

Undervisningsministeriet

Den 8. april 2008

Notat om evalueringen af frit skolevalg

1. Indledning

Ved lov nr. 335 af 18. maj 2005 om ændring af folkeskoleloven (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser) blev der indsat bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven. Efter disse bestemmelser har forældre i almindelighed krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole.

Regeringen og partierne bag folkeskoleloven (Venstre, Konservative, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) indgik i 2004 aftale om at udvide forældrenes ret til at vælge folkeskole til deres børn. Det blev i tilknytning hertil aftalt, at den nævnte lovændring om mere frit skolevalg skal optages til revision i folketingsåret 2007-08 med henblik på at vurdere lovens samlede virkninger, herunder særligt med fokus på sammenhængen mellem frit valg af skole og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse.

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. Desuden har loven været undergivet lovovervågning.

I oktober 2005 nedsatte Undervisningsministeriet et udvalg med repræsentanter fra KL, Danmarks Skolelederforening, Lederforeningen, Skole og Samfund samt Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Udvalgets opgave har været at analysere virkningerne af frit skolevalg. Fokus har i denne henseende særligt været rettet mod sammenhængen mellem frit valg og kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse.

Udvalget afsluttede sit arbejde i juni 2007.

2. Gældende ret

Efter det regelsæt, der var gældende før ikrafttrædelsestidspunktet den 1. august 2005 for den her omhandlede lov om mere frit skolevalg, var det op til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt forældrene skulle have mulighed for frit at vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Det var endvidere en forudsætning for frit valg, at den ønskede skole erklærede sig villig til at modtage den pågældende elev.

De gældende bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven indebærer, at forældre i almindelighed har krav på, at deres barn optages i en folkeskole efter eget valg i bopælskommunen eller i en anden kommune, hvis der er plads på den ønskede skole.

Med ændringen af folkeskoleloven er bestemmelserne om frit skolevalg således blevet obligatoriske for kommunerne, og forældrenes ret til valg af skole er udvidet til også at omfatte valg af skole i en anden kommune end bopælskommunen. Desuden kan optagelse på den valgte skole ikke længere afvises ud fra en pædagogisk vurdering foretaget af skolens leder. Der kan alene gives afslag på optagelse på den valgte skole, hvis kommunalbestyrelsens rammer for skolens kapacitet umuliggør optagelse.

Med indførelsen af mere frit skolevalg har forældrene fået bedre mulighed for at påvirke og øve indflydelse på folkeskolen og frit valg sikrer, at der er noget at vælge imellem – også i valget mellem folkeskole og en fri grundskole. Tilknytningen til den lokale skole og nærmiljøet er i disse år under forandring. For nogle forældre vil valg af skole i f.eks. nabokommunen eller en skole i den kommune, hvor deres arbejdsplads befinder sig, være den løsning, der passer bedst til barnets og familiens behov. Frit valg af folkeskole kan således være med til at lette hverdagen for en række børnefamilier. Med loven er der sket en imødekomme af disse behov begrundet i den enkelte families situation og ønsker.

Forældrenes ubetingede ret til, at barnet optages i distriktsskolen, er opretholdt uændret. Retten til at forblive i en bestemt skole ved flytning inden for kommunen eller til en anden kommune er også blevet videreført uændret.

For alt skolevalg gælder det fortsat, at elevens særlige behov, f.eks. for specialundervisning, sprogstøtte eller optagelse i modtagelsesklasse, kan begrænse det frie valg af skole, jf. folkeskolelovens § 36, stk. 3, hvorefter frit valg sker *"under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2"*. Undtaget er således, hvis skolen ikke har et relevant tilbud i forhold til barnets særlige behov, eller der ikke er plads i tilbuddet på skolen. Efter folkeskolelovens § 21, stk. 2, gælder der endvidere den undtagelse, at hvis et barn er optaget i en skole efter forældrenes eget valg i en anden kommune end i bopælskommunen, skal der foreligge tilslutning fra bopælskommunen til henvisning af barnet til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand ved regionsrådets foranstaltning i medfør af lovens § 21, stk. 1. Efter denne bestemmelse træffes beslutninger herom af skolekommunen.

