

Skolverket

KOMMUNERNAS YTTRANDEN OM FRISTÅENDE SKOLOR

Rapport om kommunernas yttranden angående
ansökningar om att starta fristående skolor –
ansökningsomgång 2000

Beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 STOCKHOLM
Tel 08-690 95 76
Fax 08-690 95 50
E-postadress: skolverket.lds@liber.se
<http://www.skolverket.se>

Beställningsnummer: 01:662

Skolverkets dnr 49-2001:3238
ISBN 91-89314-51-4

Tryck: Lenanders Grafiska AB, 2001

Förord

Intresset för att starta fristående skolor har ökat stadigt de senaste åren. I takt med det ökade antalet ansökningar ökar också antalet yttranden från kommunerna. Det har i sin tur inneburit att antalet yttranden där kommunerna avstyrker en etablering av fristående skolor blivit allt fler. Den ökade mängden ansökningar ställer allt större krav på kommunerna och på Skolverket i form av ökad arbetsbelastning när en bedömning skall göras av om den planerade fristående skolan kommer att medföra påtagliga negativa följder eller inte för kommunen.

Rapporten har utarbetats med anledning av att Skolverket bedömt att det finns ett behov av en redovisning av kommunernas yttranden och Skolverkets bedömningar i anslutning till dessa yttranden.

Rapporten har utarbetats av Patrik Jonsson.

Stockholm den 20 september 2001

Birgitta Fredander
Enhetschef

Patrik Jonsson
Handläggare

INLEDNING	5
1 KOMMUNERNAS RÄTT ATT YTTRA SIG	6
1.1 BAKGRUNDSBESKRIVNING	6
1.2 RÄTTSLIG REGLERING	7
1.2.1 <i>Fristående förskoleklass, grundskola och särskola</i>	7
1.2.2 <i>Fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola</i>	8
1.3 VAD ÄR PÅTAGLIGA NEGATIVA FÖLJDER?	8
1.3.1 <i>Fristående grundskolor och särskolor</i>	9
1.3.2 <i>Fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor</i>	9
2 REDOVISNING AV KOMMUNERNAS YTTRANDEN	11
2.1 TIDIGARE REDOVISNINGAR	11
2.2 ANSÖKNINGSOMGÅNG ÅR 2000	12
2.2.1 <i>Antal yttranden</i>	13
2.2.2 <i>Uttryckligen positiva yttranden – tillstyrker ansökan</i>	14
2.2.3 <i>Negativa yttranden – avstyrker ansökan</i>	14
2.2.4 <i>Resterande yttranden</i>	14
2.3 NEGATIVA YTTRANDEN – KOMMENTARER	15
2.4 IDEOLOGISKA YTTRANDEN?	16
2.5 VILKEN NIVÅ TAS BESLUTEN PÅ?	17
3 SKOLVERKETS BESLUT	18
3.1 BESLUT OM RÄTT TILL BIDRAG TROTS NEGATIVA YTTRANDEN	18
3.2 AVSLAG AVSEENDE RÄTTEN TILL BIDRAG	18
4 ANTAL ÖVERKLAGANDEN	20
4.1 ANSÖKNINGSOMGÅNG 2000	20
4.2 TIDIGARE ANSÖKNINGSOMGÅNGAR	21
5 KOMMENTARER FRÅN KOMMUNBESÖK	22
6 FÖRSLAG OM FÖRFATTNINGÄNDRINGAR	23
6.1 BAKGRUND TILL FÖRSLAGEN	23
6.2 FÖRSLAGEN SOM BERÖR KOMMUNERNAS YTTRANDEN	24
7 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	25
TABELLER OCH DIAGRAM	28
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	28
BILAGEFÖRTECKNING	28

Inledning

Rapportens syfte är att ge en bild av kommunernas yttranden över ansökningar om att starta fristående skolor. För att uppfylla syftet har bland annat en grundlig genomgång gjorts av yttrandena från ansökningar om att starta fristående skolor från och med hösten 2001. Ansökningstiden för dessa ansökningar gick ut den 1 april 2000.

