



Undervisningsministeriet

Evaluering af mere frit skolevalg

Rapport

April 2007

Undervisningsministeriet Evaluering af mere frit skolevalg

April 2007

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Evalueringens baggrund	1
1.2	Evalueringens problemstillinger	2
1.3	Evalueringens metode	3
2.	Sammenfatning af evalueringens resultater og anbefalinger	5
3.	Kommunernes regulering af frit skolevalg før og efter lovændringen	11
3.1	Regulering af frit skolevalg generelt	11
3.2	Regulering af frit skolevalg med kapacitetsgrænser	14
3.3	Afvisninger af pædagogiske årsager	17
4.	Brugen af frit skolevalg	25
4.1	Udviklingen i brugen af frit skolevalg	25
4.2	Forældres kendskab til det frie skolevalg	29
4.3	Motivation for skolevalg	31
4.4	Anvendelsen af information om skoler i forbindelse med skolevalg	33
4.5	Forældrenes erfaringer med frit skolevalg	34
4.6	Forældrenes holdning til frit skolevalg	35
4.7	Sammenfatning	35
5.	Lovændringen og segregeringstendenser	37
5.1	Generelt om frit skolevalg og segregering	37
5.2	Lovændringen og segregering	40
5.3	Sammenfatning	45
6.	Sammenhængen mellem frit skolevalg og kommunernes arbejde med at modarbejde segregering	47
6.1	Kommunale mål om at påvirke fordelingen af elever	47
6.2	Kommunernes redskaber til forebyggelse af segregering	49
6.3	Skolernes redskaber til forebyggelse af segregering	53
6.4	Er effekten af de kommunale redskaber udhulet?	54
6.5	Lov nr. 594 som instrument til at forebygge segregering	57
6.6	Lov nr. 594 i sammenhæng med frit skolevalg og sprogstimulering	62
6.7	Konklusion og anbefalinger til redskaber der kan hjælpe til at forebygge segregering	64
7.	Reglerne om mellemkommunal afregning	68
7.1	Den kommunale praksis	68
7.2	Kommunernes erfaringer med de mellemkommunale afregninger	70
	Bilag 1: Evalueringens metode	73

1. Indledning

Denne rapport indeholder en evaluering af lovændringen om mere frit skolevalg fra 2005. Evalueringen er foretaget af Rambøll Management for Undervisningsministeriet i februar til april 2007.

1.1 Evalueringens baggrund

Pr. 1. august 2005 trådte lov om mere frit skolevalg indenfor og over kommunegrænser i kraft. Med lovændringen udvides forældrenes ret til at vælge folkeskole for deres børn. I forhold til tidligere er frit valg nu obligatorisk for kommunerne og retten til frit valg af skole udvides til at omfatte valg af skole i anden kommune end bopælskommunen. Med lovændringen er det heller ikke længere muligt at afvise elever ud fra en pædagogisk vurdering gennemført af skolelederen på den ønskede skole, afvisning kan nu alene ske med baggrund i kapacitetsgrænserne på den ønskede skole.

Friheden til selv at vælge er en hjørnesten i regeringens moderniseringsprogram. Som del af det frie valg er lovens formål bl.a. at give forældrene bedre mulighed for at påvirke og øve indflydelse på folkeskolen, netop gennem det at kunne vælge mellem flere skoler og dermed vælge de skoler til, der bedst lever op til familiernes behov og krav. Loven er også tiltænkt at være med til at lette hverdagen for en række børnefamilier, for hvem en anden skole end distriktsskolen af forskellige årsager passer bedre ind i en travl hverdag.

Af bemærkningerne til loven fremgår det, at lovens samlede virkninger skal følges løbende med særligt fokus på sammenhængen mellem frit valg og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse. Denne interesse skyldes en bekymring for, at det frie valg mindsker nogle af effekterne af de eksisterende integrationsredskaber, i og med at skolerne får mindre kontrol over elevsammensætningen på skolerne. Lovændringen indgår i Regeringens lovovervågningsprogram, og indeværende evaluering er et element i denne overvågning.

Af lovforslaget beskrives formålet med lovovervågningen som følger: *“Med henblik på at vurdere lovens samlede virkninger, herunder særligt tilbagefaldsreglerne for mellemkommunal afregning og reglerne for specialundervisning, skal undervisningsministeren fremsætte forslag til revision af loven senest i folketingsåret 2007/08. Lovens samlede virkninger følges løbende med særlig fokus på sammenhængen mellem frit valg og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse. Der ses bl.a. på skolernes elevsammensætning, elevansøgninger, og der fokuseres på kommuner med mange tosprogede. Som et særligt initiativ indsamles erfaringer fra skoler med tosprogede elever, der har gode resultater, og der iværksættes en indsats for at udbrede kendskabet til sådanne skoler, og den praksis de udøver¹. Der nedsættes i Undervisningsministeriet et udvalg med repræsentanter for bl.a. de kommunale parter og Ministeriet for flygtninge, indvandrede og integration. Udvalget analyserer udviklingen og kan løbende afgive udtalelser. Udvalget udtaler sig forud for den foreslåede revision af loven senest i folketingsåret 2007/08.”* Nærværende evaluering indgår i det nævnte udvalgsarbejde.

¹ Med hensyn til det særlige initiativ henvises til projekt “Dette virker på vores skole”. Nærværende evaluering har således ikke til formål at udbrede viden om skoler med god praksis.

Undervisningsministeriet har bedt om, at der ved et forslag til lovændring skal være dokumentation for, at disse ændringer vil kunne give både elever, forældre, skolerne og kommunerne mulighed for et bedre skolevalg. Det er i denne kontekst indeværende evaluering skal ses.

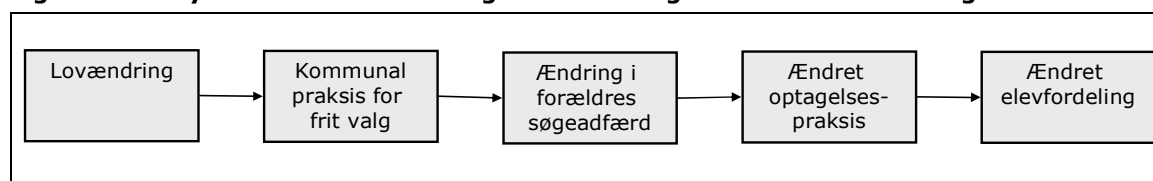
Evalueringen vil endvidere inkludere en foreløbig vurdering af effekterne af det i 2005 vedtagne lovforslag om henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på anden skole end distriktsskolen². Denne lovændring medtages, fordi den hænger direkte sammen med det frie valg og dets effekt på kommunernes integrationsarbejde. Loven er et nyt kommunalt redskab i integrationsarbejdet, men udgør samtidig en regulering af det frie valg for elever med et ikke uvæsentligt behov for støtte i dansk.

Evalueringen er primært baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt skolechefer i 60 kommunale forvaltninger, en spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i 0. eller 1. klasse samt casestudier med fem kommuner. Evalueringens metode uddybes i rapportens bilag.

1.2 Evalueringens problemstillinger

Analysemodellen som har været styrende for evalueringen fremgår af figuren herunder.

Figur 1.1 Analysemodel for evaluering af lovændring om mere frit skolevalg



Figuren viser, at lovændringens implementering påvirker den kommunale regulering af frit skolevalg. Denne kommunale udmøntning kan videre have betydning for forældrenes søgeadfærd samt for optagelsespraksissen på kommunens skoler. Endelig er der mulighed for, at lovændringen kan få betydning for fordelingen af elever mellem skoler samt for skolernes elevtal.

Figuren har også været styrende for rapportens struktur. I figuren herunder fremgår det, hvilke evalueringsspørgsmål, der analyseres i rapportens kapitler.

² Lovændringen er Lov nr. 594 af 24. juni 2005: Lov om ændring af lov om folkeskolen. (Styrket undervisning i dansk som andetsprog, herunder ved udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til andre skoler end distriktsskolen). Ændringen vedrører folkeskolelovens § 5, stk. 8.

Evalueringsspørgsmål	Kapitel
<ul style="list-style-type: none"> I hvilket omfang og hvordan regulerer kommunerne det frie skolevalg? Har kommunerne implementeret lovændringen på en måde, så valget af skole reelt er blevet mere frit? 	Kapitel 3
<ul style="list-style-type: none"> Har lovændringen medført, at flere elever optages på en anden folkeskole end distriktsskolen, herunder i andre kommuner? Har lovændringen øget folkeskolens konkurrencekraft i forhold til frie grundskoler? Hvordan bruger og ser forældre på det frie skolevalg? 	Kapitel 4
<ul style="list-style-type: none"> Har lovændringen medført øget segregering og faldende elevtal på nogle skoler? 	Kapitel 5
<ul style="list-style-type: none"> Har kommunerne og skolerne adgang til effektive instrumenter til at forebygge segregering og stoppe zapning mellem skoler? Er lov nr. 594 et relevant instrument til at forebygge segregering? 	Kapitel 6
<ul style="list-style-type: none"> Virker reglerne omkring afregning mellem kommuner i praksis uden at medføre unødvendige administrative byrder i kommunerne? 	Kapitel 7

Det er relevant at præcisere, at det ikke er frit skolevalg som sådan, der er genstanden for denne evaluering, men den udvidelse af det fri skolevalg, som lovændringen medførte. En undersøgelse foretaget af KL fra 2003 viste således, at der også inden lovændringen i udstrakt grad var tale om frit skolevalg³. Undersøgelsen viste, at ud af de cirka 5.400 forældre, som på landsplan anmodede om at få deres børn optaget i en anden skole, blev kun 800 afvist.

Rambøll Management vurderer, at det er lidt uklart, i hvilket omfang KL's undersøgelse giver et validt billede af det samlede antal afvisninger, herunder de afvisninger, som den enkelte skoleleder havde kompetencen til at give. Uklarheden består i, om det har været tilstrækkeligt præcist defineret, hvad der udgør et afslag, og om respondenterne i undersøgelsen har haft et tilstrækkeligt tæt kendskab til skoleledernes praksis. Det overordnede budskab i KL's undersøgelse er dog sikkert nok: Lovændringen i 2005 skal betragtes som en justering i retning af en lille styrkelse af forældrenes ret til frit at vælge folkeskole, da der i forvejen var en udbredt praksis for frit skolevalg i de fleste kommuner.

1.3 Evalueringens metode

Evalueringen er baseret på oplysninger fra følgende datakilder:

- Et spørgeskema udsendt til skolecheferne i 60 kommuner (de 30 kommuner med de højeste andele af tosprogede elever i 2005/06 samt 30 simpelt tilfældigt udvalgte kommuner). Svarprocenten er her 69%.
- Et registreringskema udsendt til de 30 kommuner med de højeste andele af tosprogede elever i 2005/06. Registreringskemaet vedrørte oplysninger på skoleniveau og omfattede de 399 folkeskoler, der hørte under de 30 kommuner i skoleåret 2005/06. Det vil sige, at kommunerne i registreringskemaet ikke er blevet bedt om svar for de skoler, der siden

³ Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 5, 2. februar 2004

er kommet med i kommunen pga. strukturreformen. Dette valg er truffet for at lette kommunernes registreringer. Der er registreret oplysninger for 266 folkeskoler svarende til en svarprocent på 67%.

- Casestudier i Københavns Kommune, Århus Kommune, Odense Kommune, Næstved Kommune og Struer Kommune. De tre førstnævnte kommuner har forholdsvis høje andele af tosprogede elever samtidig med at de tre kommuner samlet set også repræsenterer en væsentlig andel af danske grundskoleelever. De to sidstnævnte kommuner er udvalgt for at belyse problemstillingerne vedrørende frit skolevalg i kommuner, der dels har moderate andele af tosprogede elever, dels også omfatter skoler i landområder. I forbindelse med casestudierne er der gennemført interview med 1-2 medarbejdere i forvaltningen, herunder typisk en skolechef, samt interview med fire skoleledere.
- En spørgeskemaundersøgelse med svar fra 266 forældre ud af en stikprøve på 500 forældre, hvilket svarer til en svarprocent på 53%. Undersøgelsen var todelt i forhold til om forældrene havde anvendt frit skolevalg eller ej. Endvidere var undersøgelsen stratificeret med henblik på at sikre en tilstrækkelig repræsentation af tosprogede forældre i undersøgelsen. Interviewene blev gennemført på henholdsvis dansk, engelsk, tyrkisk og arabisk.
- Offentligt tilgængelige statistikker fra UNI-C på skoleniveau om udvikling i elevtal og andele af tosprogede elever.

Problemstillingen vedrørende skolevalg før og efter lovændringen er kun i stærkt begrænset omfang belyst gennem registreringer. Der er eksempelvis ikke registreringer af, hvor mange forældre, der har søgt om optagelse på forskellige skoler, og om hvor mange afslag, der er givet af forskellige årsager. Rambøll Management vurderer dog, at der gennem de nævnte datakilder samlet set er skabt en tilfredsstillende grad af sikkerhed for evalueringens hovedkonklusioner, selv om en mere udbygget registreringspraksis kunne have muliggjort mere nuancerede analyser.

Evalueringsmetode er uddybet beskrevet i rapportens bilag.

2. Sammenfatning af evalueringens resultater og anbefalinger

Regulering af frit skolevalg før og efter lovændringen

Evalueringen har overordnet vist, at lovændringen for de fleste kommuner og de fleste skoler har haft en forholdsvis begrænset betydning. For næsten halvdelen af kommunerne er antallet af elever, der optages på en anden skole end distriktsskolen nogenlunde uændret i forhold til før lovændringen, og en anden stor gruppe af kommuner har kun oplevet en svag stigning heri. Moderate stigninger er også billedet, når det handler om at optage elever på tværs af kommunegrænser. Den begrænsede virkning af lovændringen på antallet af optagne elever skal ses i lyset af, at der i forvejen var forholdsvis gode muligheder for at vælge en anden folkeskole i de fleste kommuner.

Evalueringen viser også, at adgangen til at vælge skole er blevet friere, men primært for ressourcetsvage elever og tosprogede elever.

Før lovændringen blev frit skolevalg i mange kommuner primært reguleret ved, at skolelederen havde kompetence til at afvise elever fra andre distrikter. Denne adgang blev brugt til at afvise elever dels hvis elevtallet i klassen ville blive for højt, dels hvis der var pædagogiske årsager til, at det ville give problemer at optage eleven i den relevante klasse. Generelt var det primært i storbyerne, at skolelederne anvendte denne mulighed. De kvalitative interview med skoleledere og kommunale skolechefer viser, at der var en social asymmetri i udøvelsen af denne praksis, da sådanne afslag af pædagogiske hensyn oftest blev givet til ressourcetsvage elever og tosprogede elever. Med lovændringen er reglerne ens for alle elever. Evalueringen viser også, at de kommunale forvaltninger typisk har betragtet skoleledernes praksis lidt på afstand i forhold til at afvise elever af pædagogiske årsager.

Det er således Rambøll Managements vurdering, at skoleledernes afslag af pædagogiske hensyn nogle steder har bidraget til at opretholde en høj grad af segregering mellem skolerne i en kommune.

Evalueringen tegner et sammensat billede af kommunernes regulering af det frie skolevalg. En meget stor andel af kommunerne har ændret deres kapacitetsgrænser efter lovændringen, men andelen af kommuner, der henholdsvis har hævet og sænket grænserne er omtrent lige store. Der er flere årsager til de mange ændringer. Økonomiske prioriteringer kan fx bidrage til ønsker om at hæve kapacitetsgrænserne. Samtidig har strukturreformens mange kommunesammenlægninger indebåret harmoniseringer af kapacitetsgrænserne.

Endelig har nogle få kommuner haft et ønske om at regulere det frie valg med henblik på at opnå en jævn fordeling af eleverne, og en del af disse kommuner har sænket kapacitetsgrænserne. Gennem sænkningen af kapacitetsgrænserne har de i nogen grad kunnet reducere brugen af frit skolevalg. Det betyder dog ikke, at disse kommuner er tilbage ved udgangspunktet, fordi kapacitetsgrænserne ikke skelner mellem forskellige elever på samme måde som det tidligere var muligt gennem skoleledernes pædagogiske vurderinger. Evalueringen viser, at mange af de kommuner, der mest aktivt har behov for at regulere det frie skolevalg for at forebygge segregering, slet ikke havde formuleret kapacitetsgrænser forud for lovændringen. Det blev ikke oplevet som nødvendigt, fordi skolelederen havde mulighed for at afvise

elever med henvisning til klassernes størrelse uden det krævede en formel kapacitetsgrænse.

Afskaffelsen af skoleledernes kompetencer til at afvise elever på baggrund af pædagogiske hensyn har både haft fordele og ulemper. Fordelene er især, at alle elevgrupper nu har en mere lige adgang til at vælge en anden folkeskole, og at det kan afgøres entydigt om eleven har ret til at blive optaget på en ønsket skole. Ulemperne er, 1) at skolelederne ikke har mulighed for at beskytte eventuelle sårbare klasser mod nye elever samt 2) at det ikke er muligt at forhindre nogle elever i meget hyppige gentagne skoleskift (skolezapning).

Evalueringen identificerer følgende alternative løsningsforslag på disse to ulemper:

- At genindføre den tidligere ordning med skolelederkompetence til at give afslag af pædagogiske årsager.
- At genindføre den tidligere ordning, men samtidig stille krav til skolelederen om udarbejdelse af dokumentation for afgørelsen til forvaltningen.
- At give forvaltningen kompetence til at give elever afslag på baggrund af skolelederens indstilling om afslag vedlagt en pædagogisk-psykologisk vurdering af eleven.
- At give mulighed for afslag, hvis eleven har benyttet frit skolevalg tidligere inden for samme skoleår.
- At give forvaltningen mulighed for helt at lukke sårbare klasser for elevtilgang i eksempelvis et halvt år ad gangen på baggrund af en begrundet indstilling fra skolelederen.

Evalueringen viser dog også, at der ikke er et af disse forslag, som oplagt løser alle problemer samtidigt. Et eventuelt videre arbejde med forslagene kræver således, at en række forskellige hensyn afvejes mod hinanden. Der er således ingen af forslagene, som er entydigt effektive i forhold til både at løse de primære problemer med skolezapning og sårbare klasser og samtidig udarbejde en løsning, der sikrer upartiske vurderinger og minimalt administrativt arbejde.

Endelig viser evalueringen, at skolelederne fortsat spiller en uformel rolle i forhold til brugen af frit skolevalg. Det er stadig meget almindeligt, at skolelederne tager et møde med forældre, der anmoder om at få deres barn optaget på skolen. I denne dialog giver skolelederne ofte forældrene en vis pædagogisk baseret rådgivning, og i nogle tilfælde rådgiver skolelederen helt uformelt til, at eleven bliver på sin distriktsskole. Flere skoleledere og skolechefer vurderer, at en sådan rådgivning meget sandsynligt kan påvirke forældrenes beslutning.

Forældrene og frit skolevalg

Evalueringen viser, at kommunerne kan konstatere svage stigninger i brugen af frit skolevalg – både i forhold til interessen for at søge en anden skole og i forhold til antal optagne elever på andre skoler end distriktsskolen. Der er også en tendens til, at en svagt stigende andel af ansøgerne bliver optaget på den ønskede skole. Endelig er der tendens til, at frit skolevalg på tværs af kommunegrænser er blevet hyppigere anvendt i en række kommuner siden lovændringen i 2005. Halvdelen af kommunerne oplever dog ikke nogen væsentlig ændring i forhold til antallet af elever fra andre kommuner.

Lovændringen har tilsyneladende ikke styrket folkeskolens samlede konkurrencekraft i forhold til de frie grundskoler. Forklaringen er sandsynligvis, at det primært er relativt ressourcerstærke elever, der anvender de frie grund-

skoler, og at disse ikke i så høj grad har fået et friere skolevalg med lovændringen, fordi en stor andel af denne målgruppe også havde forholdsvis frie valgmuligheder før lovændringen. Endelig kan det på kort sigt være vanskeligt at kvantificere efterspørgslen efter frie grundskoler ud fra elevtallene, fordi en del frie grundskoler opererer med lange ventelister.

Evalueringen viser, at der er en meget udbredt opbakning til frit skolevalg blandt såvel etnisk danske som tosprogede forældre. Overordnet har såvel etnisk danske som tosprogede forældre også et forholdsvis godt kendskab til reglerne. Dog kunne det være relevant at øge bevidsthedsniveauet om muligheden for at vælge en skole i en anden kommune end bopælskommunen. Det flest forældre har en sikker viden om er, at forældre ikke behøver at kunne give en begrundelse for at vælge en anden skole end distriktsskolen, og det gælder både for etnisk danske og tosprogede forældre. Omvendt har det sværeste spørgsmål for forældrene været, at det ikke har nogen betydning for forældrenes rettigheder, om den ønskede folkeskole ligger i bopælskommunen eller ej. De tosprogede forældre har næsten en lige så god viden om frit skolevalg som de etnisk danske forældre.

Evalueringen viser i øvrigt, at der er forholdsvis mange parametre, som forældre tillægger stor betydning, når de skal vælge skole, men at det er undervisningens kvalitet, der tillægges betydning af flest forældre. Mange forældre tillægger også betydning til skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag. Disse kvalitative forhold om undervisningen tillægges betydning af langt flere forældre end skolens gennemsnitskarakterer. Dog lægger de tosprogede forældre mere vægt på gennemsnitskaraktererne end de etnisk danske forældre. Dette går igen i forhold til hvilke materialer forældrene læser forud for valget af en anden skole end distriktsskolen. En større andel af forældrene har undersøgt skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag (48%) end skolernes gennemsnitskarakterer (25%). Der er flere blandt de tosprogede forældre, der har opsøgt disse oplysninger end blandt de etnisk danske forældre. Forskellen er især stor i forhold til gennemsnitskaraktererne.

Forholdsvis mange forældre har valgt skoler til børnene med lavere tosprogsandele end distriktsskolen. Dette gør sig gældende for en større andel af de tosprogede forældre end blandt de etnisk danske forældre. De tosprogede forældre tillægger også andelen af tosprogede elever på skolen større betydning end det er tilfældet blandt de etnisk danske forældre.

For de fleste forældre (86%) har det ikke været forbundet med problemer at vælge en anden skole end distriktsskolen til deres barn. Undersøgelsen antyder dog, at en højere andel af de tosprogede forældre oplever problemer med at anvende frit skolevalg, end det er tilfældet blandt etnisk danske forældre, men forskellen er ikke statistisk signifikant. Nogle af de forældre, der har oplevet problemer, oplevede, at der ikke var plads på den skole, der var første prioritet, mens andre var utilfredse med forskellige aspekter af sagsbehandlingsprocessen.

Samlet set viser evalueringen således, at de tosprogede forældre har viden om og interesse for frit skolevalg, ligesom mange af de tosprogede forældre har præference for, at deres børn optages på skoler med en begrænset andel af tosprogede elever. De tosprogede forældres viden om og interesse for frit skolevalg er interessant, når det sammenholdes med evalueringens konklusion om, at tosprogede forældre er blandt dem, der især har fået et mere frit skolevalg gennem lovændringen.

Frit skolevalg og segregering

En række undersøgelser har vist, at frit skolevalg kan være en medvirkende faktor til at skabe segregering. Dette bekræftes overordnet af datamaterialet i denne evaluering, der viser en stærk sammenhæng mellem skolernes andele af tosprogede elever og skolernes evne til at tiltrække og fastholde elever.

Samtidig viser evalueringen dog, at den evaluerede lovændring hidtil ikke har bidraget til øget segregering. Det beregnede segregeringsindeks er således stabilt for perioden, og meget få kommunale skolechefer vurderer, at lovændringen har bidraget til øget segregering i forhold til tosprogede i kommunen. Det er endvidere et fællestræk for casekommunerne, at problemer med ubalancer i elevsøgningen vedrører en mindre andel af skolerne, og at problemerne primært er opstået før lovændringen.

Evalueringen rejser herefter spørgsmålet om, hvorfor lovændringen ikke medfører mere segregering, hvis frit skolevalg generelt antages at føre til segregering. Svaret er, at lovændringen effekt på antallet af optagne elever har været forholdsvis begrænset, og at lovændringen primært vurderes at have haft reel betydning for tosprogede elever og ressourcesvage elever. Casestudierne har således også vist, at lovændringen i nogle situationer har bidraget til at reducere segregeringsniveauet, men at det endnu er usikkert om denne kortsigtede effekt vil vare ved over en længere periode. Den lave segregering opstår ved, at elever fra skoler med 90-100% tosprogede elever i såkaldte ghettoområder optages på skoler med lavere andele af tosprogede elever i et randområde. Det afgørende på længere sigt er så, om det lykkes at fastholde de eksisterende ressourcestærke og etnisk danske elever på disse skoler i randområdet. Hvis disse eksisterende elever optages på andre skoler med meget lave andele af tosprogede elever, kan der være risiko for, at skolerne i randområdet ender i en negativ selvforstærkende spiral med stigende andele af ressourcesvage og tosprogede elever.

Sammenhængen mellem frit skolevalg og kommunernes arbejde med at modarbejde segregering

Evalueringen viser, at kun 28% af kommunerne har det som et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever. Næsten alle disse kommuner har tosprogsandele på over 10%, men mange af kommunerne med høje tosprogsandele svarer omvendt ikke i spørgeskemaet, at det er et vigtigt selvstændigt mål for dem at påvirke fordelingen af elever.

Endvidere viser analysen, at kommunerne kun i begrænset omfang anvender de redskaber, der er til rådighed for at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Redskaberne anvendes ikke overraskende primært i kommuner, der har fordeling af elever som et selvstændigt mål.

Over halvdelen af de kommuner, der arbejder aktivt for at påvirke fordelingen af elever angiver, at de mangler adgang til de relevante redskaber til at sikre dette. Der synes ikke at være en entydig sammenhæng mellem mere frit skolevalg og kommunernes mulighed for at påvirke fordelingen af tosprogede elever. 25% af kommunerne mener at deres mulighed for at modarbejde segregering er blevet mindre som følge af loven om mere frit skolevalg, men lige så mange er uenige heri. Blandt de redskaber der er til rådighed er det kun ændring af skoledistrikter, der tydeligt opfattes som mindre effektivt som følge af loven. Til gengæld har kommunerne fået mulighed for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til almindelige klasser på en anden skole end distriktsskolen. Det er stadig kun en begrænset del af kommunerne, der anvender denne mulighed.

Det er dermed reelt set meget få kommuner, der arbejder aktivt for at påvirke fordelingen af elever, og som samtidig angiver, at de mangler relevante redskaber hertil. En del af disse må ligeledes antages ikke på nuværende tidspunkt til fulde at anvende alle de til rådighed stående redskaber.