Vælger forældrene en anden folkeskole end distriktsskolen inden for kommunens grænser eller en folkeskole i en anden kommune, har eleven også ret til at blive optaget i en skolefritidsordning på den valgte skole, hvis der i tilknytning til skolen er etableret en skolefritidsordning, og der er ledig kapacitet. Eleven har ligeledes ret til fortsætte i en skolefritidsordning i situationer, hvor forældrene har valgt at lade barnet forblive i en skole efter flytning inden for kommunen eller til en anden kommune. Valg af en anden skole end distriktsskolen eller en skole i en anden kommune, får den betydning, at hverken bopælskommunen eller skolekommunen er forpligtede til at yde fri befordring i henhold til reglerne herom. Kommunalbestyrelsen kan, bl.a. hvis den ønsker at fremme et frit valg eller et særligt søgemønster, yde helt eller delvis fri befordring efter egen beslutning herom.

Efter den gældende folkeskolelov skal den enkelte kommunalbestyrelse fastsætte retningslinjer for, hvordan optagelsen skal foregå, når der er flere ansøgere end pladser inden for den skolekapacitet, kommunalbestyrelsen har fastsat for de enkelte skoler. Sådanne retningslinjer skal bygge på objektive kriterier som f.eks. afstands- og søskendekriterier mv. Ud fra de af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinjer træffes afgørelse om, i hvilken prioriteret rækkefølge eleverne optages på den ønskede skole. Kommunalbestyrelsens beslutninger om skolekapacitet og de fastsatte retningslinjer for optagelse skal fremgå af bilaget til kommunens styrelsesvedtægt for skolevæsenet.

3. Evaluering af mere frit skolevalg

Som anført har der i Undervisningsministeriets regi været nedsat et udvalg i henhold til folkeskolelovens bestemmelser om mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser. Til brug for udvalgets arbejde er der foretaget en evaluering af det frie skolevalg. Den foretagne evaluering har også inkluderet en foreløbig vurdering af effekterne i forhold til ændret elevsammensætning som følge af lov nr. 594 af 24. juni 2005 om styrket undervisning i dansk som andetsprog.

Resultaterne af evalueringen fremgår af rapporten om *Evaluering af mere frit skolevalg* (Rambøll Management, april 2007). Disse resultater er i hovedtræk gengivet i det følgende.

Kommunernes håndtering 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, men dog en svag stigning i brugen af frit skolevalg. 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, at det tidligere især var relativt resourcesvage elever og tosprogede elever, der blev afvist af skolelederne, hvorfor det primært er disse grupper, der har fået mere frit skolevalg med lovændringen.

Evalueringen viser, at skoleledernes hidtidige mulighed for at give afslag på skoleskift 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 ønske om at hæve kapacitetsgrænserne. Samtidig har kommunalreformens 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, at det krævede en formel kapacitetsgrænse.

Det fremgår af evalueringen, at fænomenet skolezapning, dvs. elever med flere skoleskift bag sig, ikke er et udbredt problem, men problemet synes dog at være svagt stigende.

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.

Forældrenes holdning til og brug af frit skolevalg

Evalueringen har også undersøgt holdningen til og erfaringer med frit skolevalg blandt en mindre stikprøve af forældre. Evalueringen viser, at der er en meget udbredt opbakning til frit skolevalg blandt såvel etnisk danske som tosprogede 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 skolernes pædagogiske principper og værdigrundlag betydning. Disse kvalitative forhold om undervisningen tillægges betydning af langt flere forældre end skolens gennemsnitskarakterer. Dog lægger de tosprogede mere vægt på gennemsnitskaraktererne end de etnisk danske forældre.

Forholdsvis mange forældre har valgt skoler til børnene med lavere andele af tosprogede end distriktskolen. 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.

Ses særligt på gruppen af tosprogede forældre 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.

