

# Liberaliseringen av svensk skolpolitik

## En positionsbestämning

Christian Fernández

### Positioning the Liberalization of Swedish School Policy

In the public and academic debate, the liberalization of Swedish school policy is often equated with *privatization* and—to a lesser degree—*differentiation*. The first is associated with the rapid growth of a semi-private free school sector, driven by slogans such as freedom of choice, cost-efficiency, parental influence and market competition. The second is associated with the decentralization of power and goal-oriented governance, aiming to achieve a variegated and flexible school system that is better equipped to meet individual needs, interests and preferences. The article examines this widespread conception of the liberalization of Swedish school policy. More precisely, the objective is to position central school policy developments over the last two decades in the liberal field through a tripartite typology. I argue that the mainstream conception exaggerates the privatization type of liberalization, while neglecting another, less visible but very influential type—namely *universalization*.

## Inledning<sup>1</sup>

Skapandet av en gemensam och offentlig skola definierar mer än någon annan reform efterkrigstidens svenska utbildningspolitik. Kampen för en så kallad enhetskola hade förts sedan slutet av 1800-talet av både liberaler och socialdemokrater, men bromsades av de andra partierna och de externa omständigheterna under för- och mellankrigstiden. Det skulle krävas två decennier av obruten socialdemokratisk hegemoni efter krigsslutet för att enhetskolan skulle förverkligas, vilket formellt skedde när den nya grundskolan inrättades 1962. För efterkrigstidens socialdemokrati var kampen viktig och engagerade många av partiets intellektuella frontfigurer. Det offentliga skolväsendet representerade socialdemokratiens mest grundläggande ideal i koncentrerad form: jämlika förutsättningar, raseringen av klassamhället, social rättvisa. Skolan var på

1 Tack till tidskriftens två anonyma granskare och forskarseminariet i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet för konstruktiv kritik och hjälpsamma kommentarer.

Fil. dr Christian Fernández är verksam som forskare vid MIM (Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare), Malmö högskola.  
E-post: christian.fernandez@mah.se

samma gång en arena där kampen utspelades och ett instrument för att vinna den. Genom grundskolereformen ersattes det parallella skolsystemet bestående av folkskola och läroverk med ett obligatoriskt nioårigt skolväsende avsett att ge alla barn samma utgångsmöjligheter i livet oavsett klass, bakgrund och kön.

Djupt förankrad i den socialdemokratiska visionen för grundskolan låg en uppfattning som sträcker sig långt tillbaka i tiden, nämligen att skolan skall fostra goda medborgare. Skolan var inte bara en social hävstång för arbetare och bönder, utan en socialiseringsapparat som skulle producera ett gott samhälle genom att producera goda medborgare. Under merparten av folkskolans historia hade det handlat om att inpränta kristendom och fosterlandskärlek i det uppväxande släktet (se Tingsten 1969). I det socialdemokratiska moderna Sverige, däremot, handlade det om att i progressiv anda frambringa ett bättre samhälle än det existerande; ett samhälle uppbyggt och konstituerat av demokratiska och samarbetsvilliga medborgare som värnar om de svaga och tar hand om varandra. Det centraliserade och likformiga skolväsendet sågs som en förutsättning för att staten via skolan skulle kunna fostra fram en sådan gemenskapsanda.

Finns den ovan beskrivna skolan idag? Under dryga två decennier har ett antal utbildningsreformer genomförts som på olika sätt tycks reversera de processer som ledde fram till och utmärkte enhetsskolan. Åren kring 1990 utgör brytpunkten. Då övergick grundskolans huvudmannaskap från stat till kommun. Regelstyrningen som hade varit en garant för nationell enhetlighet ersattes av målstyrning och utvärderingar. Inflytandet över undervisningen fördes närmre medborgarna och lärarna. Genom skolpengen öppnades nya möjligheter att välja skola och att etablera offentligt finansierade privatskolor – så kallade friskolor. Kritiken mot statens utbildningsmonopol, kraven på ökad konkurrens och kostnadseffektivitet genom avregleringar, betoningen på större valfrihet för elever och föräldrar har spelat en viktig roll som motiv till reformerna. Förändringarna beskrevs på följande sätt av en kritisk Tomas Englund vid 1990-talets mitt.

Det pågående utbildningspolitiska systemskiftet bryter på ett markant sätt med en långsiktig och successiv uppbyggnad av en för alla offentlig, gemensam och jämlikhetssyftande skola. Systemskiftet påbörjades under 1980-talet och stegrades efterhand, speciellt under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994. Den jämlikhetssyftande skolan med allt starkare inriktning mot aktiv medborgarkompetens, för att alla skall kunna delta i den kollektiva demokratin, är nu hotad. Det sker genom att utrymme ges för privata alternativ och genom att den framtida skolan, enligt aktuella dokument, kan komma att bygga på en traditionell kunskapssyn och traditionella värderingar. (Englund 1995:13)

Det avgörande är att synen på skolans uppgift förskjuts; från att vara ett medel för kollektiv sammanhållning och demokratiförberedelse, till att vara

ett medel för privat (familjebaserad) behovstillfredsställelse, karriärväg eller ideologiförmedling. (ibid.:16)

Det är uppenbart att skolan därmed fjärrar sig från det gemensamma samhällsprojektet, att bygga det goda samhället, och istället tenderar att utgöra ett medel för dem som bäst kan utnyttja det för sina syften. (ibid.:22)

De senaste två decenniernas forskning om svensk skolpolitik har präglas av två utbredda uppfattningar. Den första är att åren strax före och efter 1990 innebar en signifikant kursändring i svensk utbildningspolitik. Precis som Tomas Englund använder Gunnar Richardson ordet ”systemskifte” och betonar 1990-talets ”valfrihetsrevolution”, vilken innebar en upplösning av skolans centralstyrning och enhetlighet (Richardson 2004:238f). Man kan naturligtvis diskutera när systemskiftet initieras<sup>2</sup>, men det kan knappast råda något tvivel om att de avgörande reformerna som kommit att definiera systemskiftet träder i kraft åren kring 1990 (se t.ex. Jarl & Rönnberg 2011: 56, Ringarp 2011, Schüllerqvist 1995, Wahlström 2009:82–88). I föreliggande artikel jämförs inte perioderna före och efter systemskiftet, utan huvudfokus ligger på vad som händer under och efter systemskiftet, det vill säga på skolpolitikens inriktning under de senaste två decennierna.

Den andra vanligt förekommande uppfattningen är att systemskiftet i allt väsentligt handlar om två liberala idéförskjutningar – enligt den terminologi som jag utvecklar i artikeln. Den första av dessa är *privatisering*, vilket kommer tydligt till uttryck i citatet ovan. Privatiseringen innebär en förskjutning av makt och inflytande över skolans verksamhet från den offentliga till den privata sfären, vilket främst kommer till uttryck i pläderandet för friskolor, kostnadseffektivitet, marknadsanpassning och föräldrainflytande. Den andra är *differentiering* (i min terminologi) varigenom mångfald, variation, flexibilitet och anpassning till lokala förutsättningar förordas som medel för att bättre tillgodose individuella intressen och behov (jfr. Lindensjö & Lundgren 2000). Decentralisering och målstyrning är de tydligaste uttrycken för dessa förändringar. Tillsammans ger de bilden av en skolpolitik i avregleringarnas tecken som saknar enhetliga riktlinjer och ansatser till tydlig offentlig (statlig) styrning. Den här bilden behöver nyanseras och kompletteras, menar jag. Dels överdriver den avregleringarnas omfattning, dels utelämnas en annan liberal idéförskjutning som i betydande avseenden motverkar de andra två, nämligen *universalisering* (min terminologi). Hur dessa tre former av liberalisering kommer till uttryck under de senaste två decenniernas skolpolitik och hur de förhåller sig till varandra är de frågor som jag skall försöka besvara.

2 Beträffande skolans decentralisering och minskade reglering menar Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgren (2000:75ff) att processen initieras redan på 1970-talet genom utredningen om skolans inre arbete, den så kallade SIA-utredningen (SOU 1974:53). Initiativen till privatisering i allmänhet och friskolor i synnerhet är däremot ett 1980-talsfenomen som börjar med moderata motioner, men som först mot decenniets slut vinner gehör hos övriga borgerliga partier och som blir en viktig fråga i valrörelsen 1991.

Syftet med artikeln är med andra ord att utreda vari liberaliseringen av svensk skolpolitik består. Undersökningen kan beskrivas som en positionsbestämning syftande till att utreda var i det liberala fältet som svensk skolpolitik egentligen bör placeras. Vilka liberala idéer har varit tongivande i utvecklingen? Förändras de inom loppet av den undersökta perioden? Trots mycken forskning om skolpolitikens liberalisering har få försök gjorts till mer precisa positionsbestämningar. Avsikten med denna artikel är att fylla en del av detta tomrum samt att komplettera den gängse bilden av de senaste decenniernas skolpolitik.

I fokus för studien ligger skolpolitik<sup>3</sup> snarare än skolpraktik. Betoningen på politik är viktig, eftersom det finns många saker som påverkar skolans verksamhet. Avsikten är inte att förklara varför skolan ser ut och fungerar som den gör – eller varför den inte fungerar – utan att tydliggöra innehållet i och omfattningen av de liberala idéförskjutningar som har ägt rum på den nivå där policy utformas, det vill säga central politisk nivå.<sup>4</sup> Vad som är och inte är liberalt härleds inte ur de politiska aktörernas uppfattningar utan på politisk-teoretisk grund. Detta är en viktig förutsättning för studien eftersom det innebär att socialdemokrater precis som de andra partierna kan ha liberala idéer. Den liberala idéförskjutningen skall därför inte reduceras till en renodlat partipolitisk fråga.

Den empiriska analysen baserar sig på en undersökning av offentligt tryck (offentliga utredningar och propositioner) för perioden 1988–2010.<sup>5</sup> Åren kring 1990 utgör ett formativt moment i skolpolitikens idémässiga förskjutning och ägnas därför större uppmärksamhet än andra delar av perioden. Den empiriska undersökningen kan definieras som en beskrivande idéanalys vars syfte varken är att förklara eller ta ställning, utan att söka fastställa vilka idéer som utmärker ett specifikt politikområde under en given period (jfr. Beckman 2005:51–53, Bergström & Boréus 2005:155). Det förtjänar att understrykas att ansatsen är deduktiv och tydligt styrd av en liberaliseringstypologi som vilar på politisk-teoretisk grund. Avsikten med detta är att precisera det vanligtvis vaga och flytande begreppet liberalisering så att olika former av liberalisering kan särskiljas och jämföras med varandra.