Evalueringsens analyser viser, at lov nr. 594 på den ene side kan anvendes som et effektivt fordelingsredskab, men også, at lov nr. 594 på den anden side ikke med ét slag og ureflektet løser de problemer, som det frie skolevalg giver. Det stiller store krav til den kommunale indsats at modvirke segregeringen med en type redskab uden – utilsigtet – at øge segregeringen med andre redskaber. Det er her vigtigt at være opmærksomme på sammenhængene mellem frit skolevalg, brugen af lov nr. 594 og virkningerne af sprogstimuleringen efter folkeskolelovens § 4a. En udbygget sprogstimulering kan således begrænse de fordelingsmæssige effekter af brugen af lov nr. 594.

En første anbefaling med hensyn til udviklingen af redskaber, der kan hjælpe til at forebygge segregering på landets folkeskoler, er et oplysningsarbejde om mulighederne i lovgivningen om frit skolevalg og mulighedernes fordele og ulemper. Dette kunne muligvis øge anvendelsen af de eksisterende redskaber i det tilfælde, hvor det er relevant. I forhold til en eventuel oplysningsindsats skal det bemærkes, at Undervisningsministeriet i 2007 har udgivet vejledningen, "Organisering af folkeskolens undervisning af tosprogede børn", som indeholder et afsnit om henvisning af tosprogede elever til andre skoler. Denne vejledning kan indgå i oplysningsindsatsen.

Rambøll Management vil derudover fremhæve to redskaber, som kunne bidrage til at modarbejde segregering. Begge redskaber handler om at give kommunerne større fleksibilitet til at danne skoledistrikter, der bedst muligt understøtter kommunens behov:

- Det ene forslag handler om at tillade store distrikter med flere skoler for at muliggøre en mere rimelig fordeling af elever.
- Det andet forslag er at muliggøre dannelsen af skoledistrikter, der ikke er geografisk sammenhængende, såkaldte "kludetæpper".

Reglerne om mellemkommunal afregning

Udgangspunktet i reglerne for mellemkommunal afregning er, at der indgås frivillige aftaler i mellem kommunerne om hvilke takster, der skal være gældende. Hvis der ikke indgås sådanne aftaler, er der tilbagefaldsregler i bekendtgørelsen for henholdsvis almindelig undervisning og specialundervisning.

Evalueringen viser, at de fleste kommuner vælger at indgå aftaler med hinanden eller også anvendes KL's vejledende takster over udgifter til elever i folkeskolen. Kun helt enkelte kommuner benytter lovens tilbagefaldsregler.

De fleste kommuner accepterer den økonomiske udligning mellem kommunerne, der følger af reglerne om mellemkommunal afregning, mens over halvdelen af kommunerne til gengæld er uenige eller helt uenige i, at der ingen større administrative problemer er forbundet med de mellemkommunale afregninger. Flere kommuner gør opmærksom på, at udvekslingen af elever over kommunegrænser kræver en del administrationstid. Et par kommuner gør opmærksom på, at de ville foretrække en fast mellemkommunal takst, da det kræver en del arbejde at indgå de frivillige aftaler mellem kommuner. Det er dog Rambøll Managements vurdering, at en sådan løsning vil kunne møde modstand hos en del andre kommuner, men det er ikke undersøgt i evalueringen.

Derudover har en enkelt påpeget, at det kun øger de administrative omkostninger, at taksterne er forskellige på SFO- og fritidsklubområdet, fordi de hører ind under henholdsvis folkeskoleloven og serviceloven.

Rambøll Management vurderer samlet set, at det ikke er muligt med evalueringens datagrundlag at identificere relevante forbedringsforslag til reglerne om mellemkommunal afregning, som med sikkerhed vil kunne møde væsentlig opbakning fra en bred vifte af kommuner.

3. Kommunernes regulering af frit skolevalg før og efter lovændringen

Selv om der er frit skolevalg, spiller kommunerne en rolle i forhold til, hvordan reglerne udmøntes. For eksempel spiller det en rolle i hvilket omfang kommunen ønsker at regulere det frie skolevalg gennem kapacitetsgrænser, samt hvilke kapacitetsgrænser der sættes.

Dette kapitel beskriver, hvordan kommunernes regulering af frit skolevalg har udviklet sig på baggrund af lovændringen. I afsnit 3.1 gives først et overblik over det samlede niveau af regulering, mens afsnit 3.2 går mere i dybden med udviklingen i kommunernes brug af kapacitetsgrænser. Endelig analyseres brugen af skoleledernes tidligere kompetence til at afvise optagelse af elever i afsnit 3.3.

3.1 Regulering af frit skolevalg generelt

Både før og efter lovændringen har kommunen adgang til at regulere det frie skolevalg gennem nogle instrumenter. Forud for lovændringen kunne kommunerne regulere det frie skolevalg gennem fastsættelse af kapacitetsgrænser for klasser, henvisning af visse grupper af elever og skolelederes vurderinger af pædagogiske hensyn. Med lovændringen forsvandt skolelederens kompetence til at afvise en elev af pædagogisk årsager, men kapacitetsgrænser og henvisning af visse elevgrupper kan fortsat anvendes til at regulere det frie skolevalg.

Skolecheferne er blevet bedt om at vurdere i hvilken grad valget af skole blev reguleret gennem de tilgængelige instrumenter henholdsvis før og efter lovændringen.

Tabel 3.1 I hvilken grad blev/bliver valget af skole i kommunen reguleret gennem et eller flere instrumenter?

	Respon-	Procent	Respon-	Procent
	denter		denter	
	Før lovændringen		Efter lovændringen	
I meget høj grad	4	4,0%	9	9,2%
I høj grad	26	26,3%	35	35,7%
I nogen grad	48	48,5%	40	40,8%
I mindre grad	11	11,1%	4	4,1%
Slet ikke	10	10,1%	10	10,2%
I alt	99	100,0%	98	100,0%

Anm.: Opgjort efter gamle kommuner.

Tabellen viser, at den største gruppe af kommuner både før og efter lovændringen svarer, at de i nogen grad regulerer valget af skole gennem sådanne instrumenter. Herudover er der en tendens til, at en større andel af kommunerne bruger mulighederne for at regulere valget af skole efter lovændringen.

Dette kan umiddelbart forekomme at være overraskende. Rambøll Management vurderer, at det skyldes en kombination af følgende tre forhold: A) Harmonisering af landkommunernes praksis til bykommune-praksis. B) Der

er færre instrumenter og så må kommunerne bruge dem i højere grad for at opnå samme styringseffekt. C) Det er nødvendigt at gribe ind for at bremse segregeringen.

De kommuner, der har svaret i høj grad eller i meget høj grad på, at de regulerer valget af skole er blevet bedt om at svare på, hvilke motiver reguleringen er baseret på. Kommuner kan eksempelvis regulere klassernes størrelse ud fra et pædagogisk ønske om optimale klassestørrelser og/eller ud fra et økonomisk ønske om at minimere antallet af oprettede klasser. Kommunernes svar fremgår af tabellen herunder.

Tabel 3.2. Hvad er/var kommunens primære motiver for denne regulering?

	I høj eller meget høj grad	I nogen eller mindre grad	Slet ikke	I alt	Antal	I høj eller meget høj grad	I nogen eller mindre grad	Slet ikke	I alt	Antal
	Før lovændringen					Efter lovændringen				
Pædagogiske motiver	64%	34%	3%	100%	30	53%	46%	2%	100%	44
Økonomiske motiver	73%	20%	7%	100%	30	71%	28%	2%	100%	44
Motiver om at påvirke fordelingen af tosprogede elever	20%	30%	50%	100%	30	18%	66%	16%	100%	44

Tabellen viser, at de fleste kommuner primært har fokus på økonomiske motiver, men at mange kommuner også har fokus på pædagogiske motiver.

Langt færre kommuner svarer generelt, at de har motiver om at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Der er dog sket en udvikling, hvor der efter lovændringen nu er en mindre andel af kommuner, der svarer, at de slet ikke har fokus på at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Det betyder ikke, at disse kommuner nu har et væsentligt fokus på fordelingsproblematikken, men at de er optaget af den i nogen grad eller mindre grad. Denne udvikling skal dog også tolkes ud fra, at der i mellemtiden er sket en strukturreform. En række landkommuner har således ikke haft behov for at fokusere på fordelingen af tosprogede elever, og disse landkommuner er nu ofte blevet sammenlagt med bykommuner, der i højere grad har fokus herpå. Udviklingen er således i højere grad udtryk for strukturændringer end på et forstærket fokus.

Et mere validt billede af kommunernes fokus på fordeling af tosprogede elever gennem regulering af frit skolevalg kræver, at vi zoomer nærmere ind på kommuner med høje andele af tosprogede elever.

Der er 14 kommuner i undersøgelsen med mindst 15% tosprogede elever. Tabellen herunder viser, hvordan disse kommuner fordeler sig i forhold til regulering af frit skolevalg efter lovændringen.

Tabel 3.3 Regulering af frit skolevalg efter lovændringen

	Antal svarende kommuner med mindst 15% tosprogede elever
Kommuner, der regulerer frit skolevalg med henblik på fordeling af tosprogede	4
Kommuner, der regulerer frit skolevalg af andre årsager	3
Kommuner, der ikke regulerer frit skolevalg i høj eller meget høj grad	7
I alt	14

Tabellen viser, at halvdelen af de 14 kommuner med mindst 15% tosprogede elever slet ikke regulerer frit skolevalg i høj eller meget høj grad. Af de 7 blandt disse 14 kommuner, der har bekræftet, at de regulerer det frie skolevalg har 4 af dem svaret, at reguleringen sker på baggrund af motiver om at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Med andre ord er det mindre end hver tredje af de 14 kommuner med mindst 15% tosprogede elever, der regulerer frit skolevalg med henblik på at få en mere jævn fordeling af tosprogede elever.

Tabellen viser, at kommunernes vægtning af de forskellige motiver er stort set uændrede i forhold til før lovændringen. Dog er der en lidt mindre andel, der lægger stor vægt på de pædagogiske motiver, hvilket kan skyldes, at skolelederen ikke længere har adgang til at afvise elever ud fra pædagogiske hensyn.

Kommunernes skolechefer er også blevet bedt om at give en overordnet vurdering af, hvordan kommunernes regulering af skolevalget er nu sammenlignet med før indførelsen af loven om mere frit valg.

Tabel 3.4 Hvordan er kommunens regulering af skolevalget reelt nu sammenlignet med før indførelsen af loven om mere frit valg?

	0-5% tosprogede elever	5-15% tosprogede elever	15-25% tosprogede elever	over 25% tosprogede elever	I alt
Mindre kommunal regulering af skolevalget nu	14%	14%	44%	20%	21%
Uændret regulering af skolevalget nu	86%	76%	11%	40%	60%
Mere kommunal regulering af skolevalget nu	0%	10%	44%	40%	19%
I alt	7	21	9	5	42

Tabellen viser, at over halvdelen af kommunerne har svaret, at kommunens regulering af skolevalget ikke har ændret sig som følge af lovændringen. Resten af kommunerne fordeler sig ligeligt i forhold til om de regulerer skolevalget mere eller mindre end før lovændringen. Samlet set har lovændringen således hverken medført mere eller mindre regulering end tidligere.

Når man ser på svarene fordelt efter kommunens andele af tosprogede elever, viser der sig imidlertid nogle interessante forskelle. Der er således en tendens til, at det især er kommuner med under 15% tosprogede elever, der har svaret, at reguleringen af frit skolevalg er uændret i forhold til tidligere.

Denne kontinuitet gælder i langt mindre grad for de 14 kommuner med over 15% tosprogede. Til gengæld er der her ikke en klar retning i, om de har svaret, at der er kommet mere eller mindre regulering af skolevalget nu. Seks kommuner har således svaret, at der er mere kommunal regulering af skolevalget end før lovændringen, mens fem kommuner har svaret, at der er mindre kommunal regulering nu.

En mulig tolkning af dette lidt komplekse mønster er, at de kommuner, der har svaret, at der samlet set er mindre kommunal regulering nu har hæftet sig ved, at skolelederne ikke længere kan afvise elever ud fra pædagogiske hensyn, mens de 6 kommuner der har svaret, at der er øget regulering måske svarer med udgangspunkt i, at de har indført lavere kapacitetsgrænser for deres skoler end tidligere. Dette mønster kan bekræftes delvist ved en nærmere analyse af kapacitetsgrænserne. Tre af de pågældende seks kommuner har således reduceret deres kapacitetsgrænse – i nogle tilfælde ganske mærkbart. I et tilfælde er kapacitetsgrænsen således reduceret fra lovens grænse på 28 elever til en grænse på 21 elever pr. klasse.

3.2 Regulering af frit skolevalg med kapacitetsgrænser

Kapacitetsgrænser har været anvendt som et instrument til at regulere det frie skolevalg såvel før som efter lovændringen. Det er primært hensyntagen til skolernes fysiske rammer og dermed i sidste ende økonomi, der er årsagen til, at det frie skolevalg reguleres med kapacitetsgrænser. Pædagogiske overvejelser om hensigtsmæssige klassestørrelser spiller dog også ind. Det er dog ikke på forhånd givet, at brugen af kapacitetsgrænser fortsætter som tidligere. Det skyldes, at dette instrument nu er kommunernes eneste adgang til at regulere det frie skolevalg.

Kommunerne fastsætter hvor mange elever, der må være i klasserne på skolerne, hvis frit skolevalg skal gælde. Mange kommuner har valgt en grænse på 24 elever, hvilket indebærer, at elever fra andre skoledistrikter, der i givet fald ville blive nr. 25 i klassen får afslag. En grænse på 24 elever indebærer, at der i løbet af skoleforløbet kan komme fire tilflyttere med krav om optagelse uden det behøver udløse en ekstra klasse på skolen. Hvis kommunen ikke formulerer en kapacitetsgrænse gælder folkeskolelovens kapacitetsgrænse på 28 elever pr. klasse.

Casestudierne viser endvidere at det ikke nødvendigvis var så afgørende at formulere formelle kapacitetsgrænser tidligere, da dette ikke var nødvendigt for, at skolelederne kunne afslå optagelse af elever, der ville medføre for store klasser. En forvaltningschef forklarer, at de i kommunen havde en tommelfingerregel om, at lederne ikke skulle sige ja til elever uden for distriktet, hvis det ville medføre klasser på mere end 24 elever, men at denne tommelfingerregel var uformel, og at den blev fleksibelt administreret af skolelederne.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, hvilke kapacitetsgrænser de havde forud for lovændringen og hvilke kapacitetsgrænser de har nu. Kommunernes svar fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.5 Kommunernes kapacitetsgrænser før og efter lovændringen

	Respon-	Pct.	Gns.	Min	Max	Respon-	Pct.	Gns.	Min.	Max.
	denter		græn-			denter		græn-		
Før lovændringen						Efter lovændringen				
Alle skolerne har samme kapacitetsgrænse: elever pr. klasse	42	43%	24,7	22	28	60	61%	24,8	18	28
Skolerne har forskellige kapacitetsgrænser, men elever pr. klasse er den mest almindelige kapacitetsgrænse i kommunen.	16	16%	24,2	20	26	9	9%	21,9	20	26
Kommunen har ikke defineret kapacitetsgrænser, men anvender folkeskolelovens grænse på 28 elever	40	41%	28,0	28	28	29	30%	28	28	28
I alt	98	100%	26,0	20	28	98	100%	25,5	18	28

Tabellen viser, at 41% af kommunerne inden lovændringen ikke havde formuleret kapacitetsgrænser, hvilket betyder, at de anvendte folkeskolelovens grænse på 28 elever. Dette tal er i 2007 til 30% af kommunerne, hvor den gennemsnitlige kapacitetsgrænse er 25,5 elever, hvilket udgør et gennemsnitligt fald på 0,5 elever i forhold til før lovændringen. Den laveste kapacitetsgrænse i 2007 er ifølge kommunernes svar på 18 elever pr. klasse.

Nedenstående tabel illustrerer de justeringer kommunerne har foretaget efter lovændringen i kapacitetsgrænserne.

Tabel 3.6 Forskel i kapacitetsgrænse sammenlignet med før lovændringen

	Antal kommuner	Andel
Et fald i kapacitetsgrænse på mere end 5 elever	6	6%
Et fald i kapacitetsgrænse på 4-5 elever	9	9%
Et fald i kapacitetsgrænse på 1-3 elever	16	16%
Uændret	38	39%
En stigning i kapacitetsgrænse på 1-3 elever	24	24%
En stigning i kapacitetsgrænse på 4-5 elever	5	5%
Total	98	100%

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 39% af kommunerne har samme kapacitetsgrænse som tidligere. 29% af kommunerne har i mellemtiden hævet kapacitetsgrænsen, mens 31% har sænket den. Som det fremgår, er de to grupper næsten lige store – dog er de gennemsnitlige nedsættelser lidt større end de gennemsnitlige stigninger, men der er tale om nuancer. Mange kommuner har således revideret deres kapacitetsgrænser, men altså uden at det er sket i en entydig retning.

Rambøll Management vurderer, at økonomiske prioriteringer kan bidrage til hævnninger i kapacitetsgrænserne, mens ønsker om at regulere frit skolevalg kan medføre lavere kapacitetsgrænser. En enkelt kommune har reduceret kapacitetsgrænsen fra 28 elever pr. klasse til 18 elever pr. klasse. Der er tale om en kommune med en moderat andel af tosprogede elever, men som har nabokommuner med betydeligt højere tosprogsandele. Det kunne derfor være en hypotese, at grænsen er sat så lavt med henblik på at begrænse antallet af elever fra nabokommunen.

Endvidere er der med kommunalreformen sket en række kommunesammenlægninger og harmoniseringer af kapacitetsgrænser mellem kommuner. Undersøgelsen indeholder således flere eksempler på, at landkommuner, der tidligere anvendte lovens grænse på 28 elever, har sænket deres kapacitetsgrænse meget i forbindelse med kommunesammenlægningen, hvor den dominerende bykommune havde en kapacitetsgrænse på typisk 24 elever.

Evalueringen viser, at der er enkelte eksempler på, at kommunerne har reduceret kapacitetsgrænserne med henblik på at skabe en jævn fordeling af elever, men det overordnede billede er, at de fleste kommuner ikke har reduceret kapacitetsgrænserne for reelt at forhindre brugen af frit skolevalg.

I forbindelse med casestudierne har flere interviewpersoner dog påpeget nogle problemstillinger forbundet med, at reguleringen af det frie skolevalg nu så entydigt er knyttet til kapacitetsgrænserne. En væsentlig del af dette er behandlet i afsnit 3.3 om afvisninger af pædagogiske årsager, men der er også nogle der efterlyser bedre reguleringsmuligheder for optag i løbet af skoleåret, jf. forslaget herunder.

Forslag: Mulighed for fastlagte optagelsesdatoer

En skole oplever, at der løbende i skoleåret kommer nye elever til skolen via det frie skolevalg. Skolen finder den løbende tilstrømning uhensigtsmæssig. Dels vurderer skolen, at det er tilfældigt, hvem der optages i forhold til hvem der er den første der spørger efter en anden elev har forladt skolen. Dels giver den løbende elevtilstrømning uro i klasserne og manglende tid til at planlægge en god skolestart. Ifølge skolen kunne man fx definere fire startdatoer pr. år med en tilknyttet ansøgningsfrist.

Forslaget er stillet af en meget efterspurgt skole, og caseinterviewene indikerer, at det er meget få skoler, der er så efterspurgte, at de oplever ovennævnte problem. Udover forslagsstilleren har en skole yderligere støttet tanken i interviewene, men hovedparten af de interviewede skoler har ikke set et behov for en sådan mulighed.

Herudover har en meget efterspurgt skole efterlyst muligheden for at optage forældre på en venteliste til skolen i løbet af skoleåret, da skolelederen mente, at dette var ulovligt. Lederen er frustreret over, at de ledige pladser, der opstår i løbet af skoleåret ikke kan blive fordelt mere optimalt ud fra saglige kriterier, men at fordelingen er afhængig af, hvem der lige ringer, når der netop er opstået en ledig plads på skolen. Undervisningsministeriet oplyser imidlertid, at det er lovligt at oprette ventelister over forældre, så optagelsen af elever i løbet af skoleåret kan ske efter samme principper som ved skolestart.

3.3 Afvisninger af pædagogiske årsager

Indtil lovændringen i 2005 havde skolelederne adgang til at afvise ansøgere på baggrund af pædagogiske hensyn. Denne mulighed blev ophævet med lovændringen, og dette er nok den regelændring, som har udgjort den væsentligste forskel i forhold til tidligere.

3.3.1 Skoleledernes praksis i forhold til afvisninger af pædagogiske årsager før lovændringen

Det er ikke muligt at kvantificere præcist, i hvilket omfang skolelederne har benyttet denne mulighed, da dette ikke har været registreret. Der er dog ingen tvivl om, at muligheden reelt har været benyttet en del. Flere af de interviewede skoleledere på skoler i storbyer med nettotilstrømning af elever giver udtryk for, at de årligt afviste omkring 5-15 elever på denne baggrund, mens vi også har talt med skoler i landområder, hvor de ikke afviste nogen ansøgere de fleste skoleår.

I spørgeskemaundersøgelsen er skolecheferne blevet bedt om at oplyse, hvor mange elever der blev afvist i skoleåret før lovændringen på baggrund af pædagogiske vurderinger. Endvidere er de blevet bedt om at angive, hvor sikkert deres svar er.

Tablet 3.7 Hvor mange elever blev afvist i skoleåret 2004/05 på baggrund af en pædagogisk vurdering af barnet?

	Respondenter	Procent
0-9 elever	27	64%
10-19 elever	8	19%
20-29 elever	1	2%
30-39 elever	0	0%
40-49 elever	1	2%
50-59 elever	0	0%
60-69 elever	1	2%
70-79 elever	0	0%
80-89 elever	0	0%
90-99 elever	0	0%
Mere end 100 elever	4	10%
I alt	42	100%

Tablet 3.8 Hvor mange elever blev afvist i skoleåret 2004/05 på baggrund af en pædagogisk vurdering af barnet?

	Respondenter	Procent
Sikker registrering	3	7%
Forholdsvist sikkert skøn	20	48%
Forholdsvist usikkert skøn	19	45%
I alt	42	100%

To ud af tre kommuner har svaret, at de vurderer, at under 10 elever fik afslag på denne måde i skoleåret 2004/05, mens hver femte kommune vurderer, at 10-19 elever fik afslag af skolelederen ud fra en pædagogisk be-

grundelse. Herefter er der et stort spring op til de fire kommuner, der vurderede, at der er afvist over 100 elever på dette grundlag i skoleåret. De fire kommuner repræsenterer alle storbyer med forholdsvis høje andele af tosprogede elever. Evalueringen viser også, at kommunerne har begrænset dokumentation for den tidligere praksis. Kun tre kommuner har svaret, at de har sikre registreringer af denne praksis, og disse har alle svaret 0-9 elever.

Undersøgelsen indikerer således, at det især er i storbyerne muligheden har været aktivt anvendt, hvilket videre kan hænge sammen med, at det er her frit skolevalg er mest udbredt. Casestudierne viser, at storbyernes situation er speciel, dels på grund af korte afstande mellem alternative skoler, dels fordi der her er større segregeringstendenser end i resten af landet.

Ifølge vores interview foregik skoleledernes praksis ofte sådan, at en skoleleder, der modtog en henvendelse om optagelse fra en elev, rettede telefonisk henvendelse til skolelederen fra den skole, som eleven i forvejen gik på. Der foregik så her ofte en drøftelse af elevens situation, og hvilken skole det var mest hensigtsmæssigt for eleven at gå på. Ifølge interviewene talte man sig ofte frem til en fælles bedste løsning, og i mange situationer indgik forældrene ifølge skolelederne også i disse drøftelser. Ofte endte dialogen med en beslutning, som såvel begge skoleledere som forældrene var tilfredse med ifølge skolelederne - vi har desværre ikke adgang til forældrenes version af forløbene. Da skolelederne havde beslutningskompetencen i forhold til at optage barnet, var forældrene nødsaget til at indgå i en sådan dialog, og dialogen er således ikke foregået på baggrund af ligeværdige magtpositioner.

Det forhold, at der foregår en uformel dialog mellem forældre og skoleleder i forbindelse med anmodningen om optagelse på skolen, betyder, at det er vanskeligt entydigt at afgøre, hvornår der er tale om, at skolelederen har givet et afslag i retslig forstand. I situationer, hvor dialogen ender i enighed mellem skolelederen og forældrene, vil ingen af parterne formentligt opleve, at skolelederen har givet et afslag – hvilket vel heller ikke kan siges at være tilfældet. I praksis vurderer Rambøll Management dog, at der har været tale om et kontinuum mellem formelle afslag og situationer, hvor forældrene ender med ikke at søge om, at eleven optages på skolen. Dette kontinuum inkluderer en stor gråzone, hvor skolelederen ikke har givet forældrene afslag, men udøvet nogen grad af direkte eller indirekte påvirkning af forældrene.

Mange af skolelederne beskrev, at afgørelserne blev truffet i samarbejde mellem de to relevante skoler. Indholdet af disse drøftelser kunne eksempelvis være, at eleven vil få størst udbytte af at blive på den nuværende skole, hvor der fx kun er 18 elever i klassen, mens der er 23 elever i klassen på den skole, som eleven søger hen til. Det kunne også være et spørgsmål om, hvilken skole der bedst kunne imødekomme barnets eventuelle særlige behov for undervisning. Nogle elever søger hen til en anden skole, fordi de har haft dårlige relationer til lærere eller andre elever, og i de tilfælde har skolelederne drøftet, hvorvidt det var relevant at søge problemet løst på den eksisterende skole, eller om det ville være bedre for barnet at få mulighed for en ny start. Dette var således også en måde at forebygge, at elever kunne foretage meget hyppige skoleskift.

Endelig har mange skoleledere meget ofte nævnt hensynet til den klasse, hvori eleven er givet fald skulle optages. Her har skolelederne lagt vægt på, om klassen kunne betegnes som velfungerende og stabil. Ifølge mange skoleledere udgør det en væsentlig forstyrrelse af den sociale orden i en klasse, når der optages nye elever.

Nærmere adspurgt viser det sig dog, at der er forskel på, hvor gnidningsfrit samarbejdet mellem skolerne har fungeret. Flere af skolerne med nettofraflytning har således givet udtryk for, at de primært hørte fra skolelederne på tilflytterskolen, når det var ressourcetsvage elever herunder ofte tosprogede elever, der søgte om optagelse. I praksis vidner interviewene om, at skoleledernes kompetence til at træffe afgørelsen skabte eksplicite eller implicite spændinger mellem en række skoler. En skoleleder med stor fraflytning fra skolen beretter eksempelvis om, at naboskolen afviste at optage en elev i 5. klasse med henvisning til, at den 5. klasse havde behov for ro i en periode, men at samme naboskole uden videre optog en anden og mere ressourcestærk elev fra skolen uden senere i samme klasse.