Lovændringen og segregeringstendenser

Evalueringen viser en stærk sammenhæng mellem skolernes andele af tosprogede elever og skolernes evne til at tiltrække og fastholde elever. Skoler med høje andele af tosprogede elever har således vanskeligt ved at tiltrække og fastholde elever på skolen. Samtidig viser evalueringen dog, at den evaluerede lovændring hidtil ikke har bidraget til øget segregering.

Sammenhængen mellem frit skolevalg og kommunernes arbejde med at modarbejde segregering

Evalueringen viser, at kun 28 procent af kommunerne har det som et vigtigt selvstændigt mål at påvirke fordelingen af elever. Næsten alle disse kommuner har andele af tosprogede på over 10 pct., men mange af kommunerne med høje andele tosprogede 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. 25 pct. 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.

Reglerne om mellemkommunal afregning

Evalueringen viser, at de fleste kommuner vælger at indgå aftaler med hinanden i forbindelse med den mellemkommunale afregning, ellers indgås aftaler, der anvender KL's vejledende takster over udgifter til elever i folkeskolen. Kun 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.

4. Dette virker på vores skole

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 335 af 18. maj 2005 om mere frit skolevalg, at der som et særligt initiativ skal indsamles erfaringer fra skoler med tosprogede elever, der har gode resultater, og at der skal iværksættes en indsats for at udbrede kendskabet til sådanne skoler og den praksis, de udøver.

Arbejdet med at udbrede viden om skoler med god praksis foregår i regi af projektet *Dette virker på vores skole*. Formålet med projektet er erfaringsindsamling, udviklingsarbejde og formidling af gode erfaringer med undervisning og integration af tosprogede elever i folkeskolen. Projektet ledes af et konsortium bestående af Rambøll management og UC2/CVU Nordsjælland og Storkøbenhavn for Undervisningsministeriet.

De samlede erfaringer fra *Dette virker på vores skole* viser, at der fortsat er behov for at udvikle kvaliteten i undervisningen over for tosprogede elever. Indsatsen er stadig meget svingende. Nøgleordene er en tidlig indsats, forankret hos både den kommunale forvaltning og den enkelte skoleleder. En sådan forankring giver et vellykket afsæt for at prioritere kompetenceudvikling af lærere i dansk som andetsprog og sikre, at undervisning i sprog og fag afvikles i tæt samspil. Denne forankring er også nødvendig for at modvirke segregeringstendenserne. Her viser erfaringerne således, at det er meget vanskeligt at påvirke elevsammensætningen. Også i forhold til elevsammensætningen er en tidlig – og prioriteret – indsats nøgleord.

Både *Dette virker på vores skole* og evalueringen af det frie skolevalg viser, at der reelt er meget få kommuner, der arbejder aktivt på at påvirke fordelingen af tosprogede elever, og som samtidig angiver, at de mangler relevante redskaber hertil, herunder screeningsmateriale til brug for vurderingen af tosprogede elevers sproglige behov ved optagelsen i skolen. En del af kommunerne antages ikke på nuværende tidspunkt til fulde at anvende de til rådighed stående redskaber. Hertil kommer, at mange kommuner spiller en for tilbagetrukket rolle i forbindelse med mange tosprogede. Skolerne har brug for øget støtte fra forvaltningen til større forandringsprojekter.

Projektet er offentliggjort på internetportalen www.dettevirker.dk. Som opfølgning på projektet er planlagt en række formidlingsaktiviteter. I forbindelse med disse vil der også være en informationsvirksomhed i forhold til kommunerne med henblik på at opfordre dem til at anvende de redskaber, som står til rådighed. Projektets konklusioner, som blev præsenteret på en afslutningskonference den 30. oktober 2007, er endvidere blevet suppleret gennem offentliggørelsen af Danmarks Evalueringsinstituts evaluering af undervisningen i dansk som andetsprog, der blev offentliggjort den 31. oktober 2007, samt PISA København 2008, der blev offentliggjort januar 2008.

