna talar om ökat brukarinflytande på lokal nivå. Att det behövs en förändring av grundskolereformens starka statliga styrning verkar de politiska partierna dock vara överens om. Finansminister Kjell-Olof Feldt noterar i budgetpropositionen att ”för att åstadkomma en ytterligare utveckling av ungdomsskolan är den hittillsvarande styrmetoden nu tömd på sin kraft” (Prop. 1988/89:150, bilaga 1, s 33). Det som hade talat för att staten skulle vara huvudman för skolan var en statlig resursfördelning som baserades på en enhetlig skolorganisation och en statlig reglering av lärares och skolledares tjänster. Denna enhetlighet i resurser och i undervisningens kvalitet garanterade en likvärdig skola över hela landet (Wahlström, 2002).

En mål- och resultatstyrd skola med kommunalt huvudmannaskap

Men så kom Ansvarspropositionen och kartan för skolans styrning ritades om (Prop. 1990/91:18). Där lägger den socialdemokratiske utbildningsministern Göra Persson fast principen för en mål- och resultatstyrd skola. Huvudmannaskapet flyttas från staten till kommunerna och till fristående skolorganisatörer. Persson motiverar förändringen med medborgarnas ökade krav på den offentliga verksamheten också vad gäller ”inflytande över vad som presteras samt möjligheter att välja mellan olika alternativ” (Prop. 1990/91:18, s 17). I propositionen föreslås att fristående skolor som anordnas av enskilda eller juridiska personer kan ersätta skolor inom det allmänna skolväsendet och att statsbidragsnivåerna för fristående skolor ska bli mer jämförbara med vad som gäller för den kommunala skolan. Grundskoleelevernas möjligheter att välja skola ska öka, både mellan kommunalt och enskilt drivna skolor. I en uppföljande proposition några månader senare (Prop. 1990/91:115) behandlas villkoren för fristående skolor. Regeringen föreslår att det nyinrättade Skolverket ska svara för godkännandet av samtliga friskolor. Frågan om statsbidrag till fristående skolor stöter dock på problem. Efter diskussion i riksdagens utbildningsutskott blir lösningen att de fristående skolor som godkänns av Skolverket samtidigt berättigas till statsbidrag som fördelas genom kommunerna. Nu kan inte skolans likvärdighet längre definieras i termer av enhetlighet i resurser. Ansvarspropositionen framhåller i stället att en likvärdig skola garanteras av en nationell läroplan och en nationellt styrd grundläggande lärarutbildning.

Till skillnad från reformen om grundskolan 1962 så hade inte de grundläggande förändringarna av skolans styrning som regeringen föreslår i Ansvarspropositionen (Prop. 1990/91:18) om ett

kommunalt huvudmannansvar för skolan beretts i någon statlig utredning. De statliga utredningarna med relativt fria ramar och omfattande utredningstid verkar under 1990-talets inledande år ha spelat ut sin roll.

Maktutredningens argument för ökad valfrihet i skolan

Maktutredningens förskjutning från en samhällscentrerad till en individcentrerad demokratiuppfattning med betoning på rätten att välja, ”exit”, får betydelse för utformningen av skolans reformer. Inte minst gäller det Maktutredningens slutsats att den offentliga sektorn är ”uppbyggd enligt de standardiserade enhetslösningarnas princip” och att ”många som kommer i kontakt med den offentliga sektorn känner tyst vanmakt” (SOU 1990:44, s 404). Maktutredningen konstaterar vidare att skolans område kännetecknas av brist på valalternativ och att föräldrarna anser att ”skolans värld ligger bortom deras inflytande.” Enligt maktutredningen är skolan det område som berörda medborgare anser sig ha minst möjlighet att påverka.

Som framgått av föreliggande studie bygger Maktutredningen sina argument på den Medborgarundersökning (Pettersson et al., 1989) som utredningen genomförde. Möjligheterna att som individ påverka skolans verksamhet jämfördes med medborgarens möjlighet att påverka som konsument, arbetstagare, boende, patient och småbarnsförälder. För varje område skapades olika indikatorer för att mäta graden av inflytande. För skolans del utgjordes mätpunkterna av individens möjlighet att påverka undervisningens uppläggning och utformning, utformningen av skolmiljön, elevernas umgänge med varandra och byte till annan skola. Den första indikatorn om att påverka undervisningens uppläggning och utformning är problematisk eftersom detta i första hand är ett ansvarsområde som åligger läraren i samråd med eleverna. Den fjärde indikatorn, angående byte av skola, kan rimligtvis inte anses som en förutsättningslös indikator i ett skolsystem som är statligt (detalj)reglerat enligt principen om enhetlighet och lika resurser.