I en forholdsvis stor del af interviewene med skolelederne er det kommet frem, at det primært er ressourcetsvage elever og primært tosprogede elever, der er blevet afvist optagelse på baggrund af pædagogiske vurderinger. Det har været tydeligt i flere interview, at "hensynet til klassen", som eleven skal indgå i, har haft en social asymmetri, der betød, at de ressourcestærke elever i højere grad end de ressourcetsvage elever har haft adgang til at benytte frit skolevalg. Denne slagside er ikke ensbetydende med, at den enkelte skoleleder ikke har været saglig i sine pædagogiske vurderinger. En skoleleder forklarer fx følgende: *"Der er nogle børn, som fungerer godt i enhver klasse, og som kan være med til at løfte klassen både fagligt og socialt. Det er klart, at det ikke giver pædagogiske betæneligheder at have sådanne børn på skolen. Omvendt var vi nogle gange nødt til at sige nej til børn, der havde haft det svært på den tidligere skole ud fra en vurdering af, at den relevante klasse vedkommende skulle ind i var for sårbar til at rumme en sådan elev."* Forvaltningerne har oplevet praksissen mere på afstand, da de typisk ikke har været involveret i de enkelte sager, men forvaltningernes oplevelser underbygger den beskrevne praksis.

De interviewede skoleledere beklager generelt, at de med lovændringen ikke længere har mulighed for at afvise elever af pædagogiske hensyn. Det er primært tre argumenter Rambøll Management har mødt hos skolelederne i relation hertil:

- Skolelederne kan ikke *længere beskytte særligt sårbare klasser* mod at skulle optage nye elever, som kan forårsage ustabilitet og uro i klassen. Ifølge skolelederne kan en klasse være sårbar af mange forskellige årsager, og det er her en fordel at undgå introduktionen af nye elever.
- Skolelederne har nu ikke et redskab til at afvise elever, der ud fra en pædagogisk vurdering har bedst af at søge eventuelle problemer løst på den eksisterende skole, herunder afvise de såkaldte *"skolezapper"*. Flere skoleledere oplever, at lovændringen understøtter en samfundsmæssig individualisering og forbrugertilgang til folkeskolen, hvor man bare skifter skole (eller truer hermed), hvis man oplever det mindste problem.
- Endeligt har nogle skoleledere argumenteret for, at det er naturligt at give skolelederne denne kompetence, så skolelederen har mulighed for at *tage ansvar for eleverne på sin egen skole*. Ifølge argumentationen er det vanskeligt for en skoleleder at tage ansvar for børn, som skolelederen vurderer ikke passer ind på skolen.

Der er en væsentlig opbakning blandt skolelederne til især de to førstnævnte argumenter, som også møder bred forståelse i forvaltningerne. De to sidstnævnte argumenter blive analyseret nærmere i det følgende.

Forekomst af skolezappere

I forbindelse med problemstillingen omkring skolezappere er det dog værd at bemærke, at ingen af de skoleledere der blev interviewet i forbindelse med denne undersøgelse mente, at fænomenet med zappere generelt er et meget udbredt problem. Det handler om meget få elever, der flytter skole gentagne gange inden for en kort periode, da forældrene generelt tager skoleskift meget alvorligt om end enkelte skoleledere peger på, at problemet synes at være svagt stigende. Der er dog ingen af de interviewede, der fører statistik herover, så det er ikke muligt at dokumentere problemets præcise omfang. Selv om skolezapping synes at forekomme forholdsvis sjældent oplever skolelederne, at det i de konkrete tilfælde er et problem for den pågældende elev, da hyppige skoleskift ikke løser elevens problem, ligesom det skaber uro i de berørte klasser, at der kommer elever til klassen, som kun bliver der en kort periode.

Forvaltningernes svar på spørgeskemaundersøgelsen underbygger overordnet billedet af, at skolezappingen er øget efter lovændringen, idet 41% har erklæret sig enig i, at lovændringen har ført til et øget antal elever, der zapper mellem skoler. Samtidig er der kun en enkelt respondent, der har erklæret sig "meget enig". Dette indikerer, at skolezapping ikke er en problemstilling, der står meget højt på kommunernes dagsordener.

Tabel 3.9 Loven om frit valg har ført til et øget antal elever, der zapper mellem skoler

	Respondenter	Procent
Meget enig	1	2%
Enig	17	41%
Hverken enig eller uenig	8	19%
Uenig	12	29%
Meget uenig	3	7%
Ved ikke	1	2%
I alt	42	100%

Evalueringen viser, at en række ressourcetsvage elever og tosprogede elever har fået adgang til frit skolevalg. Det er primært positivt i evalueringens perspektiv, men en uintenderet effekt er så, at en mindre del af denne gruppe bruger det frie skolevalg på en uhensigtsmæssig måde ved at skifte skole meget hyppigt.

Skolelederens ansvar for egen skole

Som nævnt har nogle skoleledere argumenteret for, at skolelederne igen bør have kompetencen til at afvise elever fra andre distrikter, så skolelederen har mulighed for at tage ansvar for eleverne på sin egen skole. Rambøll Management vurderer dog, at rationalet bag dette argument er tvivlsomt. Skolerne har jo pligt til at optage alle elever fra skolens eget distrikt, og her har skolelederen således heller ikke mulighed for at afvise elevens optagelse på skolen på baggrund af en pædagogisk vurdering. Hvis den pædagogiske vurdering handler om, at barnet har behov for særlige tilbud i relation til specialundervisning eller sprogstøtte, rummer lovgivningen allerede muligheder for, at disse elever kan henvises til skoler, der bedre kan imødekomme elevens behov herfor.

Argumentet om, at skolelederne skal kunne tage ansvar for deres egen skole er dog også blevet vendt på hovedet af en enkelt skoleleder. Skolelederen

oplevede forud for lovændringen, at lærerne kunne opleve nye elever som "besværlige", hvis de var ressourcetsvage. Han opfattede således et pres på ham fra lærerne om ikke at optage for mange af sådanne elever på skolen. Med de nye regler om mere frit skolevalg oplevede han imidlertid, at dette pres fra lærerne forsvandt, fordi skolelederne ikke længere har mulighed for at afvise elever ud fra pædagogiske vurderinger.

3.3.2 *Skoleledernes rolle i forhold til pædagogiske vurderinger efter lovændringen*

Skolelederne har som nævnt ikke længere lov hjemmel til at afvise elever på baggrund af en pædagogisk vurdering. Det betyder dog ikke, at skoleledernes rolle nødvendigvis er helt udspillet i forhold til anvendelsen af frit skolevalg - skoleledernes nye rolle hviler dog på et mere uformelt grundlag. Det er stadig meget almindeligt, at skolelederne tager et møde med forældre, der anmoder om at få deres barn optaget på skolen, hvor parterne præsenterer sig over for hinanden, ligesom de drøfter baggrunden for ønsket om at skifte skole.

I denne dialog giver skolelederne ifølge nogle interview med skoleledere og skolechefer ofte forældrene en vis pædagogisk baseret rådgivning om, hvad der vil være bedst for barnet. I nogle situationer rådgiver skolelederne forældrene til ikke at gennemføre det ønskede skoleskifte, men gør opmærksom på, at det naturligvis er op til forældrene at beslutte. En skolechef uddyber det på den måde, at *"det kan være svært som forældre at stå fast på et skoleskifte, hvis der står en erfaren skoleleder og siger, at det vil skade barnets interesse"*.

Selv om skolelederne således i nogle tilfælde reelt stadig spiller en rolle i forbindelse med frit skolevalg, er det dog Rambøll Managements vurdering på baggrund af interviewene, at denne rolle er blevet betydeligt mindre end tidligere. Selv om der stadig er dialog om baggrunden for ønsket om at skifte skole, så viser interviewene at de relative magtpositioner mellem skoleledere og forældre er forskudt som følge af lovændringen. Skolelederne er således bevidste om, at de i sidste ende skal optage barnet, og at der derfor er grænser for, hvor stærkt de kan tillade sig at fremføre argumentationen. Omvendt er mange forældre - ifølge interview med skolelederne - også bevidste om, at de har et retskrav om, at barnet kan optages på skolen, og mange forældre er således ikke åbne for dialog om beslutningen.

Endelig skal det nævnes, at Rambøll Management i forbindelse med evalueringen har talt med to skoleledere, som giver udtryk for, at de stadig afviser elever på baggrund af pædagogiske hensyn. Dvs. at de ikke har ændret deres praksis i forbindelse med lovændringen. I det ene tilfælde var skolelederen ikke opmærksom på, at der var sket en lovændring. I det andet tilfælde ignorerede skolelederen lovændringen, fordi vedkommende var uenig i lovændringens intentioner.

3.3.3 *Sammenfatning om afvisninger af pædagogiske hensyn samt nogle fremadrettede forslag*

Evalueringen viser, at det er svært at opgøre omfanget af disse afvisninger, da det har været en forholdsvis udbredt praksis uden at kommunerne har et overblik herover.

Fjernelsen af skolelederens kompetence til at give afslag til elever, der søger om optagelse via det frie skolevalg er det element i lovændringen, der har haft de mest vidtgående virkninger. Evalueringen viser, at det tidligere primært var relativt ressourcetsvage elever og tosprogede elever, der blev afvist

af skolelederne, og dermed kan det konkluderes, at det primært er disse grupper, der har fået et mere frit skolevalg med lovændringen.

Afskaffelsen af skolelederens adgang til at give afslag har imidlertid også haft to uønskede negative effekter: 1) At skolelederne ikke længere kan medvirke til at forebygge skolezapping, samt 2) at skolelederne ikke kan beskytte sårbare klasser.

I dette afsnit undersøger vi, hvilke alternative muligheder der er for at løse disse to problemstillinger. I undersøgelsen har vi endvidere fokus på, om det kan sikres, at sagsbehandlingen sikrer upartiske vurderinger af ansøgningerne, samt at ordningen forbliver så administrativt enkel som mulig.

I forbindelse med evalueringens eksplorative fase og caseinterviewene har Rambøll Management indsamlet forskellige forslag til mulige lovændringer i forhold til pædagogiske vurderinger. Forslagene er udviklet i dialog mellem Rambøll Management og casekommunernes forvaltninger og skoleledere. I de enkelte interview har der endvidere været drøftelser af de forventede virkninger af forslag udviklet tidligere i evalueringsprocessen. Analysen i det følgende baserer sig på evalueringens resultater samt indholdet af disse drøftelser. Da udviklingen af forslag er sket som en løbende proces, har det ikke været muligt at drøfte alle forslag systematisk med alle kommuner.

Følgende forslag relaterer sig her til muligheden for at afvise elever af pædagogiske årsager:

Tidligere ordning med skolelederkompetence til at give afslag af pædagogiske årsager

Det er blevet foreslået af flere skoleledere i forbindelse med interviewene, at skoleledernes tidligere adgang til at give afslag genindføres. Skolelederne havde tidligere mulighed for at afvise anmodninger fra forældre uden for skolens distrikt. § 36, stk. 3 i folkeskoleloven var tidligere affattet på følgende måde: *"Forældrene har krav på, at deres barn optages i en skole i kommunen uden for distriktet, hvis skolen erklærer sig villig hertil, og det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2."*

Give skoleledere kompetence til pædagogisk begrundede afslag, men stille krav om udarbejdelse af bedre dokumentation til forvaltningen

Det er i nogle af caseinterviewene blevet indvendt mod den tidligere lovgivning, at den ikke i tilstrækkeligt omfang har sikret elevernes retsstilling mod eventuelle usaglige hensyn fra skolelederne. Samtidig erkendes det, at det i nogle situationer kan være relevant at give afslag af pædagogiske hensyn, og at skolelederen har det bedste vidensgrundlag til at foretage disse pædagogiske vurderinger. Tankegangen i forslaget er således at stille større dokumentationskrav til skolelederen i forbindelse med afslag med henblik på at sikre afgørelserne mod vilkårlighed.

Forvaltningen gives kompetence til afslag efter vurdering fra PPR

En mere forpligtende variant af ovennævnte forslag er, at forvaltningen træffer afgørelsen om en eventuel afvisning af pædagogiske årsager på baggrund af skolelederens indstilling herom vedlagt en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Mulighed for afslag, hvis eleven har benyttet frit skolevalg tidligere inden for samme skoleår

Under evalueringen er der formuleret et forslag om at formulere en præcis grænse for hyppigheden af skoleskift med henblik på at forebygge skolezapning. Forslaget indebærer ikke, at elever automatisk får afslag på at skifte skole, hvis de falder for kriteriet, men alene, at den kompetente myndighed får *mulighed* for at give disse elever afslag.

Mulighed for at frede en sårbar klasse i eksempelvis et halvt år ad gangen

Det fremgik af caseinterviewene, at det var meget udbredt at henvise til, hvor sårbar klassen er, som eleven i givet fald skulle optages i. Det kan eksempelvis skyldes perioder med stor elevudskiftning eller mere kvalitative årsager til dårligt fungerende klasser. Der var et udbredt ønske om, at der skal kunne tages hensyn til sådanne klasser, hvilket den nuværende lovgivning ikke rummer mulighed for. Hvis dette ønske skal imødekommes på en måde, der samtidig sikrer en saglig og lige sagsbehandling af ansøgere til skolen, er et forslag at give kommunale forvaltninger mulighed for at lukke specifikke klasser for elevtilgang i en periode efter indstilling fra skolelederen. Det kunne overvejes at inkludere et krav om en redegørelse for klassens problemer samt hvordan skolen vil sikre problemet løst.

Rambøll Management har på baggrund af caseinterviewene foretaget en overordnet vurdering af forslagernes forventede virkninger ud fra følgende kriterier:

- Forslaget er effektivt til at forebygge nogle elevers zapning mellem skoler.
- Forslaget er effektivt til at beskytte sårbare skoleklasser.
- Forslaget sikrer upartiske og saglige vurderinger af alle, der søger om optagelse på en anden skole end distriktsskolen.
- Forslaget er enkelt at administrere for de kommunale forvaltninger og skolerne.

Resultatet af disse overordnede vurderinger fremgår af tabellen nedenfor. Tabellen viser, at der ikke er et forslag, som entydigt opfylder alle kriterier på samme tid. Det indebærer, at det er nødvendigt at foretage en afvejning mellem de forskellige hensyn.

Tabel 3.10. Rambøll Managements konsekvensvurderinger af fem forslag

	Evne til at forebygge skolezapning	Evne til at beskytte sårbare klasser	Sikring af upartiske vurderinger	Administrativt enkelt
Tidligere ordning med skolelederkompetence til at give afslag af pædagogiske årsager	+++	+++	+	+++
Tidligere ordning, men med krav til skoleleder om bedre dokumentation	+++	+++	++	++
Forvaltningen gives kompetence til afslag efter vurdering fra PPR	+++	+++	+++	+
Mulighed for afslag, hvis eleven har benyttet frit skolevalg tidligere inden for samme skoleår	++	+	+++	+++
Mulighed for at frede en sårbar klasse i et halvt år ad gangen	+	+++	+++	++

Anm. +++: Forslaget opfylder i høj grad kriteriet. ++: Forslaget opfylder i nogen grad kriteriet. +: Forslaget opfylder ikke kriteriet.

4. Brugen af frit skolevalg

Kapitel 3 viste blandt andet, at skolelederne ikke længere giver formelle afslag til ansøgere på baggrund af pædagogiske hensyn samt at en række kommuner har indført lavere kapacitetsgrænser end tidligere. Analysen viste, at dette primært skabte mere frit skolevalg for ressourcetsvage elever og tosprogede elever.

I dette kapitel undersøges det, om der rent faktisk er sket en øget brug af frit skolevalg, ligesom forældrenes viden om og brug af reglerne undersøges fra afsnit 4.2.

4.1 Udviklingen i brugen af frit skolevalg

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, hvor mange elever, der samlet set går på en folkeskole uden for deres skoledistrikt, og som ikke er blevet henvist til skolen. Kommunerne blev bedt om at afgive denne oplysning for hvert af skoleårene fra 2003/04 til 2006/07. Kommunerne havde mulighed for at angive i hvilket omfang deres svar byggede på registreringer eller skøn, og i givet fald om de betragter deres skøn som sikkert eller usikkert.

9 kommuner har angivet, at de har svaret på baggrund af registrering eller et forholdsvist sikkert skøn. For en af kommunerne er antallet af elever, der gør brug af frit skolevalg så godt som uændret over perioden. De resterende 8 kommuner deler sig i to lige store grupper i forhold til om brugen af frit skolevalg er stigende eller aftagende.

Herudover har 8 kommuner svaret på baggrund af forholdsvist usikre skøn. Disse kommuner giver også et lidt grumset billede, idet niveauet er nogenlunde uændret for fire af kommunerne, mens tre kommuner oplever stigende tendenser i brugen af frit skolevalg og en enkelt oplever et aftagende brug af frit skolevalg.

Ovenstående talmateriale giver således ikke grundlag for, at der kan træffes sikre konklusioner om udviklingen i brugen af frit skolevalg. Dels er der et stort antal kommuner, der har undladt at svare på spørgsmålet, dels har mange af de svarende kommuner angivet, at tallene er baseret på forholdsvist usikre skøn.

Rambøll Management vurderer derfor, at det her er mere relevant at basere evalueringen af frit skolevalg på skolechefernes vurderinger af udviklingen siden 2005. Det er vores erfaring fra de kvalitative interview, at skolecheferne giver udtryk for at have et vist overblik over eller fornemmelse af udviklingen i relation til frit skolevalg. Det er ikke et optimalt analysegrundlag, men det er den bedst mulige eksisterende datakilde.

Resultatet af skolechefernes vurderinger fremgår af tabellen herunder.

Tabel 4.1. Kommunale skolechefers vurderinger af udviklingen i forhold til frit skolevalg efter lovændringen

	Stærkt stigende	Svagt stigende	Uændret	Svagt faldende	Stærkt faldende	Kommunen har intet skøn herom	I alt
Antallet af elever i kommunen, der søger anden folkeskole i kommunen end distriktsskolen siden lovændringen i 2005	9%	38%	49%	0%	0%	4%	100%
Antal elever, der optages på en anden folkeskole end distriktsskolen (eksklusiv henviste elever)	7%	41%	43%	5%	0%	5%	100%
Andel elever, der optages på en anden folkeskole end distriktsskolen (eksklusive henviste elever) i forhold til elever, der søger herom	7%	23%	52%	7%	0%	11%	100%
Antallet af elever i kommunen, der vælger at gå på frie grundskoler eller efterskoler	0%	30%	57%	11%	0%	2%	100%

Tabellen viser, at der ikke er sket større udsving i anvendelsen af frit skolevalg siden 2005 for omkring halvdelen af kommunerne. Blandt den halvdel af kommunerne, der ikke har svaret "uændret" ovenfor, svarer de fleste kommuner, at der er sket en svag stigning i forhold til de forskellige målepunkter. Det vil sige, at der kan konstateres svage stigninger i brugen af frit skolevalg – både i forhold til interessen for at søge en anden skole og i forhold til antal optagne elever på andre skoler end distriktsskolen. Der er også en tendens til, at en stigende andel af ansøgerne bliver optaget på den ønskede skole.

Overordnet kan tabellen tolkes sådan, at der er tendenser til, at frit skolevalg er blevet hyppigere anvendt i en række kommuner siden lovændringen i 2005, og at der er sket en udvikling i såvel forældrenes interesse for frit skolevalg som skolernes praksis i forhold til at optage skoleeleverne.

Valg af skole uden for bopælskommunen

Som led i lovændringen fik forældre som noget nyt en ret til at få deres børn optaget på skoler uden for deres egen bopælskommune, hvis der er plads på skolen.

I den forbindelse bad vi kommunerne om at vurdere udviklingen i antallet af elever fra andre kommuner, der går på en folkeskole i kommunen. Kommunernes svar fremgår af tabellen herunder.

Tabel 4.2. Kommunale skolecheferes vurderinger af udviklingen i antallet af elever fra andre kommuner, der går på en folkeskole i kommunen

Stærkt stigende	Svagt stigende	Uændret	Svagt faldende	Stærkt faldende	Kommunen har intet skøn herom	I alt
7%	36%	50%	0%	0%	7%	100%

Tabellen viser, at halvdelen af kommunerne ikke oplever nogen væsentlig ændring i forhold til antallet af elever fra andre kommuner. Herudover vurderer 43%, at antallet af elever har været stigende – de fleste har dog valgt at svare, at det er svagt stigende - mens 7% ikke har haft mulighed for at svare. Ingen kommuner har vurderet, at antallet af elever fra andre kommuner er faldende, selv om en casekommune vurderede, at dette var tilfældet i nogle kommuner på grund af, at antallet af kommuner er blevet reduceret i perioden på grund af strukturreformen.

Resultaterne indikerer, at de nye regler er implementeret og bruges efter hensigten.

Frie grundskoler og efterskoler

Det har været Rambøll Managements hypotese, at folkeskolen som helhed ville opnå en forbedret konkurrencekraft i relation til frie grundskoler som følge af lovændringen. Tankegangen i hypotesen har været, at når en række forældre alt andet lige har kunnet vælge mellem en bredere vifte af folkeskoler end tidligere, er sandsynligheden alt andet lige større end tidligere for, at de kan finde en folkeskole, der imødekommer deres behov. Hypotesen synes dog ikke at kunne bekræftes af tabel 4.2 ovenfor, idet der ifølge 30% af kommunerne er en svag tendens til stigning i antallet af elever, der vælger at gå på en fri grundskole, mens 57% svarer, at søgningen til de fri grundskoler er uændret.

Skolecheferne er også blevet bedt om at vurdere, om de er enige i, at lovændringen får flere forældre til at vælge en anden folkeskole frem for en privatskole til deres børn. Kommunernes svar fremgår af tabellen herunder.

Tabel 4.3 Nedenfor vil vi bede dig angive, i hvilket omfang du er enige i en række udsagn om loven om mere frit skolevalg? - Loven om frit valg får flere forældre til at vælge en anden folkeskole frem for en privatskole

	0-5% tosprogede elever	5-15% tosprogede elever	15-25% tosprogede elever	over 25% tosprogede elever	I alt
Meget enig	0%	0%	0%	0%	0%
Enig	14%	14%	0%	60%	17%
Hverken enig eller uenig	29%	29%	56%	0%	31%
Uenig	29%	29%	22%	20%	26%
Meget uenig	0%	5%	0%	0%	2%
Ved ikke	29%	24%	22%	20%	24%
I alt	7	21	9	5	42

Tabellen viser, at kun 17% af kommunerne erklærer sig enige eller meget enige i denne hypotese, hvilket i øvrigt er uafhængigt af kommunens andel af tosprogede elever.

Udviklingen kan også illustreres ved at analysere nedenstående tabel, der viser udviklingen i elevtal for folkeskoler og frie grundskoler (ekskl. efterskoler).

Tabel 4.4 Udviklingen i andele af grundskoleelever på frie grundskoler

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Folkeskoler	551.205	560.524	573.377	583.256	591.884	596.581	596.303	595.573
Frie grundskoler	75.781	77.593	80.111	82.792	86.050	88.463	90.832	92.090
Andel elever på frie grundskoler	12,1%	12,2%	12,3%	12,4%	12,7%	12,9%	13,2%	13,4%

Kilde: UNI•C Statistik & Analyse

Tabellen viser, at andelen af elever, der går på en fri grundskole er jævnt stigende i perioden, og at denne stigning fortsætter efter lovændringen, selv om det er en forholdsvis kort periode efter lovændringen at vurdere effekterne på baggrund af.

Rambøll Management kan se forskellige mulige forklaringer på, at søgningen fortsat stiger til de frie grundskoler på trods af lovændringen om mere frit skolevalg.

- For det første kan den ønskede virkning lade vente på sig, så virkningen først viser sig i de kommende år. Det vurderer vi dog ikke umiddelbart er den mest sandsynlige forklaring i lyset af nedenstående forklaringsmuligheder.
- En anden mulighed er, at den primære målgruppe for frie grundskoler ikke oplever at have fået et friere skolevalg, fordi en stor andel af denne målgruppe også havde forholdsvis frie valgmuligheder før lovændringen. Casestudierne indikerer således, at det ofte er forholdsvis ressourcestærke elever, der vælger frie grundskoler, og at disse ressourcestærke elever typisk også kunne vælge mellem forskellige folkeskoler forud for lovændringen. Casestudierne indikerer, at lovændringens væsentligste effekt har været at fjerne skoleledernes mulighed for at afvise elever af pædagogiske årsager, og denne kompetence brugte skolelederne primært i forhold til ressource svage elever.
- Den tredje mulighed er, at folkeskolen faktisk er blevet mere konkurrencedygtig efter lovændringen, men at det ikke kan måles direkte i elevtallene. Årsagen til måleproblemet ligger i, at efterspørgslen efter nogle privatskoler i storbyerne ofte er større end privatskolenes elevtal afspejler. Der er således ventelister til mange privatskoler. Hvis folkeskolen bliver mere attraktiv, vil det således i første omgang vise sig hos privatskolerne i kortere ventelister snarere end faldende elevtal.

Casestudierne bekræfter overordnet billedet af, at der samlet set er sket en lille stigning i brugen af frit skolevalg efter lovændringen, men samtidig bidrager casestudierne dog også med vigtige nuancer. I de tre casestorbyer var der målt på samlet kommuneniveau tale om en forholdsvis begrænset stigning i brugen af frit skolevalg, men i alle tre storbyer var der områder og/eller enkeltskoler, hvor store antal forældre (både tosprogede og danske) valgte at søge væk fra enkelte skoler. I alle tilfældene var der tale om skoler med meget høje andele af tosprogede elever.

Når casestudierne i de store bykommuner viser, at det primært er omkring skoler med stor nettofraspørgning brugen af frit skolevalg øges efter lovændringen, skal dette også ses i sammenhæng med, at der også tidligere har

været frit skolevalg, og at det primært har været i disse områder, hvor der har været en effektiv regulering af frit skolevalg.

4.2 Forældres kendskab til det frie skolevalg

For at benytte sig af frit valg af skole, forudsætter det, at man som udgangspunkt er bekendt med de forskellige muligheder for frit valg af skole, som lov om folkeskolen muliggør. Derfor har Rambøll Management undersøgt viden om frit skolevalg blandt de 135 forældre i undersøgelsen, der ikke havde benyttet frit skolevalg.