5. Tilkendegivelser fra Udvalg i henhold til folkeskolelovens bestemmelser om mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser

Udvalget har drøftet evalueringens resultater, og udvalgets medlemmer er generelt positive over for de gældende bestemmelser om frit valg af folkeskole.

Resultaterne af evalueringen har alene givet medlemmerne anledning til at anføre en række konkrete bemærkninger i forhold til den kommende revision af loven om mere frit skolevalg. Disse bemærkninger er i hovedtræk gengivet i det følgende.

KL's og Skoleledernes Fællesrepræsentations medlemmer af udvalget mener, at skolelederens mulighed for at afslå at optage en elev af pædagogiske grunde bør genindføres, hvis det vil være til fordel for eleven og dennes familie eller for klassen.

Efter Skoleledernes Fællesrepræsentations opfattelse kan det være problematisk, at elever fravælger en skole, uden at skolen har haft lejlighed til at arbejde for en kvalificeret, professionel og hensigtsmæssig løsning for eleven. Frit valg bidrager til en overfladiskhed, som ingen kan være tjent med, og der vil kunne blive en meget tung restgruppe af skoler med en meget høj andel af ressourcetsvage elever, der forlader skolen med alt for ringe kundskaber. Skoleledernes Fællesrepræsentation har endvidere anført, at afskaffelsen af muligheden for at afslå et skoleskift har begrænset skolelederens ledelsesrum til at udøve ledelse.

KL har anført, at selv om det som udgangspunkt lyder positivt, at der er fjernet en social asymmetri i det frie skolevalg, så kan der være fornuftige forklaringer på, at denne skævhed eksisterede før lovændringen. Skolelederens mulighed for tidligere at afvise skoleskift af pædagogiske grunde kunne sandsynligvis i de fleste tilfælde tilskrives hensyntagen til den enkelte elev og dennes familie eller til den klasse, hvori eleven i givet fald skulle indskrives. En fornuftig løsning kan ifølge KL være en regel om, at grundlaget for afvisning af en elev af pædagogiske grunde i højere grad end tidligere skal dokumenteres. KL tager forbehold for de administrative konsekvenser for kommunerne af et sådant forslag, der i givet fald bør vurderes nærmere. Med hensyn til evalueringens resultater vedrørende segregering har KL fremhævet, at det er positivt, at der ikke kan ses tegn på øget segregering som følge af lovændringen, og at, hvor der er sket en øget segregering, synes der i høj grad at være tale om en udvikling, der er sat i gang før lovændringen.

Skole og Samfunds medlem af udvalget mener ikke, at loven om mere frit skolevalg bør ændres. Ifølge foreningen viser evalueringen, at *”loven overordnet set har været en succes, som ikke har haft de frygtede konsekvenser”*. Et overvældende flertal af de adspurgte forældre støtter retten til frit at vælge folkeskole, og loven om mere frit skolevalg har ikke i nævneværdig grad ført til øget segregering i folkeskolen. Det væsentlige i loven er ifølge Skole og Samfund, at skolelederens mulighed for at afvise elever er fjernet og er erstattet af objektive kriterier, hvorved elevernes og forældrenes retsstilling er forbedret på dette område. Det har desuden vist sig, at antallet af de såkaldte skolezappere er ubetydeligt. I forbindelse hermed har foreningen tillige fremhævet, at evalueringen viser, at kommunerne kun i ringe omfang støtter skoler, der gennem positiv påvirkning søger at bryde en negativ spiral. Skole og Samfund afviser derfor forslaget om at give skolelederen ret til at afvise elever under hensyn til sårbare klasser. Evt. forslag om ændring af reglerne om skoledistrikter vil foreningen også være imod.

Flere af udvalgets medlemmer har peget på, at der er en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen.

