



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Kortsluten demokrati

Samspelet mellan opinion och politik i friskolefrågan 1997 – 2012

Statsvetenskapliga institutionen
Kandidatuppsats i Statsvetenskap
HT 2014

Carina Eliasson

Handledare: Anna Bendz

Antal ord: 9 599

Abstract

En betydande andel av skolsektorn har privatiserats sedan friskolereformen infördes 1992. I denna uppsats undersöks dynamiken mellan genomförd politik (policy) och åsikter (opinion) i friskolefrågan över tid och på kommunnivå. Undersökningen sker utifrån termostatmodellen, som utarbetats av statsvetarna Soroka & Wlezien. Modellen förutspår att medborgarna svarar med negativ feedback när de fått tillräckligt med policy och vill dämpa reformeringstakten. Termostatmodellen vilar på två ben; medborgarna reagerar på förordad politik och politikerna justerar efter opinionen. I uppsatsen granskas utifrån modellen hur kommuninvånarna i Sverige svarat på den skolpolitik som förts mellan 1997 och 2012 och hur mönstret för policy-opinion i friskolefrågan i kommunerna sett ut. Statistiska metoder med data från skol- och kommunstatistik samt de nationella SOM-undersökningarna har använts. Studien granskar om kommuninvånarna reagerar enligt termostatmodellen och blir mer negativa till fortsatt privatisering när etableringstakten av friskolor ökar och om inställningen till ökad privatisering är mer negativ där friskolesatsningen varit större. Studien undersöker vidare om politikerna anpassar policy-nivån till kommunmedborgarnas önskemål och om kommuner där friskolesatsningen varit kraftig skiljer sig från de kommuner där satsningen varit lägre. Uppsatsens vilar teoretiskt på policy-feedbackteori och forskning kring policy-opinion som är en viktig del av demokratiforskningen. Resultaten i studien visar att opinionen i materialet reagerar i enlighet med termostatmodellen i det avseendet att den svarar på ökad utbyggnadstakt av friskolorna genom att vilja justera ner ökningstakten. Däremot märks ingen policy-reaktion utan kommunpolitikerna fortsätter öka friskolesatsningen, möjligen saknar politikerna redskap för en korrigerande åtgärd. Därmed ger mina data enbart stöd för ena benet i termostatmodellen. Opinionen svarar på policy men policy har inte svarat på opinionen.

Innehåll

Abstract	1
1. Inledning.....	4
1.1 Det vetenskapliga grundproblemet.....	4
1.2 Bakgrund.....	5
1.3 Policy-opinion i välfärdsfrågor.....	7
2. Teori.....	9
2.1 Policy-feedback teori.....	9
2.2 Termostatsmodellen och friskoleutvecklingen i kommunerna.....	13
3. Syfte och frågeställningar.....	15
3.1 Skolfrågan i kommunerna - en problemformulering.....	15
4. Metod och material.....	16
4. 1 Material om opinion.....	16
4. 2 Material om policy.....	17
5. Avgränsningar och förväntade resultat.....	19
5.1 Avgränsningar i valet av data.....	19
5.2 Förväntningar och tänkbara resultat.....	20
6. Studiens resultat.....	20
6.1 Utfall av policy i kommunerna.....	20
6. 2 Policy i olika kommunkluster.....	21
6.2.1 Kommunerna med svagaste utbyggnaden av friskolor.....	21
6.2.2 Kommuner med måttlig utbyggnad av friskolor.....	22
6.2.3 Kommuner med kraftig utbyggnad av friskolor.....	22
6.2.4 Friskoleutvecklingen i kommunerna - en jämförelse.....	22

6. 3 Opinion i kommunerna.....	23
6. 3.1 Opinionen i kommuner med svagast friskoleexpansion	24
6. 3.2 Opinionen i kommuner med måttlig friskoleexpansion	25
6. 3.3 Opinionen i kommuner med stor friskoleexpansion.....	25
6.3.4 Opinionen i kommunerna - en jämförelse	25
7. Analys och slutsatser	26
7.1 Policy – opinion i kommunerna.....	26
7.2 Slutsats och diskussion	30
Källförteckning.....	36

1. Inledning

1.1 Det vetenskapliga grundproblemet

I den här uppsatsen kommer samspelet mellan åsikter och politik i skolfrågan att undersökas med fokus på de två decennier då det skett en ökad privatisering av skolektorn genom friskolereformen. Hur har medborgarna reagerat, omfamnar de friskolereformen eller spjärnar de emot? Jag ska i uppsatsen skärskåda sambandet mellan opinion och praktiskt genomförd politik på lokal nivå i Sverige och avser att granska dynamiken mellan den politik (policy) som förts och åsikterna (opinion) i skolfrågan på en lokal nivå.

Skolfrågan är en central samhällsfråga och allmänheten rankar den idag som en av de viktigaste politiska frågorna efter integrationen. Det är en utbredd uppfattning att en god och jämlik utbildning är en viktig del av demokratin. Men åsikterna går isär om vad en bra och likvärdig skola för alla egentligen innebär och i vilken regi skolan drivs bäst.

En vattendelare är inställningen till friskolor. Diskussionerna om för eller emot en ökad privatisering av skolan har pågått länge och kulminerade inför valet 2014 då skolfrågan rankades som den viktigaste frågan för väljarna. En tydlig skiljelinje i friskoledebatten går mellan de som hävdar att en ökad utbyggnad av friskolor ger större valfrihet för alla, och de som anser att ökad privatisering med fler friskolor minskar möjligheterna för en jämlik och likvärdig utbildning.

Ett faktum är att både grundskola och gymnasium har privatiseras i allt snabbare takt under de två senaste decennierna. Men opinionen har inte hållit jämna steg. Statsvetaren Lennart Nilssons nationella studier visar att väljarna sedan några år tillbaka vill bromsa privatiseringen av skolan (Nilsson 2012: 36-40).

Frågan är om det här är ett generellt mönster eller om åsikterna bland medborgarna skiljer sig åt beroende på var man bor. Intressant är att undersöka hur medborgarna i de olika kommunerna svarar på den lokala utvecklingen av friskolor.

Studerar man statistik över friskoleutvecklingen i Sverige ser man att friskoleexpansionen skett i olika takt i runtom i landet och att andelen friskoleelever

varierar kraftigt i kommunerna. I vissa kommuner har expansionen gått snabbt och andelen friskoleelever är idag hög medan utvecklingen i andra kommuner varit betydligt försiktigare. En adekvat fråga är om opinionen skiljer sig åt i kommunerna och om åsikterna hänger ihop med den förda politiken och hur mycket i så fall de lokala mönstren i policy-opinion skiljer sig från det nationella mönstret. Har politikerna svarat på de eventuella opinionssvängningar som skett?

För att hitta förklaringsmodeller till hur medborgarna svarar på den politik som förs får man vända sig till statsvetenskaplig demokratiforskning inom fältet policy-feedback. Enligt termostatmodellen, som utvecklats av statsvetarna Soroka och Wlezien, svarar medborgarna på den politik som förs (*policy*) genom att vilja ha mer eller mindre av den. Termostatmodellen förutspår att medborgarna reagerar på för mycket policy med negativ feedback, alltså med minskade preferenser på ökade policynivåer. Detta fortgår till dess policynivån trappats ner till den nivå som medborgarna vill ha (Soroka & Wlezien 2010). Modellen innebär alltså att politikerna ska svara på medborgarnas signaler genom att sänka temperaturen och inte fortsätta att öka policynivån. Enligt termostatmodellen skulle i så fall andelen friskoleelever inte fortsätta att öka i kommuner där opinionen vill att temperaturen ska sänkas.

Åsikterna påverkas också troligen av vilka skolalternativ som finns lokalt, alltså vilka möjligheter som finns att välja skola. Närheten till olika skolor och hur tydlig skoldebatten är lokalt påverkar troligen också opinionen i friskolefrågan för kommunmedborgarna.

1.2 Bakgrund

Idag finns drygt två decenniers erfarenhet av ett reformerat skolsystem. Från att ha varit statlig kommunaliserades den svenska skolan 1991. Beslutet togs 1989 när Göran Persson (S) var skolminister. Friskolereformen infördes 1992 under Carl Bilds regering, och gjorde det möjligt för andra än kommuner att driva skolor med offentlig finansiering. Samtidigt infördes det fria skolvalet, som gav eleverna rätt att välja skola och ta med sig en skolpeng vid skolbytet. Genomförandet av

friskolereformen kantades av högljudda diskussioner om eleverna nu skulle hamna i A- och B-skolor eller om reformen skulle leda till en bättre skola för alla.

Samtidigt som diskussionerna fortsatt har antalet friskolor under de två gångna årtiondena ökat kraftigt. Läsåret 1992/93 var det 1 procent av grundskoleleverna och 1,7 procent av gymnasieeleverna i Sverige som gick i friskola. Nio år senare var andelen 5 procent för grundskolan och 6,1 procent för gymnasieskolan. Läsåret 2012/13 var det 13,3 procent av grundskoleleverna och 26 procent av gymnasieeleverna som hade valt en fristående grundskola. Idag går alltså var åttonde grundskoleelev och var fjärde gymnasieelev i Sverige i en friskola (Skolverket – Jämförelsetal 2015).

Privata lösningar inom skelsektorn har alltså under stora delar av 90- och 00-talet haft vind i seglen och allt fler friskolor har etablerats (Skolverket - Jämförelsetal 2015). Skolfrågan har samtidigt seglat upp som en het politisk fråga och under de senaste åren hörs fler röster i debatten som är skeptiska mot friskolor, inte bara från vänsterhåll. Ett uttryck för detta är nätverket Medelklassupproret, som gått till försvar för den gemensamma välfärden. (Beckman et al. 2013). Samtidigt försvaras det fria skolvalet av andra, framförallt borgerliga debattörer. Konkurer inom friskolebranschen har möjligen också påverkat den allmänna opinionen. Men det är inte säkert opinionen avspeglar debatten. Det är därför av intresse att granska den allmänna opinionens inställning till friskolor, och därmed till privatiseringen av skelsektorn och hur kopplingen opinion-policy ser ut ute i landets kommuner. Om debatt och opinion går jämsides bör opinionen i så fall med åren ha blivit alltmer negativ till friskoleexpansionen. Det är också intressant att undersöka hur kommuninvånarna lokalt svarar på en så pass kraftig privatisering av skolan som skett under de senaste decennierna.

Friskolereformen har inneburit en förändring av skolutbudet i landet, men tillgången på olika skolformer varierar kraftigt lokalt. Till exempel så finns det i stora städer en större möjlighet att välja skola än i glesbygden.

När allt fler elever i kommunen går i friskolor blir medborgarnas faktiska erfarenheter av en privatisering av skolan påtaglig. Innebär detta att man i kommuner med stor ökning av friskolor omfamnar tanken på fler friskolor eller tvärtom?

1.3 Policy-opinion i välfärdsfrågor

Forskning om länken mellan policy och opinion i välfärdsfrågor i Sverige har gjorts utifrån de nationella och västsvenska SOM-undersökningarna av bland andra statsvetarna Lennart Nilsson och Anna Bendz. Nilsson har undersökt svenska folkets inställning till den offentliga sektorn och sett att opinionen fram till 1988 var stabil, med ungefär lika många medborgare som ville behålla den offentliga sektorns storlek som de som ville minska den. Stödet för privatiseringar ökade sedan under 1988-1990. År 1990 var det till exempel lika många som var för som var emot en privatisering av skolan. Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet minskade stödet för privata lösningar av välfärden för att 1993-1994 vara betydligt mindre än 1987. Under 1993-1996 minskade åter motståndet mot privatiseringar (Nilsson 2012: 39). Efter 2010 har stödet för den offentliga sektorn ökat och var rekordstort i SOM-undersökningarna 2013. De senaste åren är det bara bland moderata sympatisörer som det finns en övervikt att minska den offentliga sektorn (Nilsson 2014b: 282-284).