For at få et indtryk af forældrenes kendskab til det frie skolevalg blev de "testet", i den forstand at de skulle angive hvilken ud af to mulige beskrivelser af lovgivningen, der var den korrekte. Derefter blev de bedt om at angive, hvorvidt de var sikre på, at de havde valgt den rigtige mulighed. Tre forskellige elementer af det frie skolevalg indgik i "testen".

Resultaterne af testen fremgår af de følgende tabeller:

Tabel 4.5. Test 1: Forældre skal ikke begrunde valg af skole			
<ul style="list-style-type: none"> • Forældre kan som hovedregel selv vælge folkeskole til barnet (<i>rigtigt svar</i>) • Forældre kan kun vælge en anden folkeskole end barnets distriktsskole, hvis forældrene kan begrunde, hvorfor det er bedre for barnet 			
Test 1	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Rigtigt svar – sikre forældre	46%	47%	47%
Rigtigt svar – usikre forældre	24%	30%	27%
Forkert svar – usikre forældre	20%	17%	19%
Forkert svar – sikre forældre	10%	5%	7%
I alt	100%	100%	100%
Antal	59	76	135
<i>Prognose over andel med reel sikker viden</i>	36%	42%	40%

Tabel 4.6. Test 2: Kommunen kan kun sige nej, hvis der ikke er plads i klassen

- Kommunen kan blandt andet sige nej, hvis kommunen vurderer, at det pædagogisk set er bedst for barnet at gå på distriktsskolen.
- Kommunen kan kun sige nej, hvis der ikke er plads til flere elever i klasserne på den ønskede folkeskole (*rigtigt svar*)

Test 2	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Rigtigt svar – sikre forældre	37%	38%	38%
Rigtigt svar – usikre forældre	44%	51%	48%
Forkert svar – usikre forældre	12%	8%	10%
Forkert svar – sikre forældre	7%	3%	4%
I alt	100%	100%	100%
Antal	59	76	135
<i>Prognose over andel med reel sikker viden</i>	30%	35%	34%

Tabel 4.7. Test 3: Det har ingen betydning hvilken kommune den ønskede folkeskole ligger i

- Den ansøgte kommune kan selv beslutte, om det er hensigtsmæssigt, at barnet optages på den ønskede folkeskole.
- Det har ingen betydning, hvilken kommune den ønskede folkeskole ligger i. Kommunen kan kun sige nej, hvis der ikke er plads til flere elever (*rigtigt svar*)

	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Rigtigt svar – sikre forældre	32%	22%	27%
Rigtigt svar – usikre forældre	37%	43%	41%
Forkert svar – usikre forældre	25%	28%	27%
Forkert svar – sikre forældre	5%	7%	6%
I alt	100%	100%	100%
Antal	59	76	135
<i>Prognose over andel med reel sikker viden</i>	27%	15%	21%

Testen viser, at andelen af rigtige svar varierede mellem 68% og 86% for de tre tests. Det er dog vigtigt i tolkningen at tage højde for, at nogle af disse forældre har gættet sig til det rigtige svar. Det er således langt færre forældre, der har en sikker paratviden om disse forhold.

Det er muligt ud fra svarene at lave en prognose over, hvor store andele, der reelt har sikker viden om spørgsmålene. Prognosen tager andelen af forældre, der var sikre på det rigtige svar og fratrukker andelen af forældre, der svarede forkert, selv om de sagde, at de var sikre⁴. Med en sådan øvelse er det kun mellem 21% og 40%, der reelt har sikker viden om spørgsmålene.

⁴ Modellen kan også udtrykkes sådan: Række 1 i tabellerne – Række 4 i tabellerne.

Det flest forældre har en sikker viden om er, at forældre ikke skal kunne give en begrundelse for at vælge en anden skole end distriktsskolen, og det gælder både for etnisk danske og tosprogede forældre. Det er værd at hæfte sig ved, at så mange forældre har viden om dette, da Rambøll Management vurderer, at dette spørgsmål også er det mest centrale spørgsmål af de tre.

Omvendt har det sværeste spørgsmål for forældrene været, at det ikke har nogen betydning for forældrenes rettigheder om den ønskede folkeskole ligger i bopælskommunen eller ej. Dette spørgsmål har været det sværeste for såvel etnisk danske som tosprogede forældre, selv om der er flere blandt de tosprogede forældre end blandt de etnisk danske forældre, der kan give et sikkert og rigtigt svar på dette spørgsmål. Dette har været overraskende for os, men det skyldes formentligt, at det kun er to år siden reglerne er ændret, og at danske forældre er vant til at tillægge kommunegrænsen stor betydning.

De etnisk danske forældre klarer sig bedre end de tosprogede forældre på de to øvrige spørgsmål, men forskellene er ikke så store. Der er lige mange blandt de to forældregrupper, der har sikker viden om svarene, men når forældrene skal gætte sig frem til svarene, gætter de etnisk danske forældre i højere grad rigtigt. En forklaring på dette kan være, at de etnisk danske forældre har en mere sikker fornemmelse af, hvordan det danske samfund er indrettet.

Overordnet vurderer Rambøll Management, at såvel etnisk danske som tosprogede forældre har et forholdsvis godt kendskab til reglerne om frit skolevalg, når det tages i betragtning, at reglerne er så nye, og at spørgsmålene er relativt tekniske. Dog kunne det være relevant at øge bevidsthedsniveauet om muligheden for at vælge en skole i en anden kommune end bopælskommunen.

4.3 Motivation for skolevalg

I forbindelse med valg af skole indgår der en del forskellige elementer i de overvejelser forældrene har. I spørgeskemaundersøgelsen blev der spurgt ind til 8 forskellige karakteristika ved en skole, der kunne tænkes at blive vægtet i valget af skole:

1. Undervisning af en bedre kvalitet
2. Lettere adgang til skolen
3. Kammerater på skolen
4. Flere ressourcestærke elever
5. Færre tosprogede elever
6. Bedre pædagogiske principper og værdigrundlag
7. Bedre gennemsnitskarakterer
8. Søkende på skolen

Forældrene blev bedt om at forholde sig til, om de 8 karakteristika var gældende for den skole, som de havde søgt. Derudover blev de bedt om at angive hvor stor betydning det karakteristika havde for, at de valgte at søge skolen.

Tabel 4.8. Forældrenes enighed i en række karakteristika om skolen de søgte samt deres vurdering af karakteristikaenes betydning for valget af skole.

Udsagn	Etnisk danske			Tosprogede		
	Andel enige	Andel stor betydning	Andel af dem, der er enige i udsagnet, som tillægger det stor betydning	Andel enige	Andel stor betydning	Andel af dem, der er enige i udsagnet, som tillægger det stor betydning
Skolen jeg søgte havde undervisning af bedre kvalitet	40%	57%	88%	68%	68%	81%
Skolen jeg søgte var lettere at komme til for mit barn	42%	37%	77%	57%	53%	78%
Mit barn havde kammerater på den skole, jeg søgte	60%	45%	68%	53%	49%	80%
Skolen jeg søgte havde flere ressourcestærke elever	40%	34%	64%	43%	47%	75%
Skolen jeg søgte havde færre tosprogede elever	47%	29%	62%	57%	55%	74%
Jeg vurderede, at skolen jeg søgte havde bedre pædagogiske principper og værdigrundlag	47%	53%	93%	53%	57%	92%
Skolen jeg søgte havde bedre gennemsnitskarakterer	15%	16%	67%	34%	49%	81%
Mit barns søskende gik allerede på skolen, jeg søgte	45%	42%	82%	54%	56%	86%

Anm.

1. Data stammer fra spm. 2 i spørgeskemaet til forældre, der har benyttet sig af frit valg og fra spm. 10 i spørgeskemaet til forældre, der ikke har benyttet sig af frit valg.
2. Blandt de forældre, der ikke havde benyttet sig af det frie skolevalg, havde 8,1% af dem forsøgt at få optaget deres barn på en anden skole end distriktsskolen efter 1. august 2005, hvor lovændringen trådte i kraft. Størstedelen fik afslag på grund af en kapacitetsbegrænsning. Konkret drejer det sig om 11 forældre, heraf 5 med tosprogede børn.

Tabellen viser, at der er forholdsvis mange parametre, som forældrene tillægger stor betydning, når de skal vælge skole. Det indikerer, at valget af skole får mange forældre kan være et ganske komplekst spørgsmål.

Blandt såvel etnisk danske som tosprogede forældre er der flest, der tillægger betydning til undervisningens kvalitet, og mange tillægger også betydning til skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag. Herudover tillægger mange det også betydning, hvis de i forvejen har søskende på skolen, og en del – især etnisk danske forældre – tillægger det betydning, hvis barnet har kammerater på skolen.

Tabellen viser også, at forholdsvis mange er skiftet til skoler med lavere tosprogsandele. Dette gør sig gældende for en større andel af de tosprogede forældre end blandt de etnisk danske forældre. De tosprogede forældre

tillægger også andelen af tosprogede elever på skolen større betydning end det er tilfældet blandt de etnisk danske forældre.

Det fremgår også af tabellen, at skolens gennemsnitskarakterer tillægges en ret begrænset betydning af de fleste etnisk danske forældre, hvorimod væsentlig flere tosprogede forældre tillægger dette betydning. 34% af de etnisk danske forældre svarer således, at skolen de søgte havde bedre gennemsnitskarakterer, mens det kun var tilfældet for 15% blandt de etnisk danske forældre – dvs. under halvdelen sammenlignet med tosprogede forældre. Den mindre andel forældre, der svarer, at skolen de søgte havde bedre gennemsnitskarakterer, svarer dog også forholdsvis hyppigt, at de tillægger karakterne stor betydning.

Hvad der forventes at kunne udløse et skoleskift

De forældre, der har deres barn gående på distriktsskolen er blevet spurgt til, om der kunne være forhold, som kunne få dem til at søge en anden folkeskole til deres barn.

Forældrenes svar fremgår af tabellen herunder.

Tabel 4.9. Hvilke forhold, vurderer du, kunne få dig til at søge en anden folkeskole til dit barn?

Andel 'Det kunne være en væsentlig årsag'	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Hvis jeg opdagede, at en anden skole havde undervisning af bedre kvalitet.	63%	37%	48%
Hvis vi skulle flytte tre kilometer længere væk fra den nuværende skole.	30%	10%	18%
Hvis en af mit barns bedste kammerater skulle gå på en anden skole.	19%	4%	10%
Hvis jeg opdagede, at en anden skole i nærheden havde flere ressourcestærke elever end mit barns nuværende skole.	28%	16%	21%
Hvis jeg opdagede, at en anden skole i nærheden havde færre tosprogede elever end mit barns nuværende skole.	33%	14%	22%

Tabellen viser, at det væsentligste forhold, der kunne overtale forældre – uanset om de er tosprogede eller etnisk danske - til at søge en anden folkeskole til deres børn ville være, hvis de opdager, at en anden skole har undervisning af bedre kvalitet.

Tabellen indikerer i øvrigt, at de tosprogede forældre synes mere villige til at flytte, hvis der er argumenter for det – uanset argumentets type. Der er således i gennemsnit 18%-point forskel på andelen af tosprogede og andelen af etnisk danske forældre, der angiver argumenterne som væsentlige årsager. Forskellen mellem de to grupper er størst i forhold til hvis forældrene opdager, at en anden skole har undervisning af bedre kvalitet. Dette er i øvrigt det væsentligste argument for begge grupper.

Spørgsmålet om andelen af tosprogede elever på skolen er et af de spørgsmål, som flere tosprogede forældre end etnisk danske forældre ser som en væsentlig årsag til at søge en anden skole.

4.4 Anvendelsen af information om skoler i forbindelse med skolevalg

Folkeskoler er forpligtet til at offentliggøre en række oplysninger på deres hjemmesider ifølge lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne

m.v. Fx skal skolen offentliggøre det aktuelle værdigrundlag og pædagogiske udgangspunkt, herunder pædagogisk praksis og indsatsområder. Herudover skal skolens karaktergivning fremgå.

Sådanne oplysninger kan potentielt have betydning for forældrenes valg af skole. I forældreundersøgelsen er forældrene således blevet spurgt om, hvorvidt de har læst materiale om pædagogiske principper, værdigrundlag og skolens gennemsnitskarakterer inden de søgte om, at barnet blev optaget på skolen. Svarene fremgår af tabellerne herunder.

Tabel 4.10. Læste du materiale om pædagogiske principper og værdigrundlag fra barnets nuværende skole, inden du søgte?

	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Ja	57%	41%	48%
Nej	43%	59%	52%
I alt	42	56	98

Tabel 4.11 Undersøgte du gennemsnitskaraktererne for barnets nuværende skole, inden du søgte?

	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Ja	38%	14%	25%
Nej	62%	86%	76%
I alt	42	56	98

Tabellerne viser, at en større andel af forældrene har undersøgt skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag (48%) end skolernes gennemsnitskarakterer (25%). Det fremgår også af tabellerne, at en større andel af de tosprogede forældre har opsøgt disse oplysninger end de etnisk danske forældre. Forskellen er især stor i forhold til gennemsnitskaraktererne.

4.5 Forældrenes erfaringer med frit skolevalg

De forældre, der har anvendt frit skolevalg, er blevet spurgt om det gav nogen problemer at få barnet optaget på en anden skole end distriktsskolen. Svarene fremgår af tabellen herunder:

Tabel 4.12 Gav det nogen problemer at få dit barn optaget på en anden skole end distriktsskolen?

	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
Ja, i høj grad	5%	2%	3%
Ja, i nogen grad	14%	9%	11%
Nej	81%	89%	86%
I alt	42	56	98

Tabellen viser, at 86% af forældrene ikke oplevede problemer i forbindelse med processen, mens de øvrige har oplevet problemer i nogen grad eller høj grad. Tabellen antyder, at en højere andel af de tosprogede forældre oplever problemer med at anvende frit skolevalg end det er tilfældet blandt etnisk danske forældre, men forskellen er ikke statistisk signifikant.

De forældre, der har svaret, at de oplevede problemer er blevet bedt om at uddybe karakteren af disse problemer. Svarene kan inddeles i to grupper. En

gruppe af forældre oplevede, at der ikke var plads på den skole, der var deres første prioritet, og derfor måtte de søge videre på andre skoler. En anden gruppe var utilfredse med forskellige aspekter af sagsbehandlingsprocessen. Fx fandt nogle, at indskrivningsprocessen var lang og indviklet, mens andre har kommenteret, at det ville være bedre, hvis man kunne skrive barnet op elektronisk. Der var også nogle, der bare fandt, at der gik utilfredsstillende lang tid inden de fik svar. Endelig var der en enkelt forælder, der var utilfreds med, at de først fik et forkert svar om optagelse, der efterfølgende blev lavet om.

4.6 Forældrenes holdning til frit skolevalg

Forældrene er også blevet spurgt om, hvorvidt de samlet set mener, at frit skolevalg er en god ordning. Svarene fremgår af tabellen herunder.

Tabel 4.13 Mener du, at det samlet set er en god ordning eller en dårlig ordning, at forældrene selv kan vælge en folkeskole til deres børn?

	Tosprogede forældre	Etnisk danske forældre	I alt
En god ordning	88%	93%	91%
Hverken god eller dårlig	6%	6%	6%
En dårlig ordning	3%	1%	2%
Ved ikke	3%	0%	1%
I alt	116	150	266

Anm. Inden spørgsmålet har forældrene fået præsenteret følgende tekst: "I Danmark kan forældrene som hovedregel selv vælge en folkeskole til barnet. Kommunen kan kun sige nej til forældrenes ønsker, hvis der ikke er plads til flere elever i klasserne på den ønskede folkeskole."

Tabellen viser, at der er en meget udbredt opbakning til frit skolevalg blandt såvel etnisk danske som tosprogede forældre. Blandt begge grupper støttes ordningen af omkring 90% af forældrene, og kun 1-3% vurderer, at det er en dårlig ordning.

4.7 Sammenfatning

Evalueringen viser, at kommunerne kan konstatere svage stigninger i brugen af frit skolevalg – både i forhold til interessen for at søge en anden skole og i forhold til antal optagne elever på andre skoler end distriktsskolen. Der er også en tendens til, at en svagt stigende andel af ansøgerne bliver optaget på den ønskede skole. Endelig er der tendens til, at frit skolevalg på tværs af kommunegrænser er blevet lidt hyppigere anvendt i en række kommuner siden lovændringen i 2005. Halvdelen af kommunerne oplever dog ikke nogen væsentlig ændring i forhold til antallet af elever fra andre kommuner.

Lovændringen har tilsyneladende ikke styrket folkeskolens samlede konkurrencekraft i forhold til de frie grundskoler. Forklaringen er sandsynligvis, at det primært er relativt ressourcerstærke elever, der anvender de frie grundskoler, og at disse ikke i så høj grad har fået et friere skolevalg med lovændringen, fordi en stor andel af denne målgruppe også havde forholdsvis frie valgmuligheder før lovændringen. Endelig kan det på kort sigt være vanskeligt at kvantificere efterspørgslen efter frie grundskoler ud fra elevtallene, fordi en del frie grundskoler opererer med lange ventelister.

Evalueringen viser, at der er en meget udbredt opbakning til frit skolevalg blandt såvel etnisk danske som tosprogede forældre. Overordnet har såvel etnisk danske som tosprogede forældre også et forholdsvis godt kendskab til reglerne. Dog kunne det være relevant at øge bevidsthedsniveauet om muligheden for at vælge en skole i en anden kommune end bopælskommunen. Det fleste forældre har en sikker viden om, at forældre ikke behøver at kunne give en begrundelse for at vælge en anden skole end distriktsskolen, og det gælder både for etnisk danske og tosprogede forældre. Omvendt har det sværeste spørgsmål for forældrene været, at det ikke har nogen betydning for forældrenes rettigheder om den ønskede folkeskole ligger i bopælskommunen eller ej. De tosprogede forældre har næsten en lige så god viden om frit skolevalg som de etnisk danske forældre.

Evalueringen viser i øvrigt, at der er forholdsvis mange parametre, som forældre tillægger stor betydning, når de skal vælge skole, men at det er undervisningens kvalitet, der tillægges betydning af flest forældre. Mange forældre tillægger også betydning til skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag. Disse kvalitative forhold om undervisningen tillægges betydning af langt flere forældre end skolens gennemsnitskarakterer. Dog lægger de tosprogede forældre mere vægt på gennemsnitskaraktererne end de etnisk danske forældre. Dette går igen i forhold til hvilke materialer forældrene læser forud for valget af en anden skole end distriktsskolen. En større andel af forældrene har undersøgt skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag (48%) end skolernes gennemsnitskarakterer (25%). Der er flere blandt de tosprogede forældre, der har opsøgt disse oplysninger end blandt de etnisk danske forældre. Forskellen er især stor i forhold til gennemsnitskaraktererne.

Forholdsvis mange forældre har valgt skoler til børnene med lavere tosprogsandele end distriktsskolen. Dette gør sig gældende for en større andel af de tosprogede forældre end blandt de etnisk danske forældre. De tosprogede forældre tillægger også andelen af tosprogede elever på skolen større betydning, end det er tilfældet blandt de etnisk danske forældre.

For de fleste forældre (86%) har det ikke været forbundet med problemer at vælge en anden skole end distriktsskolen til deres barn. Undersøgelsen antyder dog, at en højere andel af de tosprogede forældre oplever problemer med at anvende frit skolevalg, end det er tilfældet blandt etnisk danske forældre, men forskellen er ikke statistisk signifikant. Nogle af de forældre, der har oplevet problemer, oplevede, at der ikke var plads på den skole, der var første prioritet, mens andre var utilfredse med forskellige aspekter af sagsbehandlingsprocessen.

Samlet set viser evalueringen således, at de tosprogede forældre har viden om og interesse for frit skolevalg, ligesom mange af de tosprogede forældre har præference for, at deres børn optages på skoler med en begrænset andel af tosprogede elever. De tosprogede forældres viden om og interesse for frit skolevalg er interessant, når det sammenholdes med evalueringens konklusion om, at tosprogede forældre er blandt dem, der især har fået et mere frit skolevalg gennem lovændringen.

5. Lovændringen og segregeringstendenser

I dette kapitel undersøges i hvilket omfang lovændringen, om mere frit skolevalg har medført ændrede mønstre i skolernes elevtal og elevsammensætning i forhold til at skabe øget segregering. Kapitel fire beskrev brugen af frit skolevalg, herunder hvor mange der bruger frit skolevalg, men kapitlet beskriver ikke eventuelle mønstre i frit skolevalg i forhold til om det medfører ændrede elevtal og/eller ændrede elevsammensætninger på forskellige skoler.

Det er i princippet muligt at have et omfattende brug af frit skolevalg uden at det påvirker skolernes elevtal og elevsammensætning. Det forudsætter, at det er et repræsentativt udsnit af forældre, der anvender frit skolevalg samt at brugen af frit skolevalg fordeler sig repræsentativt i forhold til til- og frasøgning i forhold til skoler.

Hvis der derimod er væsentlige skævheder i forhold til hvilke forældre der anvender frit skolevalg og i forhold til til- og frasøgning fra bestemte skoler er der risiko for, at frit skolevalg medfører øget segregering.

5.1 Generelt om frit skolevalg og segregering

Det er generelt anerkendt, at en politik om frit skolevalg kan være en væsentlig medvirkende faktor til at skabe segregering. En anden væsentlig kilde til segregering i folkeskolen kan være en skæv geografisk fordeling af de tosprogede elevers boliger.

En nyere undersøgelse i Københavns Kommune bekræfter, at frit skolevalg kan fremme segregering. Beatrice Schindler Rangvid udgav således i 2006 et AKF-arbejdsrapport om etnisk segregering i forhold til skolebørn i Københavns Kommune⁵. Heri beregner hun et segregeringsindeks for Københavns Kommune, der viser, at segregeringsniveauet for skolebørn i Københavns Kommune kan betegnes som forholdsvis højt⁶. Det vil sige, at der er en tendens til, at de tosprogede elever samler sig på bestemte skoler.

Hun identificerer to kilder til segregering af skolebørn, nemlig henholdsvis boligbæssig segregering og frit skolevalg. Med andre ord: hvis tosprogede skolebørn koncentrerer sig i bestemte skoledistrikter er resultatet skolemæssig segregering, hvis frit skolevalg ikke benyttes. Rangvids undersøgelse demonstrerer, at den boligbæssige segregering i Københavns Kommune er på et langt lavere niveau, end den skolemæssige segregering. På baggrund heraf konkluderes det, at frit skolevalg udgør en væsentlig selvstændig kilde til segregering i Københavns Kommune.

Arbejdsrapporten er meget relevant for evalueringen i forhold til at demonstrere en sammenhæng mellem frit skolevalg og segregering. Samtidig er det dog væsentligt at være opmærksom på, at denne evaluering ikke evaluerer eksistensen af frit skolevalg i bred forstand, men snarere den udvikling af det frie skolevalg, der følger af lovændringen, som trådte i kraft i 2005. I

⁵ Beatrice Schindler Rangvid: Living and learning separately? Ethnic segregation of school children in Copenhagen. AKF. Working paper. February, 4:2006.

⁶ Københavns Kommune har en segregeringsværdi på 0,47 i Rangvids analyse (side 14). Rangvid refererer, at værdier under 0,3 kan betegnes som lav grad af segregering, mens 0,3-0,5 repræsenterer moderat segregering. Endelig er der tale om høj segregering med værdier over 0,5 (side 9).

dette kapitel undersøges hvordan elevsammensætningen udvikler sig over tid. Det interessante i denne sammenhæng er i hvilket omfang der er tegn på øget segregering i skoleårene 2005/06 og 2006/07 sammenlignet med tidligere. En anden forskel mellem Rangvids undersøgelse og evalueringen er, at evalueringen inddrager flere kommuner end Københavns Kommune.

Der er også dokumentation for, at store grupper af forældre generelt har en selvstændig præference for, at andelen af tosprogede elever skal være forholdsvis lav på børnenes skole, jf. den tidligere omtalte Megafonundersøgelse for Københavns Kommune. I de tilfælde hvor andelen af tosprogede elever når et kritisk punkt kan der opstå en selvforstærkende spiral, hvor det er vanskeligt at vende udviklingen i elevsammensætning og elevtal. Det er sådanne forhold, der kommer til udtryk i tabellen herunder.

Tabellen tager udgangspunkt i at sammenligne skolernes elevtal med antallet af børn i distriktet i skolealderen. En lav elevfrekvens indikerer, at en væsentlig andel af distriktets børn anvender det frie skolevalg til at søge til andre skoler, herunder privatskoler.

Tabel 5.1. Skolernes elevtal sammenholdt med antal elever i skoledistriktet

	Elevfrekvenser (Skolens elevtal i forhold til antal elever i skoledistriktet)				Total	Antal skoler
	<50%	50-69%	70-89%	90+%		
Mindre end 10% tosprogede elever	1%	12%	34%	52%	100%	82
10-24% tosprogede elever	0%	16%	44%	40%	100%	45
25-49% tosprogede elever	4%	22%	35%	39%	100%	46
50%+ tosprogede elever	38%	46%	13%	4%	100%	23
I alt	6%	19%	34%	41%	100%	196

Tabellen ovenfor viser, at der er en stærk statistisk sammenhæng mellem skolers evne til at tiltrække distriktets børn og skolens andele af tosprogede elever. Der indgår 23 skoler i statistikken med mindst 50% tosprogede elever, og heraf har 84% af skolerne indskrivningsfrekvenser på under 70. I undersøgelsen som helhed er det kun 25% af skolerne, der har så lave indskrivningsfrekvenser. En skole med høje tosprogsandele står derfor over for risici i forhold til både vigende elevtal og en skæv fordeling.

Tabellen herunder viser, skolernes gennemsnitlige andele af tosprogede elever, opgjort efter skolernes elevtal i sammenhæng med distriktets elevgrundlag. Tabellen er således udtryk for, at folkeskoler i vidt forskelligt omfang formår at tiltrække distriktets elever.

Tabel 5.2 Gennemsnitlige andele af tosprogede elever

Andel af distriktets børn, der går på distriktsskolen	Gns. andel af tosprogede elever	Antal skoler
<50% af distriktets børn	53	11
50-74% af distriktets børn	28	60
75-89% af distriktets børn	16	39
90-99% af distriktets børn	16	22
100-109% af distriktets børn	8	13
110-124% af distriktets børn	11	7
125% og derover	22	8
Uoplyst	15	33
Total	21	193

Anm. I gennemsnit svarer skolernes elevtal til 82% af distriktets børn i skolealderen. De resterende 18% af børnene går primært på frie grundskoler, herunder efterskoler mv.