Skoleledernes Fællesrepræsentation har anført, at evalueringen er udarbejdet på et tidspunkt, hvor effekten af lovændringen næppe er slået igennem i fuldt omfang, og fokuseringen på tosprogede elever, kommunernes integrationsarbejde samt indsatsen mod ghettodannelse svækker dens anvendelse i forhold til at undersøge og vurdere frit valgs generelle betydning for folkeskolen. Skoleledernes Fællesrepræsentation peger på de ulemper, der er ved, at skolens leder ikke længere har et tilstrækkeligt ledelsesrum og de nødvendige ledelsesmæssige kompetencer og redskaber for at udøve ledelse i folkeskolen. Skoleledernes Fællesrepræsentation ønsker derfor kompetencen til at afslå optagelse af en elev af pædagogiske grunde tilbage til skolelederne.

Det er fra KL's side fremhævet, at det er positivt, at der ikke kan ses tegn på øget segregering som følge af lovændringen. Der hvor der er sket en øget segregering, synes der i høj grad at være tale om en udvikling, der er sat i gang før lovændringen. Men man kan endnu ikke med sikkerhed sige, at lovændringen ikke vil medføre en øget segregering eller igangsætte en negativ spiral på de såkaldte randskoler, hvor der kan være fare for at få en uhensigtsmæssigt stor andel af tosprogede elever som følge af skole-skift blandt ganske få etniske danske elever. KL opfordrer derfor Undervisningsministeriet til at følge udviklingen tæt.

Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration har især hæftet sig ved rapportens konklusion om, at tosprogede forældre har viden om og interesse for frit skolevalg, ligesom de gerne vil have deres børn optaget på skoler med overvægt af etnisk danske elever. Ministeriet har også noteret sig, at rapporten viser, at lovændringen ikke synes at have medført en øget segregering. Ifølge rapporten vil det på længere sigt være afgørende, om det lykkes at fastholde de eksisterende ressourcestærke og etnisk danske elever på 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 ressourcetsvage og tosprogede elever. Ministeriet mener derfor, at området bør følges tæt fremover.

Fra medlemmet fra Danmarks Pædagogiske Universitetsskoles side er det fremhævet, at selv om der er den svaghed ved evalueringen, at det er vanskeligt at gennemskue det datagrundlag, der knytter sig til udviklingen af de forskellige perspektiver og anbefalinger, er det *"evalueringens styrke, at den samler så mange forskelligartede perspektiver op og bringer dem i spil i relation til almene forhold og tydeliggør en del af disse forhold i relation til lokale kontekster"*. Med hensyn til den nævnte svaghed anføres det bl.a., at der er i rapporten er anvendt et registreringsskema, der er udsendt til de 30 kommuner, der har flest tosprogede elever. Dette materiale skulle omfatte 399 folkeskoler, hvor der skulle være et respondenttal på 266, men det fremgår ikke, hvor dette datamateriale er anvendt. Endvidere anføres det, at *"(m)ed det brede kendskab, der i dag er til sammenfaldet i bosætningsmiljøer mellem store andele af etniske minoriteter og socioøkonomisk resurcetsvage grupper, må det anses som en ganske alvorlig fejl i evalueringens tilrettelæggelse, at der ikke er skabt mulighed for at lave distinktioner på dette grundlag, ligesom der burde skabes et grundlag for at skabe distinktioner mellem storbyernes og de større byers særlige situation fx i forhold til afgrænsede distrikter. Kvalificeringen af, hvad størrelse betyder, finder i al væsentlighed sted på baggrund af data fra casestudierne (5 kommuner, hvoraf de tre vedrører København, Århus og Odense som storbyer og Næstved og Struer som typiske kommuner)"*. Det fremhæves endvidere, at der således *"foreligger (...) et væsentligt materiale som grundlag for yderligere afdækning, afklaringer og diskussioner"*.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Loven om mere frit skolevalg har styrket elevernes og forældrenes retsstilling med hensyn til forældres valg af netop den skole, som de i overensstemmelse med familiens behov ønsker, at deres barn skal gå i. Det frie skolevalg bruges ikke så meget, og det er primært til fordel for de ressourcetsvage og de tosprogede. Hertil kommer, at intet i evalueringen peger i retning af, at loven på nuværende tidspunkt har haft negative konsekvenser af betydning, og evt. bekymringer om øgede ghettodannelser har foreløbig vist sig at være ubegrundede.