Från 2013 års SOM-undersökning framgår att 70 procent av medborgarna inte vill tillåta vinstutdelning inom den skattefinansierade välfärden och även bland brukarna är tvåtredjedelar emot. Vad det gäller skolan så är två tredjedelar för valfriheten att välja skola men majoriteten säger nej till vinstutdelning. Samtidigt är verkligheten sådan att de vinstdrivande bolagen är dominerade bland gymnasiefriskolorna (Nilsson 2014b: 287-288).

Från och med 1997 har inställningen till privatiseringen av skolan registrerats i SOM-undersökningarna genom att ställa frågan: ”Satsa mer på friskolor?”. Lennart Nilssons forskning utifrån svaren i SOM-undersökningarna visar att det nationella stödet för friskolor minskade stegvis fram till 2003 för att därefter öka två år i rad

och sedan bli mer negativt igen. Inställningen till friskolan varierar mellan storstäder och glesbygdskommuner och åsikterna skiljer sig också utifrån var väljarna befinner sig på den politiska skalan; vänsterpartister har hela tiden varit emot friskolor och även bland socialdemokratiska sympatisörer har det funnits en majoritet mot. Miljöpartisympatisörers inställning har varierat över tid men är sedan 2006 mer negativa till att satsa på friskolor. Allianspartiernas sympatisörer har varit mer positiva, men sedan 2006 finns en negativ övervikt även bland center- och folkpartistsympatisörer (Nilsson 2012: 40-42). Samtidigt har utbyggnaden av friskolor i kommunerna fortsatt.

Statsvetaren Anna Bendz har undersökt attityder till förändringar inom vården genom vårdvalsreformerna och Lagen om valfrihet (LOV). Forskningsresultaten visar att väljarna inte enbart ser vårdvalsreformen som en ideologisk fråga utan även som en valfrihetsfråga. Till exempel så anser en fjärdedel av de västsvenskar som placerar sig längst till vänster på en politisk vänster-högerskala, och alltså borde vara emot en privatisering, att vårdvalet är bra (Bendz 2013: 129). Man kan tänka sig att människor resonerar på ett liknande sätt i friskolefrågan, att väljarna även ser denna fråga som en valfrihetsfråga och att åsikterna påverkas av den faktiska erfarenhet som väljarna haft av friskolan kontra den kommunala skolan. Anna Bendz påpekar att policy inom policy-feedback forskningen ses som mer än bara utfallet av de politiska beslut som tas. Hur människor personligen kommer i kontakt med den offentliga politikens utformning har betydelse för hur demokratin fungerar genom att påverka samhällsmedborgarna, den skapar ramar och mönster som influerar människors uppfattning. Alltså påverkas människors attityder av kontakten med vård, skola omsorg (Bendz 2012:81). Det är alltså troligt att inte bara ideologiska överväganden spelar in för kommuninvånarnas inställning till friskolan, utan också hur de upplever den i sin närhet, i positiv eller negativ bemärkelse. I skolfrågan är det sannolikt att både graden av synlighet och närhet spelar roll för opinionsbildningen ute i landets kommuner.

2. Teori

2.1 Policy-feedback teori

Min uppsats kommer teoretiskt att utgå från policy-feedbackteori och forskning kring *policy-opinion*, vars fokus ligger på hur opinionen svarar på politiska beslut och genomförd politik och hur medborgarna ger feedback på den politik som förts samt hur politikerna sedan reagerar och justerar sin politik efter medborgarnas åsikter.

I statsvetenskaplig litteratur finns ingen standarddefinition för *policy-feedback*, som ger ett generellt svar för hur policy-feedback fungerar (Bendz 2014a:5). Men man kan konstatera att medborgarnas policy-feedback berör opinionsbildning och innefattar deltagande. Medborgarna svarar alltså på olika sätt på politiska reformer, och politikerna svarar i sin tur på medborgarnas reaktioner, beteenden som är nödvändiga för att en demokrati ska fungera.

Forskarna Stuart N. Soroka och Christopher Wlezien har studerat dynamiken mellan policy och opinion genom en modell de utvecklat, *termostatmodellen*, och applicerat den på olika politikområden i USA, Storbritannien och Kanada (Soroka & Wlezien 2010). Jag använder just termostatmodellen för att det har visat sig i tidigare forskning att medborgarna tycks reagera i enlighet med termostatmodellens antaganden när det gäller välfärdsfrågor. Termostatmodellen kan ge mig en teoretisk ram för att studera samspelet mellan förd politik och opinionen bland medborgarna i den politiska stridsfråga som rör friskolornas etablering och utbyggnad.

Enligt modellen svarar folkopinionen på kraftigt stigande policynivå med att vilja minska ökningstakten. Negativ feedback är central i termostatmodellen, medborgarna reagerar med minskade sympatier för en ökad policynivå när policynivån nått dit man vill, som en signal att ”nu räcker det”. Medborgarna responderar i relation till nivån på policy, alltså i relation till ökningar och minskningar.

För att överhuvudtaget kunna studera hur människors reagerar, alltså ger feedback på en viss politik, måste det finnas en tydlig reaktion. Den reaktionen kan se ut på olika sätt. Opinionen kan svara på förändringar genom antingen en positiv eller en negativ respons. Om människor är positiva till en reform vill de troligen se mer av samma politik och det verkar också som att en positiv opinion på ett regeringsbeslut gärna ”spiller över” på resten av regeringspolitiken (Bendz 2014a:8). Överfört på privatiseringen som skett inom svenska skolsektorn skulle man kunna tänka sig att medborgarna ser positivt på att kunna välja skola och att det gör dem mer positiva även till andra privatiseringsreformer. Men medborgarnas reaktion kan också vara negativ enligt termostatmodellen. Om privatiseringstakten är snabbare än vad medborgarna önskar reagerar invånarna med negativ feedback och vill skruva ner policynivån. Eller så kan medborgarna anse att det räcker. Termostatmodellen bygger på att medborgarna först uttrycker en önskan om mer av en policy, när sedan politikerna svarar med att öka nivån på policyn så visar medborgarna att det har gått åt rätt håll och att det räcker, genom att uttrycka negativa preferenser för en ytterligare ökning. Medborgarna reagerar alltså inte främst på själva besluten utan på effekten av dem.

Soroka och Wlezien har visat att termostatmodellen fungerat väl i studier av amerikanska regeringars utgifter på försvar och sociala program över tid (Wlezien 1995: 981-1000). Enligt Soroka och Wlezien är det avgörande för demokratin att medborgarna reagerar på politiska reformer och att politikerna i sin tur hör samman de förändringar som sker hos opinionen. Fungerar inte dessa båda delar finns sprickor i demokratin. Termostatmodellen utgår följaktligen från att medborgarna faktiskt noterar politiska förändringar.

Inom statsvetenskapliga studier varierar dock resultaten på hur tydligt man kan se att opinionen svarar på genomförd politik. I vissa studier registreras tydliga reaktioner i andra studier inga alls (Wlezien 1995).

I undersökningar av policy-opinion i försvarsfrågan i USA framgår att yttre förhållanden (kalla kriget eller ett annat yttre hot) leder till att amerikanska

allmänheten är positiv till att mer pengar satsas på försvaret i nationalbudgeten och därmed till att termostaten skruvas upp. Medan medborgarna i perioder då inga yttre hot är lika tydliga vill vrida ner termostaten. Genom opinionsyttringar påverkar allmänheten politikerna och på så sätt finns en demokratisk påverkan för medborgarna gentemot de som beslutar. Wleizen konstaterar att samma effekt existerar när det gäller sociala program men att termostaten då mera är kopplad till hur det finansiella läget ser ut. I godare tider är allmänheten mer generös i sin inställning till sociala program (Wleizen 1995).

Enligt termostatmodellen behöver medborgarna inte vara totalt insatta i den politiska frågan för att kunna ha en åsikt om den, det räcker att vara tillräckligt insatt för att kunna inta en adekvat ståndpunkt och Soroka och Wleizen hävdar att majoriteten av medborgarna har den förmågan. Forskarna understryker också att det är vitalt för en demokrati att medborgarna svarar på den politik som förs och att politikerna reagerar på medborgarnas svar.

Demokratin står på dessa två ben och om något eller båda av dessa ben fallerar är demokratin i gungning. Enligt Soroka och Wleizen är just samspelet mellan medborgare och politiker grunden för en fungerande demokrati.

Om demokratin fungerar kan antingen politikerna korrigerar policy eller väljarna visa sitt missnöje vid nästa val.

Hur väl demokratin fungerar kan bäst studeras genom att följa policy-opinion under en serie av år (Soroka & Wleizen 2010: 18-26). Även statsvetarna Soss och Schram diskuterar hur politiska reformer påverkar folkopinionen på olika sätt. De använder begreppen *proximity* (närhet) och *visibility* (synlighet) samt *saliency* (betydelsebärande) som viktiga spelare i opinionsbildning.

Överför man deras resonemang på friskolefrågan ute i kommunerna skulle det innebära att när friskolorna i närområdet blir fler ökar synligheten, det vill säga graden av *proximity* och *visibility* ökar. Skolfrågan blir då mer framträdande, *saliency* ökar. I ett sådant läge är det troligare att debatter om och protester mot de politiska reformerna uppstår, enligt Soss och Schram. Friskolefrågan är just en sådan fråga

som uppfattas som *salient*, framträdande, och där man kan förvänta sig att medborgarna genererar starka reaktioner.

När genomförda reformer påverkar människors dagliga liv, graden av *proximity* (närhet) ökar, blir chansen större att folk responderar, enligt Soss och Schram. Överfört på friskolefrågan kan till exempel geografiskt avstånd till olika typer av skolor spela en roll, likaså hur de politiska reformerna påverkar olika grupper i kommunen (Soss, & Schram 2007:12-13).

I Sverige har termostatmodellen använts av bland andra statsvetaren Anna Bendz i analysen av hur medborgarna reagerar på privatiseringsreformerna av vård och skola i Sverige. Bendz har bland annat undersökt medborgarnas reaktioner på välfärdspolitiken under åren 1993-2013. Hon fann att medborgarna svarade med negativ feedback på privatiseringsökningarna och kunde konstatera att detta var en signal till politikerna att nivån på privatisering var nådd och att en ytterligare ökning inte var önskvärd av medborgarna (Bendz 2014b: 295-304). Anna Bendz har också konstaterat att det finns en ideologisk orientering som påverkar inställningen till hur medborgarna tar emot reformerna (Bendz 2015b).

Anna Bendz påvisar att den politik som förts, till exempel när det gäller skolan eller vården, påverkat, inte bara rent praktiskt antalet kommunala och privata skolor och antalet vårdplatser, utan också gett en effekt på opinionen (Bendz 2014a: 6-7).

Bendz undersökningar visar att den förda politiken med ökade privatiseringar lett fram till att den allmänna opinionen blivit mindre positiv till fortsatta ökning. De största opinionsförändringarna noteras 2006-2013, särskilt inom de grupper som befinner sig politisk till höger.