Framställningen består av tre huvuddelar. Den första är en begrepps-diskussion av liberalism och liberalisering i förhållande till utbildning som

- 3 Med skolpolitik avses här den del av utbildningspolitiken som gäller för grundskolan. I de mer generella resonemangen använder jag termen utbildningspolitik eftersom liberal teori sällan gör någon explicit åtskillnad mellan grundskole- och gymnasieutbildning. I de mer empiriska resonemangen däremot används termen skolpolitik eftersom fokus i undersökningen ligger på grundskolan.
- 4 Jag vill samtidigt understryka att detta inte är en studie av hur och varför policy blir till, eller av implementeringen av politiska beslut.
- 5 I det undersökta materialet ingår alla offentliga utredningar från utbildningsdepartementet som har med grundskolan att göra samt åtföljande propositioner. I referenslistan återfinns inte alla dessa, utan bara de som är viktigast för mitt syfte och som har refererats i analysen. I några enstaka fall refererar jag till utredningar från andra departement.

bildar utgångspunkt för analysen av Sverige. Därefter ägnas merparten av analysen åt att undersöka de liberala idéernas varierande former och inflytande i svensk skolpolitik. I tre avsnitt diskuteras liberalisering som privatisering, differentiering respektive universalisering. Analysen avslutas med en sammanfattande diskussion kring förändring och kontinuitet i svensk skolpolitik.

## Liberalism och utbildning

I den offentliga och akademiska debatten är det sällan tydligt vad som avses med liberalisering. Ofta används termen som en beteckning för minskad reglering och marknadsanpassning. Ibland används den som en synonym för tilltagande öppenhet gentemot omvärlden. Den logiska startpunkten för en utredning av begreppet måste emellertid vara liberalism, det vill säga den ideologiska position som definierar förändringens riktning och motiv. Därmed definieras inte liberalisering i termer av konkreta policyåtgärder, utan av de värden och mål som driver den. I det följande resonemanget identifieras några centrala idéer inom liberalismen ifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv. Dessa idéer används sedan för att konstruera en tredelad typologi för liberalisering.

### LIBERALISM OCH VÄRDENEUTRALITET

Skolans uppgift, enkelt uttryckt, är att utbilda nya generationer av medborgare så att de kan klara sig själva och vara en tillgång för samhället. Skolan skall ge eleverna de sakkunskaper och färdigheter de behöver för att kunna arbeta och vara självförsörjande när de blir vuxna, men den skall också förmedla normer och värden som anses vara viktiga för att de blivande medborgarna skall kunna relatera till varandra och passa in i samhället. Genom att på det här viset fostra nya generationer av medborgare till ekonomiska och moraliska resurser för samhället, bidrar skolan till samhällets bevarande och förnyelse – dess *sociala reproduktion* (Dewey 2004: kap.1, Gutmann 1999:14, Walzer 1983:198).

Skolans fostransuppdrag är på samma gång ofrånkomligt och problematiskt. Det är ofrånkomligt eftersom all undervisning inbegriper element av värdering, urval och uteslutning, vilket innebär att den inte kan vara strikt objektiv och neutral. ”All undervisning innebär fostran i någon mening”, för att citera läroplanskommittén (SOU 1992:94, 41). Men den kan naturligtvis vara mer eller mindre explicit, mer eller mindre doktrinär. Samtidigt är skolans fostransuppdrag problematiskt. Genom att ta ställning till innehållet i fostran tar skolan i förlängningen också ställning till vad som är en god medborgare och vilken typ av samhälle en sådan medborgare förväntas leva i. Fostran måste explicit eller implicit bygga på ideal som tenderar att premiera vissa värden och kulturella särdrag framför andra, och som därför inte inkluderar alla medborgare/elever i lika stor utsträckning. En kristen värdegrund missgynnar muslimska elever,

en sekulär värdegrund missgynnar religiösa elever, en kulturell kanon missgynnar etniska minoriteter och så vidare (se Fernández 2010, Fernández 2011).

På grund av sin normativa partiskhet är skolans fostransuppdrag en kontroversiell och ständigt omdiskuterad fråga. Detta gäller alla ideologier men särskilt ifrån ett liberalt perspektiv eftersom liberalismen utmärks av sitt motstånd mot paternalism och indoktrinering, i synnerhet när de utövas av staten. En socialistisk stat får vara doktrinär och paternalistisk förutsatt att den förmedlar ”rätt” lära till eleverna. Den socialistiska skolan får ställa samhällsnyttan före individnyttan, och fostra eleverna i enlighet med *en* ideologi om det ideala samhället. På motsvarande sätt får den konservativa staten vara paternalistisk så länge den bevarar en existerande ordning och kultur. I den konservativa skolan ställs nationens väl före individens, och fostransuppdraget syftar till att ingjuta lojalitet och patriotism till det egna landet och dess kultur. En helt central idé inom liberalismen, däremot, är att staten *inte* får lägga sig i individens privata livsprojekt och värderingar (Rawls 1996, Ackerman 1980, Dworkin 1977). Hur människor väljer att leva sina liv, vilken gud de tillber och vilka politiska övertygelser de hyser angår inte staten, vilket innebär att staten skall avhålla sig från att premiera vissa livsstilar och levnadssätt framför andra. Staten skall för att låna en vanlig formulering så långt det är möjligt vara *värdenneutral* och skydda medborgarnas möjligheter att på egen väg följa sina personliga övertygelser och målsättningar.

Vad innebär detta för liberal utbildning? Det enkla svaret på frågan är att skolan skall minimera inslagen av fostran. En stat som via skolan fostrar elever enligt en utvald värdegrund kan per definition inte vara värdenneutral. I den mest renodlade tolkningen innebär detta att fostran är en helt privat angelägenhet, vilket betyder att utbildning också måste vara det. I yttersta hand måste det vara föräldrarnas ansvar och rätt att bestämma över barnens utbildning. Svaret blir emellertid snart mer komplicerat än så. Om vi anser att utbildning är en väsentlig förutsättning för att individer skall kunna förverkliga sina privata livsprojekt och att alla barn därför har en likvärdig rätt till utbildning, kan inte staten kapitulera från sitt utbildningsansvar. Statens kapitulation skulle innebära att vissa barn lär sig att räkna och skriva medan andra förblir analfabeter, att vissa lär sig att ploga en åker medan andra studerar medicin, att vissa lär sig att följa Bibelns ord medan andra lär sig att söka kunskap på egen hand. På det viset begränsas barnens potentiella livsprojekt från första början av den familj de råkar födas i. I en ofta refererad passage försvarade därför John Stuart Mill både idén om statens värdenneutralitet och statens ansvar för de blivande medborgarnas utbildning. Under omständigheter då föräldrarna missköter barnens utbildning, menade Mill, är statspaternalism inte bara acceptabelt utan moraliskt rätt (Mill 1998:115f). Föräldrarnas rätt att uppfostra sin egen avkomma övertrumpas med andra ord av barnens rätt till en öppen framtid (Feinberg 1980, Barry 2001: 221ff).

Mills argument belyser förtjänstfullt den liberala utbildningens inneboende motsättningar. Å ena sidan skall staten vara så värdeneutral som möjligt, å andra sidan skall den samtidigt se till att föräldrar, kyrka och andra särintressen inte missbrukar statens avhållsamhet. Å ena sidan får staten inte lägga sig i barnens fostran, å andra sidan skall den se till att barnen får en god utbildning. Å ena sidan får staten inte agera paternalistiskt, å andra sidan har den en skyldighet att göra det mot föräldrar som missbrukar sin rätt till paternalism. De här motsättningarna är inte bara praktiska komplikationer, utan de är helt grundläggande för det liberala förhållningssättet till utbildning. En liberal utbildningsteori är i allt väsentligt en teori om hur motsättningarna skall balanseras och viktas i förhållande till varandra.

Eftersom ytterst få liberaler anser att principen om statens värdeneutralitet är fullt realiserbar, accepterar de flesta någon form av fostransroll för skolväsendet. Omfattningen och innehållet varierar dock. Harry Brighouse är i Mills anda skeptisk till att den offentliga skolan överför värderingar till barnen, eftersom det i förlängningen innebär att staten skapar sin egen legitimitet *ex ante* snarare än vinner den *ex post* av folket, vilket inte anstår en liberal demokrati. Medborgarfostran bör enligt hans mening syfta till att stödja och uppmuntra barnens utveckling till självständighet och kritisk reflektion – autonomi – så att de blivande medborgarna själva kan bilda sig en uppfattning i vuxen ålder om vad som konstituerar ett gott samhälle (Brighouse 1998, se även Ackerman 1980: kap.5 och Barry 2001). Målsättningen delas av de flesta, men många anser att ett större mått av värdeförmedling krävs för att den skall kunna uppnås. På lite olika sätt anför William Galston (1991), Amy Gutmann (1999) och Stephen Macedo (2000) åsikten att en liberal stat inte kan vara neutral i förhållande till de personliga egenskaper och dygder som dess egna demokratiska institutioner förutsätter för att kunna fungera. Staten har en legitim rätt att aktivt fostra eleverna i tolerans, demokrati, ömsesidig respekt, individuellt ansvar och andra dygder som anses viktiga för en liberal medborgare.

Även om den liberala positionen i förhållande till fostran är långt ifrån entydig, kännetecknas den av hänsynstagandet till neutralitetsidealet. Som framgår ovan positionerar sig liberaler olika, men alla måste förhålla sig till neutralitetsidealet. Om för ingen annan anledning, så åtminstone som ett skydd mot ensidig indoktrinering. Översatt till den här artikelns syfte kan liberalisering beskrivas som en rörelse *mot* mer värdeneutralitet. "Avliberalisering" blir följaktligen en rörelse *från* värdeneutralitet. Värdeneutralitet skall därför tolkas som ett ideal som kan eftersträvas och uppnås i varierande grad. Poängen med att knyta liberalisering till värdeneutralitet – trots att få liberaler om ens någon anammar idealet till fullo – är att vi får en mer precis och bättre teoretiskt underbyggd definition av liberalisering än vad som vanligtvis är fallet.