Før lovændringen om mere frit skolevalg blev frit skolevalg i mange kommuner primært reguleret ved, at skolelederen var bemyndiget til at afslå at optage en bestemt elev fra et andet distrikt eller kommune på skolen af faglige eller pædagogiske grunde, selvom der var plads på den ønskede skole. Denne adgang blev brugt til at afvise elever, hvis der var pædagogiske årsager til, at det ville give problemer at optage eleven i den pågældende klasse. Ophævelsen af skolelederens bemyndigelse til at afvise elever, der søger optagelse via det frie skolevalg, er det element i lovændringen, der har haft de mest vidtrækkende virkninger. Evalueringen viser, at det tidligere især var relativt ressourcetsvage elever og tosprogede elever, der blev afvist af skolelederne, hvorfor det primært er disse grupper, der har fået mere frit skolevalg med lovændringen.

Afskaffelsen af skolelederens adgang til at give afslag har imidlertid også haft to uintenderede negative effekter. For det første kan skolelederne ikke længere medvirke til at forebygge fænomenet skolezapning, dvs. elever med flere skoleskift bag sig. Det fremgår af evalueringen, at skolezapning ikke er et udbredt problem, men problemet synes dog at være svagt stigende.

Undervisningsministeriet finder, at der foreløbig ikke er grundlag for at genindføre skolelederens mulighed for at afslå at optage en elev af pædagogiske grunde.

Som fremhævet af udvalget, må det imidlertid konstateres, at evalueringen er foretaget på baggrund af oplysninger, der er indsamlet, efter at loven om mere frit skolevalg kun har haft mulighed for at virke i ca. halvandet år. Dertil kommer, at dataindsamlingen er blevet vanskeliggjort af sammenfaldet med kommunesammenlægningerne. Det tidspunkt, der er fastsat for lovrevisionen, har således ført med sig, at der er en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen. Som følge heraf kan evalueringen alene give indsigt i effekten af loven om mere frit skolevalg på kort sigt.

6. Sammenfatning

Efter alt at dømme virker det frie skolevalg efter hensigten. Evalueringen peger på, at det frie skolevalg ikke bruges så meget, og at det primært er til fordel for de ressourcetsvage og de tosprogede. Bekymringer om ghettodannelser har foreløbig vist sig at være ubegrundede. Ophævelse af skolelederens bemyndigelse til af pædagogiske grunde at afvise skoleskift har besværliggjort skolelederens muligheder for at forhindre skolezapning og beskytte sårbare klasser.

Der er imidlertid en vis usikkerhed forbundet med datagrundlaget for evalueringen, og undervisningsministeren vil derfor fortsat følge området og lovens virkninger bl.a. i lyset af de erfaringer og den viden, som er indhentet gennem eksempelvis PISA Etnisk og projektet *Dette virker på vores skole*, og som vil blive udbygget på baggrund af Danmarks Evalueringsinstituts evaluering af undervisningen i dansk som andetsprog samt gennem PISA København 2008. Viser det sig, at kommunerne har behov for yderligere redskaber, herunder med henblik på at sikre en hensigtsmæssig elevsammensætning, vil der kunne blive fulgt op på dette.

På den baggrund er regeringen og partierne bag folkeskoleloven (Venstre, Konservative, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) enige om at udsætte lovrevisionen, jf. pkt. 1, til folketingsåret 2011/12 med henblik på, at der iværksættes en ny evaluering af lovens samlede virkninger, herunder med særligt fokus på skoleskift og skolelederens adgang til at afvise skoleskift, når loven har fået mulighed for at

virke i yderligere tre skoleår. Der nedsættes i lighed med tidligere et udvalg med repræsentanter for bl.a. de kommunale parter og Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Udvalget har til opgave at afgive udtalelse til undervisningsministeren om evalueringen og tilrettelæggelsen heraf forud for den foreslåede revision. Forslaget om at udsætte lovrevisionen indebærer, at de gældende bestemmelser om frit skolevalg i folkeskoleloven foreløbig videreføres uændret.