Även artikeln ”Vi har mer än bara kök i huvudet”, som publicerades i Aftonbladet 2014 förde fram kritik mot privatiseringstrenden. Artikeln gav upphov till en livlig debatt i traditionella och sociala medier och blev avstamp för det så kallade *Medelklassupproret*. I forskningsartikeln *Medelklassuppror i väst?* (Andersson & Oscarsson 2014) undersöker statsvetarna Dennis Andersson och Henric Oscarsson om upproret hade någon verklig effekt på väljarnas attityder till välfärden. Genom

dynamiska teorier inom opinionsbildning studerar de hur väljares åsikter utformas i samarbete med faktiskt förd politik. Andersson och Oscarsson använder sig av termostatmodellen för att undersöka hur den allmänna opinionen utvecklas i förhållande till den förda politiken. Till skillnad från Bendz, som studerat relationen policy-opinion när det gäller privatisering och storleken på den offentliga sektorn, undersöker Andersson och Oscarsson med termostatmodellens hjälp hur skattepolitiken (skattesänkningar) har påverkat västsvenskarnas attityder till ytterligare skattesänkningar. Positiv återkoppling innebär att medborgarna vill ha mer av skattesänkningar, negativ att de vill ha mindre (Andersson & Oscarsson 2014: 87-88). Återkopplingen fungerar alltså som en termostat. Forskarna prövar tre hypoteser där den första stödjer sig på termostatmodellen och förutspår att den politik som den borgliga regeringen genomfört, med skattesänkningar som ROT- och RUT-avdrag, borde (om Medelklassupproret gäller) innebära att opinionen svarar med att vilja dra ner termostaten och inte vilja fortsätta öka skattesänkningarna. Genom den andra och tredje hypotesen undersöker forskarna om det främst är medelklassen som vill dra i handbromsen. Opinionsstudier visar att opinionen för skattesänkningar och privatiseringar nådde rekordlåga nivåer under hösten 2013 och möjligen var det förklaringen till att den borgliga regeringen förlorade makten ett år senare (Andersson & Oscarsson 2014: 87-90). Men Andersson och Oscarssons slutsats blir att trots att det rådde ett försvagat stöd för skattesänkningar under perioden 2005- 2013 så var det inte främst medelklassen som ville dra i handbromsen utan snarare syntes en termostatisk effekt i alla grupper (Andersson & Oscarsson 2014). De skillnader som forskarna noterar har snarare med ideologi att göra, där vänstersympatisörer i högre utsträckning ville bromsa skattesänkningarna. Författarna konstaterar att i Västsverige fanns egentligen inte något medelklassuppror (Andersson & Oscarsson 2014: 96-98).

2.2 Termostatmodellen och friskoleutvecklingen i kommunerna

Hur väl kan då kommuninvånarnas inställning till friskoleexpansionen utforskas genom termostatmodellen?

Statsvetarna Johnson, Brace och Arceneaux har använt termostatmodellen för att undersöka miljöfrågan i USA på delstatsnivå. De har studerat dynamiken i policy-opinion i de olika delstaterna utifrån termostatmodellen och registrerat hur medborgarna svarar på de politiska reformer som skett (Arceneaux et al 2005). Forskarna undersökte om delstatsinvånarna gav stöd för miljöreformer även om det innebar att fabriker fick stängas och följaktligen jobb försvann. Medborgarnas svar på en sexgradig skala ställdes mot den faktiska miljöpolitik som drivits med avseende på nedsmutsningen av sjöar och kustremsor i respektive stat. Forskarna fann att termostatmodellen fungerade bra när delstatsinvånarna såg en tydlig koppling mellan reformer och förbättring av miljön. Här reagerade delstatsmedborgarna starkt åsiktsmässigt på de faktiska miljöförbättringar som skett. Däremot syntes inte den dynamiken när miljöpolitiken inte gav synliga resultat (Arceneaux et al 2005: 101-103). Forskarna visar här att ju tydligare reformer märks ju mer påverkas opinionen. Om man applicerar detta på mitt undersökningsområde borde enligt termostatmodellen invånarna i en kommun där friskolor expanderat kraftigt vilja skruva ner termostaten. Medan opinionen i de kommuner där friskoleetableringen gått långsamt inte borde var lika angelägna att skruva ner termostaten.

Policy-feedback-teorier utgår från att policy, förutom politiska beslut, också beror på input-faktorer som påverkar människors åsikter. Vad det gäller skolan är det alltså andra faktorer än bara politiska beslut som påverkar människors inställning till den. Vilka skolor som finns i kommunen och hur kvaliteten ser ut på dem är exempelvis troligen faktorer som påverkar kommuninvånarnas inställning (Bendz 2014b:296).

Det är intressant att testa friskoleutvecklingen i kommunerna utifrån termostatmodellen eftersom aktuell forskning av Nilsson och Bendz visar att det på nationell nivå finns en opinion mot att öka satsningen på friskolor, medborgarna vill alltså skruva ner termostaten. Och eftersom det skett en kraftig förändring av skolpolitiken under de två senaste decennierna är det troligt att det påverkat

opinionen i kommunerna på olika sätt. Att pröva policy-opinion i kommunerna utifrån termostatmodellen verkar därför fruktbart.

3. Syfte och frågeställningar

3.1 Skolfrågan i kommunerna - en problemformulering

I den här uppsatsen undersöker jag kommuninvånarnas inställning till friskolor och hur dessa åsikter har förändrats över tid sedan friskolereformen infördes. Min undersökning bygger på det vi vet om samspelet mellan policy och opinion i fråga om den offentliga sektorn i allmänhet och friskolan i synnerhet, som referats ovan. Jag har tänkt att i min uppsats bidrar med kunskap om hur policy och opinion samspelar lokalt i friskolefrågan, särskilt då i förhållande till hur snabbt utbyggnadstakten för friskolor är och har varit i kommunerna.

Jag vill alltså granska hur mönstret för policy-opinion ser ut ur en geografisk dimension över tid och studera hur kommuninvånarna svarat på den politik som förts i skolfrågan.

Syftet med uppsatsens studie är alltså att granska hur samspelet mellan policy-opinion i friskolefrågan sett ut och ser ut i landets kommuner från och med slutet av nittioalet och fram till idag. Har den ökade privatiseringen av skolor påverkar opinionen i respektive kommun så att den önskar en ytterligare ökad satsning på friskolor eller vill opinionen minska privatiseringstakten? För att undersöka detta prövar jag mina data mot termostatmodellen.

Jag kommer att pröva tre hypoteser på mitt undersökningsmaterial.

Hypotes 1: När privatiseringen av skolan ökar i en kommun, reagerar kommuninvånarna med att bli mer negativa till en fortsatt ökning av privatisering av skolan.

Hypotes 2: Kommuninvånarnas inställning till att öka privatiseringen av skolan är mer negativ där ökningen av friskolor varit större.

Hypotes 3: När opinionen förändras i kommunerna anpassar politikerna nivån på policy efter opinionsförändringen.

4. Metod och material

4.1 Material om opinion

Jag vill med hjälp av statistiskt material teckna en bild av hur inställningen till friskolan ser ut bland allmänheten i olika kommunerna, och har sett ut genom åren. Data som finns i de nationella SOM-undersökningarna, samt skolstatistik om friskolor på kommunnivå från Skolverket, bör kunna ge svar på mina frågor.

Varje år svarar mellan 10 000 och 20 000 svenskar på SOM-institutets frågor om allt från politik till fritidsvanor. SOM-institutet har genomfört enkätundersökningar sedan 1986, detta för att kunna belysa hur det svenska samhället förändras.

I de nationella SOM-undersökningarnas frågeformulär finns frågor som kan ge relevanta data och i skolstatistiken kan man avläsa hur stor andel elever i varje kommun som årsvis går i friskola.

Jag kommer att studera ett stort statistiskt material för de undersökta åren. Varje data representerar en kommuninvånarens åsikt i frågan om man böra satsa mer på friskolor. Analysenheter utgörs av de medborgare i svenska kommuner som svarat på den relevanta frågan i SOM-undersökningarnas frågeformulär under de olika undersökta åren. Eftersom det är ett statistiskt urval så lär dessa medborgare tämligen väl representera Sveriges kommuninvånare. På varje frågeformulär finns en kommunflik där svarandes kommuntillhörighet har registrerats. Det är alltså möjligt att koppla svaren till en medborgare i en viss kommun.

Jag kommer i svarsformulären att fokusera på den variabel som anger kommuninvånarens inställning till friskolan. Variabeln opinion motsvaras alltså av svaret på frågan. Själva frågan har i SOM-undersökningarna formulerats på två olika sätt. I SOM-undersökningarna 1997-2013 ska den enkätsvarande gradera hur

mycket den stödjer förslaget *Satsa mer på friskolor?* medan frågan innan år 1997 är formulerad som *Öka antalet privatskolor?*

Eftersom frågan om privatisering av skolan är ställd på två olika sätt i SOM-undersökningarna väljer jag att enbart fokusera på perioden 1997-2013 där frågan formuleras som: *Satsa mer på friskolor?* Dels för att slippa hantera två olika frågor som avlöser varandra, vilket kan ge felkällor. Dels för att jag tror att jag kan hitta de mest intressanta resultaten under den perioden eftersom friskoleexpansionen tog fart först runt 1997. Men också för att frågan *Satsa mer på friskolor?* mer ringar in vad jag är ute efter att undersöka. Att undersöka data från drygt femton år tillbaka i tiden bedömer jag är tillräckligt för att kunna dra slutsatser från materialet.

Svaren på frågan *Satsa mer på friskolor?* blir alltså utgångspunkten för mitt opinionsmått. Eftersom svaret kan få ett värde från 1-5 (från 1: mycket dåligt förslag till 5: mycket bra förslag) kan jag räkna ut ett medianvärde för varje kommun som också blir opinionsmättet.

Opinionsmättet får jag alltså genom att ur SOM-materialet hämta data för frågan *Satsa mer på friskolor?* Frågan har getts fem svarsalternativ där jag grupperar svaren /*Mycket bra förslag*/ *Ganska bra förslag* som x. Svaren /*Varken bra eller dåligt förslag*/ grupperas som y och svaren /*Ganska dåligt förslag*/ *Mycket dåligt förslag*/ som z.

Genom att för varje år ta x minus y delat med summan av x, y och z får jag fram balansmättet *net preference*, alltså ett opinionsmått för varje år. Opinionsmättet visar (i procent) om opinionen är positiv eller negativ till att satsa mer på friskolor. Är värdet positivt så vill opinionen satsa mer, är det negativt vill man bromsa utvecklingen (SOM-undersökningar 1987-2012).

4. 2 Material om policy

Värdet på policy-variabeln får jag från Skolverket. I statistiken registrerats årsvis hur stor andel av eleverna i kommunen som går i friskola. Jag har valt att enbart titta på andelen friskoleelever i gymnasieskolor. Ett alternativ till andelen friskoleelever kunde vara att titta på antalet friskolor i kommunen, men antalet friskolor är ett

dåligt mått på friskoleexpansionen, en friskola kan ha 90 eller 900 elever. Ett annat alternativ skulle kunna vara att välja att studera andelen grundskoleelever eller både andelen grundskoleelever och gymnasieelever. Men jag väljer att studera enbart gymnasienivån eftersom det har varit en kraftigare ökning här och det borde ge mer genomslag i opinionen (Skolverket – Jämförelsetal 2015).