Första kapitlet ger en bakgrundsbeskrivning om kommunernas möjlighet att yttra sig samt gällande regelverk avseende kommunernas yttranden.

I andra kapitlet redovisas statistik över hur kommunerna yttrade sig under ansökningsomgången år 2000 (gäller ansökningar om att få starta fristående skolor hösten 2001). Förutom statistikredovisningen ges utförligare kommentarer om de yttranden där kommunerna avstyrkte ansökningarna. Kapitlet innehåller även en diskussion om yttrandena är ideologiskt färgade och på vilken nivå besluten fattas i kommunerna.

Tredje kapitlet visar hur Skolverket beslutat i förhållande till kommunernas yttranden. Med det menas hur många fristående skolor Skolverket gav rätt till bidrag trots att kommunerna avstyrkt ansökan. Antal avslag Skolverket gjorde vad gäller rätten till bidrag på grund av att kommunerna påvisat påtagliga negativa följder redovisas också i detta kapitel.

Fjärde kapitlet redogör för antalet överklaganden av Skolverkets beslut samt hur Länsrätten i Stockholms län beslutat. I kapitlet görs en jämförelse med tidigare ansökningsomgångar för att se om antalet överklaganden har ökat eller minskat.

Det femte kapitlet redovisar vad som framkom under två kommunbesök i Göteborg och Malmö kommun. Besöken gjordes för att få kommunernas syn på remissförfarandet och för att se hur remissarbetet går till i kommunerna.

I kapitel sex redogörs för förslag till författningsändringar som finns gällande fristående skolor och kommunernas yttranden. Regeringen har vid rapportens utformning beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100). Förslagen kommer ursprungligen från dels en arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet¹, dels Fristkommittén².

Avslutningsvis förs i sjunde kapitlet ett sammanfattande resonemang.

I propositionen 1995/96:200 anges exempel på olika skäl som kan ligga till grund för att Skolverket skall göra bedömningen att den fristående skolan kommer att medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. Det är främst utifrån dessa skäl rapporten utarbetats. Skälen som anges i propositionen kan leda till att Skolverket avslår rätten till bidrag trots att den fristående skolan, eller den enskilda utbildningen, kvalitativt bedöms uppfylla de villkor som ställs. Rapporten undersöker i huvudsak huruvida kommunerna har yttrat sig angående de påtagliga negativa följderna eller inte.

¹ Fristående skolor (U2001/1210/G)

² Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång? (SOU 2001:12)

Vanligt förekommande är att kommunerna anger andra skäl i sina yttranden än de som anges i propositionen. Det kan exempelvis vara brister i ansökan. I dessa fall påvisar inte kommunerna de påtagliga negativa följderna som anges i propositionen. Yttrandena kan ändå fylla en viktig funktion, nämligen att Skolverket får information som kan vägas in i bedömningen av om skolan skall godkännas respektive om övriga villkor för rätten till bidrag är uppfyllda.

Det är därför viktigt att skilja på Skolverkets avslag vad gäller hela ansökan samt avslagen vad gäller rätten till bidrag på grund av att en etablering av den fristående skolan skulle medföra påtagliga negativa följder för kommunen.

Skolverket skickar ett informationsblad till kommunerna i samband med remisserna.³ Den tar, utifrån propositionens innehåll, upp vilken roll kommunerna respektive Skolverket har. Informationsbladet anger bland annat vad kommunerna skall yttra sig om för att kunna påvisa eventuella påtagliga negativa följder.

1 Kommunernas rätt att yttra sig

1.1 Bakgrundsbeskrivning

Kommunernas möjlighet att yttra sig över ansökningar om att få starta fristående skolor togs upp i utredningen Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:109). Utredningen överlämnades till regeringen hösten 1995 och berörde frågor om godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter avseende fristående skolor på grundskolenivå. Ett av förslagen i utredningen var att berörda kommuner skulle beredas möjlighet att yttra sig över ansökningar om godkännande av fristående skolor. Skolverket har dock i realiteten även tidigare givit kommunerna möjlighet att yttra sig över ansökningar som inkommit om att få starta fristående skolor.

Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m. kom under våren 1996. I den föreslogs bland annat att Skolverket skall godkänna och förklara fristående grundskolor berättigade till bidrag. Förklaring om rätt till bidrag skall inte lämnas om det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.

Skolverket föreslogs även få pröva om en fristående gymnasieskola skall förklaras berättigad till bidrag. Förklaring skall dock inte lämnas för utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet i lägeskommunen eller närliggande kommuner, även om utbildningen kvalitativt uppfyller villkoren. Dessa förslag är nu genomförda.

Sedan den 1 juli 1997 skall Skolverket fatta beslut om godkännande och rätt till bidrag för både fristående grundskolor och fristående särskolor. Skolverket skall också fatta beslut om rätt till bidrag för både fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor.

Sedan den 1 januari 1997 är Skolverket skyldig att bereda kommunerna tillfälle att yttra sig över ansökan enligt förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

³ Informationsbladet finns med som bilaga 1

Ansökningarna skickas under april – maj månad till respektive lägeskommun för yttrande. Om ansökan avser en fristående gymnasieskola skickas remissen även till närliggande kommuner vilket innebär att det i praktiken kan bli upp emot tio kommuner per ansökan.

Remisstiden är av Skolverket satt till den 15 september ansökningsåret. Kommunerna får på detta sätt också kännedom om att en eller flera fristående skolor avser att etablera sig i respektive kommun och kan därigenom planera sin skolbudget och skolorganisation då ett eventuellt godkännande och rätt till bidrag inte träder i kraft förrän läsåret därpå.

1.2 Rättslig reglering

I avsnitt 1.2.1 och 1.2.2 redogörs för den rättsliga regleringen angående kommunernas möjlighet att yttra sig samt när förklaring om rätt till bidrag inte skall ges. Avsnitten är uppdelade utifrån den rättsliga regleringen för fristående förskoleklass, grundskola och särskola respektive för fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola.

1.2.1 Fristående förskoleklass, grundskola och särskola

I förordningen (1996:1206) om fristående skolor framgår det i 1 kap. 2 §, angående ansökan om att starta fristående förskoleklass, att:

”När statens skolor handlägger ärenden om godkännande av och bidrag till en skola där det skall finnas en fristående förskoleklass, skall Skolverket ge den kommun där skolan är belägen tillfälle att yttra sig.”

I förordningen (1996:1206) om fristående skolor framgår det i 1 a kap. 2 §, angående ansökan om att starta fristående grundskola och fristående särskola, att:

”Statens skolverk skall vid handläggningen av ärenden om godkännande av och bidrag till en skola bereda den kommun där skolan skall vara belägen tillfälle att yttra sig.”

I 9 kap. 6 § skollagen framgår det bland annat, angående ansökan om att starta fristående grundskola, att:

”En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan skall av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring skall dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen (...)”

I 9 kap. 6 a § skollagen framgår det bland annat, angående ansökan om att starta fristående särskola, att:

”En godkänd fristående skola som motsvarar särskolan skall av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring skall dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen (...)”

1.2.2 Fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola

I förordningen (1996:1206) om fristående skolor framgår det i 2 kap. 2 §, angående ansökan om att starta fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola, att:

”Statens skolverk skall vid handläggningen av ärenden om bidrag bereda den kommun där skolan skall vara belägen tillfälle att yttra sig. Även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av en etablering av en skola skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökan.”

I 9 kap. 8 § skollagen framgår det bland annat, angående ansökan om att starta fristående gymnasieskola, att:

”Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskap och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag (...)

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner (...)”

I 9 kap. 8 b § skollagen framgår det bland annat, angående ansökan om att starta fristående gymnasiesärskola, att:

”Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskap och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan skall förmedla, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag (...)

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner (...)”

1.3 Vad är påtagliga negativa följder?

Huvudregeln skall enligt prop. 1995/96:200 vara att en fristående skola som Skolverket godkänner eller ställer under statlig tillsyn även skall förklaras berättigad till bidrag. Det händer dock att vissa skolor godkänns men inte erhåller rätt till bidrag på grund av att kommunen påvisat påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen.