Tabellen ovenfor viser, at de folkeskoler, der har forholdsvis lave elevtal sammenlignet med elevgrundlaget i distriktet, også er kendetegnet ved at have relativt høje gennemsnitlige andele af tosprogede elever. Det indikerer, at en række forældre fravælger skoler med høje andele af tosprogede elever.

Casestudierne viser, at der let opstår en form for krisestemning omkring skoler, der ikke kan fastholde skoledistriktets egne elever på skolen. Elevtalene er her i flere tilfælde blevet så lave, at kommunerne i nogle tilfælde overvejer lukning på kort eller mellemlang sigte⁷.

Sammenhængen mellem skolernes andele af tosprogede elever og skolernes tiltrækningskraft synes dog ikke helt konsistent, da de 8 skoler med elevtal, der er mindst 25% større end distriktets elevgrundlag også har en gennemsnitlig andel af tosprogede elever på 22%, hvilket er højere end man skulle forvente ud fra teorien. Den højeste andel af tosprogede elever blandt disse skoler er på cirka 50%, og der er her tale om en skole, hvor de tosprogede elever primært er koncentreret på en specialklasserække. Der er således tale om en skole, hvor eleverne i de almindelige klasser langt overvejende er etnisk danske elever. De øvrige 7 skoler har noget lavere andele af tosprogede elever.

Det er ikke kun det frie valg mellem folkeskoler, der kan fremme segregering, da privatskoler også må indgå i analysen. Simon Calmar Andersens Ph.d. fra 2007 om den politiske styring af de danske skoler konkluderer således blandt andet, at konkurrence fra privatskoler fører til en socioøkonomisk opdeling af eleverne, hvor folkeskolen trækker det tunge læs. Det konstateres at andelen af indvandrere og efterkommere af indvandrere er højere i folkeskolerne end i privatskolerne, men at når der kontrolleres for den socioøkonomiske status, er eleverne med indvandrerbaggrund ikke gennemsnitligt underrepræsenteret i privatskolerne. Konkurrencen fra privatskoler medfører på den måde en stærkere opdeling af eleverne ud fra deres socioøkonomiske status.

⁷ Se blandt andet "Analyse af skolestrukturen i Vestbyen", Århus Kommune, marts 2007.

5.2 Lovændringen og segregering

Vi har set, at frit skolevalg kan medføre øget segregering. Spørgsmålet er imidlertid om lovændringen, som er genstand for denne evaluering, har en sådan virkning. Med henblik på at undersøge dette har vi beregnet et segregeringsindeks for hvert af skoleårene 2003/04 – 2006/07 i de kommuner, der har indberettet de nødvendige oplysninger om andele tosprogede elever på skolerne⁸.

Tabellen herunder viser det samlede indeks for alle skoler med de nødvendige data for alle årene.

Tablet 5.3 Udvikling i segregering for alle skoler med oplysninger for alle år

2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
0,48	0,48	0,50	0,48

Tabellen viser, at segregeringen holder et stabilt niveau over perioden på omkring 0,48. Tallet for 2005/06 er lidt højere end for de øvrige år, men det kan ikke tillægges nogen betydning, da segregeringsindekset igen falder til 0,48 for 2006/07. Udsvinget kan bl.a. skyldes, at der sker et databrud mellem skoleårene 2004/05 og 2005/06. For de første to år er data således baseret på tal indsamlet i forbindelse med denne evaluering, mens tallene for de sidste to år er indsamlet af Uni-C.

Tablet 5.4. Beregnede segregeringsindeks for de ni kommuner med et relevant datagrundlag

Kommune	Segregeringsindeks 2006/2007	Udvikling i segregering fra 03/04 til 06/07	Andel tosprogede elever 06/07
Ballerup	0,48	0,14	11%
Esbjerg	0,45	0,01	15%
Hvidovre	0,42	0,03	16%
Odense	0,54	-0,01	17%
Århus	0,52	0,03	17%
Frederiksberg	0,18	0,02	20%
Herlev	0,23	-0,09	21%
Københavns kommune	0,45	-0,01	31%
Ishøj	0,31	-0,01	44%

Det er endvidere relevant at analysere, hvordan skolernes tosprogsandele udvikler sig, fordelt efter hvor mange tosprogede skolerne havde i forvejen. Tabellen herunder viser skolernes udvikling i tosprogsandele sammenholdt med skolernes andele af tosprogede i 2003/04.

⁸ Der anvendes samme segregeringsindeks som Rangvid 2006. Metoden er beskrevet i bilag 1 til rapporten.

Tabel 5.5. Absolut udvikling i skolernes andele af tosprogede elever fra 2003/04 til 2006/07.

	Fald på mere end 10%-point	Fald på mellem 10 og 5%-point	Uændret - mellem -5% og +5%-point	Stigning på mellem 5 og 10%-point	Stigning på mere end 10%-point	Total	Antal
Mindre end 10% tosprogede elever i 03/04	-	1%	82%	14%	3%	100%	108
10-24% tosprogede elever i 03/04	0%	2%	72%	23%	4%	100%	53
25-49% tosprogede elever i 03/04	3%	3%	63%	25%	6%	100%	32
50%+ tosprogede elever i 03/04	16%	0%	58%	11%	16%	100%	19
Total	2%	1%	75%	18%	5%	100%	212

Anm. "Absolut udvikling" refererer til stigningen i andelen af tosprogede elever opgjort i procentpoint. Dvs. at en stigning fra 10% til 12% tosprogede elever vil indgå som en stigning på 2%.

Tabellen viser, at det ikke er helt entydigt, hvor stigningerne finder sted. Der kan være en lille tendens til, at det primært er skoler med 10-49% tosprogede elever, der oplever stigende tosprogsandele, men der er ikke tale om en statistisk signifikant sammenhæng.

I spørgeskemaet til skolecheferne bad vi kommunerne om deres vurdering af, om lovændringen har medført mere segregering. Deres svar herom fremgår af tabellen herunder.

Tabel 5.6 Nedenfor vil vi bede dig angive, i hvilket omfang du er enige i en række udsagn om loven om mere frit skolevalg? - Loven om frit valg har ført til øget segregering i forhold til tosprogede i kommunen

	0-5% tosprogede elever	5-15% tosprogede elever	15-25% tosprogede elever	over 25% tosprogede elever	I alt tosprogede elever
Meget enig	0%	10%	0%	0%	5%
Enig	0%	10%	33%	0%	12%
Hverken enig eller uenig	43%	24%	44%	60%	36%
Uenig	0%	33%	11%	40%	24%
Meget uenig	29%	14%	11%	0%	14%
Ved ikke	29%	10%	0%	0%	10%
I alt	7	21	9	5	42

Tabellen viser, at 17% af de svarende kommuner er enige eller meget enige i, at loven om frit valg har ført til øget segregering i forhold til tosprogede i kommunen, mens 38% er uenige eller uenige. Opdeles svarene på andele af tosprogede elever viser det sig, at der ikke er en tendens til, at det er sko-

lerne med de højeste tosprogsandele, der oplever, at lovændringen har ført til øget segregering.

De kommunale respondenter er endvidere blevet bedt om at angive i hvilket omfang lovændringen har ført til øget social segregering i kommunen.

Tabel 5.7 Nedenfor vil vi bede dig angive, i hvilket omfang du er enige i en række udsagn om loven om mere frit skolevalg? - Loven om frit valg har ført til øget social segregering i kommunen

	0-5% to-sprogede elever	5-15 to-sprogede elever%	15-25% tosprogede elever	over 25% tosprogede elever	I alt
Meget enig	0%	10%	0%	0%	5%
Enig	0%	10%	56%	0%	17%
Hverken enig eller uenig	43%	24%	33%	60%	33%
Uenig	29%	29%	0%	40%	24%
Meget uenig	29%	14%	11%	0%	14%
Ved ikke	0%	14%	0%	0%	7%
I alt	7	21	9	5	42

Tabellen viser, at svarmønsteret her er nogenlunde parallelt i forhold til spørgsmålet om tosprogede elever ovenfor. 22% af kommunerne er enige eller meget enige, mens 38% er uenige eller uenige.

Det er altså ikke muligt at dokumentere en stigende segregeringsgrad i den undersøgte periode, og der er således ikke noget, der tyder på, at lovændringen fra 2005 har øget segregeringen. Hvad kan det skyldes? *Hvis frit skolevalg generelt antages at føre til segregering, hvorfor fører mere frit skolevalg så ikke til mere segregering?*

Svaret skal ses i sammenhæng med de tidligere kapitler. I kapitel 3 vises det blandt andet, at den væsentligste regelændring består i, at skoleledere ikke længere kan afvise elever af pædagogiske hensyn, og at denne regelændring primært har resulteret i mere frit skolevalg for tosprogede elever og ressourcetsvage elever. De ressourcetsvage elever blev således kun afvist af skolelederen, hvis der ikke var plads til flere elever, og det vil også udløse en afvisning under de nuværende regler. At der i praksis har eksisteret et forholdsvist frit skolevalg for etnisk danske elever kommer også til udtryk ved, at skolerne med mange tosprogede elever har så relativt få børn i sammenligning med elevgrundlaget i deres distrikt.

Kapitel 4 viser endvidere, at brugen af frit skolevalg i mange kommuner er forholdsvis uændret – dog med en svagt stigende tendens i nogle kommuner.

På baggrund af casestudierne vil vi her uddybe, hvorfor den gennemførte lovændring i 2005 ikke nødvendigvis resulterer i øget segregering. En hovedkonklusion for casestudierne er, at store flertal af skoler i alle fem kommuner er i nogenlunde balance hvad angår den til- og frastrømning af elever, der skyldes frit skolevalg. En anden hovedkonklusion af casestudierne er, at alle kommunerne har nogle skoler, hvor der er en væsentlig nettofraspørgning af elever. Dog er der ingen tvivl om, at de tre storbykommuner (København, Århus og Odense) har flere skoler (også relativt), der er ramt af nettofraspørgning, og at udstrækningen af fraspørgningen også er større her i nogle tilfælde. Således er de kommunale reaktioner, der overvejes eller hi-

storisk er gennemført for at løse disse skolers problemer, af mere vidtgående karakter i København, Århus og Odense (overvejelser om skolelukninger, indførelse af heldagsskoler/helhedsskoler, ændringer af skoledistrikter, henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for støtte i dansk).

Det er endvidere et fællestræk for de fem casekommuners oplevelse, at de problemer, som nogle skoler har med stor nettofrasøgning, er påbegyndt før lovændringen i 2005, selv om nogle af kommunerne har oplevet, at situationen har været vanskeligere at håndtere efter 2005.

Forklaringerne på, at nogle skoler rammes af nettofrasøgning af elever er forholdsvis parallelle for de fem casekommuner. Det er således elevsammensætningen på skolerne sammenlignet med naboskolernes, der fremhæves som den altovervejende drivkraft for forældrenes søgemønstre. Der er således ingen eksempler på, at en skole er blevet ramt af frasøgning i væsentligt omfang på grund af dårlige faglige resultater, pædagogiske principper eller lignende. Med elevsammensætningen er der fokus på andelen af tosprogede elever samt andelen af ressourcetsvage elever. Der er en tendens til, at andelen af tosprogede elever fremhæves som den primære forklaring i København, Århus og Odense, mens andelen af ressourcetsvage elever vægtes relativt højere som forklaring i Næstved Kommune og Struer Kommune.

Med det forhold in mente, at skolernes elevsammensætning er den væsentligste drivkraft for forældrenes søgemønstre, er der en risiko for, at frit skolevalg kan øge segregeringsniveauet. Der er da også væsentlige eksempler på, at dette har været tilfældet i casestudierne, men det har alle været eksempler på segregeringstendenser, der var påbegyndt forud for lovændringen.

Casestudierne har dog også vist, at lovændringen på kort sigt i nogle situationer faktisk kan bidrage til at reducere segregeringsniveauet, men at det er usikkert om den kortsigtede effekt kan fastholdes.

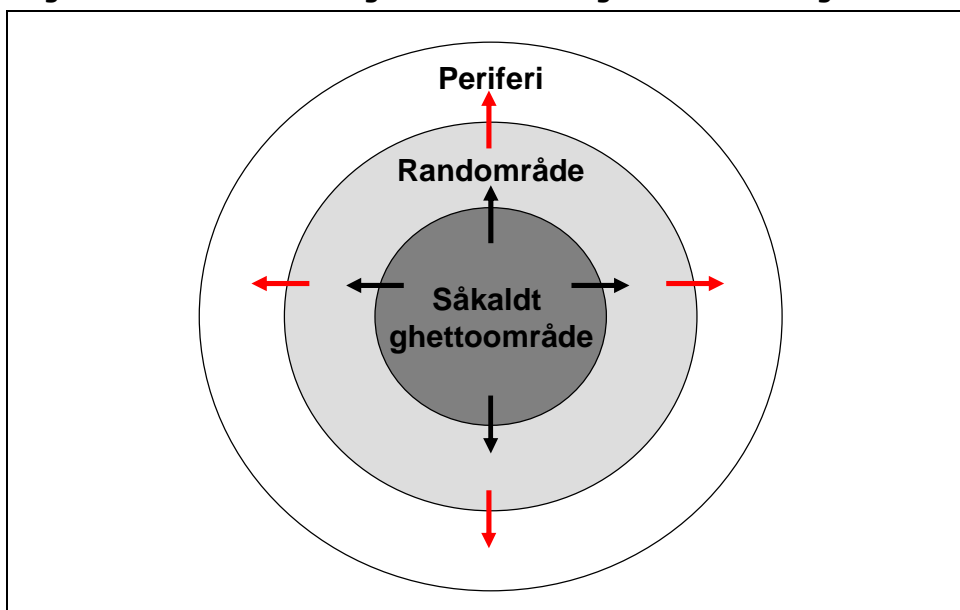
I Odense Kommune og Århus Kommune er der boligmæssigt en væsentlig koncentration af tosprogede elever i enkelte kvarterer, fx Vollsmosekvarteret i Odense. Skolerne i kvartererne har en meget høj andel af tosprogede elever, hvilket langt overvejende skyldes boligmæssig ghettoisering snarere end frit skolevalg. Mange blandt de ressourcestærke tosprogede elever har længe ønsket at gå på en af skolerne i Vollsmosekvarterets randområde, hvor der forud for lovændringen i 2005/06 var middelhøje andele af tosprogede elever. Med lovændringen kunne kommunen og skolerne ikke forhindre forældrene heri.

Denne udvikling i *første bølge* indebærer, at kommunens tosprogede elever er blevet spredt udover flere skoler, hvilket medfører et fald i segregeringsindekset. Skolerne i Vollsmosekvarteret har stadig meget høje andele af tosprogede elever, men disse skoler har nu færre elever end tidligere. I forhold til modellen herunder kan man sige, at første bølge primært består i en bevægelse af elever fra skoler i det såkaldte ghettoområde til skoler i randområdet. (Som noteret resulterer denne udvikling i et fald i segregeringsindekset, som måler fordelingen af tosprogede elever. Det er dog mere usikkert, hvordan segregationen ville ændre sig, hvis man målte fordelingen af ressourcetsvage elever, da der kvalitativt er en opfattelse af, at det i første omgang er de ressourcestærke elever, der søger videre.)

Det interessante er imidlertid nu i *anden bølge*, hvordan forældrene på skolerne i eksempelvis Vollsmosekvarterets randområde reagerer på den højere andel af tosprogede elever. Bekymringen er, at en del forældre i randområ-

dernes skoledistrikter vil reagere på tilstrømningen af elever fra det såkaldte ghettoområde ved at lade deres børn gå på skoler i periferiområdet i stedet. I givet fald vil randområdets skoler opleve en andel af tosprogede elever og ressourcesvage elever, der vil stige endnu mere. Randområdets skoler vil dog formentligt ikke opleve faldende elevtal. Når eleverne fra randområdets distrikter søger til skoler i periferien, fyldes skolerne i randområderne formentligt hurtigt igen af elever fra de såkaldte ghettoområder.

Figur 5.1 Model over to bølger af elevvandring efter lovændring



Bølge 1: Vandring fra de såkaldte ghettoområder til randområder.

Bølge 2: Vandring fra randområder til periferiområder.

Udfordringen er dermed at fastholde de etnisk danske og ressourcestærke elever fra randområdernes skoledistrikter på randområdets skoler, hvor kommunen har en frygt for, at disse grupper nu vil søge optagelse på periferiskolerne.

De beskrevne mekanismer rummer således en risiko for, at skolerne i både såkaldte ghettoområder og randområder ender med meget lave andele af tosprogede elever, mens såkaldte ghettoområder endvidere kan få vanskeligheder på grund af faldende elevtal. Det er for tidligt at sige, hvordan udviklingen på randskolerne vil være i de kommende år, og derfor har vi valgt at formulere to mulige scenarier for denne udvikling:

- Et positivt scenarium: Det lykkes randskolerne at fastholde en høj andel af distrikternes egne børn på skolen, selv om skolerne også har fået flere elever fra skoledistrikter i de såkaldte ghettoområder.
- Et negativt scenarium: Eleverne fra randskolernes distrikter søger i vidt omfang optagelse på periferiskolerne, så randskolerne får høje andele af tosprogede elever og ressourcesvage elever.

Tabellen herunder sammenfatter udviklingen og skitserer konsekvenserne af de to forskellige scenarier for den videre udvikling.

Table 5.8. Sammenfatning af model over elevvandring

	Før lovændringen	Umiddelbart efter lovændringen	Langsigtet virkning af lovændringen (positivt scenarium)	Langsigtet virkning af lovændringen (negativt scenarium)
<i>Skoler i såkaldte ghettoområder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meget høj andel tosprogede elever og ressourcetsvage elever. • Mange vil hellere optages på randområdet skoler, men de fleste – især tosprogede og ressourcetsvage elever – afvises af skolelederne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Endnu højere andele af tosprogede og ressourcetsvage elever. • Mange optages på randskoler – også tosprogede elever og ressourcetsvage, nogle afvises dog pga. kapacitetsgrænser. • Vigende elevtal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsat meget høje andele af tosprogede elever og ressourcetsvage elever. • Mange søger til randskolerne, men nogle får afslag pga. kapacitetsproblemer. • Lave elevtal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meget høje andele af tosprogede elever og ressourcetsvage elever. • De ressourcetsvage elever i distriktet optages på randskolerne. • Lave elevtal og nogle skoler lukkes.
<i>Skoler i randområder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nogle tosprogede elever, som ikke giver skolerne væsentlige problemer. • Almindelige klassekvotienter. • Balance ift. frit valg. Skolen afviser dog en del elever fra det såkaldte ghettoområde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klasserne fyldes til kapacitetsgrænsen med elever fra det såkaldte ghettoområde udover distriktets egne elever. • Højere andele af tosprogede og ressourcetsvage elever, men stadig overvægt af etniske danske og ressourcetsvage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Høje klassekvotienter. • En blanding af etniske danske og tosprogede elever samt af ressourcetsvage og ressourcetsvage elever. 	<ul style="list-style-type: none"> • De fleste ressourcetsvage og etniske danske elever fra distriktet søger til periferiskoler. • Klasserne fyldes til kapacitetsgrænsen med elever fra det såkaldte ghettoområde. • Skolen har kritisk høje andele af tosprogede elever og ressourcetsvage. • Høje klassekvotienter.
<i>Skoler i periferiområder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stort set udelukkende etniske danske og ressourcetsvage elever. • Almindelige klassekvotienter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke de store ændringer i forhold til tidligere. Måske lidt flere elever fra randområdets skoledistrikter, men tendensen er begrænset. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke de store ændringer i forhold til tidligere. Måske lidt flere elever fra randområdets skoledistrikter, men tendensen er begrænset. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klasserne fyldes til kapacitetsgrænsen med elever fra randområdet. • Skolen får lidt flere tosprogede elever, men har stadig meget få og stort set ingen ressourcetsvage. • Høje klassekvotienter.

5.3 Sammenfatning

Evalueringen viser, at der generelt ikke kan konstateres en øget segregeringstendens efter lovændringen. Denne har dog også virket kort tid, og kæden af dynamiske effekter er endnu ikke afsluttet.

Evalueringen har også vist, at mere frit skolevalg ikke nødvendigvis medfører en øget skolemæssig segregering, hvis der er en meget høj grad af bolig-mæssig segregering. Lovændringen har medført, at en del forældre fra såkaldte ghettoområder har fået mulighed for at få optaget deres børn på skoler i randområderne, hvilket reducerer graden af segregering. Om en

sådan lavere segregering er bæredygtig afhænger af om forældrene i randområderne fastholder deres børn på randområdernes skoler, eller om de flytter deres børn til skoler i periferiområder, hvor andelen af tosprogede elever er lavere. Kommunerne har selv mulighed for at påvirke disse processer, fx gennem brug af lov nr. 594, som beskrives nærmere i kapitel 6.

Perspektiverende kan man spørge, hvilken effekt det ville have helt at afskaffe frit skolevalg i områder, hvor der er risiko for segregering. Svaret er, at en mulig effekt heraf kunne være, at det kunne blive endnu vanskeligere at få ressourcestærke familier til at bosætte sig i disse områder. Givet mange ressourcestærke forældres aktive præference for, at deres børn går på skoler med begrænsede andele af tosprogede elever, kunne en reel adgang til frit skolevalg kombineret med en kommunal indsats for at skabe en harmonisk elevsammensætning også bidrage til en lavere grad af boligbæssig segregering.

Redskaberne til at skabe en harmonisk elevsammensætning analyseres i kapitel 6.

6. Sammenhængen mellem frit skolevalg og kommunernes arbejde med at modarbejde segregering

Som nævnt i indledningen har flere undersøgelser vist, at det frie valg kan resultere i nogle uintenderede mønstre i elevsøgning og -optag, der resulterer i øget segregering på skolerne. Umiddelbart virker det rimeligt at antage, at med øgede valgmuligheder bliver det sværere for kommuner og skoler at påvirke forældrenes valg og dermed også at sikre en rimelig fordeling af elever på kommunens skoler. I dette lys er det interessant at undersøge i hvilket omfang kommuner og skoler har og anvender redskaber til at påvirke elevsammensætningen på kommunernes skoler, og hvordan lovændringen om mere frit valg har påvirket dette arbejde.

I indeværende kapitel undersøges det indledningsvist, i hvilket omfang det er et mål for kommuner og skoler at påvirke fordelingen af elever på skolerne i kommunen. I de efterfølgende afsnit analyseres det hvilke redskaber kommuner og skoler har til at modvirke segregering, og i hvilket omfang de anvender dem. Afsnit fire indeholder en analyse af, om redskabernes effekt er udhulet som følge af loven. I afsnit fem præsenteres et nyt redskab kommunerne har fået til at modvirke segregering, nemlig muligheden for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til anden skole end distriktsskolen. Afslutningsvist præsenteres kommuner og skolelederes forslag til nye redskaber, der kunne tages i brug med henblik på at modvirke segregering.

Kapitlet bygger på data indsamlet i forbindelse med indeværende undersøgelse, kombineret med data præsenteret i rapporten fra Undervisningsministeriets projekt, "Dette virker på vores skole"⁹.

6.1 Kommunale mål om at påvirke fordelingen af elever

Indledningsvist er det interessant at se på, i hvilket omfang det overhovedet er et mål for kommunerne at påvirke elevsammensætningen på skolerne. I projektet "Dette virker på vores skole" konkluderes det, at kun 5 ud af 17 forvaltninger kan siges at være aktive i at sikre en balanceret elevsammensætning på kommunens skoler. Rapporten peger ligeledes på, at kommunerne primært er reaktive i deres styringsadfærd og i begrænset omfang omtaler indsatsområder af forebyggende karakter i forhold til segregering.

Dette billede stemmer godt overens med resultaterne for indeværende undersøgelse, hvor kommunerne er blevet bedt om at angive, i hvilket omfang det er et mål for kommunen at påvirke elevsammensætningen. Kommunernes besvarelse fremgår af nedenstående tabel.

⁹ Resultater fra "Dette virker på vores skole" bliver tilgængelige i løbet af sommeren 2007 på Skolestyrelsens hjemmeside, www.skolestyrelsen.dk.

Tabel 6.1 I hvilket omfang er det et mål for kommunen at påvirke fordelingen af elever?

	Responden-ter	Procent
Det er et vigtigt selvstændigt mål i kommunen	12	28%
Det er et mål, men det er ikke højt prioriteret	15	36%
Det er ikke et mål for kommunen	15	36%
I alt	42	100%

Kun 12 af kommunerne svarende til 28% af de medvirkende i undersøgelsen, har det som et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever på kommunens skoler. For 36% er det slet ikke et mål, og andre 36% har det som et mål, der dog ikke er højt prioriteret.

Ser vi nærmere på de kommuner, der har påvirkning af elevfordelingen som et vigtigt selvstændigt mål, er det helt tydeligt, at der er tale om kommuner med store tosprogsandele. For 11 ud af de 12 kommuner er andelen af tosprogede elever mere end 10%, for den sidste kommune ligger tallet lige under. Der er altså en helt tydelig sammenhæng mellem andelen af tosprogede og hvorvidt kommunen har et vigtigt selvstændigt mål om at påvirke fordelingen af elever.

Der er dog stadig en del kommuner med høje tosprogsandele der ikke har påvirkning af fordelingen af elever som et vigtigt selvstændigt mål. Blandt de 15 kommuner i undersøgelsen, der har angivet *ikke* at have fordeling af elever som et mål, er der således 5 kommuner, der har mere end 10% tosprogede elever fordelt på kommunens skoler. Tosprogsandelen er dermed ikke den eneste faktor, der spiller ind på, om kommunerne ser elevfordeling som et vigtigt selvstændigt mål. En af de faktorer der kan spille ind er politiske holdninger.

Tendensen er dermed, at der skal relativt store tosprogsandele til, for at kommunen ser det som et vigtigt mål at påvirke elevfordelingen, men at store tosprogsandele i sig selv *ikke* resulterer i, at fordelingen af elever bliver et mål. Det er vigtigt her at nævne, at der ikke nødvendigvis vil være en sammenhæng mellem, hvorvidt det er et vigtigt selvstændigt mål for kommunen at påvirke fordelingen af elever og kommunens tendens til at anvende lovens redskaber mest muligt. Om der er denne sammenhæng undersøges i næste afsnit.

Vi vil i de følgende afsnit fokusere særligt på de 12 kommuner, der har angivet, at det er et vigtigt selvstændigt mål for kommunen at påvirke elevsammensætningen på kommunens skoler. Baggrunden for dette fokus er, at det er relevant at se separat på erfaringerne fra kommuner, der arbejder intensivt med problemstillingen, da det antages, at de i højere grad anvender redskaberne systematisk og med ønske om at nå konkrete mål. Dermed forventes de også i højere grad at kunne bidrage med relevante erfaringer og refleksioner.