En osäkerhetsfaktor är att i en del mindre kommuner går större delen, eller alla friskoleelever, i friskolor i en annan kommun (exempelvis gäller detta för Melleruds kommun). Det har jag inte kunnat ta hänsyn till i den här undersökningen och jag tror också att företeelsen inte påverkar resultatet i undersökningen.

Totalt kommer jag att studera ett statistiskt material med sammanlagt drygt 27 000 data för de undersökta åren. Jag har delat upp materialet i tre kommunkluster som jag kallar *Liten*, *Mellan* och *Stor*. I kommunkluster *Liten* finns 5 320 analysenheter, i kluster *Mellan* 8 592 analysenheter och i kluster *Stor* 13 399 analysenheter. Varför klustren är olika stora förklarar jag senare i uppsatsen.

I undersökningen kommer jag att dela Sveriges 290 kommuner i tre kluster. I det första klustret hamnar de kommuner som haft den största procentuella ökningen av antalet friskoleelever under den undersökta tidsperioden, i det andra klustret hamnar kommunerna med en medelökning och i det tredje klustret hamnar de kommuner som haft minst procentuell ökning av antalet friskoleelever. Jag har valt att kalla klustren *Stor*, *Mellan* och *Liten*.

Klusterindelningen får jag genom att räkna hur stor ökning andelen friskoleelever varit från 1997 till 2012. För varje kommun subtraherar jag kommunens andel friskoleelever under det sista undersökta året med andelen det första undersökta året. Denna nya siffra kommer att ange ökningen i procentandelar av andelen friskoleelever under tidsspännet. Kommunerna hamnar sedan i respektive kluster efter denna siffras storlek. Jag delar upp kommunerna i så nära tre till antalet lika stora grupper som möjligt. Att grupperna inte kan bli lika stora beror dels på att 290 inte är jämt delbart med tre, dels på att kommuner med samma ökning av

andelen friskoleelever inte ska hamna i olika kluster. För varje grupp räknar jag sedan fram ett medelvärde för hur stor andel friskoleelever gruppens kommuner har varje år under tidsspannet. Detta får jag genom att summera antalet värden för alla kommuner i gruppen dividerat med antalet i gruppen. Därefter kommer jag att behandla gruppen som om den vore en kommun (kluster stor ökning, kluster mellan ökning, respektive kluster liten ökning). Däremot bevarar jag kommunkoderna för att kunna gruppera SOM-materialet med hjälp av dem.

Genom metoden ovan har jag nu fått fram policymåttan för varje år för respektive kommunkluster under de undersökta åren.

5. Avgränsningar och förväntade resultat

5.1 Avgränsningar i valet av data

Jag undersöker enbart *opinion* kopplat till utfallet av *policy* i kommunerna. Men det skulle vara tänkbart att även undersöka hur variabler som kön, ålder, ideologi, utbildning, boende och även inställningen generellt till att minska den offentliga sektorn interagerar med inställningen till att satsa mer på friskolor.

Samtliga dessa uppgifter går att utläsa ur SOM-undersökningarna. Men dessa variabler undersöks inte i denna C-uppsats. Jag bedömer att det skulle krävas både mer tid och mer utrymme än som ryms inom ramen för en C-uppsats att genomföra en sådan undersökning.

En analys av mediedebatten om friskolor genom åren och dess eventuella koppling till svaren i SOM-undersökningarna hade också varit intressant att studera, men det ryms inte heller inom denna C-uppsats.

Observera att jag i uppsatsen undersöker resultaten av ett policybeslut, det vill säga resultaten av att man på politisk nivå genom lagändringar tillåter privata aktörer inom skolektorn. Det är i linje med vad statsvetaren Bendz hävdar, att människor lika gärna kan respondera i relation till resultaten av politiska beslut som på besluten i sig (Bendz 2014a).

5.2 Förväntningar och tänkbara resultat

Ett tänkbart utfall av studien, när alla data prövas mot termostatmodellen, kan vara att man i de kommuner där friskoleexpansionen varit stor vill dra ner på privatiseringstakten medan tendensen inte är densamma i de kommuner där expansionen varit låg. I så fall fungerar termostasmodellen på materialet. Enligt statsvetaren Lennart Nilsson har dessutom väljarna i stort minskat sin tilltro till friskolorna på senare år, troligen någon gång efter valet 2006 (Nilsson 2014b).

6. Studiens resultat

6.1 Utfall av policy i kommunerna

Det har skett en kraftig privatisering av skelsektorn i svenska kommuner under femton åren. Statistik från Skolverket visar att år 1997 var det bara i fem av landets kommuner där över 10 procent av kommunens elever gick i friskolor, femton år senare (år 2012) gäller detta för 242 kommuner.

Tabell 1. Utveckling policy mellan år 1997-2012

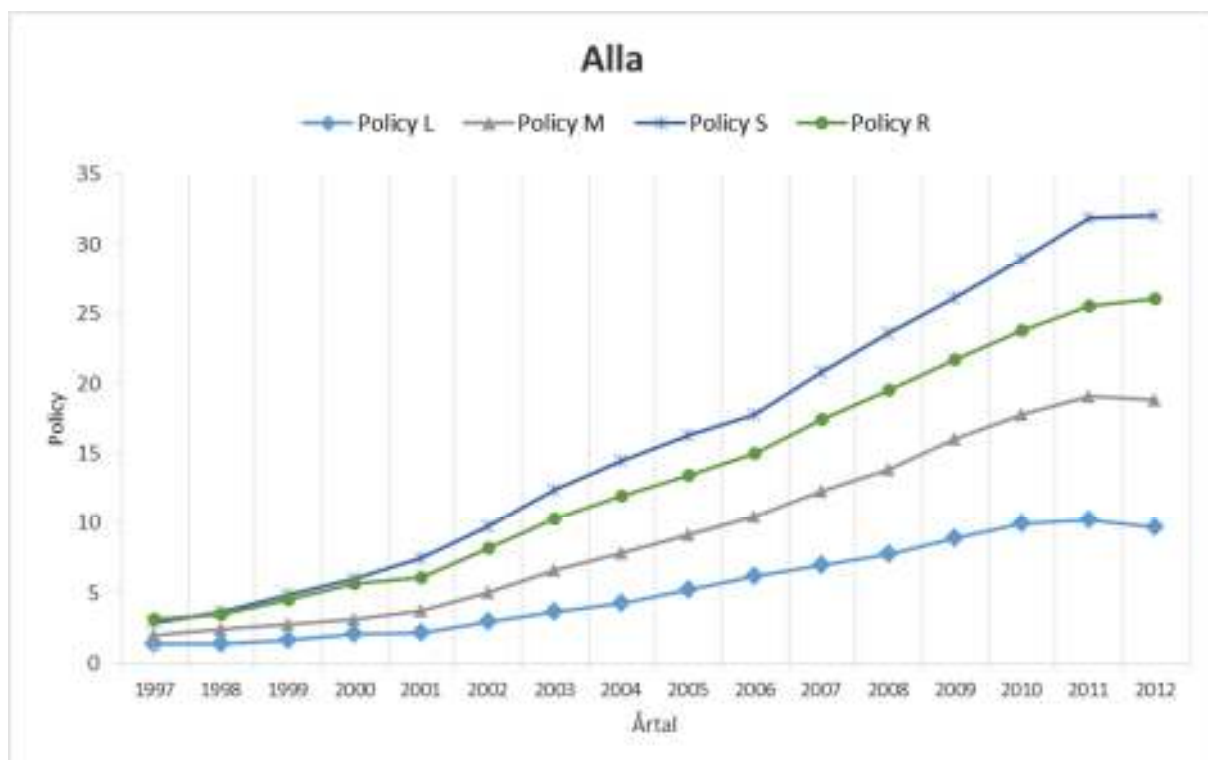
Utveckling policy i kommuner stor, mellan, liten 1997-2012 (procent)				
År	Stor	Mellan	Liten	Riket
1997	2,8	2,0	1,3	3,1 *)
2012	32,0	18,8	9,7	26,0
Differens 2012-1997	29,2	16,8	8,4	22,9

*) Värdet för riket är ett vägt medeltal, som är viktat i förhållande till antalet kommuninvånare. Stora kommuner, som Stockholm, Göteborg, Malmö, med höga siffror slår igenom här.

Utvecklingen av andelen gymnasieelever i friskolor från år 1997-2012 i de olika kommunklustren kan utläsas i tabell 1 ovan. Siffrorna är medelvärden uträknat i respektive kluster. Det är värt att observera att det är ett rakt medelvärde och inte ett som är vägt efter antalet invånare. Att det är ett rakt medelvärde medför också att antalet svar i varje kluster skiftar kraftigt, till skillnad mot värdet för riket som är ett vägt medelvärde.

Ökningen av andelen gymnasieelever för kommuner i kluster *Stor* har alltså en genomsnittlig ökning på närmare trettio procent, medan mellersta klustret har en ökning på drygt femton procent och det kluster med svagast utveckling har under tio procent.

Diagram 1. Utveckling policy 1997-2012 för alla kommunkluster samt riket



6. 2 Policy i olika kommunkluster

6.2.1 Kommunerna med svagaste utbyggnaden av friskolor

I kommunklustret *Liten*, alltså i de kommuner där friskoleexpansionen varit minst, hittar vi många små norrlandskommuner men även kommuner som Lidköping,

Alingsås, Strömstad och Katrineholm. Men man skulle ändå kunna säga att gruppen domineras av småorter och glesbygd.

Man kan konstatera att satsningen på friskolor från 1997 fram till 2001 är beskedlig för denna grupp kommuner. En närmast linjär ökning tar vid från 2001 fram till 2010-2011, då vi ser en utplaning och till och med en tendens att slå av på friskolesatsningen det senaste året som vi mäter. I detta kommunkluster ligger andelen gymnasieelever i friskolor, i genomsnitt under slutåret, strax under tio procent.

6.2.2 Kommuner med måttlig utbyggnad av friskolor

Policyutvecklingen för kommunklustret *Mellan* ger en något annorlunda bild. I klustret finns många mellanstora och små städer som till exempel Lund, Varberg, Kristianstad, Sjöfalle och Vänersborg.

Även i de här kommunerna, som haft högre policy-siffror, är utvecklingen måttlig från 1997 fram till 2001. En tämligen brant och i det närmaste linjär utveckling tar dock vid 2002 till 2011 men även i detta kluster ser man en utplaning och till och med en tendens att slå av på friskolesatsningar det senaste mätta året.

6.2.3 Kommuner med kraftig utbyggnad av friskolor

I det kommunkluster där satsningen på friskolor varit störst hittar vi övervägande tätorter i Syd- och Mellansverige. Här finns storstadskommuner som Stockholm, Göteborg och Malmö. Bland dessa kommuner har ökningen varit kraftig redan från början av den undersökta perioden. Det syns en brant linjär utveckling från 1997-1998 fram till och med 2010-2011, men även i denna grupp syns en utplaning sista året och diagrammet visar på en ökningstakt som planar ut.

6.2.4 Friskoleutvecklingen i kommunerna - en jämförelse

Hur förhåller sig då utvecklingen om man jämför de olika klustren av kommuner? Jämför man samtliga kommunkluster ser man att utvecklingen av policy i kommuner med kraftigast satsningar på friskolor skiljer sig mer från mellangruppen än mellangruppen skiljer sig från de kommunerna där friskoleexpansionen varit

minst, även om kurvorna liknar varandra med avseende på uppgång och utplaning. Diagram 1 visar alltså att friskoleexpansionen varit betydligt mer accelererande i kommunklutser *Stor* än i klustren *Mellan* och *Liten*.