## TYOLOGI FÖR LIBERALISERING

I den här analysen används en tredelad liberaliseringstypologi för att beskriva och diskutera de senaste tjugo årens utbildningspolitik i Sverige (jfr Fernández och Sundström 2011). Den första typen ligger närmst den gängse innebörden av liberalisering och kommer i det följande att benämnas *privatisering*. Privatisering i utbildningsväsendet handlar främst om huvudmannaskap och inflytande. Om staten har monopol på utbildning kan skolan inte vara värdeneutral. Avreglering av ägande, utförande och finansiering blir ett sätt att uppnå större värdeneutralitet genom att överlåta utbildningsuppdraget åt privata aktörer. Privatisering inriktar sig på form snarare än innehåll, kan man säga, eftersom det är förhållandet mellan privat och offentligt som står i förgrunden. Undervisningen i sig behöver inte vara värdeneutral. Idealt sett svarar den mot de preferenser och intressen som finns i samhället hos eleverna och deras familjer, vilket därmed blir en garanti mot statspaternalism och indoktrinering. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är den klassiska högerliberala idén om statsminimalism som ofta härleds tillbaka till John Locke. Den innebär ett starkt försvar för familjens integritet och föräldrarnas rättigheter (Ruderman och Godwin 2000). I samtiden kombineras den ofta med ekonomiska resonemang hämtade från management-teorier och public choice där kostnadseffektivitet står i centrum, men den principiellt viktiga frågan är minimering av statens inflytande (jfr Chubb and Moe 1990). Det mest långtgående exemplet är hemskolning, vilket förespråkarna anser vara en rättighet som alla myndiga föräldrar har.

Den andra typen av liberalisering tar sin utgångspunkt i liberalismens värdering av mångfald och kommer därför att benämnas *differentiering*. Differentiering i utbildningsväsendet handlar främst om att diversifiera utbudet. Inte sällan kan detta ske genom olika typer av avregleringar varigenom differentiering delvis överlappar med privatisering, men detta uppfattas sällan som tillräckligt för att verklig mångfald skall uppnås. I kontrast till privatisering innebär differentiering en större betoning på innehåll, medan huvudmannaskapet är en sekundär fråga. Enskilda skolor kan aldrig vara värdeneutrala oavsett om de drivs i offentlig eller privat regi – i den meningen är värdeneutralitet en chimär – men genom att diversifiera skolsystemet kan värdeneutralitet ändå uppnås genom att skolsystemet som helhet betraktad erbjuder likvärdiga, men inte likadana, alternativ för alla. Neutraliteten består med andra ord i att många kompletterande värdepartiska alternativ erbjuds – skolor med speciella profiler, alternativ pedagogik, religiös värdegrund, och så vidare. Detta i sin tur förutsätter vanligtvis offentlig finansiering och stöd, inte rena avregleringar. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är skyddet av individer och grupper mot majoritetens tyranni, det vill säga ofrivillig assimilering (se Galston 1995, Pybas 2004, White 2003). I modern liberal teori har differentiering i stor utsträckning kommit att handla om grupper och deras rätt



till erkännande av staten på samma premisser som majoritetsbefolkningen. Det kan handla om minoritetsnationers rätt till ett eget skolväsende med undervisning på ett annat språk (t.ex. Katalonien, Baskien, Québec, samerna), eller om religiösa minoriteter vars tro krockar med det sekulära skolväsendet (t.ex. Amish och chassidiska judar i Nordamerika, konservativa muslimer i Europa).

Den tredje och sista typen av liberalisering tar sin utgångspunkt i de värden som anses vara gemensamma för alla människor och kommer därför att benämnas *universalisering*. Universalisering i utbildningsväsendet handlar främst om att tvätta bort idéer och uppfattningar som etniskt eller på något annat sätt är partiska. Genom att begränsa undervisningen till saker som betraktas vara universellt giltiga uppfylls kravet på värdeneutralitet. Här ligger betoningen i än högre grad på innehållet, kan man säga, eftersom den universella giltigheten förutsätter en identifiering och separation av det partikulära från det universella. Betoningen på reglering är också större kombinerat med en större acceptans för inslag av statspaternalism. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är upplysningsidén à la Kant om individen som ett självständigt och förnuftigt subjekt med samma drivkrafter och behov oavsett kulturell kontext. I den andan måste den universalistiska skolan sträva efter att utbilda autonoma (emanciperade) individer som inte låter sig styras av nedärvda konventioner och traditioner (jfr Ackerman 1980:kap.5, Flathman 1996, Brighouse 1998). En till synes ofrånkomlig del av detta uppdrag är att i någon mening frigöra barnen från deras kulturella, sociala och religiösa bagage. I praktisk utbildningspolitik handlar universalisering ofta om att "avnationalisera" och sekularisera skolan. I de typiska fallen kan det handla om att ge de samhällsorienterade ämnena en kosmopolitisk profil så att alla delar av världen representeras, eller om att utesluta kontroversiella ämnen (exempelvis religionsundervisningen) helt från den offentliga läroplanen.

Det är viktigt att understryka att de tre liberaliseringstyperna inte får uppfattas som absoluta tillstånd eller kategorier. De motsvarar olika sätt att eftersträva värdeneutralitet utan att helt uppnå den. Att det värdeneutrala idealet aldrig till fullo kan eller bör uppnås har ingen betydelse eftersom det är förändringens riktning, liberaliseringen, som är av intresse och inte själva tillståndet. I det följande undersöks de senaste två decenniernas skolpolitik med utgångspunkt i de tre typerna av liberalisering. Varje avsnitt sönderfaller i tre delar: i) en kort bakgrund till den liberala idéförskjutningen, ii) en beskrivning och tolkning av de mest centrala texterna, och iii) en avslutande bedömning.

## Privatisering

Offentlighet i bemärkelsen allmän och öppen för alla var ett centralt värde bakom den grundskola som växte fram efter andra världskriget. Utbildningsmonopolet betraktades som viktigt eftersom det innebar att alla

barn oavsett klass och bakgrund kunde få en god utbildning och därmed en bra start i livet. Denna koppling mellan monopol och jämlikhet var länge en dominerande uppfattning inom socialdemokratin som också accepterades av de andra partierna. Under 1980-talet sker emellertid en successiv vändning med början hos moderaterna och därefter övriga borgerliga partier (Schüllerqvist 1995). Statens utbildningsmonopol uppfattas på högerkanten som problematiskt eftersom det stöper alla barn i samma form och lämnar inget utrymme för föräldrar att styra barnens skolgång. Många högerdebattörer ser grundskolan som en socialdemokratisk tankesmedja där nya generationer medborgare socialiseras. Dessutom beskrivs den offentliga skolan allt oftare under den här perioden som ineffektiv eftersom den inte har några konkurrenter att mäta sig med. Utifrån samtliga kritikpunkter är det bristen på valbara, privata alternativ som utgör det stora problemet.

Hösten 1991 blir det regeringsskifte. En borgerlig fyrklöver med Ny demokrati som stödparti intar regeringskansliet efter en valrörelse med stark fokusering på friskolor. Detta blir startskottet för en privatiseringsvåg. Genom att sänka kraven för etablering och höja statsbidraget till 85 procent av basbeloppet förändras snabbt friskolornas förutsättningar. Resultatet blir en snabb tillväxt av friskolor. 1992 gick en procent av landets skolpliktiga elever på en fristående grundskola. År 2000 hade siffran stigit till drygt fyra procent och idag (2011) ligger den på 12 procent. Motsvarande siffror för gymnasiet ligger på knappt två, fem och en halv respektive 24 procent (Ekonomifakta 2011). Privatiseringen av det svenska skolväsendet har i så måtto blivit en realitet.

### **FRISKOLOR OCH VALFRIHET**

Privatiseringen inom det svenska skolväsendet handlar i allt väsentligt om friskolornas plats och roll. Den bärande idén är valfrihet. I den offentliga skolan är valfriheten låg, menar friskolornas förespråkare, eftersom undervisningen ser likadan ut och fostrar på samma sätt överallt. Det växande utbudet av friskolor blir ett botmedel mot den offentliga skolans ensidighet genom att erbjuda nya alternativ. Friskolorna är långt mer mottagliga för föräldrarnas (och barnens) preferenser, vilket är en viktig poäng med det privata huvudmannaskapet. Det växande utbudet i sig anses dessutom ge brukarna större makt eftersom de kan välja var de vill lägga sin skolpeng. Valfriheten driver hela skolsystemet mot en större värdeneutralitet – även om de enskilda skolorna kan vara långt ifrån värdeneutrala – eftersom den växande tillgången på valbara alternativ undergräver statens möjligheter att socialisera kommande generationer medborgare i en given riktning.

Friskolornas välgörande effekter för valfriheten betonas i två borgerliga propositioner i början av 1990-talet:

Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle. Denna grundläggande princip har också kommit till

uttryck i ett flertal internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. (prop. 1991/92:95, s.8)

Valfrihetsreformerna inom skolväsendet syftar till att bryta upp det offentliga skolmonopolet, för att därigenom kunna ge en större variation, större mångfald och för att skapa verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola. (prop. 1992/93:230, s.27)

Den ökande valfriheten är emellertid inte bara ett sätt att tillfredsställa elevers och föräldrars preferenser. Den tjänar också mer instrumentella syften som kostnadseffektivitet och kvalitet, där det offentliga monopolet betraktas som en hämsko för skolans utveckling. Avreglering och entreprenad blir ständigt återkommande begrepp under 1990-talet, så även inom skolvärlden. Genom att konkurrensutsätta en offentlig verksamhet som utbildning tvingas huvudmännen att använda sina resurser så effektivt som möjligt. Den nya konkurrenssituationen medför att misskötta kommunala skolor tappar elever till de privata alternativen och vice versa. På så sätt driver tävlingen om elevunderlag upp kvaliteten och kostnadseffektiviteten i hela systemet, menar de borgerliga förespråkarna.