Ser vi på skolerne, viser rapporten fra projekt "Dette virker på vores skole", at selv blandt skoler med mere end 10% tosprogede er det ikke alle, som interesserer sig for elevsammensætningen. Således svarede 42% af de skoler, der deltog i undersøgelsen, og som alle havde mere end 10% tosprogede, at de indenfor de sidste to år havde iværksat aktiviteter specifikt for at tiltrække ressourcestærke familier. Undersøgelsen viste dog samtidig, at

skolernes interesse for at tiltrække ressourcestærke elever stiger med andelen af tosprogede elever.

Selv om det altså heller ikke på skolerne er et generelt billede, at man arbejder aktivt på at tiltrække ressourcestærke familier, så er det dog stadig tilfældet, at en del skoler har fokus på netop dette område. Flere af de skoleledere, der deltog i indeværende undersøgelse, og som har oplevet en større fraflytning, har da også iværksat forskellige initiativer for at tiltrække eller fastholde ressourcestærke familier.

Mere frit skolevalg kan også antages af have resulteret i, at såvel skoler som forvaltninger øger opmærksomheden på at påvirke elevsammensætningen på skolerne i og med, at det alt andet lige er blevet nemmere for forældrene at vælge en skole fra. Der er dermed en mulighed for, at det frie skolevalg øger andelen af forvaltninger og skoler, der handler proaktivt for at påvirke elevsammensætningen. Netop manglen på skoler og forvaltninger, der handler proaktivt er en af de problemstillinger, der fremhæves i rapporten fra projektet "Dette virker på vores skole".

Det kan altså konkluderes, at elevsammensætningen ikke generelt set er vigtig for skolerne og kommunerne, men at interessen herfor stiger med øgede tosprogsandele eller med oplevelsen af øget fraflytning. I næste afsnit ser vi nærmere på, hvilke redskaber kommuner har til rådighed, når de ønsker at påvirke fordelingen af elever.

6.2 Kommunernes redskaber til forebyggelse af segregering

Rapporten fra projektet "Dette virker på vores skole" identificerer forskellige redskaber, som kommunerne kan anvende til direkte eller indirekte at påvirke elevsammensætningen på kommunens skoler. Med direkte redskaber menes redskaber, hvor elevsammensætningen pr. definition ændres, når det pågældende redskab er sat i værk. Indirekte redskaber er mere bløde redskaber, der forsøger at påvirke forældrenes præferencer af frivillighedens vej.

Blandt de direkte redskaber var:

- Ændring af skoledistrikt
- Fælles skoledistrikt
- Sprogscreening og flytning af elever til anden skole end distriktsskolen
- Udflytning af modtagelsesklasse

Blandt de indirekte redskaber var:

- Magnetskoleressourcer
- Bistand til PR og kommunikation
- Reservation af pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever kombineret med opfordringer til de tosprogede om frivilligt at vælge de relevante skoler.

Ser vi kort på de direkte redskaber, er det værd at bemærke, at de to første der omhandler skoledistrikterne faktisk har fået en mindre direkte virkning som følge af lovændringen, i og med at forældrene nu har større mulighed for at flytte barnet til en anden skole. Derfor vil vi også i et senere afsnit se på, i hvilket omfang kommunerne mener, at redskaberne er blevet mere eller mindre effektive. I dette afsnit fokuseres der dog på, i hvilket omfang kommunerne anvender redskaberne. Kommunernes anvendelse af redskaberne fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 6.2 I hvilken grad anvendes følgende redskaber i øjeblikket i kommunen med henblik på at påvirke fordelingen af tosprogede elever?

	Kommuner for hvem det er et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever	De øvrige	I alt
	"I meget høj grad" eller "I høj grad"		
Ændring af skoledistrikter	17%	0%	5%
Henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på en anden folkeskole end distriktsskolen	16%	13% ¹⁰	14%
Udflytning af modtagelsesklasser	58%	10%	24%
Magnetskoleressourcer	42%	3%	14%
Bistand til profilering og kommunikation med henblik på tiltrækning af elever	25%	7%	12%
Reservation af pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever	8%	0%	2%
Boligpolitiske redskaber	17%	3%	7%
Lave kapacitetsgrænser på klassekvotienter	8%	7%	7%
Total	12	30	42

Tabellen viser først og fremmest, at det generelt set er meget få kommuner der anvender de pågældende redskaber med henblik på at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Det redskab, der anvendes mest, er udflytning af modtagelsesklasser som 24% af kommunerne anvender. Henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på anden skole end distriktsskolen og magnetskoleressourcer anvendes af 14% af kommunerne. Den begrænsede anvendelse af redskaberne stemmer godt overens med, at kun 28% af kommunerne har påvirkning af elevfordeling som et vigtigt selvstændigt mål.

Der er da også en tydelig tendens til, at kommuner, der har som vigtigt selvstændigt mål at påvirke elevsammensætningen på kommunens skoler, i højere grad anvender redskaberne til at påvirke elevsammensætningen. Især udflytning af modtagelsesklasser (58%), magnetskoleressourcer (42%) og bistand til profilering og kommunikation med henblik på tiltrækning af elever (25%) anvendes i høj eller i meget høj grad af flere af disse kommuner.

Mest overraskende er det, at andelen af kommuner, der henviser elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på en anden skole end distriktsskolen, er næsten lige stor for kommuner, der har fordeling af elever som et selvstændigt mål, som for de øvrige kommuner. Dette kan skyldes, at kommunerne kan have motiver i relation til såvel elevernes sprogindlæring som opnåelse af en harmonisk elevsammensætning på kommunens skoler, når de anvender lov nr. 594.

Tre af de kommuner, for hvem påvirkning af elevsammensætningen er et vigtigt selvstændigt mål, har indgået i casestudierne, som er gennemført i forbindelse med undersøgelsen. To af disse kommuner har fravalgt at anvende muligheden for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på anden skole end distriktsskolen.

¹⁰ To af disse har en relativt lav tosprogsandel.

I den ene af disse kommuner er der flere begrundelser for ikke at anvende mulighederne i loven:

- Kommunen igangsatte et større initiativ forud for indførelsen af lov nr. 594, og kommunen ønsker at give denne indsats mulighed for at virke, inden der overvejes ændringer. Initiativet bygger på information og reservation af pladser til tosprogede på skoler med en lille andel tosprogede.
- Kommunen har en generel politik om, at frivillige tilbud skal danne grundlaget i integrationsprocessen og ikke tvang.
- Kommunen mener ikke, at der på nuværende tidspunkt er adgang til sprogtests, der egner sig til den screening, der ligger i loven.

I den anden kommune anvender man den frivillige udgave af loven. Der sprogscreenses og familierne får tilbud om optagelse på anden skole end distriktsskolen. Også her efterlyses et screeningsmateriale. Undervisningsministeriet har oplyst til Rambøll Management, at der i øjeblikket er vejledende screeningsmaterialer under udarbejdelse.

I den sidste kommune har man valgt at anvende lovens mulighed for at henvise børn med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til anden skole end distriktsskolen. Denne kommune valgte aktivt at anvende lov nr. 594, fordi de var bekymrede for, om det frie skolevalg ville resultere i en øget segregering.

Anvendelsen af lovens redskab om at henvise elever med ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte synes dermed at hænge sammen med den politiske holdning til frivillighed vs. henvisning. I flere kommuner vi har talt med synes holdningen at være, at man forsøger sig med de frivillige løsninger. Har det ingen effekt, vil man måske overveje at begynde at henvise. Derudover kan manglen på screeningsmaterialer være en barriere.

Blandt de redskaber, der anvendes af kommuner med et mål om at påvirke elevfordelingen på kommunens skoler, er udflytning af modtagelsesklasser som tidligere nævnt det mest anvendte. Dernæst er de mere indirekte redskaber som magnetskoleressourcer (42%) og bistand til profilering og kommunikation med henblik på at tiltrække stærke elever (25%) de mest anvendte redskaber. Ofte kombineres de to sidste redskaber, hvilket også hænger godt sammen med, at flere skoleledere påpeger, at PR i sig selv ikke gør en forskel, når ressourcestærke familier skal tiltrækkes, så længe skolen har en høj andel af tosprogede elever.

Rambøll Management har ligeledes undersøgt, i hvilket omfang kommuner med en høj tosprogsandel (her 16% eller derover) anvender de pågældende redskaber. Resultatet for de tolv kommuner er angivet i tabellen nedenfor, hvor det er muligt at sammenligne kommuner, der har det som vigtigt selvstændigt mål at påvirke elevsammensætningen, med kommuner med mange tosprogede.

Tablet 6.3 I hvilken grad anvendes følgende redskaber i øjeblikket i kommunen med henblik på at påvirke fordelingen af tosprogede elever?

	Kommuner for hvem det er et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever	De 12 kommuner med flest tosprogede
	"I meget høj grad" eller "I høj grad"	
Ændring af skoledistrikter	17%	8%
Henviſning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på en anden folkeskole end distriktsskolen	17%	8%
Udflytning af modtagelsesklasser	58%	42%
Magnetskoleressourcer	42%	25%
Bistand til profilering og kommunikation med henblik på tiltrækning af elever	25%	33%
Reservation af pladser til tosprogede elever på skoler med få tosprogede elever	8%	17%
Boligpolitiske redskaber	17%	8%
Lave kapacitetsgrænser på klassekvotienter	8%	0%
Total	12	12

Tabellen viser, at tendensen er den samme, hvilket heller ikke er overraskende, da ca. halvdelen af kommuner går igen i begge kategorier, i og med at de både har høje tosprogsandele og har det som vigtigt selvstændigt mål at påvirke elevsammensætningen. Det er dog også værd at bemærke den svage tendens til, at det er målsætninger i højere grad end tosprogsandele, der har betydning for, i hvilket omfang de forskellige redskaber anvendes. Dette underbygger endnu engang den ikke overraskende pointe om, at politiske holdninger er et vigtigt element i forhold til indsatsens karakter og form.

I lyset af den begrænsede anvendelse af redskaber til at påvirke elevfordelingen er det relevant at se på, om kommunerne selv mener, at de har adgang til relevante redskaber til at sikre en god fordeling af elever. Af tabellen nedenfor fremgår det, at kommunerne fordeler sig ligeligt i forhold til spørgsmålet. Således er 38% af kommunerne enige eller meget enige i, at de har relevante redskaber, hvorimod 31% er uenige eller meget uenige heri, 26% er hverken enige eller uenige.

Tablet 6.4 I hvilket omfang er du enig i at kommunen har adgang til relevante redskaber til at sikre en god fordeling af elever

	Respondenter	Procent
Meget enig / enig	16	38%
Hverken enig eller uenig	11	26%
Meget uenig / uenig	13	31%
Ved ikke	2	5%
I alt	42	100%

Billedet bliver dog noget anderledes hvis vi alene ser på de kommuner der har som vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever på kom-

munens skoler. Her er det 58% der er uenige eller meget uenige i, at kommunen har adgang til relevante redskaber til at påvirke fordelingen af elever hvor kun 17% er enige i, at det samme er tilfældet.

Tabel 6.5 I hvilket omfang er du enig i, at kommunen har adgang til relevante redskaber til at sikre en god fordeling af elever

	Fordeling er vigtigt selvstændigt mål	Procent
Meget enig / enig	2	17%
Hverken enig eller uenig	2	17%
Meget uenig / uenig	7	58%
Ved ikke	1	8%
I alt	12	100%

Dette indikerer at en stor del af de kommuner, der aktivt søger at påvirke fordelingen af elever og som søger og anvender redskaber hertil, i høj grad mangler relevante redskaber til at sikre en god fordeling af elever.¹¹

Da vi ikke har kendskab til kommunernes anvendelse og vurdering af redskaberne forud for lovændringen om frit skolevalg, er det ikke muligt at vurdere lovændringens betydning herfor. I afsnit 6.4 vil vi dog belyse om og i hvilket omfang kommunerne mener, at lovændringen har haft en betydning for redskabernes effekt og derigennem om lovændringen har betydet dårligere adgang til relevante redskaber. Inden dette vil næste afsnit kort belyse, hvilke redskaber skolerne har til at påvirke elevsammensætningen, og i hvilket omfang disse anvendes.

6.3 Skolernes redskaber til forebyggelse af segregering

Afdækningen af skolers tiltag vedrørende fordeling af elever vil blive beskrevet med baggrund i data og resultater fra Dette Virker På Vores Skole, som indeholder kvalitative og kvantitative undersøgelser heraf kombineret med interviewdata fra indeværende undersøgelse.

Generelt er der mange initiativer i gang på de skoler, der har oplevet stor fraflytning eller som generelt set ikke har et antal elever, der matcher grundlaget i distriktet. For skolerne handler det både om PR arbejde med henblik på at tiltrække ressourcestærke familier i distriktet, men også om at gøre noget særligt for de ressourcestærke elever, der stadig er på skolen.

Mange af de skoleledere, vi har talt med, anvender aktivt PR og informationsarbejde i forsøget på at tiltrække ressourcestærke forældre fra distriktet. Det handler primært om at gå i dialog med forældrene allerede i børnehaven, og enkelte overvejer at starte helt nede i mødregrupperne. Generelt er der blandt skolelederne en stor bevidsthed om, at det vigtige er skolens ry blandt forældrene, og at det er vanskeligt at ændre, når ryet først er blevet dårligt.

Fokus er forskelligt i PR arbejdet. Grundlæggende handler det om at formidle de gode historier, men disse kan handle om fagligheden, om evnen til at håndtere og få et positivt miljø ud af en skole med mange tosprogede, eller om en særlig profil med teater, musik eller andet. Fælles for alle skoleledere

¹¹ Blandt kommuner med 16% tosprogede eller derover mener 42%, at de har de rette redskaber. 33% mener ikke, at det er tilfældet.

er, at de er meget bevidste om, at *"du kan ikke reklamere for andet end det du har"*, som en skoleleder udtrykker det. Det betyder også, at PR i sig selv ikke gør en forskel. Der skal være en vare at sælge.

Ifølge de skoleledere vi har interviewet i forbindelse med indeværende undersøgelse, er det lykkedes enkelte skoleledere at ændre billedet gennem bl.a. PR og informationsarbejde, men det har været svært og ressourcetrækvende. Ofte er arbejdet foregået uden støtte fra kommunerne og succesen beror på, om skolelederen, bestyrelsen og enkelte lærere formår at fungere som ildsjæle hele vejen gennem processen. Det er derfor også et generelt billede, at skolelederne *ikke* mener, at de har det rette redskaber til at påvirke elevfordelingen. Eller som en skoleleder udtrykker det: *"Ja, jeg har redskaberne, men jeg har selv opfundet dem igennem mange år i systemet"*. Pågældende leder har arbejdet længe og intenst med at vende billedet på sin skole. Først nu, hvor det er ved at lykkedes, ser det ud som om kommunen vil begynde at betale for det PR arbejde, der stadig udføres. Generelt for de positive historier om PR og informationsarbejde skal det siges, at effekten er begrænset. En skoleleder udtrykker det på følgende måde: *"Vores aktiviteter har haft en lille effekt. Vi kan se, at der går elever i klasserne, som ikke ville have gået der, hvis ikke vi havde været i dialog med familien"*.

I forhold til at fastholde ressourcestærke elever gør skolelederne også meget. En skoleleder peger på, at de anvender mange ressourcer på de sidste danske forældre på skolen. Faktisk mener han, at der anvendes uforholdsmæssigt meget energi på information til netop disse forældre og på at leve op til deres krav. Noget det kan være svært for lærerstaben at forstå, for det går jo ud over ressourcerne til de svage elever. Derudover er der mange skoler, der vælger at sætte danske elever i samme klasse, når andelen af danske elever bliver meget lille.

En enkelt skole har anvendt denne mulighed til at øge andelen af danske elever i indskrivningen. Det skete gennem et massivt forarbejde, hvor skolen arbejdede tæt med børnehaver og var i tæt dialog med forældre omkring skolen. Børn og forældre var på besøg på skolen, og der blev dannet et netværk forældrene imellem, der gjorde at de sammen gik op og skrev sig ind. Disse elever går nu på skolen, og det er skolelederens klare vurdering, at det ikke var sket uden det massive forarbejde.

Det er dermed billedet, at der sker mange ting på skolerne i forhold til at forsøge at påvirke sammensætningen af elever, men at indsatsen ofte er begrænset og uden støtte fra kommunen. Indsætserne bæres frem af enkelte ildsjæle på skolerne og i bestyrelserne, og enkelte skoler synes at have givet op overfor udfordringen.

Her peger en af respondenterne på, at det frie valg har været med til at udhule effekten af skolerne arbejde for at fastholde ressourcestærke forældre. Tidligere kunne man som skoleleder tale med naboskolen, hvis en uheldig episode resulterede i, at mange søgte væk fra skolen. Naboskolen kunne afvise at modtage eleverne, imens den pågældende skole fik rettet op efter episoden og bevist, at det netop var et enkeltstående tilfælde. På denne måde kunne en negativ spiral forebygges. Med det frie valg er denne mulighed forsvundet.

6.4 Er effekten af de kommunale redskaber udhulet?

Kommunerne er i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blevet bedt om at vurdere, i hvilket omfang kommunens mulighed for at modarbejde segregering er blevet forringet som følge af lovændringen vedrørende frit

skolevalg. Igen er det mest interessant at se på besvarelsene fra de 12 kommuner der har dette som et vigtigt selvstændigt mål. I tabellen nedenfor er besvarelsene fra såvel disse 12 kommuner som de øvrige gengivet.

Tabel 6.6 Kommunens muligheder for at modarbejde segregering er blevet forringet som følge af loven om mere frit valg

	Kommuner hvor elevsammensætning er et vigtigt selvstændigt mål		Øvrige	
	Respondenter	Procent	Respondenter	Procent
Enig / meget enig	3	25%	8	27%
Hverken enig eller uenig	5	42%	11	36%
Uenig / meget uenig	3	25%	8	26%
Ved ikke	1	8%	3	10%
I alt	12	100%	30	100%

Tabellen viser, at der blandt kommunerne er meget forskellige vurderinger af, hvorvidt kommunens mulighed for at modarbejde segregering er blevet forringet som følge af loven om mere frit valg. Omkring 26% er enige i at mulighederne er forringet, og lige så mange er uenige. Hovedparten af respondenterne er hverken enige eller uenige i, at der er sket en forringelse.

De kommuner, der er enige i, at kommunernes mulighed for at modarbejde segregering er blevet forringet, er generelt kendetegnet ved at være kommuner med relativt høje andele af tosprogede elever. På den anden side er det kun to af de pågældende kommuner, der ligger blandt de ti kommuner med de højeste andele af tosprogede elever, så det er ikke kun disse kommuner, der vurderer, at mulighederne for at modarbejde segregering er blevet forringet..

Derimod er der lidt flere i denne gruppe end blandt kommunerne generelt, der anvender muligheden for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte (27% mod 14% gennemsnitligt).¹² Dette indikerer, at beslutningen om at henvise elever med ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte, for nogle kommuner blandt andet kan være et forsøg på at modvirke segregering.

Der synes dermed langt fra at være enighed om lovens betydning for kommunernes muligheder for at modarbejde segregering. Dette kunne indikere at loven om mere frit skolevalg ikke virker direkte ind på de redskaber kommunerne har til at modarbejde segregering. Nedenfor ser vi på kommunernes egen vurdering heraf.

Rambøll Management har i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse spurgt kommunerne om, i hvilket omfang de i afsnit 6.2 nævnte redskaber er blevet mere eller mindre effektive i forhold til at modarbejde segregering som følge af indførelsen af mere frit skolevalg. Kommunernes besvarelser fremgår af tabellen nedenfor. Igen har vi valgt at opdele respondenterne i de 12 kommuner, der har det som et vigtigt selvstændigt mål at påvirke elev-

¹² Da ingen af de pågældende kommuner har angivet at udflytning af modtagelsesklasser er blevet et mindre effektivt redskab som følge af loven, er der ingen indikationer på, at de har valgt at erstatte udflytning af modtagelsesklasser med henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte som følge af loven.

sammensætningen på kommunens skoler, og de der ikke har det som vigtigt selvstændigt mål.

Tabel 6.7 Er nogle af disse redskaber mere eller mindre effektive i forhold til at påvirke fordelingen af tosprogede elever på skolerne, end det var tilfældet før loven om mere frit skolevalg blev gennemført?

	Kommuner for hvem det er et vigtigt selvstændigt mål at påvirke elev sammensætningen	
	Redskabet er blevet mere effektivt	Redskabet er blevet mindre effektivt
Ændring af skoledistrikter	0%	42%
Henvi sning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en almindelig klasse på en anden folkeskole end distriktsskolen		
Udflytning af modtagelsesklasser	33%	0%
Magnetskoleressourcer	8%	8%
Bistand til profilering og kommunikation med henblik på tiltrækning af elever	0%	17%
Reservation af pladser til to sprogede elever på skoler med få to sprogede elever	16%	8%
Boligpolitiske redskaber	17%	17%
Lave kapacitetsgrænser på klassekvotienter	0%	17%

Indledningsvist skal det nævnes, at det i særdeleshed blandt gruppen af "øvrige kommuner" har mellem 57 og 76 procent af kommunerne svaret "ved ikke". Blandt de resterende har en stor overvægt svaret at redskabets effekt er "det samme". Dette, kombineret med at disse respondenter netop ikke har fokus på at påvirke elevsammensætningen på skolens kommuner, indikerer, at det er mest relevant at se på hvordan kommuner der rent faktisk anvender redskaberne med henblik på at påvirke elevsammensætningen vurderer redskabernes effektivitet efter lovændringen. Der vil derfor alene blive taget udgangspunkt i disse 12 kommuner i det følgende.

Tabellen viser, at 42% af de 12 kommuner mener, at ændringer af skoledistrikter er blevet et mindre effektivt redskab til at påvirke elevsammensætningen, som følge af loven om mere frit skolevalg. Ingen af de 12 kommuner mener at dette redskab er blevet mere effektivt som følge af loven om mere frit skolevalg. Konklusionen er ikke overraskende, da frit skolevalg jo netop til en hvis grad ophæver skoledistriktet ved at øge forældrenes mulighed for at søge om og blive optaget på anden skole end distriktsskolen. En ændring af skoledistriktet vil da blot resultere i, at familier der er utilfredse med det nye distrikt vil søge skolen i det gamle distrikt, som skal modtage de elever der søger med mindre kapacitetsgrænsen på klassekvotienterne er overskredet.

Det er da også karakteristisk at to af de kommuner der er enige i at loven har forringet kommunens mulighed for at modarbejde segregering netop i høj grad har anvendt ændringer i skoledistrikter til at påvirke fordelingen af elever på skolerne.

Det eneste redskab, som ingen af respondenterne i de 12 kommuner mener, er blevet forringet som følge af loven om mere frit skolevalg, er udflytningen af modtageklasser. 33% af respondenterne mener derimod, at redskabet er blevet mere effektivt. Dette er samtidig det mest anvendte redskab blandt de adspurgte kommuner. Årsagen til, at ca. en ud af tre kommuner vurderer at redskabet er blevet mere effektivt, kan være, at skolen med modtageklasser nu i højere grad er tvunget til at optage elever fra modtagelsesklassen, når disse skal begynde i en almindelig klasse. Derudover kan en øget bevidsthed om det frie valg blandt forældre resulterer i, at forældrene i højere grad kræver, at deres børn fortsætter på skolen, når eleven skal udsluses i en almindelig klasse, frem for blot at flytte barnet tilbage på distriksskolen. Endeligt kan det være en forklaring at kommunerne har svaret relativt på spørgsmålet, og det at andre redskaber nu opfattes som mindre effektive resulterer i at dette opfattes som mere effektivt, relativt set.

Blandt de resterende redskaber er der en nogenlunde ligelig fordeling mellem respondenter der mener, at redskabet er blevet mere effektivt og respondenter der mener, at redskabet er blevet mindre effektivt. De fleste respondenter angiver at redskabernes effekt er den samme.

Overordnet set synes lovændringen ikke at have haft en entydig effekt på kommunens redskaber til at påvirke fordelingen af tosprogede elever på kommunens skoler. Et enkelt af de direkte redskaber vurderes af nogle som værende mindre effektivt, men samtidig vurderes et andet redskab af flere at være blevet mere effektivt. Dette er samtidig det redskab der anvendes af flest kommuner.¹³

I næste afsnit ser vi nærmere på lov nr. 594 om henvisning af børn med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte. Loven repræsenterer et nyt redskab kommunerne har fået til at forebygge segregering. I det omfang dette redskab vurderes anvendeligt af kommunerne, kan det være med til at afhjælpe eventuelle forringede muligheder for integrationsarbejdet der måtte opstå som uintenderet effekt af det frie valg.

6.5 Lov nr. 594 som instrument til at forebygge segregering

I 2005 vedtog Folketinget en ændring af lov om Folkeskolen, som i dag fremgår af Folkeskolelovens § 5, stk. 8. Baggrunden for lov nr. 594¹⁴ var et ønske om, at forbedre tosprogede elevers muligheder for sprogudvikling og dermed læring i Folkeskolen.

Lovændringen giver kommunalbestyrelsen kompetence til at træffe afgørelse om henvisning af tosprogede elever til en almindelig klasse på en anden skole end distriktsskolen, hvis det ved optagelsen vurderes, at eleven har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte i form af dansk som andetsprog, og det vurderes at være pædagogisk påkrævet at henvise eleven.

¹³ Rambøll Management har ikke gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang kommunerne anvendte de pågældende redskaber forud for lovændringen. Det er derfor usikkert om udflytning af modtagelsesklasser længe har været det fortrukne redskab, eller om det er blevet det pga. at lovændringen nu har gjort det til et mere effektivt redskab end nogle af de andre?

¹⁴ Lov nr. 594 af 24. juni 2005 (Styrket undervisning i dansk som andetsprog, herunder ved udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til andre skoler end distriktskolen).

Når det vurderes, at eleven ikke længere har et ikke uvæsentligt behov for undervisning i dansk som andetsprog, træder det frie skolevalg i kraft. Forældrene kan således vælge, om deres barn skal fortsætte på den skole, barnet er blevet placeret på, om de ønsker, at deres barn skal skifte til distriktskolen eller om de vil benytte det frie skolevalg til at søge en helt tredje skole. Hvis forældrene ønsker, at deres barn skal fortsætte på den skole, som barnet var henvist til, fortsætter den fri befordring som indtrådte ved henvisningen.

Rambøll Management har bedt kommunerne angive, hvordan de anvender lov nr. 594 til at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en anden skole end distriktsskolen. De 42 kommuner har angivet deres praksis i forhold til lov nr. 594, som er gengivet i tabellen nedenfor.