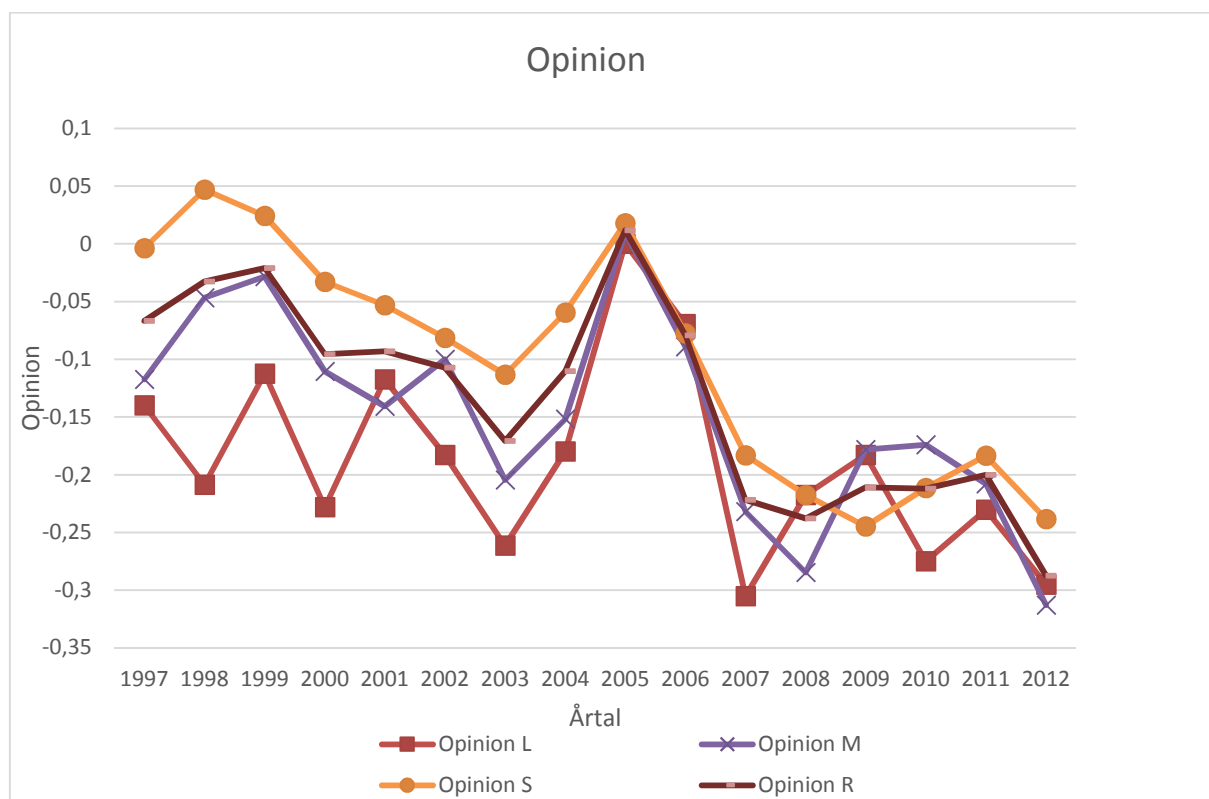
6. 3 Opinion i kommunerna

Hur har då opinionen i svenska kommuner svarat på den utveckling av policy som skett de senaste femton åren? Ur Diagram 2 kan man utläsa att de som inte vill satsa på friskolor, med få undantag, hela perioden är fler än de som vill satsa och följaktligen är balansmåtten negativa. Detta gäller både för hela landet samt för två av de tre kommunklustren. I början på perioden är det däremot fler som är för än emot friskolor i kommunklutser *Stor*.

Tabell 2. Utveckling opinion mellan 1997-2012 Utveckling opinion i kommuner stor, mellan, liten 1997-2012 (balansmått)				
År	Stor	Mellan	Liten	Riket
1997	-0,00378	-0,11742	-0,13982	-0,06675
2012	-0,23853	-0,31311	-0,29537	-0,28756
Differens 2012-1997	0,234746	0,195695	0,155556	0,22081

Som tydligt syns i Diagram 2 nedan är det kraftiga svängningar i opinionen i friskolefrågan från år till år, både nationellt och i de olika kommunklustren. Eftersom policy (ökningen av andelen friskoleelever) inte alls varierar på samma sätt, så får man tänka sig att de här svängningarna har andra orsaker och till exempel svarar mot allmänpolitiska trender. Se resonemangen om opinionspuckeln 2005 i slutet av uppsatsen.

Diagram 2. Utveckling opinion i kommuner stor, mellan, liten 1997-2012 inklusive riket.



6. 3.1 Opinionen i kommuner med svagast friskoleexpansion

Efter datakörningar av *opinion* för kommunklustret *Liten*, alltså i de kommuner där friskoleexpansionen varit minst, ser förhållandet för opinion under tidsperioden ut som i Diagram 2.

Kurvan här böljar upp och ner genom åren men trenden är att opinionen, som med få undantag hela tiden är övervägande negativ till att satsa mer på friskolor, ändå blir mindre negativa fram till en topp 2005, då nästan lika många är för som mot att satsa mer på friskolor. Året därpå, valåret 2006, syns en kraftig dipp följt av en återhämtning 2008-2009, men efter 2009 är trenden vikande.

Det verkar som om väljarna i kommunerna kluster *Liten* blir något mer negativa till att satsa på friskolor mellan 1997 fram till och med 2003 och alltså vill se något mindre policy. 2004 och 2005 inträffar ett kraftigt trendbrott i opinionen som

svänger till att bli mer positiv till friskolor. Men redan 2006, när den borgerliga alliansen vinner valet vänder trenden, och kommuninvånarna vill ha mindre policy, för att gå ner till ett bottenmärke 2007. Observera att trots svängningarna är balansmättet hela tiden negativt för klustret *Liten*. Det innebär att det är fler som vill bromsa friskoleexpansionen än de som vill satsa på friskolor.

6. 3.2 Opinionen i kommuner med måttlig friskoleexpansion

Kurvan för kommunklustret *Mellan* liknar i mångt och mycket kurvan för kommunkluster *Liten*, men värt att notera är att i utgångsläget här är opinionen mindre negativ till att satsa på friskolor än i kommunkluster *Liten*. Toppen på kurvan infaller år 2005, då det faktiskt är lite fler som vill satsa på friskolor än de som är emot en satsning. Kurvans nedåtgång kommer också här 2006 men bottennoteringen kommer ett år senare än i kommunkluster *Liten*, år 2008. Sedan sker en liten återhämtning. I detta kluster är trenden vikande från 2010.

6. 3.3 Opinionen i kommuner med stor friskoleexpansion

I kommunklustret *Stor* kan man utläsa opinionsläget i de stora kommunerna. I detta kluster finns lika många analysenheter som i kluster *Liten* och *Mellan* tillsammans. Det beror på att det i det här klustret återfinns många stora kommuner, bland annat Stockholm, Göteborg och Malmö.

Diagrammet för kommunkluster *Stor* har i stort sett samma utseende som kurvan för *Mellan* med en opinionstopp 2005 och ett bottenläge något senare, 2009 istället för 2008 men en vikande tendens inträffar först 2011, alltså ett år efter alliansens andra valseger. Även i detta kluster är opinionen negativ till att satsa på friskolor, bortsett från de första åren och kurvans toppår 2005.

6.3.4 Opinionen i kommunerna - en jämförelse

Man kan konstatera att utseendet på kurvorna liknar varandra med en dipp år 2003 och framförallt en topp år 2005. Men bortsett från toppen 2005, då alla klustren tangerar eller överskrider nollvärdet, är det bara i kommunklustret *Stor* som under

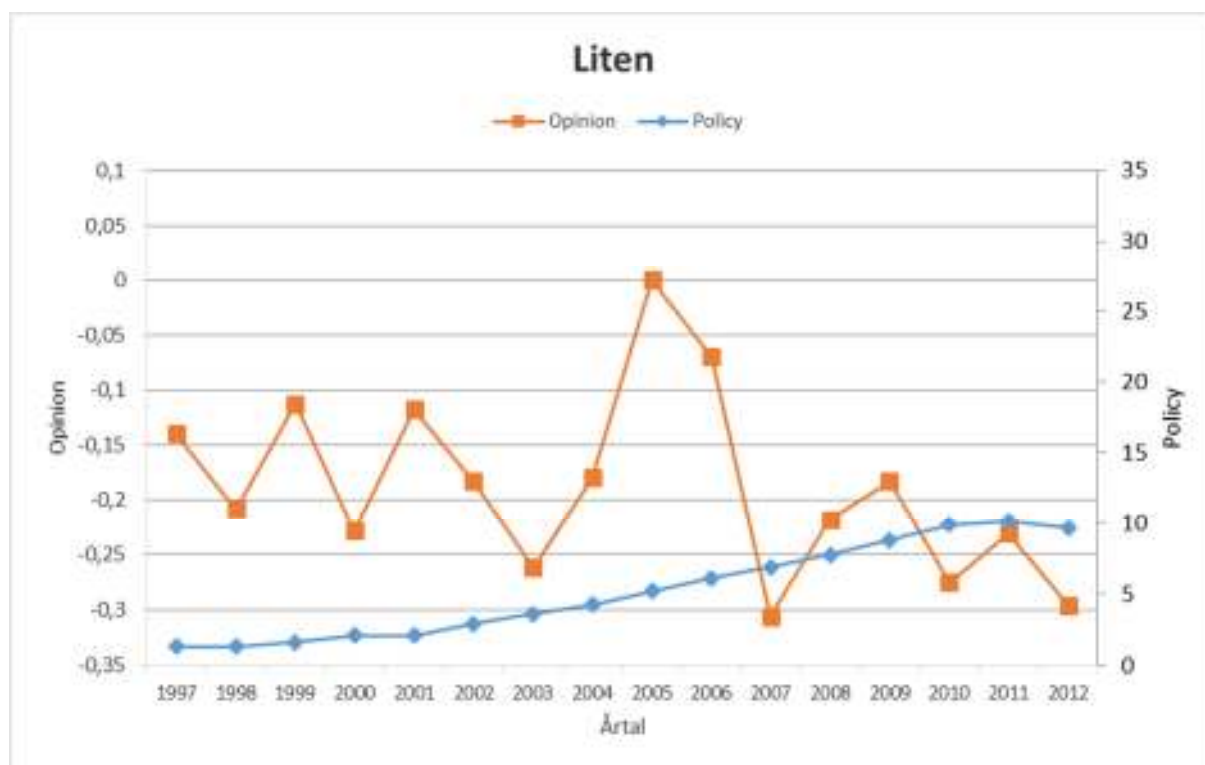
en period (1997-1999) opinionen är för att satsa mer på friskolor, då det alltså är fler som är för än emot.

7. Analys och slutsatser

7.1 Policy – opinion i kommunerna

Vilka slutsatser kan man då dra när det gäller förhållandet mellan policy och opinion i friskolefrågan utifrån denna studie? Finns det ett generellt mönster eller skiljer sig de olika kommunklustren åt? Och hur väl kan studiens resultat tolkas utifrån termostatmodellen?