Jag tror också att en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, i sin tur kan bidra till att höja kvaliteten inom skolväsendet. En ökad mångfald på skolans område gör också att flera intresse-riktningar kan tillgodoses. ... Med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skapas också bättre incitament för kostnadseffektivitet. (prop 1991/92:95, s.9)

Efter valnederlaget reviderar socialdemokraterna sin ståndpunkt beträffande friskolor, även om den interna oenigheten är betydande. Den officiella hållningen närmar sig de borgerliga partiernas även om viktiga skillnader kvarstår. För socialdemokratin hade friskolorna traditionellt betraktats som särskilda undantag från den allmänna normen. Undantagen, det vill säga friskolorna, kunde rättfärdigas om de tillförde värdefulla innovationer till systemet i dess helhet, eller om de tillgodosåg speciella behov på ett sätt som den offentliga skolan av olika anledningar inte kunde matcha. Det handlade framför allt om alternativa pedagogiska metoder som kunde utvecklas och prövas i mindre miljöer innan de anammades av det offentliga skolväsendet. Detta ”innovationskriterium” ställde höga krav på de privata huvudmän som ansökte om statliga anslag, vilket bidrog till att hålla antalet friskolor på en mycket låg nivå. Göran Perssons formulering i en proposition från 1980-talets slut är talande för den socialdemokratiska linjen.

Många av de fristående skolorna har utformat värdefulla pedagogiska alternativ till den offentliga skolan. ... [D]et är av allmänt intresse att alternativ pedagogik och alternativ inriktning av skolans verksamhet kan prövas vid fristående skolor oavsett om erfarenheterna i det enskilda fallet kan bedömas vara direkt överförbara till grundskolan. ... Sammantaget menar jag att det i

fortsättningen kommer att finnas goda möjligheter för fristående skolor, som erbjuder alternativ till grundskolan, att bli godkända och få statsbidrag till sin verksamhet. (prop. 1988/89:4, s.52)

Under 1990-talet blir socialdemokratin mer välvilligt inställd samtidigt som grundsynen på sätt och vis kvarstår. Det finns inget egenvärde i att konkurrensutsätta det offentliga skolväsendet, utan målsättningen måste vara att berika och stärka det. Särskilt påtaglig blir motsättningen i synen på den kommunala skolan. De borgerliga partierna i allmänhet och moderaterna i synnerhet värnar om de privata entreprenörerna och den fria konkurrensen, medan socialdemokraterna värnar om den kommunala skolan. Moderaterna anser att alla skolor oavsett huvudman skall vara jämbördiga konkurrenter på en fri marknad. Socialdemokraterna å andra sidan menar att friskolornas roll måste vara att komplettera, inte konkurrera, med den kommunala skolan. Ordvalet har betydelse. Den kompletterande skolans roll är att göra det som den ordinarie inte fullt klarar av, medan den konkurrerande skolan kan och får ersätta den ordinarie skolan. Detta är en skiljelinje mellan partierna som fortfarande kvarstår.

Rollfördelningen mellan friskola och kommunal skola kan också relateras till synen på valfrihet. Under 1990-talet sprids talet om valfrihet i hela partisystemet, inkluderande socialdemokraterna. För dem precis som för de borgerliga partierna uttrycker valfrihetsfixeringen en kritik mot ett system som blivit alltför byråkratiskt och fyrkantigt. Men begreppets innebörd och värde är inte desamma. För socialdemokraterna är valfriheten ett medel snarare än ett mål. Systemet behöver inslag av valfrihet för att tillgodose varierande behov och förutsättningar hos olika elever; den är ett erkännande av och anpassning till det faktum att barn och ungdomar är olika. För att ge dem lika förutsättningar till utbildning måste skolsystemet vara differentierat snarare än likformigt. (Detta är en idé som jag skall återkomma till i nästa avsnitt). Med andra ord, valfrihet är ett medel för att stärka likvärdigheten. Huruvida alternativen är privata eller ej är av underordnad betydelse.

Likvärdighetens dignitet som socialdemokratiskt mål hamras in via tre utredningsbetänkanden som alla bär ordet *likvärdig* i titeln(!): *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109), *Resurser på likvärdiga villkor* (SOU 1998:112) och *Likvärdiga villkor?* (SOU 1999:98). Upprepningen är knappast en tillfällighet. Socialdemokratins återerövring av regeringsmakten hösten 1994 följs av justeringar och återregleringar med avsikt att bromsa den privatisering som inleddes vid början av decenniet. Likvärdigheten skrivs fram på bekostnad av valfriheten.

Alla barn är olika och har olika behov. Därför måste skolan, oavsett huvudman, möta barn på olika sätt för att ge dem en *likvärdig* utbildning. Den grundläggande utbildningen för alla barn skall vara *likvärdig*. 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.37, mina kursiveringar)

Som en del av samma resonemang understryks behovet av att skydda den kommunala skolan.

Rätten att välja en fristående skola får dock inte inskränka andra elevers rätt att välja en kommunal skola. Mot denna bakgrund anser regeringen att de ekonomiska effekterna för det övriga skolväsendet måste vägas in i bedömningen av en ansökan om rätt till bidrag för en fristående skola. (prop. 1995/96:200, s.37f)

Under åren fram till millennieskiftet konsolideras en socialdemokratisk ståndpunkt i förhållande till friskolor. Grunddragen i denna har förblivit stabila under 2000-talet. Det handlar om att underställa friskolorna samma regelverk och kvalitetskrav som den kommunala skolan, att värna det obligatoriska skolväsendets öppenhet och tillgänglighet (inkluderande friskolorna), att motverka konkurrensens segregeringseffekter samt att upprätthålla en jämn kvalitet över riket (se SOU 1995:109 och prop. 2001/02:35). I dessa målsättningar råder det (i realiteten) samsyn med de borgerliga partierna numera. Socialdemokratin har närmat sig det borgerliga blocket genom att acceptera friskolornas värde för skolväsendet. Det borgerliga blocket, å sin sida, har närmat sig socialdemokratin genom att acceptera eller rent av förorda (folkpartiet) hårdare kontroller och reglering av friskolorna. Under senare år kan friskolan som företeelse knappast betraktas som den skyddade sfär för privata entreprenörer som den delvis var under 1990-talet.

De fristående skolorna är en del av det totala utbildningsutbudet och därmed en del av den nationella skolplikten. Tillsammans utgör offentliga och fristående skolor skolväsendet för barn och ungdom. (prop. 2001/02:35, s.29)

Andelen elever i fristående skolor utgör i vissa delar av landet 10–20 procent av eleverna i kommunen. Därmed blir skillnaderna i reglering svår att motivera ... Denna snabba framväxt av fristående grundskolor i vissa regioner – utvecklingen är likartad även för fristående gymnasieskolor och särskolor – understryker, enligt kommittén, också behovet av en reglering som så långt som möjligt är gemensam för både offentliga och fristående skolor. (SOU 2002:121, s.216)

Fristående skolor är en del av den gemensamma skolan för barn och ungdomar. De nationella målen är desamma för alla elever oavsett huvudman. Därför bör i princip samma villkor gälla för fristående skolor som för skolor med kommunal huvudman. (prop. 2008/09:171, s.25)

Återregleringen av friskolorna är ett genomgående tema i arbetet med den nya skollagen som sträcker sig över det senaste decenniet, vilket citaten ovan illustrerar. Samtidigt som friskolesektorn fortsätter att expandera har staten förstärkt sitt inflytande över friskolorna via olika regleringar och kontrollinstanser.

## FRISKOLOR SOM PRIVATISERING

Privatisering i form av allt fler friskolor i det svenska skolväsendet är utan tvekan den mest uppmärksammade och omdebatterade av de liberaliseringstyper som behandlas här. Frågan är emellertid hur viktig företeelsen är som ett uttryck för liberalism i bemärkelsen värdeneutralitet. Värdeneutralitet via privatisering förutsätter inte primärt att det finns olika alternativ att välja mellan, utan att staten/kommunerna har så lite som möjligt att göra med de existerande alternativens utformning och att den som vill kan välja en privat snarare än en offentligt sanktionerad utbildning. I sin rena, libertära form är denna tolkning av värdeneutralitet starkt förknippad med antipaternalism. Kritiken mot den offentliga skolan och mot att barn exponeras för idéer och åsikter som inte kommer från föräldrarna är tongivande drag för den positionen (Stolzenberg 1993, Burt 2003). I USA har denna typ av liberalism ett betydande stöd inom högern, vilket kommer till uttryck i exempelvis rätten till hemskolning – en alltmer populär form av utbildning som accepteras i flera delstater. Någon motsvarighet till en sådan ståndpunkt återfinns inte i Sverige, där acceptansen för statspaternalism är betydligt större.

Jag vill inte bagatellisera privatiseringens betydelse i en svensk utbildningskontext, men gravitationspunkten i den svenska debatten har inte varit en renodlat privat form av värdeneutralitet. Valfriheten har framförts av de borgerliga och i mindre utsträckning socialdemokratin som en fråga om tillgång till olika alternativ. Kritiken mot det offentliga utbildningsmonopolet har i första hand att göra med statens monolitiska natur och dess oförmåga att effektivt tillgodose olika intressen och behov. Huruvida alternativen är offentliga eller privata är i det hänseendet av underordnad natur. De borgerliga partiernas mål med privatiseringen är valfrihet och kostnadseffektivitet, inte att göra utbildning till en privat, familjär angelägenhet. Tillväxten av friskolor har bidragit till att öka valfriheten – åtminstone är det så de motiveras – men det har också andra reformer gjort. Det är till dessa som vi nu vänder oss.

## Differentiering

Enhetlighet och centralisering var grundpelare i det skolpolitik som fördes under merparten av efterkrigstiden. Motbilden var det förhatliga parallella skolsystemet, folkskola och läroverk, som under ett sekel hade reproducerat klassamhället istället för att radera det. För mellan- och efterkrigstidens skolreformatorer blev det nya skolväsendets enhetlighet och likformighet en symbol för jämlikheten. Skolans centralstyrning var en förutsättning för dess likformighet, vilken i sin tur var en förutsättning för att skolan skulle kunna ge alla barn lika möjligheter. Redan under 1970-talet börjar emellertid tron på den här modellen att vackla. I den så kallade SIA-utredningen (Skolans Inre Arbete) problematiseras kopplingen mellan likformighet och jämlikhet, vilket

successivt banar väg för nya idéer där kompensatoriska åtgärder och anpassning efter individuella behov betonas.