Tabel 6.8 Kommunernes anvendelse af lov nr. 594

Kommunen henviser til...	Respondenter	Procent
Modtagelsesklasser og hold med basisundervisning på en anden skole end distriktsskolen.	31	74%
Almindelige klasser på en anden skole end distriktsskolen.	7	17%
Andet.	5	12%
Vi har endnu ikke anvendt lovens muligheder	13	31%
I alt	42	100% ¹⁵

31% af de 42 kommuner har oplyst, at de ikke har anvendt lov nr. 594 endnu. Kun 17% henviser elever til almindelige klasser på en anden skole end distriktsskolen, hvilket er det lov nr. 594 giver hjemmel til. Derudover har 74% af de 42 kommuner oplyst, at de henviser elever til modtagelsesklasser og hold med basisundervisning, hvilket der også var hjemmel til i lov om Folkeskolen før lovændringen. 12% har angivet besvarelsen "andet". I dette afsnit fokuseres alene på de 17%, der anvender muligheden for at henvise til almindelig klasse på anden skole end distriktsskolen.

Ovenfor så vi også, at 17% af kommunerne i undersøgelsen anvender muligheden for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for dansk. Hvorvidt redskabet er effektivt i forhold til at hjælpe kommunerne med at modarbejde segregering må bero på tre ting:

1. De kommuner der anvender redskabet vurderer at det er effektivt
2. De fleste kommuner er villige til at anvende redskabet skulle det blive nødvendigt for at sikre en harmonisk elevsammensætning
3. Forældrene støtter op om loven

Alle tre forhold er forudsætninger for, at loven som redskab kan antages at have den intenderede effekt på sigt. Vi har kort været inde på det tidligere, men i dette afsnit behandles kommunernes vurdering af redskabet mere detaljeret. I næste kapitel behandles spørgsmålet om forældrenes syn på loven.

Vi har i vores casestudier talt med to kommuner, der anvender muligheden for henvisning til en anden skole end distriktsskolen. Erfaringerne fra begge kommuner er i begge tilfælde begrænsede pga. den begrænsede tid, loven

¹⁵ Tabellen summerer til mere end 100, fordi det har været muligt at sætte flere kryds, hvis kommunen eksempelvis både henviser til modtagelsesklasse og almindelige klasser på anden skole.

har fungeret. Generelt er holdningen dog positiv, om end der selvfølgelig stadig er problemer.

Den ene kommune mener helt grundlæggende, at elevsammensætningen på nogle af randskolerne nu er blevet stabiliseret som følge af anvendelsen af lov nr. 594. Man var ellers begyndt at frygte, at elevsammensætningen på nogle af disse skoler ville komme ind i en selvforstærkende spiral, hvor skolerne ville miste en række af de ressourcestærke elever.

Noget af det vigtigste i denne sammenhæng er, at kommunen nu oplever, at allerede nu begynder forældre til børn, der ikke har noget behov, at ønske at få deres børn ud på de skoler, som andre elever er henvist til. Det ses af Århus Kommune som et tegn på, at der går positive rygter blandt de tosprogede forældre, om de skoler som modtager børn med et ikke uvæsentligt behov for dansk som andetsprog.

Et af de problemer kommunen nævner i forbindelse med loven er, at det ikke er tilstrækkeligt præcist defineret, hvornår et barn har et "ikke uvæsentligt" behov for støtte i dansk som andetsprog. Der mangler ifølge kommunen konkrete og nationale grænser for, hvad der ligger i definitionen. Hermed kan der blive store praksisforskelle kommunerne imellem. Derudover vurderer kommunen det som et problem, at det er svært for forældrene at klage, så længe det ikke er yderligere konkretiseret, hvornår et barn har et behov, der er "ikke uvæsentligt".

Et andet problem, som nævnes både af kommuner og af skoleledere, er, at skoler med mange tosprogede oplever, at deres elevgrundlag forsvinder i takt med at eleverne sprogscreens og flyttes til en anden skole. Fremtidsperspektivet kan blive, at man vil få meget små skoler med dårlige økonomiske og pædagogiske vilkår, hvor slutresultatet kan være lukning.

Der er en kæde af reaktioner, der hænger sammen, som beskrevet i afsnit 5.2 og illustreret med figur 5.1. Først flytter en række forældre fra de såkaldte ghettoområder til skoler i randområdet, hvilket nu er muligt for dem på grund af lovændringen vedrørende frit skolevalg. Mange af dem, der nu flytter til randområdets skoler er tosprogede, og derfor stiger andelen af tosprogede elever her. I afsnit 5.2 blev der herefter beskrevet henholdsvis et positivt og et negativt scenarium for den videre udvikling. Det positive scenarium indebar, at forældrene i randområderne fastholder deres børn i randområdernes skoledistrikter, selv om andelen af tosprogede elever stiger. Det negative scenarium var, at forældrene i randområderne i stedet flyttede deres børn til skolerne i periferiområdet, der fra udgangspunktet har meget få tosprogede elever. Det negative scenarium indebærer, at skolerne i randområderne kan komme ind i en selvforstærkende proces med stigende andele af tosprogede elever.

Kommunen kan anvende lov nr. 594 til at forebygge det negative scenarium ved at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for støtte i dansk som andetsprog til almindelige klasser på periferiområdets skoler. Herved stiger andelen af tosprogede elever på periferiskolerne uden dog at blive tilstrækkeligt høje til, at det medfører fraflytning fra disse skoler. Anvendelsen af lov nr. 594 vil formentlig kunne begrænse strømmen af elever fra randområdet til periferiområdet, dels fordi periferiområdets skoler nu har begrænset kapacitet til at modtage flere elever fra andre skoledistrikter, dels fordi tilskyndelsen om at søge skolerne i periferiområdet bliver mindre efterhånden som deres andele af tosprogede elever stiger.

Begge kommuner og en del skoleledere peger ligeledes på, at der skal to vigtige supplementter til, for at få en varig fordelings-effekt ved at bruge lov nr. 594: Processen skal følges op med en tæt dialog med forældrene, ligesom skolerne skal gøre en indsats for at få forældrene til at melde deres børn ind i SFO m.v. Det er ikke nok, at børnene blot går i skolerne. Det kræver en indsats for at sikre, at såvel børn som forældre bliver tilknyttet skolen og det sociale liv på skolen. Her er SFO'en en vigtig brik. Lykkedes det ikke, vurderes det, at forældrene vil rykke de henviste elever tilbage til distrikts-skolerne, så snart det er muligt, og der vil ikke være en egentlig langsigtet effekt af loven.

En enkelt skoleleder fra en anden casekommune peger på et andet problem, som lov nr. 594 ikke bidrager til at løse. I denne kommune er der reelt få tosprogede, og det skolelederne mest af alt mangler er redskaber til at håndtere og fordele svage elever generelt. Skolen ligger i et distrikt med det skolelederne benævner som mange "socialgruppe 5 familier". Her hjælper det ikke meget til at skabe en harmonisk fordeling af elever, at kommunen anvender lovens mulighed for at henvise børn med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte, da det er andre problemer disse børn har. I samme kommune synes økonomien også at være et problem i forhold til fordelingen. Da der er tale om en mindre kommune med få tosprogede og spredt bebyggelse, har kommunen været nødt til at finansiere en taxi-ordning for de tosprogede børn, der bliver henvist til en almindelig klasse på en anden skole. Det er dyrt, og det sætter en naturlig begrænsning på, hvor mange der reelt bliver henvist.

Generelt er det dog vurderingen i begge kommuner, at lov nr. 594 er et effektivt redskab til at sikre en bedre fordeling af tosprogede elever på kommunens skoler. Alligevel er det dog relativt få kommuner, der har valgt at anvende modellen. Som tidligere nævnt kan der være forskellige årsager hertil, om end de fleste peger på, at det er vigtigt først at forsøge at sikre fordelingen af frivillighedens vej.

Den frivillige model vælger flere kommuner, med den potentielle negative sideeffekt, at det er de ressourcestærke forældre, der tager imod tilbuddet, hvormed den sociale segregering øges. En af de kommuner, der anvender den frivillige ordning, ser dog denne sideeffekt som en vigtig del af løsningen, i og med at man derved undgår en stigmatisering på skolerne, hvor der er de stærke danske elever og de fagligt svagere tosprogede elever. Tanken er dermed, at det er vigtigt, at de stærke tosprogede elever bryder de eksisterende stereotyper, inden også de svageste kan integreres.

De fleste kommuner, vi har talt med, har ikke virket afvisende overfor at anvende lovens muligheder. Mantraet er som sagt, at man vil forsøge af frivillighedens vej først. Lykkedes det ikke vil man overveje at henvise. Dermed synes loven at tilbyde gode muligheder for at modarbejde segregering i landets kommuner, men med potentiel risiko for skolelukninger, forskelsbehandling og en potentiel begrænset langsigtet effekt, hvis de henviste elever ikke kan fastholdes på de skoler, som de henvises til, når henvisningen ophører.

6.5.1 *De berørte forældres syn på lov nr. 594*

I Århus Kommune har man valgt at benytte sig af de muligheder som lov nr. 594 giver i forhold til henvisning af tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for dansk som andetsprog til almindelige klasser på andre skoler end distriktsskolen. Der er derfor indført sprogscreening af alle tosprogede skolebegyndere - første gang for børn med skolestart i august 2006. På bag-

grund af sprogscreeningen inddeles børnene i tre grupper, hvoraf den ene dækker over de børn, der er omfattet af lov nr. 594. Blandt de tosprogede skolebegyndere til skoleåret 2006/2007 blev 54 ud af 101 mulige elever henvist til en anden skole end distriktsskolen. Grunden til at ikke alle 101 elever slutteligt begyndte på en anden skole end distriktsskolen, er blandt andet at nogle forældre valgte at udsætte deres barns skolestart med et år, og at nogle forældre valgte en privatskole i stedet for. Screeningen i forbindelse med skoleåret 2007/2008 viste, at 420 børn hører under lov nr. 594, hvoraf 136 elever vil blive henvist til en almindelig klasse på en anden skole end distriktsskolen. Henvisning til en anden skole end distriktsskolen finder sted, hvis der allerede er mere end 20% tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte på barnets distriktsskole, eller hvis familien ikke vil have barnet på en af de 3 heldagsskoler, som barnet kan høre til, hvis forældrene bor i et distrikt med en heldagsskole.¹⁶ På baggrund af erfaringerne med ændringen i det realiserede antal henviste elever i forbindelse med skoleåret 2006/2007 forventer Århus Kommune, at de 136 børn, der står til at blive henvist til en anden skole end distriktsskolen vil blive reduceret inden skolestart.

Forvaltningen i Århus Kommune har som de første gennemført en foreløbig undersøgelse af status for børn og forældre, der er omfattet af henvisningerne til almindelige klasser på andre skoler end distriktsskolen. Kommunen har foretaget besøg og samtaler med elever, forældre, ledelser og personale på 9 modtagerskoler fra skolestart 2006 til midten af november. Derudover er der gennemført en mindre spørgeskemaundersøgelse med data, som dækker opstartsperioden. Undersøgelsen omfatter 54 elever, der er blevet henvist til en anden skole end distriktsskolen på baggrund af et ikke uvæsentligt behov for undervisning i dansk som andetsprog.

Undersøgelsen peger på at de berørte børn, der er blevet flyttet, har et gennemsnitligt fremmøde på 95%. Sammenlignet med det gennemsnitlige elevfremmøde for alle århusianske skoleelever er det på samme niveau. Derudover er det pædagogiske personale blevet bedt om at forholde sig til de forskellige elever på skolerne. Personalet vurderede, at 90% af eleverne generelt ser ud til at trives på skolerne. Endvidere er 60% af eleverne indmeldt i SFO, hvilket fortsat ønskes mere udbredt. Rambøll Management vurderer dog, at 60 % er en forholdsvis høj SFO-frekvens for tosprogede elever på baggrund af kendskab til en række skoler med væsentligt lavere SFO-frekvenser blandt tosprogede elever.

I forhold til forældrenes holdning til placeringen af deres børn under lov nr. 594, fremgår det af undersøgelsen, at 57% af forældrene er mødt til de indkaldte møder på skolerne, og at der i forbindelse med afholdte hjemmebesøg hos 48% af familierne er udtrykt tilfredshed med placeringen af deres barn. Derudover er der et udbredt ønske hos forældrene om, at deres børn kan fortsætte på modtagerskolen, og at andre søskende kan komme ind på skolen. Det overordnede indtryk er, at forældrene er tilfredse med ordningen.

Det eneste punkt, hvor forældrene har udtrykt bekymring over ordningen, er i forhold til transporten til skolen. De var bekymrede for, om deres børn blev for trætte af transporten, og om deres børn risikerede at blive væk på vej til eller fra skole. Det har været søgt løst ved, at tosprogede medarbejdere fra skolen har kørt med busserne på udvalgte tidspunkter, og ved at man i nogle tilfælde har tilpasset skolebussens rute.

¹⁶ Heldagsskolerne er dermed også vigtige brikker i fordelingen, da de er med til at begrænse antallet af elever, der skal henvises.

Undersøgelsen omfattede ikke børnenes sprogtilegnelse, da det var for tidligt at vurdere en eventuel effekt af placeringen på skolerne.

I forvaltningen i Århus Kommune er man opmærksom på tilfredsheden hos de forældre, der er berørt af lov nr. 594. Samtidig er der registreret en tendens til, at tosprogede forældre, der ikke er omfattet af lov nr. 594, ønsker at få deres børn på netop de skoler. Dette antages af Århus Kommune at hænge sammen med positive rygter blandt de tosprogede forældre.

Erfaringerne fra Århus Kommune viser en tendens til, at forældrene er umiddelbart tilfredse med placeringen af deres børn på anden skole end distriktskolen med hjemmel i lov nr. 594. Disse foreløbige tendenser kunne tyde på, at placeringen af børn på anden skole end distriktsskolen ikke har utilsigtede konsekvenser for børnene eller forældrene. Tværtimod ser det ud til, at placeringen af barnet og den efterfølgende positive oplevelse omkring skolen, er med til at igangsætte en positiv spiral, hvor andre tosprogede forældre kan se fordelene ved skoler med tosprogskompetence og frivilligt ønsker deres barn på en anden skole end distriktsskolen. Hvis den effekt ikke er særlig for Århus Kommune, kan der på den måde ske en frivillig fordeling af tosprogede børn til kommunens forskellige skoler på sigt.¹⁷

Det skal understreges, at disse konklusioner og overvejelser ikke er endelige, eftersom oplysningerne fra Århus Kommune er indsamlet meget tidligt i erfaringsforløbet. Erfaringerne er alene udtryk for foreløbige tendenser og skal tolkes med varsomhed. En kortlægning af konsekvenserne af lov nr. 594 for skoler, elever og forældre vil kræve en uddybende undersøgelse.

6.6 Lov nr. 594 i sammenhæng med frit skolevalg og sprogstimulering

I forrige kapitel så vi på udviklingen i områder med mange tosprogede elever i lyset af mere frit skolevalg, mens vi i dette kapitel har set på, hvordan muligheden for at henvise tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte påvirker kommunernes integrationsarbejde. Afslutningsvist vil vi se på, hvordan de to lovgivninger spiller sammen.

Lad os først kort ridse op, hvordan frit valg i et negativt scenarium kan påvirke elevsammensætningen negativt¹⁸. De ressourcestærke forældre – ofte etniske danske – fravælger distriktsskolen (ofte lokaliseret i såkaldte ghettoområder, jf. figur 5.1), fordi andelen af tosprogede elever bliver for høj. Dermed stiger andelen af tosprogede elever på distriktsskolen, hvilket igen får forældre til at fravælge og en selvforstærkende spiral går i gang.

Med lov nr. 594 har kommunerne fået adgang til et styringsredskab, som kan modvirke ovenstående dynamik. Hvis kommunen vælger at henvise tosprogede elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til en periferiskole, bliver andelen af tosprogede elever lavere på den pågældende skole. Dermed øges sandsynligheden for, at ressourcestærke forældre – uanset etnisk baggrund – bliver på skolen. På kort sigt har kommunen dermed iværksat en indsats, der både modvirker segregeringen og kan være med til at øge de henviste elevers sproglige og faglige udvikling. På kort sigt spiller de to lovgivninger således sammen.

¹⁷ Der var ikke adgang til data om disse skoleønsker på tidspunktet for rapportudarbejdelsen.

¹⁸ Bemærk her, at vi tager afsæt i frit valg. Som tidligere nævnt har mere frit valg kun i begrænset omfang øget ressourcestærke forældres mulighed for at vælge andre skoler end distriktsskolen.

Spørgsmålet er så, om dette samspil også på længere sigt vil modvirke segregeringen og øge integrationen. Det er i sagens natur vanskeligt at sige, men der er efter Rambøll Managements vurdering tre opmærksomhedspunkter, som stiller krav til kommunerne.

For det første fordrer en vellykket implementering af lov nr. 594, at kommunerne rent faktisk flytter eleverne til periferiskolerne. Hvis eleverne blev flyttet til randskolerne, vil den selvforstærkende spiral risikere at gå i gang. Det betyder omvendt, at de tosprogede elever flyttes til skoler uden ekspertise i dansk som andetsprog, og at eleverne har en lang transporttid. I forhold til det første punkt kræves en betydelig kompetenceudvikling gennem efteruddannelse og/eller rekruttering. Det andet punkt er vanskeligere at håndtere. Transporttiden er en omkostning for det enkelte barn og den enkelte familie, men som kommunen vurderer, er mindre end de fordele, som henvisningen giver. Men hvis forældrene selv vælger at lade deres børn blive på skolen, når der ikke længere er et uvæsentligt behov for dansk som andetsprog, har forældrene gennem det frie skolevalg markeret, at modtageskolen er vigtigere end den lange transporttid. Kommune og modtageskole skal således sætte markant ind for at sikre de tosprogede elever et godt skoletilbud. Ellers virker modellen ikke på lang sigt.

For det andet er kommunen nødt til at være opmærksom på de processer, som sættes i gang på de skoler, som afleverer elever til periferiskolerne. Hvis mange elever henvises til andre skoler med lov nr. 594, er der risiko for, at distriktsskolen får så få elever, at den ikke længere er økonomisk og fagligt bæredygtig. Mange af disse skoler er i forvejen ramt af forældres fravalg til både privatskoler og andre folkeskoler, hvilket påvirker elevtallet negativt. Henvisning til andre skoler under lov nr. 594 vil yderligere reducere elevtallet, eventuelt i et omfang som kan true skolens eksistensgrundlag. I givet fald vil eleverne fra den lukningstruede skole skulle fordeles til de øvrige skoler i det såkaldte ghettoområde eller til skoler i randområderne. Hvis eleverne fordeles til skoler i randområdet stiger andelen af tosprogede elever på disse skoler, og dermed flyttes risikoen for de selvforstærkende spiraler til flere skoler.

Endelig er det relevant at se ovenstående i relation til en anden del af den kommunale integrationsindsats, nemlig sprogstimuleringen efter folkeskolelovens § 4a. Den kommunale sprogstimuleringsindsats risikerer nemlig at bide sig selv i halen. Den har netop til formål at sikre, at de tosprogede elever starter i skolen med tilstrækkelige dansksproglige kompetencer. Evalueringer har vist, at indsatsen virker – antallet af modtagelsesklasser falder eksempelvis – men tilsyneladende er effekten ikke stærk nok til at modvirke, at en stor andel elever i f.eks. Århus har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte. Den kommunale indsats kan dermed stå i et paradoksalt forhold til hinanden. Hvis kommunerne øger sprogstimuleringsindsatsen og har held med det, mister de muligheden for at påvirke elevsammensætningen gennem lov nr. 594.

Ovenstående viser, at implementeringen af lov nr. 594 ikke med ét slag og ureflekteret løser de problemer, som det frie skolevalg giver. Det stiller store krav til den kommunale indsats at modvirke segregeringen med en type redskab uden – utilsigtet – at øge den med den anden.

Opsamlende præsenteres her de identificerede fordele og ulemper på kort og lang sigt i forhold til lov nr. 594.

Henvisning af elever med et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte til

en almindelig klasse på anden skole end distriktsskolen

Fordelene ved henvisning til en almindelig klasse set i forhold til udflytning af modtagelsesklasser er, at pågældende elev i højere grad inkluderes i en klasse, hvilket øger sandsynligheden for, at eleven også ønsker at blive på skolen, når han / hun ikke længere har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte. Derudover tyder de første erfaringer fra de kommuner der anvender modellen på, at søskende til elever der er blevet henvist i nogle tilfælde også flytter med på skolen. Det både øger effekten af loven og indikerer, at nogle har taget godt imod den. Endeligt er det vigtigt at huske på, at der her er tale om et direkte redskab, der pr. definition ændrer elevfordelingen. Der er altså en umiddelbar effekt, der også kan hjælpe skoler, der har været på vippen til at blive fravalgt pga. øgede andele af tosprogede elever.

Ulemperne kan først og fremmest være, at ikke alle kommuner er villige til at anvende tvang overfor målgruppen. Endeligt er det også vigtigt at påpege, at det ikke er nok, at eleverne flytter skole. Flere skoleledere peger på at loven ingen langvarig effekt har, med mindre der arbejdes aktivt for at integrere hele familien i skolen og livet omkring skolen. Det er vigtigt, at børnene kommer i SFO, og det er vigtigt, at det lykkes at sikre et samarbejde med forældrene. Ellers er der stor sandsynlighed for, at eleven udnytter det frie valg og flytter tilbage til distriktsskolen, når det bliver muligt. Endeligt risikerer den afgivende skole et faldende elevtal, der kan føre til lukning. På sigt kan det påvirke de omkringliggende skoler, der som konsekvens af en lukning vil få en højere andel tosprogede elever.

6.7 Konklusion og anbefalinger til redskaber der kan hjælpe til at forebygge segregering

På baggrund af analyserne gennemført i dette kapitel er det muligt at konkludere at:

- Kun 28% af kommunerne har det som et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever. Næsten alle disse kommuner har tosprogsandele på over 10%, men kun 5 af de 12 kommuner med højest tosprogsandele har det som vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever.
- Kommunerne anvender kun i begrænset omfang de redskaber, der er til rådighed for at påvirke fordelingen af tosprogede elever. Redskaberne anvendes primært i kommuner, der har fordeling af elever som vigtigt selvstændigt mål.
- Over halvdelen af de kommuner, der arbejder aktivt for at påvirke fordelingen af elever, angiver, at de mangler adgang til de relevante redskaber til at sikre dette.
- Der synes ikke at være en entydig sammenhæng mellem mere frit skolevalg og kommunernes mulighed for at påvirke fordelingen af tosprogede elever. 25% af kommunerne mener, at deres mulighed for at modarbejde segregering er blevet mindre som følge af loven om mere frit skolevalg. Lige så mange er uenige heri.

Blandt de redskaber der er til rådighed, er det kun ændring af skoledistrikter, der tydeligt er blevet mindre effektivt som følge af loven. Til gengæld har kommunerne fået mulighed for at henvise elever med et ikke uvæsentligt behov for støtte i dansk som andetsprog til en anden skole end distriktsskolen. Det er stadig kun en begrænset del af kommunerne, der anvender denne mulighed.

Det er dermed reelt set meget få kommuner, der arbejder aktivt for at påvirke fordelingen af elever, og som samtidig angiver, at de mangler relevante redskaber hertil. En del af disse kommuner må ligeledes antages ikke på nuværende tidspunkt til fulde at anvende alle de til rådighed stående redskaber, i og med at det reelt set er så lille en andel af kommunerne, der anvender redskaberne præsenteret i afsnit 6.2.

Analyserne i afsnit 6.6 viser, at lov nr. 594 på den ene side kan anvendes som et effektivt fordelingsredskab, men også, at lov nr. 594 på den anden side ikke med ét slag og ureflekteret løser de problemer, som det frie skolevalg giver. Det stiller store krav til den kommunale indsats at modvirke segregeringen med en type redskab uden – utilsigtet – at øge segregeringen med den anden.

En første anbefaling med hensyn til udviklingen af redskaber, der kan hjælpe til at forebygge segregering på landets folkeskoler, er et oplysningsarbejde om mulighederne i loven om frit skolevalg og deres fordele og ulemper. Dette kunne muligvis øge anvendelsen af de eksisterende redskaber i det tilfælde, hvor det er relevant.

Rambøll Management vil derudover fremhæve to redskaber, som i forbindelse med evalueringens eksplorative fase og caseinterviewene blev bragt op som eventuelle yderlige redskaber til at modarbejde segregering. Disse to forslag er:

- Store distrikter med flere skoler
- Skoledistrikter som kludetæpper

Distrikter med flere skoler

Forslaget går ud på, at skoledistrikter skal kunne sammensættes af flere ved siden af hinanden liggende distrikter, hvor de enkelte skoler bibeholdes. Ved indskrivning vil eleverne da kunne fordeles på distriktets skoler med henblik på at sikre en rimelig fordeling af elever.

Fordelen sammenlignet med et såkaldt kludetæppe er, at det alt andet lige må antages at eleverne i højere grad går i skolen i nærheden af deres hjem. Ulempen er, at det kræver, at skolerne reelt er placeret, så det er muligt at påvirke elevsammensætningen, gennem at sammenlægge 2-3 distrikter. Derudover vil det eventuelt stadig være muligt at bibeholde en slags tilhørsforhold til distriktet qua den geografiske sammenhæng.

Generelt forventes forslaget primært gennemført i storbyer, hvor der er større segregeringsproblemer i de nuværende distrikter og samtidig mulighed for at anvende modellen indenfor et relativt afgrænset geografisk område.

Modellen har potentielt en effekt på segregeringen på flere skoler i området i og med, at skoler med mange tosprogede vil få flere danske elever indskrevet og omvendt. Igen er det dog helt afgørende med et massivt pr-arbejde overfor de nye forældre, for at få dem til at melde deres børn ind på de skoler, de bliver tildelt. Det frie valg stiller endnu højere krav til information kombineret med andre redskaber, der i overgangsfasen gør alle skoler tilnærmelsesvist lige attraktive.

Reaktionen på denne model har også været blandet blandt respondenterne i undersøgelsen. Ud af dem, der havde en holdning hertil var 10 respondenter for ideen, bl.a. fordi de kunne se mulighederne i forhold til elevsammensætningen men også af rent ressourcemæssige årsager i forhold til optimering af klasse-

størrelser. En del kan således se rationaliseringsfordele ved forslaget. 4 var imod. De primære argumenter var vigtigheden af sammenhæng mellem fritid og skole, og at det derfor er vigtigt, at barnet går i skole tæt på venner og fritidsaktiviteter. 5 kunne godt se ideen, men mente ikke, at den realistisk set kunne gennemføres i deres kommune. Det primære argument var forældremodstand, der blot ville resultere i, at de flyttede til andre folkeskoler eller privatskoler.