Skolundersökningen 2020 och Medborgarundersökningen 1989 – en jämförelse

I Surveyundersökningen 2020 (Hagevi, 2020) upprepades de frågor som ställts till vårdnadshavare med barn i grundskolan 1989 till vårdnadshavare med barn i grundskolan 2020. Skolbarnsföräldrar har ungefär liknande kontakter med skolan och deltar i ungefär samma skolaktiviteter nu som då. Möjligen finns en viss tendens till minskat deltagande i utvecklingssamtal, medan kontakter med lärare eller skolledning på annat sätt har ökat. En skola närmare medborgarna i form av ett kommunalt huvudmannaskap och fritt skolval har inte minskat det upplevda missnöjet med skolan. Möjligen har missnöjet ökat något, men fortfarande på låg nivå. I Medborgarundersökningen 1989 svarade 45 % att de inte hade upplevt något missnöje alls med skolan, medan motsvarande andel hade minskat till 22 % i Skolundersökningen 2020. Det innebär att dubbelt så hög andel var helt nöjda med skolan 1989 jämfört med 2020. För den grupp föräldrar som försökt att påverka skolan är resultaten likartade i de två mätningarna, både vad gäller andelen föräldrar som försökt påverka och resultatet av försöken att påverka.

Dagens föräldrar uppfattar att de har något större möjligheter att påverka undervisningens innehåll och utformning jämfört med föräldrarna trettio år tidigare. Värdena befinner sig dock i båda fallen på den nedre delen av en skala mellan 0 och 10. Som påpekats i denna studie är detta en indikator som rimligtvis bör ha ett relativt lågt värde i form av påverkansmöjlighet för enskilda föräldrar.

Den största skillnaden mellan Medborgarundersökningen 1989 och Skolundersökningen 2020 uppmättes som väntat vad gäller vårdnadshavares möjlighet att byta till annan skola om man skulle vilja. I 2020 års undersökning skattade föräldrarna till övervägande del att de hade möjlighet att byta skola, med ett medeltal på 6,2 på en tiogradig skala där värdet 10 anger ”mycket stora möjligheter”. Resultatet pekar dock på att möjligheten att byta skola inte har inneburit en valfrihetsreform för alla. Undersökningen ger inte några ledtrådar om varför inte flera upplever en möjlighet att byta skola, men en förklaring som ligger nära till hands är att geografiska skillnader påverkar, eftersom fristående skolor huvudsakligen har etablerat sig i städer och större tätorter. På liknande sätt reglerar geografiska avstånd möjligheten för enskilda föräldrar att välja mellan olika kommunala skolor.

Sammanfattningsvis så kan det konstateras att om målet med 1991 års styrreform av skolan var att ge föräldrarna ökad valfrihet så har det målet till en viss del infriats. Om reformen i stället syftade till att öka medborgarnas inflytande över skolan genom att flytta huvudmannskapet närmare brukarna till kommuner och fristående skolorganisatörer så märks inga tydliga skillnader mellan mätningarna 1989 och 2020. Om politiker uppfattade att det fanns ett missnöje med skolan bland medborgare under slutet av 1980-talet så har det missnöjet inte avhjälpats genom en förändrad styrning av skolan. Snarare har den ökat något.

Noter

¹ Antalet svarande anger här det totala antalet intervjuade i Medborgarundersökningen 1989 (Pettersson et al., 1989, s 33) och inte antalet svar för varje separat fråga.

² 18 procent av de tillfrågade hade barn i åldrarna 7-15 år och ingick således i kategorin föräldrar med barn i grundskolan (Pettersson et al., 1989, s 42). Av det totala antalet intervjuade personer som omfattade 2071 intervjuer, utgör 18 % 373 individer som anger att de är föräldrar till barn i grundskolan.

³ Läsåret 2023 utgörs skolans huvudmän för grundskolan av 290 kommuner samt 568 fristående skolorganisationer (Friskolorans Riksförbund, 2023). Det sammanlagda antalet skolhuvudmän för grundskolan är således 863.

⁴ Resultatet av 2020 års skolundersökning har tidigare publicerats i Wahlström (2022).

Referenser

- Englund, Tomas (1998) "Utbildning som 'public good eller 'private good'?", s 107-142 i *Utbildningspolitiskt systemskilfte?*, red Tomas Englund. Stockholm: HLS Förlag.
- Friskolornas Riksförbund (2023) *Fakta om friskolor 2023*. Stockholm: Friskolornas Riksförbund.
- Hagevi, Magnus (2020) "Survey 2020: Teknisk rapport", *Surveyjournalen*, 7 (1): 26–50.
- Hall, Peter A. (1993) "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296
- Petersson, Olof; Westholm, Anders och Blomberg, Göran (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Prop. 1982/83:1. *Om skolor med enskild huvudman m.m.*
- Prop. 1988/89:150. *Kompletteringsproposition, bilaga 1. Reviderad finansplan.*
- Prop. 1989/90:41. *Proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan.*
- Prop. 1990/91:115. *Om vissa skollagsfrågor m.m.*
- SOU 1945:60. *1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar.*
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*
- SOU 1961:30. *Grundskolan. Betänkande avgivet av 1957 års skolberedning.*
- SOU 1988/20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige: Maktutredningens huvudrapport.*
- Wahlström, Ninni (2002) *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro: Örebro Studies in Education.
- Wahlström, Ninni (2009). *Mellan leverans och utbildning: Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.
- Wahlström, Ninni (2022) "Medborgarna och skolan efter trettio år med valfrihet: maktutredningens medborgarundersökning i 2020 års version." *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 27 (2): 7-27.