Om samtliga elever skall få en reellt likvärdig utbildning måste nämligen en rad särskilda åtgärder vidtagas, eftersom generella reformer kan missgynna de grupper, som av olika skäl inte förmår utnyttja de förbättrade möjligheterna. (utredningsdirektivet citerat i Lindensjö och Lundgren 2000:86)

Snarlika resonemang återkommer några år senare i den så kallade SSK-utredningen (Skola, Stat, Kommun) vars uppgift är att utreda ansvarsförhållandet mellan stat och kommuner. Utredningen slår fast att alla barn måste ha tillgång till en likvärdig utbildning, men att likvärdighet inte nödvändigtvis implicerar likformighet (Lindensjö och Lundgren 2000:94)

Alla skall ha lika rätt och bör få samma möjligheter till skolutbildning, vilket i sin tur innebär att skolan måste göra särskilda insatser för dem som har behov av stöd och stimulans. (SSK-utredningen citerad i Lindensjö och Lundgren 2000:95)

De första ansatserna till uppluckring av enhetsskolan kommer således från vänster och rättfärdigas med jämlikhetsargument. Under 1980-talet breddas kritiken emellertid och kommer även att underbyggas med de individcentrerade och valfrihetsivrande argument som framförs av moderaterna. Problemet med enhetsskolan framstår därmed som dubbelt; den förmår inte möta vare sig svaga elevers behov av särskilt stöd eller andra elevers strävan efter större valmöjligheter. Idén om ett enhetligt, sammanhållet skolsystem pressas från både vänster och höger. Båda sidorna är mot 1980-talets slut överens om att större inslag av differentiering krävs (Schüllerqvist 1995, Englund och Quennerstedt 2008: 14ff).

### **MÅLSTYRNING, KOMMUNALISERING OCH MER VALFRIHET**

De liberala argumenten för differentiering påminner om argumenten för friskolor. Differentiering leder till större valfrihet – det vill säga värdeneutralitet. Det finns dock en viktig skillnad; friskolereformen innebar att en del av skolan delvis lyftes ut från den offentliga sektorn, medan de former av differentiering som kommer att diskuteras här äger rum inom den offentliga sektorn. Med anledning av detta råder större enighet mellan partierna när reformarbetet inleds. Processen sätts igång åren kring 1990 med två radikala reformer, decentralisering och övergång från regel- till målstyrning.

Övergången från ett regelstyrt till ett målstyrt skolväsende får inte betraktas i absoluta termer eftersom det är svårt, för att inte säga omöjligt, att föreställa sig en skola som är renodlat det ena eller det andra. Redan i 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr80) finns initiativ till ökad målstyrning och målformulering, men dessa förblir vaga och får därför liten betydelse. Mot slutet av 1980-talet ökar betoningen på att det är resultaten som skall stå i centrum, medan det är mindre viktigt hur de nås. I den ”gamla” enhetsskolan var central

regelstyrning viktigt eftersom den borgade för likformighet. I det nya utbildningsklimatet uppfattas den tvärtom som ett hinder för den anpassning och flexibilitet som är nära förknippad med likvärdigheten. Skolans omfattande och stelbenta regelverk hämmar skolledningars och lärares möjligheter att ta egna initiativ och att anpassa sig efter klassrummets behov och omständigheter. Regelstyrningen beskrivs som byråkratisk och ineffektiv. Den passar för att styra skolans yttre former och organisering, men har begränsat inflytande på undervisningens innehåll och genomdrivande. Genom en ökad fokusering på målen och genom att utarbeta mått med vilka dessa kan jämföras förväntas styrningen bli bättre. Skolan skall bli likvärdig genom att inte längre vara likformig (Lindensjö & Lundgren 2000:92f).

Övergången till målstyrning kan framstå som en ganska teknokratisk fråga som har med relationen förvaltning-skola att göra, en relation som främst rör tjänstemän och skolledare. Många av de förväntade förtjänsterna med målstyrningen är av det slaget – bättre hushållning med resurserna och effektivare måluppfyllelse – men under den teknokratiska ytan döljer sig mer principiella frågor. Genom skolväsendet differentiering via målstyrningen skapas bättre förutsättningar för individanpassning. Denna handlar dels om att tillgodose enskilda elevers särskilda behov (av stöd), men också, som en del av tidsandan, om att tillgodose individuella preferenser och intressen (valfrihet). Kopplingen mellan målstyrningens instrumentella och värdemässiga plan kan illustreras med några citat.

Den nationella styrningen av skolan måste bli effektivare. Detaljregleringen av skolans verksamhet måste minska och det lokala inflytandet öka. [...] En utveckling i denna riktning kan beskrivas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning mot ett mer målstyrt system. (SOU 1988:20, s.11)

En förskjutning från regelstyrning mot målstyrning innebär en minskad reglering, samtidigt som insatser görs för att målen mer direkt än tidigare skall vara styrande för verksamheten. ... En ökad målstyrning innebär att de inom skolväsendet verksamma skall ansvara för planerandet, genomförandet och uppföljningen samt bedöma verksamhetens resultat gentemot målen. (ibid., s.12)

Principen om en likvärdig utbildning är härvid av grundläggande betydelse. Den innebär att alla elever har rätt att få, och att det därmed också är en skyldighet för skolan att ge dem, en utbildning som är likvärdig oberoende av var eleverna bor, vilket kön och vilken social och ekonomisk bakgrund de har. (prop. 1988/89:4, s.12)

I reformerna uttrycks en successiv övergång från det ”gamla” jämlikhetsvärdet till det nya och mer flexibla likvärdighetsvärdet, varigenom en tilltagande individcentrering i skolpolitiken framträder (Englund & Qunnerstedt 2008:18f, Quennerstedt 2008:37f, Olson 2008a:81–85). Skolan skall inte (längre) integrera och socialisera, utan den skall anpassa sig till elevers varierande förutsättningar,



behov och intressen. I denna idéförskjutning blir likvärdighet och valfrihet i allt högre grad kompatibla värden.

För att kunna erbjuda en likvärdig utbildning måste skolan anpassas efter enskilda elevers varierande förutsättningar, behov och intressen och efter lokala förutsättningar. (prop. 1988/89:4, s.14)

Ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är strävan att öka valfriheten så att den offentliga sektorn kan tillgodose skiftande medborgarkrav och tillvarata de utvecklingsmöjligheter som öppnar sig om man är beredd att pröva alternativa verksamhetsformer och arbetssätt. ... Kampen för enhetsskolan fördes inte på grund av snäva likformighetskrav utan för att endast en sådan skolorganisation kunde erbjuda den eftersträvade valfriheten åt många. (ibid., s.51f)

Övergången till målstyrning genomförs i tandem med en annan reform, decentraliseringen av skolans styrning. Det mest konkreta uttrycket för skolans decentralisering är överföringen av grundskolans huvudmannaskap från stat till kommun, men decentraliseringsreformen syftar egentligen till en mycket vidare förändring än så. Avsikten är att ansvaret för undervisningen skall föras närmare undervisningsmiljön och utförarna (rektorer och lärare), vilket poängteras ett flertal gånger under 1990-talet (se prop. 1990/91:18, prop. 1990/91:115, Lp094 och SOU 1997:121). Statens roll begränsas till att formulera övergripande mål och regler för skolans verksamhet samt att se till att de uppfylls och efterlevs. Denna decentralisering och, mer specifikt, kommunalisering av skolan följer en generell trend i svensk politik under föregående decennier och motiveras på liknande sätt. Dels kan den ses som en demokratisk vitalisering eftersom beslutskompetensen flyttas närmare medborgarna (från Stockholm till kommunen), dels innebär den en anpassning av verksamheten så att denna kan utformas i samklang med de lokala förutsättningarna. Även här blir balansen mellan likvärdighet och likformighet central.

Under 1990-talet kopplas ofta behovet av decentralisering till en empirisk samhällsdiagnos, nämligen samhällets snabba och oförutsägbara förändringar. I början av decenniet ägnas internationaliseringens betydelse för inte bara riket utan också lokalsamhället stort intresse i läroplanskommitténs slutbetänkande (SOU 1992:94) och den påföljande propositionen (prop. 1992/93:220). Under decenniets andra hälft lämnar en annan utredning sitt slutbetänkande (SOU 1997:121), där decentraliseringens förtjänster i översvalande ordalag lyfts fram som ett sätt att möta den nya tidens utmaningar och möjligheter. Gemensamt för båda utredningarna och propositionen är uppfattningen att centralstyrning av skolan – eller andra offentliga nyttor för den delen – inte lämpar sig i ett internationaliserat, globaliserat och heterogent samhälle. Den stora fördelen med en decentraliserad skola är att den mycket lättare kan anpassa sig till lokalt präglade förändringar och i samklang med närsamhället och föräldrarna.

Omvärlden framstår som så till den grad föränderlig att det förefaller utsiktslöst att så att säga deducera läroplaner eller kursplaner ur det framtida samhällsliv man väntar eller önskar sig. (SOU 1992:94, s.57)

Den kanske mest påfallande samhällsförändringen under de senaste decennierna är internationaliseringen av det svenska samhället. (ibid., s.88)

*Förändring* är ett nyckelord i vårt perspektiv. Vi har i vårt yrkesarbete sett hur skolan förändrats i en allt snabbare takt. Elever är annorlunda än förr, villkoren för lärararbetet är andra, skolans samhällsroll en annan, skolarbetets mening för eleverna har förändrats osv. (SOU 1997:121, s.21)

Själva livsnerven i det decentraliserade systemet är en lokal demokratisk dialog. Det betyder inte att personal kan strunta i beslut som fattas i demokratisk ordning, men det betyder att den process som leder till beslut måste vara så öppen och fri som det över huvud taget är möjligt. (ibid., s.45)

Skolväsendets differentiering genom målstyrning och decentralisering handlar delvis om en reaktion på externa förändringar, delvis om en liberal idéförskjutning. Idéförskjutningen följer i stort samma mönster som privatiseringen i föregående avsnitt och det är knappast en tillfällighet att friskolereformen, övergången till målstyrning och decentralisering kommer samtidigt. De kan beskrivas som olika medel för att uppnå samma mål – valfrihet och likvärdighet. Båda har en tydligare betoning på individen än vad efterkrigstidens mer gemenskapsorienterade skolpolitik hade. Om individen står i förgrunden måste skolan kunna erbjuda olika utbildningsalternativ till olika elever. Friskolereformen motiveras framför allt med ökad valfrihet medan övergången till målstyrning och decentralisering framför allt motiveras med likvärdighet, men det rör sig om gradskillnader snarare än kvalitativa skillnader. Som illustration till reformernas kungstanke tjänar följande citat ur Långtidsutredningens (SOU 1990:14) bilaga 22, *Utbildning inför 2000-talet*.