Diagram 3. Utveckling policy-opinion 1997-2012 för kommunkluster Liten

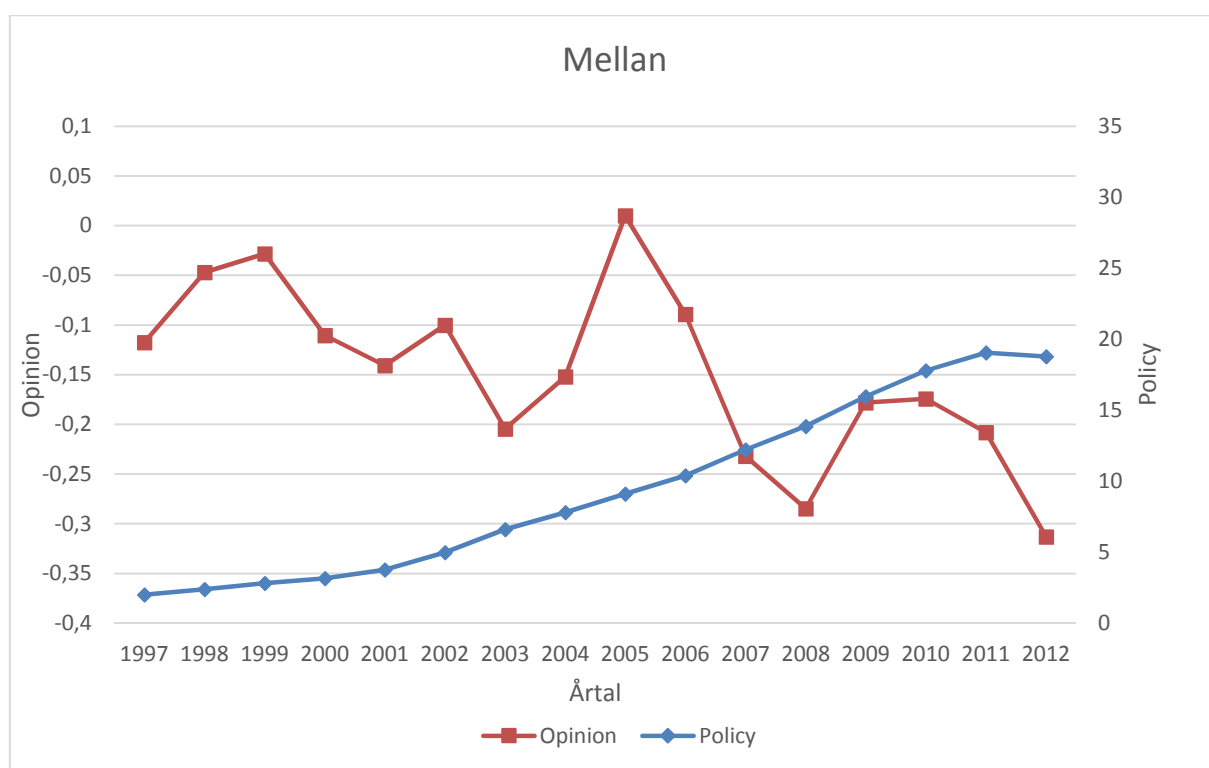


I kommunkluster *Liten*, där glesbygdskommuner i norr och mindre kommuner i landet dominerar, kan vi om vi betraktar både policy och opinion i Diagram 3 ovan se att trots att friskoleexpansionen varit tämligen långsam så har kommuninvånarna svarat på expansionen med rätt kraftiga opinionssvängningar. Vad dessa svängningar beror på kan inte den här undersökningen ge svar på. Men man kan ändå dra slutsatsen att trenden för hela perioden är nedåtgående och efter år 2005

vill opinionen kraftigt minska policy och alltså dra ner på termostaten och i mindre utsträckning öka privatiseringen av skolan.

I kommunklustret *Mellan* (se Diagram 4 nedan) har utvecklingen av policy varit betydligt kraftigare än i *Liten* ovan. Tendensen på opinionskurvan är svagt negativ fram till 2003, följd av en ökning och en toppnotering 2005, men efter detta år har även opinionen vänt i detta kluster och svarar efter 2005 på ökad policy med att vilja skruva ner termostaten. Sett till hela perioden är trenden klart nedåtgående.

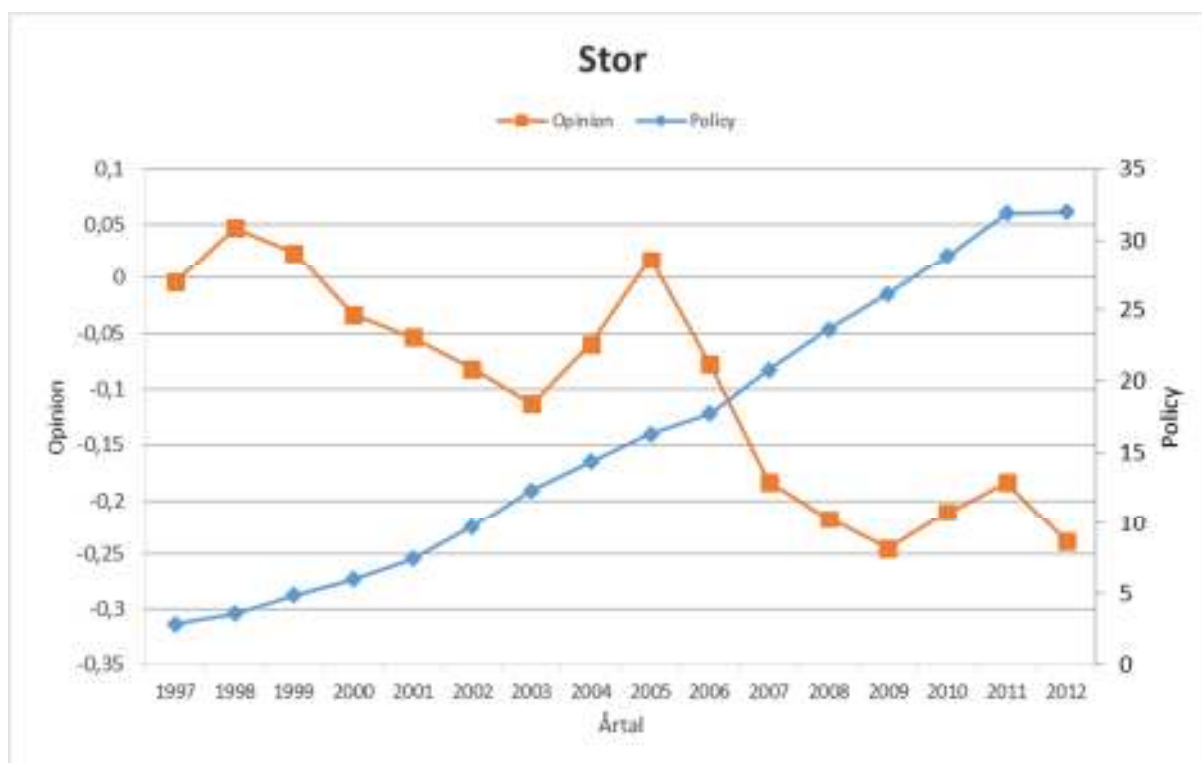
Diagram 4. Utveckling policy-opinion 1997-2012 för kommunkluster Mellan



I kommunklustret *Stor* (se Diagram 5 nedan), som domineras av storstadskommunerna samt tätorter i Mellan- och Sydsverige, har utvecklingen av policy, varit stark och friskoleexpansionen i det närmaste explosionsartad. Se Diagram 5. Kommuninvånarna i klustret är till en början positiva till friskoleexpansionen och vill ha fler friskolor men redan efter ett år vänder opinionen och visar att den vill ha mindre policy och skruva ner termostaten. Effekten blir dock inte minskad policy utan en fortsatt ökning av friskoleexpansionen. Under åren 2003-2005 vänder opinionen och

kommuninvånarna blir mer positiva till expansionen- Åren efter 2005 viker opinionen kraftigt nedåt och kommuninvånarna vill skruva ner termostaten och alltså inte se en ökad satsning på friskolor. Utbyggnaden av friskolor fortsätter dock att öka, kurvan är till och med brantare än tidigare efter år 2005, men det sker en utplaning i slutet av perioden.

Diagram 5. Utveckling policy-opinion 1997-2012 för kommunkluster Stor

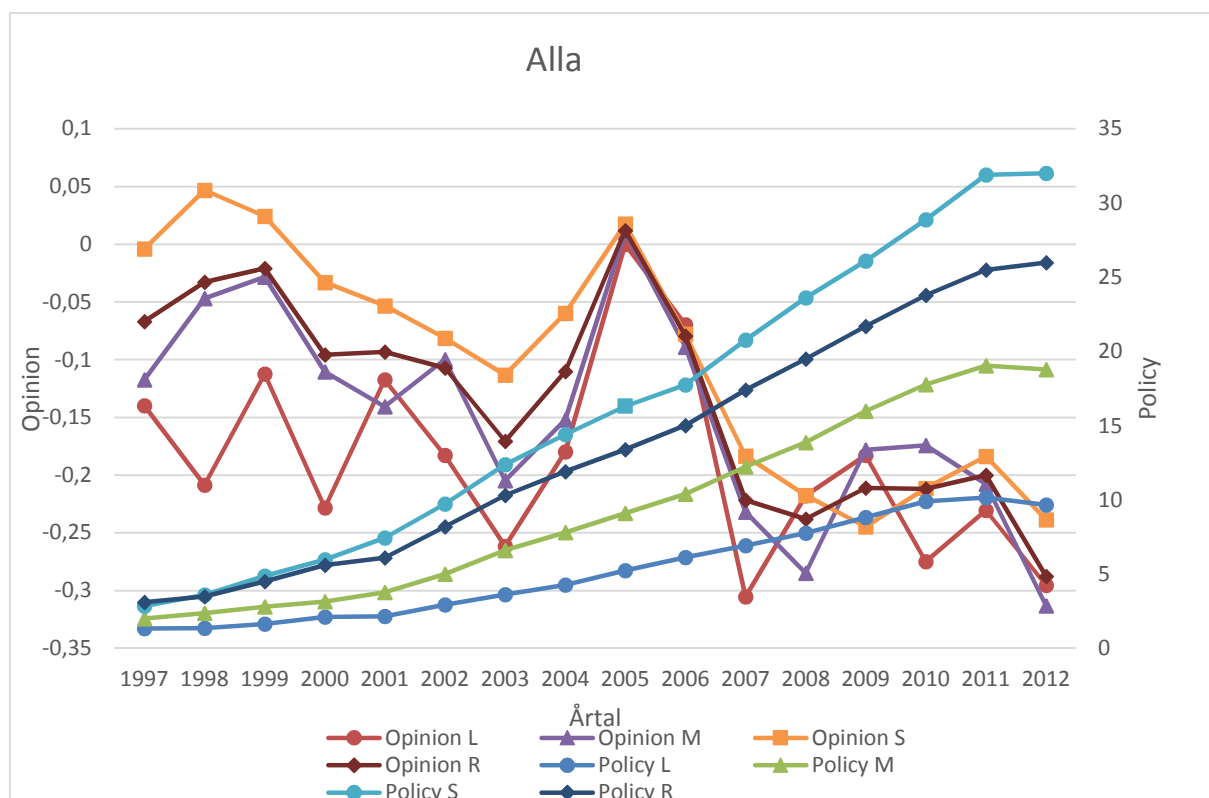


För att få en helhetsbild av utvecklingen av policy-opinion i samtliga kluster och även den nationella trenden kan man avläsa samtliga utvecklingskurvor i Diagram 6 nedan. Det blir här tydligt att utvecklingen av andelen i gymnasieelever som går i friskolor kraftigt skiljer sig åt i de olika kommunklustren även om det i alla tre syns en tydlig expansion av friskolesektorn. Det verkar som man i mycket olika utsträckning satsat på friskolor ute i landet.