Remissförfarandet samt vad påtagliga negativa följder kan vara avseende fristående förskoleklass finns föreskrivet i prop. 1998/99:45. Föreskrifterna är i princip desamma som gäller för fristående grundskolor och särskolor.

I avsnitt 1.3.1 och 1.3.2 redogörs nedan för en sammanfattning av remissförfarandet samt vad påtagliga negativa följder kan vara enligt prop. 1995/96:200.

1.3.1 Fristående grundskolor och sarskolor

Kommunens yttrande skall i första hand innehålla en beskrivning av konsekvenserna av skolans etablering, speciellt om kommunen bedömer att konsekvenserna blir påtagligt negativa. Kommunen kan i sitt yttrande även redovisa de lokala kunskaper som finns om huvudmannen och dennes förutsättningar att driva en skola. På så sätt ges Skolverket ett bättre underlag vid prövningen.

Propositionen framhåller att skyldigheten att inhämta yttrande bör begränsas till lägeskommunen vad gäller fristående grundskolor och sarskolor.⁴

Huvudregeln bör enligt propositionen vara att en skola som godkänts också skall förklaras berättigad till bidrag. Om en kommun hävdar att etableringen av den fristående skolan kommer att innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen, skall Skolverket särskilt pröva frågan om rätt till bidrag. Om påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen föreligger skall den fristående skolan inte vara berättigad till bidrag.

Med påtagliga negativa följder avses exempelvis om tillkomsten av en fristående skola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas att lägga ned en redan befintlig skola och detta medför att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. Valfriheten för vissa elever får inte inskränka andra elevers frihet att välja att gå i en skola nära hemmet.

I små kommuner kan etableringen av en fristående skola påverka kommunens skolorganisation och medföra betydande kostnadsökningar, som är bestående. I en del fall kan inrättandet av en fristående skola leda till ökade kostnader för kommunen till följd av att skolverksamhet bedrivs i mindre effektiv omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. Överkapacitet kan i vissa fall komma att bestå på lång sikt. Exempel på det kan vara när en fristående skola etableras i en kommunal skola som skall avvecklas. I sådana fall motverkas kommunens ansträngningar att upprätthålla en kostnadseffektiv skolorganisation, vilket minskar resurserna för övriga elever i kommunen.

I propositionen betonas att det ankommer på lägeskommunen att påvisa att de negativa följderna har bestående karaktär och är så påtagliga att bidrag inte bör ges. Det ankommer på Skolverket att göra en helhetsbedömning av följderna för skolväsendet i kommunen och att därvid inte endast se till de ekonomiska konsekvenserna.⁵

1.3.2 Fristående gymnasieskolor och gymnasiesarskolor

Skolverket skall enligt propositionen inhämta yttranden från såväl lägeskommunen som närliggande kommuner för ansökningar om att starta fristående gymnasieskolor och gymnasiesarskolor.

⁴ Prop 1995/96:200 s. 39

⁵ Prop 1995/96:200 s. 45 f

Förklaring om rätt till bidrag skall inte lämnas av Skolverket för utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet i regionen, även om utbildningen kvalitativt uppfyller villkoren. Av kommunens yttranden bör därför framgå dels värdet av den fristående gymnasieskolans planerade utbildning i förhållande till befintliga gymnasieutbildningar i kommunen, dels bestående effekter som utbildningen bedöms få på den kommunala gymnasieskolan.

Skolverket skall i sin prövning tillämpa ett helhetsperspektiv på gymnasieutbildningen i lägeskommunen och i närliggande kommuner.