Vi menar att utbildningssystemet i sin helhet måste kännetecknas av genomgående principer för organisation och verksamhet som vilar på en grund av valfrihet och möjligheter till inläring i olika former. (s.52)

Utbildningens huvudsyfte är att möjliggöra för eleven att successivt finna rätt på sina komparativa fördelar och sin egentliga intresseinriktning och att ge henne eller honom chansen att vidareutveckla sin individuella kreativa potential i största möjliga utsträckning. Målet för offentlig utbildning bör vara att bidra till individens personliga utveckling. (s.53)

Denna individcentrering med betoning på ”komparativa fördelar” och ”personlig utveckling” innebär ett närmande till det värdeneutrala ideal som kännetecknar liberalismen. Elevens utbildning skall styras av förutsättningar som finns inom henne – hennes ”egentliga intresseinriktning” och ”kreativa potential” – istället för av samhällsnyttan och gemenskapens etos. Statens roll blir att tillhandahålla alternativen och valmöjligheterna; inte att utbilda alla elever åt samma håll (indoktrinering), men inte heller att överlämna utbildningsansvaret till den privata sektorn och marknadskrafterna.

## INDIVIDEN FRAMFÖR GRUPPEN

Hur långt drivs differentieringen av den svenska skolan? Betoningen på profilering och valmöjligheter inom och mellan skolor har knappast klingat av och tas mer eller mindre för given inom dagens skolpolitik. På ett mer konkret plan kan man säga att målstyrningsreformen åtnjuter fortsatt stort stöd, även om debatten kring hur man skall mäta och utvärdera måluppfyllelse har gått hög under det senaste decenniet. I utredningen och propositionen till den nya skollagen (i kraft från 1 juli 2011) spelar dessa frågor en central roll. Större ambivalens råder kring skolans kommunalisering, där 1990-talets lovsång har ersatts av en allt större skepsis. Utbildningsminister Jan Björklund är den som tydligast tagit ställning för ett förstatligande av skolan. Inte sällan framställs kommunaliseringen som roten till många av de problem som skolan brottas med idag<sup>6</sup>. Istället för att ses som ett medel för, uppfattas kommunaliseringen numera ofta som ett hot mot likvärdigheten. Det senaste decenniet präglas i högre grad än det föregående av en strävan efter enhetlighet och återreglering, vilket kan skönjas i förarbetena till den nya skollagen (SOU 2002:121, SOU 2007:28, prop. 2009/10:165).

Det finns tydliga gränser för hur långt differentieringen tillåts gå i svensk skolpolitik. Vissa gränser får inte överskridas. Det ökade hänsynstagandet till individuella olikheter bör inte implicera ett hänsynstagande till och ackommodering av grupper olikheter. Framför allt socialdemokraterna gör under hela perioden tydliga markeringar mot tendenser till polarisering, enklavisering och segregering. Någon mångkulturell skolpolitik med långtgående anpassning till religiösa och etniska grupper behov är det med andra ord inte tal om. Samhällets mångfald skall finnas representerad i skolan, inte i uppdelningen mellan skolor.

En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme, och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Integration är ett viktigt värde i den sammanhållna skolan. Det går inte att överskatta betydelsen av att barn och ungdomar med olika erfarenheter, kulturer och sociala tillhörigheter tillbringar tid tillsammans med varandra under skoltiden. I ett öppet demokratiskt samhälle är empati, inlevelse i andra, förmåga att se med andra ögon osv. avgörande värden. (Budgetpropositionen 1995 citerad i prop. 1995/96:200, s.36)

## UNIVERSALISERING

Den skola som tog form under efterkrigstiden vilade från första början på en långt mer liberal och demokratisk värdegrund än sin föregångare. Skolan sekulariseras genom att religionsundervisningen blir icke-konfessionell,

6 Se till exempel Maciej Zarembas artikelserie "Hem till skolan" i DN våren 2011.

historie- och samhällskunskapsundervisningens patriotiska ändamål revideras, och demokratisk fostran blir en grundpelare i skolans uppdrag (SOU 1948:27, jämför Tingsten 1969). Samtidigt består den *nationella* skolan med sin betoning på svensk kultur och svenskt samhällsliv. Det är en skola där nationen utgör den självklara referenspunkten för skapande och återskapande av en gemensam identitet, även om detta kombineras med intresse och respekt för andra kulturer (Olson 2008b: 98f). Under 1980-talet och 1990-talets inledande år förändras skolpolitikens referenspunkter. Delvis beror detta på internationella fenomen och händelser – såsom det kalla krigets slut och Sveriges ansökan om EU-medlemskap – vilka medför att skolans (och samhällets) nationella referensramar tycks allt mindre adekvata som approximationer för elevernas framtida samhällsliv. Delvis beror det på en (ovannämnd) liberal idéförskjutning av synen på skolans uppdrag från samhälle till individ. Begreppet samhällsnytta som var centralt för efterkrigstidens socialdemokrati uppfattas som alltmer problematiskt, vilket också får konsekvenser för den nation som ingår i själva identifieringen av samhället. Dessa två processer fungerar som ömsesidigt förstärkande drivkrafter mot en mer universell skolpolitik där internationalisering och individualisering går hand i hand (Olson 2008b).

Den kanske mest påfallande samhällsförändringen under de senaste decennierna är internationaliseringen av det svenska samhället. ... Ekonomi, teknikutveckling, handel och miljöproblem har inneburit ett nära beroende mellan nationer och har med nödvändighet knutit länder närmare varandra. Förbättrade kommunikationer ökar ständigt möjligheterna till kontakter med andra folk och kulturer. In- och utvandring ger (även om dess orsaker ofta är sprungna ur t.ex. krig och etniska konflikter) nya kontakter och dimensioner i vårt kultur- och samhällsliv. Sverige är en del av världen och världen en del av Sverige på ett mer påtagligt sätt än bara för tioalet år sedan, när de nu gällande läroplanerna för grundskolan resp. för komvux utformades. (SOU 1992:94, s.88f)

## **BILDNING OCH INTERNATIONELL CERTIFIERING**

För den rena universalismen finns bara individen och mänskligheten utan mellanliggande nivåer såsom familj, religion, etnicitet, nation och stat. Detta är naturligtvis en idealtypisk position som inte återfinns i verkligheten, men den är talande som riktmärke för statens (och därmed den offentliga skolans) neutralitet. I svensk skolpolitik finns det ett par element av universalism som är särskilt framträdande. Ett sådant är sökandet efter kunskapsformer och ideal som är giltiga över rum och tid – *bildning*. Bildningsbegreppet spelar en central roll i utredningen och propositionen som ligger till grund för den läroplan som implementeras 1994 (Lp094). Bildning framställs som ett slags tidlöst svar på de kunskapsfrågor som internationaliseringen och globaliseringen väcker; en kunskapsform som ger beständighet i en föränderlig tid, trygghet

i en tid av gränslöshet. Begreppet har en stark koppling till individ och subjekt i förarbetena; bildning som en högst personlig process, vilken förutsätter aktivt personligt engagemang – ”man bildar sig”. Men den är också en förankrad och beprövad kunskapsform som bygger på samlade kunskaper och beprövade erfarenheter. Den är på samma gång personlig (subjektiv) och gemensam (objektiv), vilket ger den en särskild attraktionskraft som liberalt kunskapsideal.

Bildningsbegreppet blir under 1990- och 2000-talet ett sätt att förhålla sig till skolans samhällsreproducerande roll. Läroplanskommittén riktar skarp kritik mot efterkrigstidens sociala ingenjörskonst då skolan användes som ett instrument för samhällsnyttan, det vill säga i syfte att förse industrin med dugliga arbetare, välfärdsstaten med solidariska skattebetalare, och så vidare (SOU 1992:94, s.46 och passim). Universalism däremot innebär att skolan inte står i samhällets tjänst, varken den framtida utopins eller den nedärvda ordningens. Det enda samhälle som den neutrala staten får frambringe med skolans hjälp är ett samhälle som medborgarna själva skapar genom sitt förnuft och sina övervägda självständiga val; ett samhälle skapat av och för individen. Även här tycks bildningsidealet erbjuda en väg framåt eftersom den ger medborgarna de intellektuella verktygen för att skapa ett gott samhälle utan att staten föreskriver hur detta samhälle skall se ut.

Att bilda sig är, om vi håller fast vid den klassiska innebörden, att bli något som inte är på förhand föreskrivet. (SOU 1992:94, s.50)

Skolan får inte vara blott ett planeringsinstrument. Skulle den nöja sig med att effektuera den rådande konjunkturens och tidsandans krav skulle den illa fylla sitt uppdrag. Ett verksamt bildningsarbete måste bygga på seklers samlade erfarenheter – ehuru utan illusioner om återgång till ”skolan förr”. (ibid., s.57)

Skolan har en viktig roll i att ge medborgerlig bildning. Detta innebär bl.a. en utveckling av och självförtroende i att använda det talade och skrivna språket, ett främjande av förmågan till kritisk granskning och att möta och värdera argument, en vana att fungera i demokratiska former och insikt i vårt kulturarv i vid mening. (ibid., s.113)

Balansakten mellan det individuella och det gemensamma, mellan kontinuitet och förnyelse, är lika svår som viktig för bildningsbegreppet. Kombinationen mellan en vördnad för historiskt nedärvda värden och normer, å ena sidan, och en självständig förståelse för dessa och för deras innebörd idag, å den andra, är inte ett stabilt tillstånd. Den vanligaste kritiken från vänsterhåll har med begreppets konservativa konnotationer att göra. Den universellt giltiga bildningen är en dimridå som döljer en konservativ grundsyn som står i vägen för utveckling och progression. Men det finns också en emancipatorisk, frigörande potential i bildningsidén som är helt i linje med socialdemokratins traditionella utbildningssyn. I denna är folkbildning och klassresor centrala mål

som uppnås genom att folket blir ”upplyst” i en djupare mening än den rent samhällsnyttiga.