Rambøll Management vurderer, at de respondenter, der har fremhævet ulemper ved forslaget, primært argumenterer for, at det ikke er relevant at indføre et sådant stordistrikt i forhold til den skole eller kommune, som de har ansvaret for. Det indikerer, at det kun er i nogle sammenhænge, at kommunerne vil benytte muligheden, hvis forslaget gennemføres. Dette er imidlertid efter Rambøll Managements vurdering ikke at betragte som ulemper i forhold til at overveje en lovændring, da det i givet fald er den enkelte kommunes afgørelse, om de vil benytte muligheden.

Det er dog et opmærksomhedspunkt, at kommuner kan anvende sådanne stordistrikter til at begrænse forældrenes valgmuligheder. Hvis en familie bor inden for en rimelig afstand af tre folkeskoler, har familien i dag de rettigheder til at vælge, som fremgår af folkeskoleloven. Hvis de tre folkeskoler har et fælles skoledistrikt, vil det være op til kommunen, i hvilken grad kommunen vil lytte til forældrenes skolepræferencer, med mindre forældrene vælger en helt anden skole.

Distrikter som kludetæpper

Forslaget går ud på, at skoledistrikter skal kunne sammensættes af områder, der ikke er geografisk sammenhængende, med henblik på at sikre et blandet elevgrundlag i distriktet. Generelt forventes forslaget primært gennemført i storbyer, hvor der er større segregationsproblemer i de nuværende distrikter og samtidig mulighed for at anvende kludetæppemodellen indenfor et relativt afgrænset geografisk område.

På skoler præget af store sociale problemer eller skoler med over 50% tosprogede elever (ofte fraflytterskolerne) vil det på sigt kunne betyde en mere blandet elevsammensætning og dermed en mulighed for at ændre skolens ry og status som fraflytterskole, hvis elever fra mere velfungerende områder begynder at anvende skolen som distriktsskole. Disse skoler vil dog skulle sætte ind med et massivt pr-arbejde overfor de nye forældre, for at få dem til at melde deres børn ind på skolen. Lykkes PR-arbejdet ikke, vil skolen se et kraftigt fald i elevtallet.

På velfungerende skoler, der nu tilføres elever fra mere belastede områder, vil ændringen føre til en mere sammensat elevmasse. Her vil der også skulle laves et informationsarbejde for at få forældrene til at vælge skolen, samtidig med at en opkvalificering af lærestaben til at håndtere eksempelvis undervisning af tosprogede etc. vil være nødvendig. Eleverne vil få længere til skole og venner samtidig med, at flere af dem vil opleve ikke at gå i skole med deres venner fra lokalområdet. Der er en risiko for modstand fra forældrene og stor søgning til privatskoler eller omkringliggende folkeskoler.

Generelt synes forslaget at egne sig bedst til oprettelsen af nye skoler eller som en overvejelse hvis en skole skal nedlægges. I disse tilfælde kunne muligheden for at oprette skoledistrikter som kludetæpper give kommunerne en mulighed for at bidrage til at modarbejde en begyndende eller eksisterende segregation.

Reaktionen på denne model har været noget blandet blandt respondenterne i undersøgelsen. Ud af dem, der havde en holdning hertil var fem for ideen, bl.a. fordi de kunne se mulighederne i forhold til elevsammensætningen. 11 var imod.

De primære argumenter var vigtigheden af sammenhæng mellem fritid og skole, og at det derfor er vigtigt, at barnet går i skole tæt på venner og fritidsaktiviteter. 3 kunne godt se ideen, men mente ikke at den realistisk kunne gennemføres. Det primære argument var forældremodstand, der blot ville resultere i, at de flyttede til andre folkeskoler eller privatskoler.

På linie med ovenstående forslag vurderer Rambøll Management, at de fleste af de nævnte kritikpunkter handler om, at det ikke er relevant at indføre et sådant stordistrikt i forhold til den skole eller kommune, som de har ansvaret for. Det indikerer, at det kun er i nogle sammenhænge, at kommunerne vil benytte muligheden, hvis forslaget gennemføres. Dette er imidlertid efter Rambøll Managements vurdering ikke at betragte som ulemper i forhold til at overveje en lovændring, da det i givet fald er den enkelte kommunes afgørelse, om de vil benytte muligheden.

7. Reglerne om mellemkommunal afregning

I indeværende kapitel kortlægges praksissen for mellemkommunal afregning i kommunerne samt erfaringerne hermed. Kapitlet bygger på besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen blandt landets kommuner og interview med seks case-kommuner.

Om de mellemkommunale afregninger står der i lov om Folkeskolen § 36, stk. 6: *"Undervisningsministeren fastsætter regler om bopælskommunens betaling til skolekommunen, hvis forældrene benytter sig af valg af folkeskole i en anden kommune end bopælskommunen, jf. stk. 3 og 4. Reglerne finder anvendelse, hvis kommunerne ikke indgår anden aftale herom."*

I bemærkningerne til forslaget til lovændringen fremgår det, at:

"De af ministeren nærmere fastsatte regler om bopælskommunens betaling til skolekommunen, vil have som udgangspunkt, at kommunerne frivilligt indgår aftaler om afregningen hinanden imellem. I det omfang kommunerne ikke kan blive enige om en aftale herom, vil bopælskommunens betaling til skolekommunen for almindelig undervisning svare til kommunens bidrag til staten for elever, der er optaget i frie grundskoler."

Uddrag af bekendtgørelse om betaling ved skolegang i en anden kommune end bopælskommunen

§ 1. Er et barn optaget eller forblevet i en folkeskole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af folkeskolelovens § 36, stk. 3 eller 4, reguleres bopælskommunens betaling til skolekommunen ved en aftale mellem de to kommuner.

Stk. 2. Indgås der ikke en aftale efter stk. 1, er tilbagefaldsreglen for den almindelige undervisning, at bopælskommunens betaling til skolekommunen udgør bopælskommunens gennemsnitlige udgift pr. folkeskoleelev, dog højst et beløb svarende til skolekommunens tilsvarende udgift.

Stk. 3. Indgås der ikke en aftale efter stk. 1, er tilbagefaldsreglen for specialundervisning i specialklasser i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 1, eller ved undervisning i modtagelsesklasser, at bopælskommunen betaler den faktiske udgift forbundet med elevens undervisning.

Stk. 4. Indgås der ikke en aftale efter stk. 1, er tilbagefaldsreglen for vidtgående specialundervisning i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 2, at bopælskommunen betaler det kommunale takstbeløb for vidtgående specialundervisning til amtskommunen, jf. folkeskolelovens § 49, stk. 2. Bopælskommunens tilslutning skal foreligge, før der sker henvisning af en elev til vidtgående specialundervisning, jf. folkeskolelovens § 21, stk. 2.

Udgangspunktet i loven er dermed de frivillige aftaler kommunerne imellem. Hvis der ikke indgås sådanne aftaler, er der tilbagefaldsregler i bekendtgørelsen for henholdsvis almindelig undervisning og specialundervisning.

7.1 Den kommunale praksis

I de spørgeskemaer der er rundsendt til 60 kommuner, er kommunerne blevet bedt om at angive, hvilke procedure de primært anvender for mellemkommunale afregninger for elever, der ikke kræver særlig undervisning.

Tabellen nedenfor angiver fordelingen mellem de forskellige mulige procedurer:

Tabel 7.1 Procedure for mellemkommunale afregninger for elever der ikke kræver særlig undervisning

	Respondenter	Procent
Der er lavet generelle aftaler med nabokommuner om afregningen	14	33%
Der indgås aftaler om betaling for enkeltelever	0	0%
KL's vejledende takster over udgifter til elever i folkeskolen anvendes som udgangspunkt	22	52%
Kommunen anvender lovens tilbagefaldsregler	3	7%
Andet, skriv hvad:	3	7%
I alt	42	100%

Tabellen viser, at de fleste kommuner finder ud af at indgå aftaler med hinanden om taksterne. Disse aftaler bygger oftest på KL's vejledende takster, der anvendes af mere end halvdelen af kommunerne. Ca. en ud af tre kommuner har lavet generelle aftaler med nabokommunerne om afregning. Kun 7% af kommunerne, svarende til 3 kommuner, anvender bekendtgørelsens tilbagefaldsregel. De tre kommuner der har svaret andet anvender en kombination af generelle aftaler, KL's takster og tilbagefaldsreglen.

Når de gælder de mellemkommunale afregninger for elever, der kræver specialundervisningen, er billedet mindre entydigt, som det fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 7.2 Procedurer for mellemkommunale afregninger for specialundervisning af elever

	Respondenter	Procent
Der er lavet generelle aftaler med nabokommuner om afregningen	7	17%
Der indgås aftaler om betaling for enkeltelever	12	29%
KL's vejledende takster over udgifter til elever i folkeskolen anvendes som udgangspunkt	19	45%
Kommunen anvender lovens tilbagefaldsregler	2	5%
Andet, skriv hvad:	2	5%
I alt	42	100%

Procedurerne for de mellemkommunale afregninger for elever der kræver specialundervisning adskiller sig fra procedurerne for almindelig undervisning derved at 29% af kommunerne vælger at indgå aftale om betaling for enkeltelever, frem for at anvende mere generelle procedure som KL's vejledende takster, loven tilbagefaldsregler og generelle aftaler med nabokommuner.

Lidt under halvdelen af kommunerne anvender KL's vejledende takster og 17% har lavet generelle regler med nabokommuner om afregning. Kun 2 kommuner anvender tilbagefaldsreglerne i loven.

Den frivillighed i de mellemkommunale afregninger som loven bygger på, synes dermed i høj grad at være realiseret, godt hjulpet på vej af KL's tak-

ster. I næste afsnit belyses kommunernes erfaringer med de mellemkommunale afregninger.

7.2 Kommunernes erfaringer med de mellemkommunale afregninger

Kommunerne er i det rundsendte spørgeskema blevet bedt om at vurdere, i hvilket omfang de mener at de mellemkommunale afregninger fungerer efter hensigten i forhold til at udligne eventuelle økonomiske konsekvenser af det frie skolevalg. Ligeledes er de blevet bedt om at angive i hvilket omfang der er store administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger. I dette afsnit ses der på kommunernes besvarelser heraf.

Som det fremgår af tabellen nedenfor er kun 5 af kommunerne (svarende til 12%) uenige i, at de mellemkommunale afregninger sikre en god økonomisk udligning mellem kommunerne, således at frit valg ikke får økonomiske konsekvenser.

Tabel 7.3 De mellemkommunale afregninger sikre en god økonomisk udligning mellem kommunerne

	Respondenter	Procent
Helt enig	4	10%
Enig	19	46%
Hverken enig eller uenig	13	32%
Uenig	0	0%
Helt uenig	5	12%
I alt	41	100%

De fem kommuner der er uenige i, at de mellemkommunale afregninger lever op til deres formål er geografisk fordelt over hele landet. Der synes ikke at være et mønster i mellem de kommunale procedurer for mellemkommunale afregninger og hvorvidt kommunen er enig i, at afregningerne sikre god økonomisk udligning mellem kommunerne. Blandt de fem kommuner er der således to kommuner der primært anvender generelle aftaler med nabo-kommuner. To kommuner anvender primært KL's vejledende takster og én kommune anvender primært tilbagefaldsreglerne.

Med kun 12% af kommunerne der er uenige i, at de mellemkommunale afregninger sikre en god økonomisk udligning mellem kommunerne, synes de mellemkommunale afregninger dog at fungere efter hensigten med hensyn til at sikre en rimelig økonomisk fordeling, således at det frie skolevalg ikke får økonomiske konsekvenser for kommunerne. Dette er også det generelle billede fra alle fem casekommuner, hvor holdningen er, at der ikke er særlige problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger. At skulle håndtere mellemkommunale afregninger er i de fleste kommuner noget man også tidligere har arbejdet med, hvorfor loven ikke på dette punkt har ført de store ændringer eller problemer med sig.

At de mellemkommunale afregninger synes at leve op til deres formål, betyder dog ikke at de er problemfrie. Tabellen nedenfor viser at flere kommuner angiver, at der er administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger.

Table 7.4 Der er ingen større administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger

	Respondenter	Procent
Helt enig	2	5%
Enig	9	21%
Hverken enig eller uenig	9	21%
Uenig	12	29%
Helt uenig	10	24%
I alt	42	100%

Over halvdelen af kommunerne (53%) angiver, at de er uenige eller helt uenige i udsagnet om, at der ingen større administrative problemer er forbundet med de mellemkommunale afregninger. Dette kan tolkes som et udtryk for, at en stor del af kommunerne finder det administrativt tungt at håndtere de mellemkommunale afregninger. Noget som enkelte respondenter i casekommunerne også nævner, men uden at problematisere nærmere. I en af casekommunerne påpeger respondenterne, at i og med at der er klare retningslinier giver området ikke problemer, om end det giver meget arbejde. Kommunen har konkret en fuldtidsmedarbejder til at sidde med området, hvilket indikerer at der er et administrativt meget tungt område.

Igen synes der ikke at være en tydelig sammenhæng mellem valgte procedurer og hvorvidt kommunen er enig eller uenig i, hvorvidt der er administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger.

Blandt de ti kommuner, der er uenige i at der ikke er større administrative problemer, er der således fire kommuner der primært anvender generelle aftaler med nabokommuner. Fire kommuner anvender primært KL's vejledende takster, én kommune anvender primært tilbagefaldsreglerne og den sidste anden procedure.

Antallet af kommuner der mener at der er større administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger, kan have flere årsager. En enkelt case kommune og en enkelt af respondenterne fra surveyet angiver, at problemet er omfanget af nødvendig administration. I en direkte kommentar til de mellemkommunale afregninger skriver en af respondenterne fra spørgeskemaundersøgelsen således:

"Der er store administrative opgaver forbundet dermed; men som en kommune der modtager væsentligt flere børn fra andre kommuner, end kommunen selv afgiver til andre kommuner, er det en helt afgørende økonomisk forudsætning."

Citatet viser dermed også, at enkelte opfatter de administrative problemer som nødvendige om end problematiske med hensyn til at sikre en rimelig økonomisk fordeling.

Forskellene i besvarelserne kan skyldes forskellige forståelser af spørgsmålet. Således blev det i de gennemførte case interview klart, at nogle respondenter svare på hvorvidt der er administrative problemer af en samarbejds-mæssig karakter, andre har fokus på den tid der anvendes på at administrere procedurerne. Disse eventuelle forskelle i forståelsen af spørgsmålene betyder, at det er svært at drage entydige konklusioner omkring de administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger, ud over at de er der.

Rambøll Management har valgt med en opfølgende e-mail at anmode om supplerende kommentarer fra de 10 kommuner, der var helt uenige i, at der ikke er store administrative problemer forbundet med de mellemkommunale afregninger. Respondenterne er blevet bedt om at konkretisere problemernes form og beskrive eventuelle forslag til forbedringer. 3 respondenter har svaret på anmodningen. To ud af de tre kommentarer peger på, at problemet er de administrative omkostninger forbundet med, at det i dag er op til den enkelte kommune bilateralt at fastsætte pris og afregningsfrekvens:

"Problemerne består i, at der ikke er en fast mellemkommunal takst, men at det er op til kommunerne selv at lave aftaler eller bruge ministeriets takst, hvor man så inden skal indgå aftale med den kommune, hvorfra børnene kommer – en meget besværlig og bureaukratisk administration."

Begge respondenter foreslår, at Undervisningsministeriet fastsætter en fælles takst, der skal gælde for alle. Det er dog Rambøll Managements vurdering, at dette ville kunne møde modstand hos en del andre kommuner, men det er ikke undersøgt i evalueringen.

Den sidste respondent der har svaret på anmodningen påpeger de administrative meromkostninger forbundet med løbende at følge med i ændringer i skoletilhørsforhold for at kunne identificere hvilke elever udenfor kommunen, der har valgt at anvende en af kommunens skoler. Problemet har dog også eksisteret forud for frit valg og umiddelbart er det ikke muligt at identificere løsninger der ikke samtidig vil begrænse det frie valg.

Derudover påpegede en enkelt af respondenterne, at det kun øger de administrative omkostninger at taksterne ligeledes er forskellige på SFO og fritidsklubområdet, afhængig af, om ordningerne hører under folkeskoleloven eller efter Lov om Social Service. Derudover er der ingen aftaler om mellemkommunale afregninger mellem klubber efter ungdomsskolelovgivningen og fritidslovgivningen. Problemet er derudover at frit valg ikke gælder SFO og klubområdet, hvis den ene kommune driver SFO'er efter folkeskoleloven og nabokommunen har fritidsklubber efter serviceloven. Dette synes forældrene at have meget lidt forståelse for og giver yderligere komplikationer i forhold til frit valg.

Bilag 1: Evalueringens metode

Valg af metoder i evalueringen skal bl.a. ses i lyset af den forudgående proces, hvor en af Undervisningsministeriet igangsat pilotundersøgelse ikke kunne gennemføres grundet manglende data i kommunerne såvel som på skolerne. Bl.a. pga. den begrænsede adgang til kvantitative data på området i form af konkrete registreringer og med udgangspunkt i undersøgelsens brede sigte, der inkluderer effekten af loven i forhold til kommuner, skoler og forældre, har Rambøll Management valgt en tilgang, der kombinerer kvalitative og kvantitative data.

Grundlæggende består data af 4 hovedkilder:

- Et spørgeskema blandt udvalgte kommuner
- Et registreringsskema blandt udvalgte kommuner
- Casestudier i fem kommuner
- Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre
- Offentligt tilgængelige statistikker fra UNI-C på skoleniveau om udvikling i elevtal og andele af tosprogede elever

Derudover inkluderer evalueringen forskellige dokumentstudier omhandlende det frie skolevalg.

7.2.1 *Spørgeskema og registreringsskema blandt kommuner*

Med henblik på at begrænse registreringsbyrden i kommunerne blev der udtrukket en stratificeret stikprøve af kommuner til at deltage i undersøgelsen. De 30 kommuner med de højeste tosprogsandele blev alle inkluderet i undersøgelsen, da disse er særligt vigtige at følge i forhold til evalueringens fokus på sammenhængen mellem mere frit skolevalg og segregeringstendenser. Blandt de resterende kommuner blev en stikprøve på 30 kommuner udvalgt simpelt tilfældigt. Ud af de 60 kommuner, der er tilsendt et evalueringsskema har 42 kommuner svaret, hvilket er ensbetydende med en svarprocent på 69%.

Interesse for problemstillingen vedrørende eventuelle segregeringseffekter kunne naturligvis tale for en mere snæver undersøgelse fokuseret mod kommuner, der har størst risiko for sådanne problemer, men andre af problemstillingerne er af mere almen karakter, så som effekten af mere frit skolevalg generelt set og kommunernes erfaringer med mellemkommunal afregning.

De 30 af kommunerne med de højeste tosprogsandele blev derudover bedt om også at udfylde et registreringsskema på skoleniveau omhandlende faktuelle tal om elevmønstre og søgemønstre i skoleårene 2003/04 – 2005/06. Denne del af undersøgelsen indeholdt 399 folkeskoler i populationen, hvoraf der er svaret for 266 folkeskoler svarende til 66,7%.

I forhold til såvel vurderinger som registreringer har vi valgt at anmode respondenterne om at angive datasikkerheden, for at kunne tage højde herfor i analysen. Dette blev gjort på baggrund af erfaringerne fra den af Undervisningsministeriet gennemførte pilottest, der viste, at langt fra alle kommuner har haft de nødvendige registreringer.

Analysestrategien har således været at foretage veldokumenterede analyser for de kommuner, hvor muligheden foreligger og kombinere dette med de kommunale vurderinger af udviklingen, hvor dette er de eneste data der foreligger. Kombinationen af at anvende de faktuelle data, der eksisterer,

med vurderinger for alle kommuner giver samlet set de mest robuste analyser ud fra det eksisterende datagrundlag.

Herudover har Rambøll Management bedt kommunerne om at videresende undersøgelser, statistikker mv. kommunerne. Rambøll Management modtog meget få dokumenter af denne art, men har foretaget en systematiske gennemgang af dokumenterne i forhold til evalueringens problemstillinger og inkluderet dette i evalueringen hvor relevant.

Ud over problemerne med at indhente faktuelle data, har det været en udfordring i forhold til det kommunale spørge- og registreringskema at en del af de pågældende kommuner er blevet sammenlagte i den periode undersøgelsen dækker. Rambøll Management har valgt at håndtere denne udfordring gennem at give respondenterne i de nuværende kommuner mulighed for at lave registreringer for de "gamle" kommuner i de tilfælde, hvor det har været nødvendigt at spørge ind til kommunal praksis forud for sammenlægningen. Grundet registreringsbyrden og usikkerheder på sådanne data, med mindre de er rent faktuelle, har Rambøll Management sørget for at minimere denne type registreringer samt for, at der alene spørges ind til faktuelle data. Det er Rambøll Managements vurdering, at metoden har virket, bl.a. fordi det kan konstateres, at kommunerne har angivet forskellige værdier for "de gamle kommuner"

7.2.2 *Casestudier i fem kommuner*

Rambøll Management udvalgte fem kommuner til deltagelse i casestudier. Der er således udvalgt tre kommuner med store segregeringsrisici (København, Århus og Odense) og to kommuner med mindre segregeringsrisici (Næstved og Struer).

Analysestrategisk er København, Århus og Odense udvalgt som "ekstreme cases", hvilket er en anerkendt strategi for caseudvælgelse i forskningsverdenen. Her er der gode muligheder for at undersøge segregeringstendenser i praksis samt hvilke muligheder lovgivningen giver kommunerne for at modvirke sådanne segregeringstendenser. I forbindelse med eventuelle lovændringer vedrørende frit valg er det også væsentligt at inddrage erfaringerne fra disse tre kommuner, dels fordi de tre kommuner i sig selv repræsenterer mange elever, dels fordi der her er væsentlige segregeringsrisici.

Strategien med at vælge Næstved og Struer er derimod at udvælge mere "typiske cases". Der er tale om mellemstore provinskommuner med moderate tosprogsandele. De to kommuner er endvidere valgt, så de også sikrer en geografisk og politisk repræsentativitet i casekommunerne. Det er interessant, hvilke erfaringer disse kommuner har med frit valg, og hvilket syn de har på lov nr. 594, fordi disse kommuner må forventes i mindre grad at opleve segregeringsproblemer.

Casestudierne er gennemført som dokumentstudier og telefoninterview. Telefoninterview er valgt som metode dels fordi det er omkostningseffektivt, dels fordi det er en meget fleksibel metode som kan gennemføres med begrænset koordination og dermed belaster kommunerne mindst muligt.

I de fem kommuner gennemførte vi 6 interview pr. kommune. Ca. to interview med skolechefer eller lignende samt eventuelt anden relevant medarbejder i forvaltningen (skolekonsulenter, projektledere på særligt relevante projekter etc.) og derudover fire interview med skoleledere på udvalgte skoler i kommunen. Skolelederne er udvalgt så de repræsenterer skoler med stor fraflytning og naboskolerne hertil. På denne måde sikres et godt kvalitets-

tivt indblik i lovens effekt på de skoler der har været mest udsatte som følge af lovændringen.

Hovedvægten i casestudierne lå på, hvordan kommunen har udmøntet frit valg, og hvordan lovændringen har påvirket elevmønstrene. I kommuner, der har iværksat særligt interessante indsatser imod segregering, har også været et væsentligt fokusområde.

Casestudierne er baseret på fælles interviewguides og data er herefter blevet kodet, således at det har været muligt at læse på tværs af caseinterviewene. Dette har også gjort det muligt i et omfang at "kvantificere" casematerialet, gennem at tælle respondenter der deler et perspektiv på en given problemstilling.

7.2.3 Spørgeskemaundersøgelse blandt forældre

Rambøll Management gennemførte derudover en mindre spørgeskemaundersøgelse blandt forældre til børn i 0. – 1. klasse. Formålet var at få belyst forældrenes viden om reglerne, overvejelser om valg af skole samt deres tilfredshed med skolen. Respondentgruppen er sammensat af respondenter fra 8 kommuner, for at undgå at svarene knyttes for snævert til en bestemt kommune. Respondentdatabasen er opbygget af Rambøll Management i samarbejde med de valgte kommuner og interviewene gennemført med Rambøll Managements flersproglige interviewkorps, for at optimere svarprocenten blandt de tosprogede. Der blev udover dansk gennemført interview på tyrkisk, arabisk og engelsk.

Da problemstillingerne vil være forskellige alt efter om forældrene har brugt retten til frit valg eller ej og da evalueringen sætter særlig fokus på segregering gennemførtes spørgeskemaundersøgelsen stratificeret med udgangspunkt i nedenstående fire målgrupper.

Tabel 0.1. Målgrupper i forældreundersøgelsen, antal respondenter og svarprocenter

	Har brugt frit valg	Har ikke brugt frit valg	I alt
Tosprogede	56	60	116
Etnisk danske	71	79	150
I alt	127	139	266

Samlet er der gennemført 266 interview, hvilket giver en svarandel på 53%. På grund af det begrænsede interviewantal vil konklusionerne være forbundet med nogen statistisk usikkerhed.

7.2.4 Rapportens segregeringsindeks

Der er adskillige indeks over segregering eller ulighed i brug i litteraturen. Nærværende evaluering bruger det såkaldte 'dissimilarity index' (DI), og det er også dette som anvendes i artiklen om segregering og skolevalg fra AKF.

DI måler i hvor høj grad de tosprogede elever er jævnt fordelt på en kommunes skoler. Indekset går fra 0-1 og fortolkes ofte som den andel af medlemmer fra en gruppe som skal 'flytte' for at opnå en lige fordeling på tværs af skolerne. Indekset er 0, hvis der slet ikke er nogen segregering. Hvis en kommune har 12% tosprogede elever, vil segregeringsindekset være 0, hvis alle kommunens skoler har 12% tosprogede elever. Hvis de tosprogede ele-

ver udelukkende går på skoler med 100% tosprogede elever vil segregeringsindekset nå det maksimale niveau på 1,0.

$$DI = 0,5 \cdot \sum_i \left| \frac{D_i}{D} - \frac{I_i}{I} \right|$$

hvor,

D_i : antal danske børn på skolen

D : antal danske børn i kommunen

I_i : antal tosprogede børn på skolen

I : antal tosprogede børn i kommunen

Indekset udregnes altså fx som antal danske elever på en skole divideret med antal danske skolebørn i området minus antal indvandrere på en skole divideret med antal indvandrere skolebørn i området. Til sidst lægges denne forskel sammen for alle skolerne i området og det samlede DI for området findes.