Svängningarna i vad opinionen anser i friskolefrågan följer varandra däremot rätt väl i de olika kommunklustren och det gäller då även i förhållande till den nationella opinionen. Dock är det mellan de olika kommunklustren stora nivåskillnader på balansmättet, som ju visar inställningen till att satsa mer på friskolor. Jämför man

till exempel de kommuninvånare som finns i kommunklustret *Stor* med dem som finns i *Liten* så är skillnaderna på nivåer stora mellan år 1997 till och med år 2005. Efter 2005 ligger däremot opinionerna närmre varandra i de två klustren.

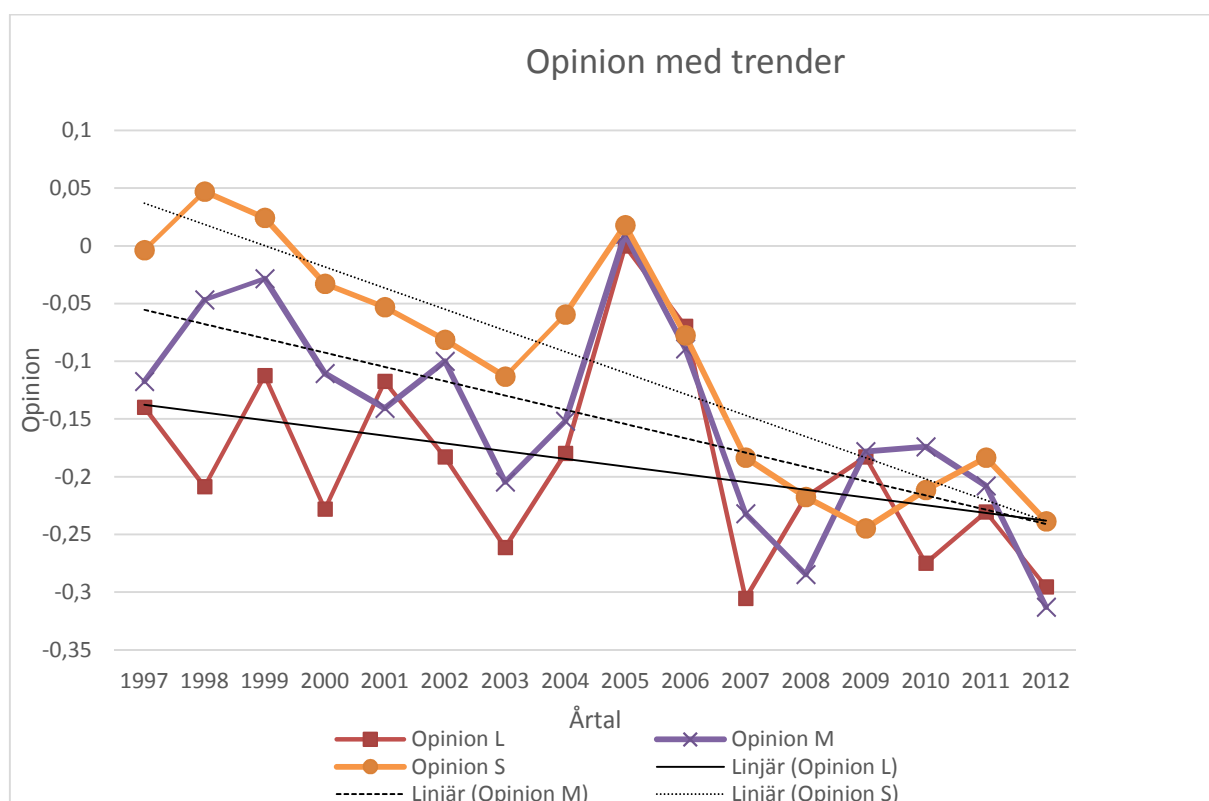
Diagram 6. Utveckling policy-opinion 1997-2012 samtliga inkl. riket



För att göra helt klart hur utvecklingen av opinionen skiftar mellan de tre klustren *Liten*, *Mellan* och *Stor* i förhållande till andelen friskoleelever i gymnasieskolan lägger jag in trendlinjer i ett diagram med alla tre klustren (se Diagram 7).

I diagrammet framgår att det finns klara skillnader i opinionen mellan de tre klustren. I enlighet med termostatmodellen kan man tolka det som att opinionen i kommunerna förändrats i proportion till ökningen av andelen friskoleelever på gymnasiet. Däremot har inte policy, det vill säga lagstiftning eller andra bestämmelser, eller utfallet av policy, det vill säga utbyggnadstakten, anpassat sig till opinionen. Detta diskuterar jag i nästa avsnitt.

Diagram 7. Utveckling opinion 1997-2012 med trender



7.2 Slutsats och diskussion

Jag har i denna studie prövat expansionen av friskolor i svenska kommuner mot termostatmodellen. Mitt vetenskapliga grundproblem var hur åsikter och politik samspelar i kommunerna i skolfrågan under de två senaste decennier då det skett en ökad privatisering av skolsektorn genom friskolereformen. Jag ställde frågan om hur medborgarna har reagerat, omfamnar de friskolereformen eller spjärnar de emot? Jag har skärskådat sambandet mellan opinion och praktiskt genomförd politik på lokal nivå i Sverige. Som tidigare nämnts i uppsatsen förutsätter termostatmodellen att medborgarna fungerar som en termostat och svarar på ökad policy inom ett politikområde med att vilja skruva ner policy genom att signalera att ”nu räcker det”. Eller tvärtom att minskad policy inom ett område leder till att medborgarna vill öka policy. Att medborgarna svarar på politiska reformer är en av förutsättningarna för att de demokratiska spelreglerna ska fungera. Den andra

förutsättningen är att makthavarna svarar på opinionens signaler och justerar politiken efter de signaler som medborgarna ger.

Hur väl fungerar då termostatmodellen på mina resultat?

Termostatmodellen har varit ett mycket användbart redskap för att analysera mitt material. Den har gett en teoretisk ram för att göra samspelet mellan förd politik och opinionen bland medborgarna begripligt.

Och hur väl uppfylls mina hypoteser?

Hypotes 1 förutsatte att när privatiseringen av skolan ökar i en kommun, reagerar kommuninvånarna med att bli mer negativa till en fortsatt ökning av privatisering.

Hypotes 2 förutspådde att kommuninvånarnas inställning till att vilja satsa mer på friskolor är mer negativ där ökningen av friskoleelever varit större.

Hypotes 3 antog att när opinionen förändras i kommunerna anpassar politikerna policy efter opinionsförändringen.

Tittar man på diagrammen kan man tydligt se att Hypotes 1 och Hypotes 2 uppfylls av materialet i studien. Detta gäller i stora drag, som framgår av diagrammen har opinionen pendlat starkt mellan olika år.

Opinionen i kommunkluster *Liten* uppvisar hela tiden lägre värden på balansmättet än mellanklustret som i sin tur visar upp lägre värde än kommunkluster *Stor*. Men medan balansmättet för kluster *Liten* har en måttlig minskning sett över hela perioden, är den betydligt större för kluster *Mellan* och mycket större för kluster *Stor*. Det innebär att termostatmodellen verkar fungera väl på det här materialet.

Observera att jag studerat hur medborgarna reagerat på effekterna av den förda politiken och inte den för förda politiken i sig. Det är alltså inte policy i sig som gör att friskolorna ökar, utan det är ett resultat (policy outcome) av ett policybeslut.

Jag har visat hur opinionen svarar på effekterna av policy. I de kommuner där förändringen är stor, det vill säga utbyggnaden av friskolor är kraftig, är

medborgarna mer benägna att tycka ”nu räcker det” än i kommuner där ökningen är liten eller måttlig.

Det här stämmer också med hur statsvetarna Soss och Schram diskuterar hur viktigt det är för opinionsbildningen att medborgarna upplever en företeelse som nära, synlig och betydelsebärande. Som nämnts tidigare i uppsatsen använder de begreppen *proximity* (närhet) och *visibility* (synlighet) samt *saliency* (betydelsebärande) som viktiga spelare i opinionsbildning (Soss & Schram 2007).

I det här fallet kan man tolka mina resultat som att när andelen gymnasieelever i friskolorna i närområdet blir fler ökar synligheten, det vill säga graden av *proximity* och *visibility* ökar. Skolfrågan blir då mer framträdande, *saliency* ökar. I ett sådant läge förändras då enligt mina data också opinionen i friskolefrågan.

Enligt termostatmodellen och Hypotes 3 ska beslutsfattarna svara på den folkliga opinionen genom att skruva ner policy så att den anpassar sig till opinion. I modellen ligger att när opinionen gör motstånd mot rådande politik förändras policy med hänsyn till opinionen. Resultaten i denna studie visar att så inte skett ännu. Vad detta beror på kan inte den här undersökningen ge svar på. En möjlig förklaring till att politikerna inte svarat på opinion kan vara att de har haft begränsade möjligheter.

Regeringen Bildt släppte så att säga ut anden ur flaskan. Friskolereformen innebar en avreglering av skolbranschen eftersom den tillåter i princip fri etablering av friskolor. Att för efterföljande regeringar genom regeringsbeslut lägga ned existerande företag skulle vara ett vanskligt politiskt projekt. Inte heller Socialdemokraterna avskaffade ju friskolereformen under sitt regeringsinnehav 1994 – 2006. Å andra sidan hade då inte ökningen av andelen friskolor tagit fart, så frågan kanske inte upplevdes som politiskt intressant.

Och så som friskolereformen konstruerats har lokala politiker begränsade möjligheter att hindra friskolor från att etableras. Policy för skolan är alltså till stora delar överlämnade till kommersiella intressen vilket följaktligen innebär begränsade

möjligheter för politikerna att svara på opinionen. Men det hindrar inte att man på politisk nivå har möjligheter att fatta beslut som motverkar en ytterligare ökning genom olika restriktioner.

Vad medborgarna i kommunerna enligt min undersökning har reagerat på är i första hand resultatet av policy, det vill säga den ökade utbyggnaden av friskolorna i kommunerna, och inte själva policy, eftersom lagstiftningen inte har förändrats under den studerade perioden.

Utifrån mina data kan man konstatera att bara ena benet i termostatmodellen får stöd, opinionen ger signaler att termostaten ska justeras. Under de flesta år under den undersökta perioden innebär det en önskan om att termostaten ska skruvas ner, och mer i de kommuner där policy ökar mer. Enligt termostatmodellen kan medborgarnas minskning av preferenserna i det här fallet tolkas som att politiken har gått åt rätt håll men att det nu räcker.

Men policy förändras alltså inte utan utbyggnadstakten av friskolebranschen fortsätter att öka. *Opinionen* har svarat på *policy* men *policy* har inte svarat på *opinionen*. Därmed har jag inte kunnat visa att det andra benet i termostatmodellen fungerar, det vill säga Hypotes 3.

I enlighet med resonemanget ovan om hur friskolereformen konstruerades så kan en orsak vara att kontrollen av friskolornas utbyggnad till stor del har förlagts utanför den politiska sfären och därmed utanför politikernas omedelbara inflytande.