Den bildningsidé som framförs i förarbetena till Lp094 framställs som liberalt progressiv, men glider på flertalet ställen mot en mer konservativ position där betoningen på tidlösa kunskaper tenderar åt bevarande av det befintliga. Inte minst i förhållande till internationaliseringen och bejakandet av andra kulturer framtonar en förstärkt koppling till den egna kulturella kontexten. Bildningsbegreppet används för att reducera spänningen mellan det partikulära och det universella. De konservativa konnotationerna är (som väntat) mer framträdande under den borgerliga mandatperioden (1991–94) för att sedan avta under den 1990-talets senare hälft då socialdemokraterna regerar. Under den senare perioden stärks de universalistiska dragen och anspelningarna på en förment kontinuitet mattas av. Notera skillnaderna i ton mellan citaten nedan:

Förankringen i det egna kulturarvet är en förutsättning för och skall inte ses i motsättning till internationell solidaritet och förståelse och respekt för andra folk och kulturer. (SOU 1994:92, s.89)

Det är först när man är medveten om trygg i sin egen nationella identitet, som man kan öppna sig och vara generös och tolerant mot det som kan upplevas som annorlunda och främmande. (prop. 1992/93:220, s.15)

Och:

Värden och normer uppfattas inte längre som naturgivna och självklara utan som kulturellt skapade. Livsprojekten kan *väljas*, de behöver inte ärvas. Man måste inte bli som sina föräldrar! (SOU 1997:121, s.35)

I dag ställer samhället nya krav på skolan. De gamla fasta strukturerna i arbetet har förflyktigats. Den livslånga yrkestillhörigheten har bytts mot det livslånga lärandet. Det gäller att lära om, lära nytt, stå ut med osäkerhet, byta inriktning. (ibid., s.39)

Kontrasten mellan de två sätten att uppfatta bildning – kunskapers beständighet kontra livslångt lärande – är delvis en konsekvens av skillnader i partiideologi, men kontrasten speglar också en generell trend mot ett allt tunnare fostransuppdrag för skolan. Trenden är särskilt tydlig under det senaste decenniet då skoldebatten alltmer kommer att handla om kvalitet och resultat (se Englund och Quennerstedt 2008). Den mest framträdande frågan har varit arbetet med att utforma en ny skollag som initierades av socialdemokraterna vid millennieskiftet, men som inte fullbordades förrän 2010 av den borgerliga regeringen. (Lagen gäller från och med 1 juli 2011.) Under denna tioårsperiod märks en tydlig ambition att skala av normativa skevheter från skolans fostrande inverkan på eleverna så att värdegrunden endast omfattar internationellt vedertagna och giltiga normer – ett slags *universalistisk certifiering*.

Den universalistiska certifieringen under 2000-talet formuleras oftast i rättighetstermer. Elever skall skyddas mot olika typer av kränkande behandling och diskriminering genom att deras rättigheter tydliggörs och förstärks.

”Likabehandling” är ett återkommande begrepp som syftar inte bara på skydd mot diskriminering, utan också på en mer aktiv och positiv bekräftelse av alla individers lika värde. Begreppet är nära kopplat till likvärdigheten, men med en starkare betoning på individvärdet snarare än undervisningskvaliteten. Vad som skall bekräftas eller skyddas mot diskriminering är ganska tydligt; djupt liggande, ofta medfödda drag som är fundamentala för individens självkänsla och identitet. De markörer som förs in i lagstiftningen är kön, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder (SOU 2002:43, SOU 2004: 50, Prop. 2005/06:38).

För att ge barn, elever och vuxenstuderande, dvs. flickor och pojkar, kvinnor och män, ett heltäckande skydd föreslår regeringen i det följande en lagstiftning för att främja likabehandling och motverka diskriminering och annan kränkande behandling i all verksamhet som regleras av skollagen. Regeringens principiella utgångspunkt för lagstiftningen är att skyddet mot diskriminering i grunden är en fråga om mänskliga rättigheter. Alla skall ha lika möjligheter att mötas och bedömas utifrån sina egna individuella egenskaper och förutsättningar. Lagstiftningen om förbud mot diskriminering syftar till att värna principen om alla människors lika värde och att alla bli behandlade på lika villkor. (Prop. 2005/06:38, s.22)

Tal om och försvar av elevers rättigheter är naturligtvis inget nytt i skolpolitiska sammanhang. 1994 års läroplan och dess förarbeten innehåller flera sådana deklARATIONER liksom äldre styrdokument för skolan, men dessa är i de flesta fall ganska svepande och generella. Under det senaste decenniet blir de tydligare och kraftfullare. Framför allt markerar de en övergång i synen på eleverna som alltmer liknas vid vuxna, det vill säga som autonoma individer med samma rätt till respekt och integritet som övriga samhällsmedlemmar, snarare än som myndiga individer i vardande. Genom denna förskjutning mot att respektera barn och ungdomar för vad de är, deras individualitet, blir det mindre viktigt att få dem att utvecklas mot ett givet ideal. Skolans fostransuppdrag kommer därigenom att försvagas och begränsas. Det handlar mindre om att skapa moraliskt myndiga subjekt, och mer om att skydda elevernas olikheter och lära dem att tolerera varandra. Skolans värdegrund tolkas alltmer som en garant för det som i politisk teori kallas för negativ frihet och mindre för det som kallas för positiv frihet (se Berlin 1969). Den liberala skolan blir i det avseendet mer lik det liberala samhället i stort.

Rättighetsterminologin förankras så ofta det går i externa normkällor. FN-deklarationen om mänskliga rättigheter, Barnkonventionen och flera andra internationella konventioner citeras flitigt. Genom att åberopa dem åtar sig regeringen ett explicit ansvar för att normkällorna efterlevs. Det är en avsiktsförklaring som ger upphov till betungande skyldigheter, men den ger också trovärdighet och legitimitet. En offentligt styrd skola som vilar på en internationellt giltig värdegrund är universellt certifierad och därmed värdeneutral.

## INTERNATIONALISM OCH STATSPATERNALISM

Liberalisering som universalisering kännetecknas i högre grad än de föregående typerna av en fokusering på substans. Acceptansen för statspaternalism är större, förutsatt att det som förmedlas i undervisningen är så neutralt som möjligt. Idéerna kring bildningsbegreppet och den normativa avskalningen av skolans utbildningsuppgift syftar till en sådan neutralisering som skall ge ökad universell giltighet. Båda förstärks av den osäkerhet och entusiasm som internationalisering och globalisering väcker under 1990-talet och framåt. Den expanderande utblicken mot ett samhälle som är större än nationen och som blir alltmer närvarande i vardagen ”spelar universaliseringen i händerna”, kan man säga, men att reducera det senare till en effekt av det förra vore missvisande. Universaliseringen vilar på en individsyn som är typiskt liberal; eleven som en helgjuten enhet med personliga särdrag och övertygelser som kräver tolerans och respekt, inte förädling och omstöpnig. Att denna individ förses med ett skyddande skal av rättigheter ter sig lika angeläget som att hon inte fostras i några andra syften än de som tjänar hennes egen självständighet.

Den tredje och sista liberaliseringstypen är utan tvekan den minst uppmärksammade, även om den är betydelsefull. När det gäller själva innehållet i skolans fostran och utbildning av elever är den mer genomgripande än de andra liberaliseringstyperna, möjligen på grund av att den inte lika tydligt bryter med en äldre, socialdemokratisk tradition. Precis som i den sistnämnda tillskrivs staten ett avgörande ansvar för skolväsendet och det finns en större acceptans för statspaternalism än i de andra liberaliseringstyperna. Dessutom kan man säga att den universalistiska ambitionen, som grundar sig i respekten för alla människors lika värde, harmonierar väl med socialdemokratisk internationalism och solidaritet. Bildningsimperativet, slutligen, har rötter långt tillbaka i den socialdemokratiska folkbildningsrörelsen. Kring universaliseringens grundläggande värden och mål har därför socialdemokrater och borgerliga relativt lätt att enas, och det utan att på ett markant sätt bryta mot efterkrigstidens socialdemokratiska utbildningsparadigm.

## Förändring och kontinuitet

Vad är nytt och vad är gammalt i svensk skolpolitik? Syftet med den här studien har inte varit att ställa en allmän diagnos för två decenniers skolreformer. Därför har jag utelämnat många debattämnen – betygssystemet, den svenska skolans kvalitet i internationella jämförelser, läraryrkets tillstånd och status, etcetera – som har varit framträdande, inte minst under det senaste decenniet. Vad jag däremot har gjort, är ett försök till positionsbestämning av skolpolitikens liberala idéförskjutning. Positionsbestämningen utgår ifrån en tredelad liberal typologi som används för att kategorisera och beskriva olika liberala inriktningar i skolpolitiken. På så sätt kan den liberala idéförskjutningen



analyseras på ett mer precist och nyanserat – teoretiskt underbyggt – sätt än vad som vanligtvis är fallet.

Skolpolitikens liberalisering likställs ofta med privatisering i den allmänna debatten. En privatisering som pådrivs och motiveras med ökad valfrihet samt högre kostnadseffektivitet och kvalitet. Friskolornas expansion har blivit sinnebilden för denna förändringsprocess. Mycken uppmärksamhet har också ägnats övergången till en mer differentierad skola via målstyrning och decentralisering. Den differentierande skolan har framför allt motiverats med hänvisning till individuella behov och intressen, och anpassning till lokala förutsättningar. Den inneboende individcentreringen i skolans differentiering kan därmed ses som en del av den övergripande liberala idéförskjutningen. Båda processerna, privatisering och differentiering, tillskrivs vanligtvis de centrala rollerna i det som kallas för skolpolitikens liberalisering. Detta är enligt mig en bild som behöver nyanseras och kompletteras. Den överdriver privatiseringens betydelse och utelämnar en viktig och beständig typ av liberalisering, nämligen den som jag här har kallat för universalisering.