Gymnasieskolan är enligt propositionen en mer komplex skolform än grundskolan. Det fordras ett stort elevunderlag för att upprätthålla en gymnasieskola med ett brett utbud av program och grenar förenade med en hög kvalitet i utbildningen. Långt ifrån alla kommuner har en egen gymnasieskola utan gymnasieutbildningen sker inom ramen för samverkansavtal med andra kommuner. Därför är det nödvändigt att bedömningen görs i ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens.⁶

Enligt propositionen bör följande punkter vägas in i Skolverkets bedömning av om en etablering av den fristående gymnasieskolan får påtaglig negativ inverkan på den kommunala gymnasieskolan:

- Alla elevers rätt till valfrihet och till likvärdig utbildning av hög kvalitet bör vara utgångspunkten vid bedömningen.
- Det är nödvändigt att väga in såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter i bedömningen av om rätt till bidrag skall ges.
- Av intresse är att se om etableringen av den fristående gymnasieskolan medför att kommunens eller en samverkande kommuns möjligheter att erbjuda t.ex. alla inriktningar av ett nationellt program kraftigt begränsas eller om nämnda etablering helt rycker undan förutsättningen för den kommunala gymnasieskolan att erbjuda aktuellt program.
- En bedömning bör även göras av de kvalitativa följderna av en etablering, t.ex. om den fristående gymnasieskolan tillför något till det samlade utbildningsutbudet som exempelvis att den har ett utbildningsinnehåll som inte finns i den kommunala gymnasieskolan.
- Det är viktigt att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser en nyetablering av en fristående gymnasieskola får på skolväsendet.
- Kommunens storlek och storleken på kommunens gymnasieorganisation har betydelse i sammanhanget.

Bedömningen om en ny fristående gymnasieskola beräknas ge påtagliga negativa följder skall avse förhållanden på lång sikt. Det är upp till lägeskommunen och närliggande kommuner att påvisa att de negativa följderna är så påtagliga att bidrag inte skall ges.⁷

⁶ Prop 1995/96:200 s. 50 f

⁷ Prop 1995/96:200 s. 52

2 Redovisning av kommunernas yttranden

2.1 Tidigare redovisningar

De uppgifter som finns från de tidigare ansökningsomgångarna vad gäller kommunernas yttranden är:

- I 1997 års ansökningsomgång var knappt en tredjedel av kommunerna negativa till en etablering av fristående grundskolor. Den vanligaste motiveringen till att kommunen valde att avstyrka var på grund av brister i ansökan.
- Under 1998 års ansökningsomgång ombads 57 kommuner (121 ansökningar) att yttra sig angående ansökningar om att starta fristående grundskolor. I de allra flesta yttranden som inkom tillstyrktes en etablering av fristående grundskolor. Cirka 20 procent av yttrandena avstyrkte ansökan. Drygt två tredjedelar av de kommuner som avstyrkte ansökan anförde att en etablering av den fristående grundskolan skulle medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen medan resterande tredjedel avstyrkte på grund av brister i ansökan.
- Under 1999 års ansökningsomgång avstyrkte 21 procent av kommunerna ansökningar om att få starta fristående grundskolor. 25 procent av lägeskommunerna och 11 procent av de närliggande kommunerna avstyrkte en eller flera ansökningar om att få starta fristående gymnasieskolor. Totalt inkom det detta år 933 yttranden. 134 av dessa avstyrkte en etablering av fristående skolor, vilket motsvarar 14 procent.
- Skolverket hade fram till och med oktober 1999 endast i två fall avslagit rätten till bidrag för gymnasieskolor på grund av kommunernas yttranden.⁸ Båda avslagen tog fasta på att respektive lägeskommun genom sina yttranden påvisat att en etablering skulle komma att innebära påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. Skolverkets bedömning var i båda fallen att den fristående gymnasieskolans sökta utbildningar i stor utsträckning överensstämde med de program som den kommunala gymnasieskolan erbjuder, vilket innebär att kommunens möjligheter att fortsättningsvis erbjuda samma valmöjligheter som tidigare skulle minska. I ett fall ändrade Länsrätten i Stockholms län Skolverkets beslut om rätt till bidrag då kommunen i sitt överklagande påvisat att etableringen av skolan i denna kommun skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser.⁹ Länsrätten bedömde att Falkenbergs kommun påvisat att kommunen inte fortsättningsvis skulle kunna bedriva Elprogrammet om den fristående skolan etablerades, vilket skulle leda till att elevernas valmöjligheter därmed skulle inskränkas.
- Skolverket hade fram till och med ansökningsomgången år 2000 beslutat om godkännande av och rätt till bidrag till 13 fristående sarskolor. Tre av