Man kan säga att demokratifunktionen har kortslutits och att demokratin haltar när det gäller frågan om privatiseringen av gymnasieskolorna.

Därför fungerar inte heller den här delen av termostatmodellen på mitt material och Hypotes 3 kan inte bekräftas.

Jag ville tillföra termostatmodellen en bekräftelse att den är tillämplig även lokalt i frågan om friskolornas etablering och utbyggnad. I och med att Hypotes 1 och

Hypotes 2 har visat sig stämma så har jag kunnat tillföra termostatmodellen en bekräftelse att den till en del är tillämplig även lokalt i den specifika frågan om friskolorna.

I och med att jag i mitt material inte har kunnat visa att Hypotes 3 stämmer har jag inte kunnat bekräfta att teorin om återkoppling från opinion till policy i frågan om friskolornas etablering och utbyggnad stämmer. Man kan skönja en minskning i utbyggnadstakten av andelen friskolor alldeles i slutet av perioden, men i det material jag har tillgång till går inte att säga om detta är en tillfällig dip eller en trend. Eventuellt finns här en tendens att *policy* anpassas till *opinion* eftersom ökningstakten i friskoetableringarna minskar. Eller är det marknaden som börjar bli mättad?

Man kan också fundera över vilken tidshorisont som politikerna reagerar på en förändrad opinion. Av lätt insedda skäl så finns det naturligtvis en eftersläpning.

Med risk för att vara en aning spekulativ kan man kanske säga att det senaste regeringsskiftet delvis var ett resultat av en förändrad opinion i friskolefrågan (tillsammans med många andra frågor, naturligtvis).

I skrivande stund verkar det faktiskt ske en viss reell anpassning av policy till opinion. Nu föreslår den sittande regeringen att kommuner ska kunna stoppa etablering av nya friskolor, formulerat som ”kommuner ska ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor avsedda att drivas i vinstsyfte” (Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen 2015).

Politikernas förmåga att svara på medborgarnas åsikter är central för demokratisk teori och praktik. Statsvetenskapliga forskare varierar här i uppfattning av vilken grad av inflytande medborgarna egentligen har på den faktiska politik som förs. Vissa forskare anser att regering och politisk elit snarare påverkar opinionen än tvärtom, andra att den politiska sakfrågan måste ses tydligt och upplevas av medborgarna som försämringar eller förbättringar för att medborgarna ska reagera (Arceneaux et al.2005).

En reflektion man kan göra utifrån den skolstatistik som presenterats i studien är också att den åsikt som framförs i debatten, att friskolor systematiskt etablerar sig i storstadsområden och högskoleorter och väljer välja attraktiva lägen i städerna (Suhonen et al. 2015-03-24), får ett stöd i det statistiska materialet i undersökningen. Bland de kommuner som ligger i topp återfinns alla storstadskommuner och bland de kommuner som har lägst andel friskolor finns många glesbygdskommuner i periferin.

Diskussion om opinionspuckeln 2005:

I materialet syns en opinionstopp för en positiv inställning till friskolor år 2005 som gäller för alla kommunkluster. Den kan tyckas märkligt om man bara studerar materialet utifrån termostatmodellen. Men man kan ta puckeln som en påminnelse om att termostatmodellen inte är en heltäckande förklaring till samspel mellan opinion och policy.

För att hitta en förklaring till vad som händer i opinionen åren runt 2005 lutar jag mig mot Lennart Nilssons forskning (Nilsson 2014b: 287-290). Enligt Nilsson är puckeln ett resultat av en ideologisk vindkantring som hänger ihop med andra attitydförändringar. För att hitta en period då opinionens inställning till att satsa på friskolor varit lika positiv som 2005 får man backa tillbaka till i början av nittioalet. Den perioden sammanfaller med en borgerlig opinionsvåg i slutet av 1980-talet som ledde till en borgerlig valseger 1991. Och den andra puckeln 2005 sammanfaller med en ny borgerlig våg som leder fram till en borgerlig valseger 2006.

Källförteckning

Andersson, Dennis & Oscarsson, Henrik (2014). Medelklassuppror i Väst? i Bergström, Annika & Ohlsson, Jonas (red.), *Brytningstider*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Arceneaux, Kevin, Brace, Paul & Johnson, Martin (2005). Public Opinion and Dynamic Representation in the American States, The Case of Environmental Attitudes, *Social Science Quarterly*, Volume 86, Number 1. Southwestern Science Association.

Bendz, Anna. (2015). Empowering the People: Public Responses to Welfare Policy Change, *Social Policy & Administration*, John Wiley & Sons Ltd.

Bendz, Anna. (2015). Paying Attention to Politics: Public Responsiveness and Welfare Policy Change, *Policy Studies Journal*, Policy Studies Organization.

Bendz, Anna. (2014). Slimming Down the Giant: Public Opinion Responses to Welfare State Reduction in Sweden. *ECPR Joint Sessions 10-15 April 2014*, Universidad de Salamanca.

Bendz, Anna. (2012). Valfrihetsreformer och välfärdsattityder i Bergström, Annika & Ohlsson, Jonas (red.) *Medborgarna om välfärden: samhälle, opinion och medier i Västsverige* : den västsvenska SOM-undersökningen 2011. Göteborg: SOM-institutet

Bendz, Anna. (2014). Att ge feedback på välfärdspolitiken: hur reagerar medborgarna på ökad privatisering? i Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red.) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Bendz, Anna. (2013). Vilka gillar vårdvalet? I Rönnerberg, Linda, Strandberg, Urban, Wihlborg, Elin & Winblad, Ulrika (red.) (2013). *När förvaltning blir business: marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköpings universitet.

Ekengren, Ann-Marie & Hinnfors, Jonas (2012). *Uppsats-handbok: [hur du lyckas med din uppsats]*. 2., [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Nilsson, Lennart. (2012). Medborgarna och välfärdsstatens gränser – Sverige och Västra Götaland, Bergström, Annika & Ohlsson, Jonas (red.) (2012). *Medborgarna om välfärden: samhälle, opinion och medier i Västsverige*: Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Nilsson, Lennart. (2014 a). Nej till vinstdelning – Ja till valfrihet i välfärden, i Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red.) *Mittfåra & marginal*: SOM-undersökningen 2013. Göteborg: SOM-institutet.

Nilsson, Lennart. (2014 b). Starkt stöd för välfärdsstaten, i Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red.) *Mittfåra & marginal*: SOM-undersökningen 2013. Göteborg: SOM-institutet.

Soroka, Stuart Neil & Wlezien, Christopher (2010). *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. New York: Cambridge University Press.

Soss, Joe & Schram, Sanford F. (2007). A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback, *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 1.

Wahlgren, Lars (2012). *SPSS steg för steg*/Lars Wahlgren. Lund: Studentlitteratur.

Christopher Wlezien (1995). The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 4. Midwest Political Science Association.

Elektroniska källor

Andersson, Rickard & Wahman Michael (2009). En introducerande guide till SPSS, *Lunds universitet*. Hämtad 2015-01-23, från http://gul.gu.se/public/pp/public_courses/course54835/published/1345210066622/resourceId/20370048/content/SPSSmanual.pdf

Arpi, Torsten (2015-02-23). Marknadstänkandet och differentieringen i skolan i fokus, *Göteborgs universitet*. Hämtad 2015-02-23, från <http://www.gu.se/omuniversitetet/aktuellt/nyheter/detalj//marknadstankandet-och-differentieringen-i-skolan-i-fokus.cid1274325>

Beckman, Anita & Johansson, Anna & Kalén, Hedvig (2013-09-17). Vi har mer än bara nya kök i huvudet *Aftonbladet*. Hämtad 2015-02-22, från <http://www.aftonbladet.se/debatt/debattamnen/politik/article17483377.ab>

Delin, Mikael (2015-09-01). Friskolekoncernen Academedia ska säljas, *Dagens Nyheter*. Hämtad 2015-09-22, från <http://www.dn.se/ekonomi/friskolekoncernen-academedias-ska-saljas>

Delin, Mikael (2015-06-28). Lärarfacken: Politiker sviker löften om skolan, *Dagens Nyheter*. Hämtad 2015-09-28, från <http://www.dn.se/nyheter/sverige/lararfacken-politiker-sviker-loften-om-skolan/>

Färnbo, Mikael (2014-11-11). Riksrevisionen avslöjar Filippa Reinfeldts stora feta lögn, *Dagens Arena*. Hämtad 2015-09-28, från <http://www.dagensarena.se/innehall/riksrevisionen-avslojar-filippa-reinfeldts-feta-logn/>

Gellerstedt, Martin (2013), Grunderna i SPSS, *Göteborgs universitet*. Hämtad 2015-01-20, från <http://www.spssakademin.hv.se/Media/Get/13732/intro-till-spss-20.pdf>

Hansell, Bengt (2014-12-02). OECD om skolan: Kvalitén på lärarnas arbete måste höjas, *Sveriges Radio*. Hämtad 2015-03-28, från <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=83&grupp=11069&artikel=6034732>

Hansell, Bengt (2014-04-01). Direktrapport: Nya Pisa-rapporten, *Sveriges Radio*. Hämtad 2015-03-20, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5825059>

Helmerson, Katarina (2014-11-14). Dyster bild av skolan i ny rapport, *Sveriges Radio*. Hämtad 2015-03-24, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6018805>

Holmgren, Ci (2014-11-11). Vårdvalet har gjort vården orättvis, *Sveriges Radio*. Hämtad 2015-02-21, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6015159>

Knutsson, Johan (2014-11-03). Färre vill starta friskola, *Sveriges Radio*. Hämtad 2015-02-21, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6007912>

Persson, Magnus (2011-01-28). Är hetsen en naturlag? *Svenska Dagbladet*. Hämtad 2015-02-21, från http://www.svd.se/kultur/litteratur/ar-hetsen-en-naturlag_5898281.svd

Röstlund, Lisa (2014-12-02). OECD:s larm: Svensk skola är för ojämlik, *Aftonbladet*. Hämtad 2015-02-21, från <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article19952228.ab>

Skolverket – Jämförelsetal (2015), Hämtad 2015-03-12, från <http://www.jmftal.artisan.se/>

SOM-undersökningar, Kodböcker Riks-SOM-undersökningarna, Hämtad 2015-03-16, från <http://som.gu.se/undersokningar/den-nationella-som-undersokningen/kodbocker>

Suhonen Daniel, Svensson Sten, Wingborg Mats (2015-03-24). Segregerat elevurval lönsam affärsidé för fristående skolor, *Dagens Nyheter*. Hämtad 2015-03-27, från <http://www.dn.se/debatt/segregerat-elevurval-lonsam-affarside-for-fristaende-skolor-1/>

Sveriges Radio (2013-05-23). *Regeringen ense med S och MP om friskolorna*. Hämtad 2015-06-21, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5542923>

Sveriges Radio (2014-09-19). *Friskolorna – en knäckefråga mellan S och MP*. Hämtad 2015-03-27, från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5969193>

Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (2015). Hämtat 2015-05-04, från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/04/dir.-201537/>

Tottmar, Mia (2014-03-25). Här går nästan vartannat barn i en friskola, *Dagens Nyheter*. Hämtad 2015-03-21, från <http://www.dn.se/sthlm/har-gar-nastan-vartannat-barn-i-en-friskola/>

Viscovi Dino (2014-12-05). Valfärden legitimerar de höga skatterna, *Riksbankens Jubileumsfond*. Hämtad 2015-06-21, från <http://anslag.rj.se/sv/anslag/37620>