Min slutsats är inte att privatisering och differentiering är försumbara som skolpolitiska fenomen, men jag anser att deras betydelse är överdriven och att det under det senaste decenniet har funnits en tydlig intention på nationell nivå att reglera, styra och kontrollera i markant högre utsträckning än vad som var fallet under 1990-talet. I så måtto kan man säga att 1990-talets liberaliseringstrend har reverserats eller åtminstone bromsats. I jämförelse med den stora uppmärksamhet som skolans formmässiga förändringar åtnjutit, har de innehållsliga passerat mer obemärkt. Skolpolitikens universalisering är ett tydligt exempel på detta: betoningen på bildning som ett slags ”transcendentalt” kunskapsideal, den internationella utblicken, sökandet efter en universellt giltig värdegrund, betoningen på individvärdet och de ständiga referenserna till internationella normkällor och rättighetsdokument. Alla dessa ting kan förstås som en strävan efter innehållslig värdeneutralitet och tycks förutsätta snarare än motverka statspaternalism. Denna form av liberalisering borde ägnas mycket större intresse och tillskrivas en större betydelse i forskning om svensk skolpolitik än vad som hittills har varit fallet.

Vad kan sägas mer generellt om systemskiftet i svensk skolpolitik? Min undersökningar har i första hand syftat till att studera perioden 1988–2010 under antagandet att ett systemskifte faktiskt ägde rum i början av perioden (se inledningen). Vad som var före och efter systemskiftet har inte utgjort huvudfokus för min analys, men det kan ändå vara intressant att dra några tentativa slutsatser i just det avseendet. För att göra detta vill jag återvända till begreppen indoktrinering och statspaternalism. Inom liberalismen finns det ett principiellt, om än något varierande, motstånd mot båda eftersom de inte är förenliga med normen om värdeneutralitet. I efterkrigstidens skolpolitik var statspaternalismen en självklarhet och den användes för värdeförmedling och

socialisering. Att tala om öppen socialdemokratisk indoktrinering vore missvisande, men skolans fostransuppdrag var viktigare än idag och mer styrt av samhällsnyttan. Kritiken mot den socialdemokratiska skolans indoktrinering och paternalism utgör ledmotiv i liberaliseringen under 1990- och 2000-talet, men genomslaget är varierande, vilket jag har försökt visa i studiens tre huvudavsnitt.

Beträffande skolpolitikens "aversion" mot indoktrinering tror jag att man kan tala om *bestående förändringar* i svensk skolpolitik. Ökad valfrihet genom olika former av privatisering och differentiering har riktat sig emot utbildningsmonopolets likriktande och homogeniserande effekter. Genom att luckra upp utbildningssystemet och tillåta olika skolformer motverkas ensidig värdeförmedling och kunskapshegemoni. På motsvarande sätt innebär universaliseringen av utbildningens innehåll en rörelse *från* värde- och kulturelaterade skevheter. Om undervisningen bygger på en värdegrund och förmedlar kunskaper som är universellt legitima och giltiga, kan den inte beskyllas för att vara doktrinär. Särskilt påtagliga blir effekterna för skolans fostransuppdrag som successivt har tunnats ut, framför allt under 2000-talet. Hur och för vilka syften de blivande samhällsmedborgarna skall danas blir alltmer komplicerat och kontroversiellt i takt med skolpolitikens tilltagande liberalisering. Den tillsynes naturliga konsekvensen: en värdegrundsförståelse och ett fostransuppdrag som reduceras till att skydda det liberala individvärdet.

Vad gäller "aversionen" mot statspaternalism, däremot, är förändringarna mindre dramatiska trots att motsatsen ofta görs gällande. I det här avseendet vore det missvisande att tala om ett systemskifte. Privatiseringsvågen under 1990-talet första hälft underbyggdes förvisso med antipaternalistiska och marknadsivrande argument, och gör så fortfarande, men återregleringen av skolan i allmänhet och friskolorna i synnerhet har varit igång sedan slutet av 1990-talet. På det planet har socialdemokrater och borgerliga i realiteten gjort gemensam sak under det senaste decenniet. Friskolornas tillväxt fortsätter och statens möjligheter att kontrollera dem ökar. (Skapandet av en för ändamålet renodlad myndighet 2008, Skolinspektionen, är ett talande exempel.) Universaliseringen, med dess fokus på objektivitet och internationell certifiering, ger på sätt och vis staten större frihet att agera paternalistiskt med bibehållen liberal legitimitet. Omfånget på statens utbildningsuppdrag begränsas och kan därför genomdrivas med större emfas. Det är intressant att notera att det är ett liberalt parti, Folkpartiet, som utmärker sig i denna pläderytelse för skolpolitisk statspaternalism – värdeneutralitet kombinerad med aktiv styrning och interventionism. Uppfattningen att det är föräldrarna, snarare än staten, som har ansvar för och bestämmanderätt över barnens utbildning stöter man ofta på i länder där kyrkan har (haft) en central roll i utbildningssystemet (t.ex. Spanien och Italien) eller i länder där äganderätten över den egna avkomman åtnjuter ett starkt grundlagsskydd (t.ex. USA). I Sverige ter sig däremot den

typen av ståndpunkter främmande. Någon privat utbildningsmarknad i ordets egentliga betydelse har det inte varit tal om, utan staten har fortsatt tolkningsföreträdare när det gäller barnets bästa. I det avseendet har inget systemskifte ägt rum i Sverige där skolpolitisk statspaternalism fortsätter att vara normen.

## Referenser

- Ackerman, Bruce, 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven and London: Yale University Press.
- Barry, Brian, 2001. *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2005. "Idé- och ideologianalys", s 149–179 i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Berlin, Isaiah, 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Brighouse, Barry, 1998. "Civic education and liberal legitimacy", *Ethics*, 108(4), s 719–745.
- Burt, Shelley, 2003. "Comprehensive Educations and the Liberal Understanding of Autonomy", s 179–207 i McDonough, Kevin & Feinberg, Walter (red.), *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Chubb, John och Moe, Terry, 1990. *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: Brookings.
- Dewey, John, 2004 (1916). *Democratic Education*. Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- Dworkin, Richard, 1977. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Ekonomifakta 2011. <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Elever-i-friskola/> (hämtad 2011/05/10).
- Englund, Tomas, 1995. "Introduktion", s 13–25 i Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, Tomas och Quennerstedt, Ann, 2008. "Likvärdighetsbegreppet i svensk utbildningspolitik", s 7–35 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Feinberg, Joel, 1980. "The Child's Right to an Open Future", s 76–97 i Feinberg, Joel (red.), *Freedom and Fulfillment: Philosophical Essays*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fernández, Christian, 2010. "Education and Diversity: Two Stories of a Liberal Dilemma", *Public Affairs Quarterly*, 24(4), s 279–298.
- Fernández, Christian, 2011. "Skolning till medborgarskap", s 129–141 i Bevelander, Pieter & Fernández, Christian & Hellström, Anders (red.), *Vägar till medborgarskap*. Lund: Arkiv.
- Fernández, Christian och Sundström, Mikael, 2011. "Citizenship Education and Liberalism: A State of the Debate Analysis 1990–2010", *Studies in Philosophy and Education*, 30(4), s 363–384.
- Flathman, R., 1996. "Liberal versus civic, republican, democratic and other vocational educations: Liberalism and institutionalized education", *Political Theory*, 24(1), s 4–32.
- Galston, William, 1991. *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galston, William, 1995. "Two Concepts of Liberalism", *Ethics* 105(3), s 516–534.
- Gutmann, Amy, 1999. *Democratic Education*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda, 2011. *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Malmö: Liber.
- Lindensjö, Bo och Lundgren, Ulf P., 2000. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag.
- Macedo, Stephen, 2000. *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mill, John Stuart, 1998 (1859). *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Maria, 2008a. "Från samhörighet till särart. Förändringar i den svenska skolans medborgarfostrande roll under 1990-talet i relation till valfrihet och likvärdighet", s 72–94 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Olson, Maria, 2008b. *Från nationsbyggare till global marknadsnomad. Om medborgarskap i svensk utbildningspolitik under 1990-talet*. Linköping: Linköpings universitet.
- Proposition 1988/89:4, *Skolans utveckling och styrning*.
- Proposition 1990/91:18, *Ansvar för skolan*.
- Proposition 1990/91:115, *Om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Proposition 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor*.
- Proposition 1992/93:220, *En ny läroplan*.
- Proposition 1992/93:230, *Valfrihet i skolan*.
- Proposition 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Proposition 2001/02:35, *Fristående skolor*.
- Proposition 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*.
- Proposition 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*.
- Proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Pybas, K. 2004. "Liberalism and civic education. Unitary versus pluralist alternatives", *Perspectives on Political Science*, 33(1), s 18–29.
- Quennerstedt, Ann, 2008. "Kommunal skolpolitik i likvärdighetens namn", s 36–56 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Rawls, John, 1996. *En teori om rättvisa*. Göteborg: Daidalos.
- Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfrädsstatens förvandling*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.
- Ruderman, R. och Godwin, R., 2000. "Liberalism and parental control of education", *Review of Politics*, 62(3), s 503–529.
- Schüllerqvist, Ulf, 1995. "Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt", s 44–106 i Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- SOU 1948:27, *1946 års Skolkommissons betänkanden med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1974:53, *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av Utredningen om skolans inre arbete – SIA*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:20, *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1990:14, bilaga 22, *Utbildning inför 2000-talet. Långtidsutredningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1992:94, *Skola för bildning. Betänkande av läroplanskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1995:109, *Likvärdig utbildning på lika villkor. Slutbetänkande av friskolekommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1997:121, *Skolfrågor. Om skola i en ny tid. Skolkommitténs huvudbetänkande*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- SOU 1998:112, *Resurser på lika villkor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?* Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2002:43, *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2007:28, *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Stolzenberg, Nomi M., 1993. "He Drew a Circle That Shut Me Out". Assimilation, Indoctrination, and the Paradox of Liberal Education", *Harvard Law Review*, 106(3), s 581–667.
- Tingsten, Herbert, 1969. *Gud och fosterlandet: studier i hundra års skolpropaganda*. Stockholm: Norstedts.
- Wahlström, Ninni, 2009. *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.
- Walzer, Michael, 1983. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- White, Linda, 2003. "Liberalism, group rights and the boundaries of toleration: The case of minority religious schools in Ontario", *Canadian Journal of Political Science*, 36(5), 975–1003.
- Zaremba, Maciej, 2011. "Hem till skolan", *Dagens Nyheter* (artikelserie), 3, 5, 10, 12 och 14 april.