⁸ Ryssby Lanthushållsskola i Ljungby kommun (Dnr 97:802) och Kungälv's Tekniska Gymnasium i Kungälv's kommun (Dnr 98:1493)

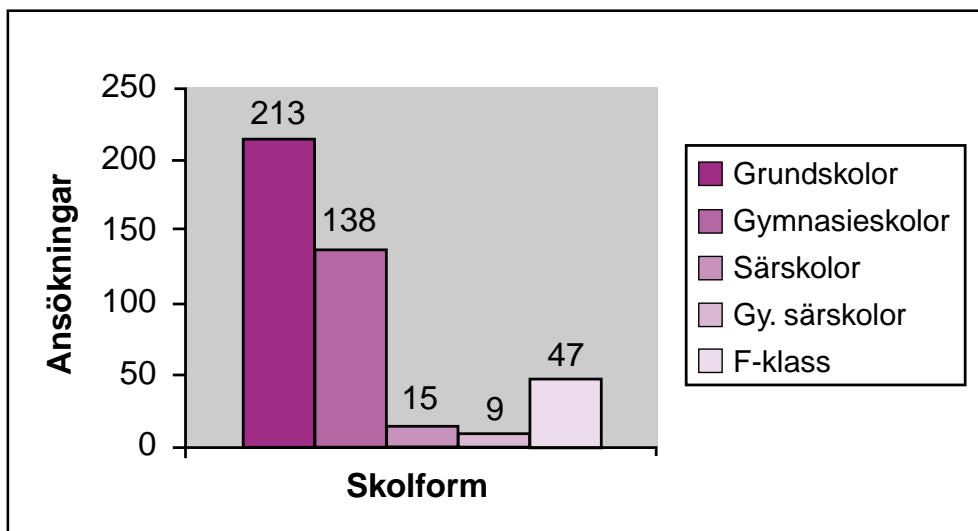
⁹ Falkenbergs Tekniska gymnasium i Falkenbergs kommun (Dnr 98:991)

kommunerna som yttrat sig angående dessa ansökningar var negativa. Skolverket bedömde dock inte att någon av dem påvisat att en etablering skulle medföra påtagliga negativa följder. När det gäller fristående gymnasiesärskolor hade Skolverket vid nämnda tidpunkt fattat beslut i tre ärenden. Av dessa var det två närliggande kommuner som avstyrkte ansökningarna. Skolverket gjorde i båda fallen bedömningen att de inte påvisat att etableringen medför påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen.

2.2 Ansökningsomgång år 2000

Totalt inkom 422 ansökningar till Skolverket inför ansökningsomgång år 2000 (ansökningar inkomna före den 1 april 2000) vilka fördelades på följande sätt:

Diagram 1 Antal ansökningar ansökningsomgång 2000



Anledningen till att antalet ansökningar som inkommit inte stämmer överens med antalet yttranden som redovisas beror bland annat på att:

- flera ansökningar som inkom avskrevs på ett tidigt stadium och remitterades inte till berörda kommuner.
- cirka 100 remisser besvarades aldrig av kommunerna.
- då både lägeskommunen och närliggande kommuner har möjlighet att yttra sig angående ansökningar om att starta fristående gymnasieskolor är antalet yttranden betydligt fler än antalet ansökningar

Tabell 1 Kommunernas yttranden ansökningsomgång 2000

	F-klass	F-klass + Grund	Grund	Särskola	Gymn.	Gymn. särskola	Totalt
Avstår från att yttra sig	2 (10)		2 (3)		91 (11)	3 (8)	98 (10)
Uttryckligen positiva (tillstyrker)	14 (70)	43 (52)	52 (66)	6 (100)	273 (35)	5 (14)	393 (39)
Inget att erinra, vill ej motsätta sig etc.	3 (15)	14 (17)	11 (14)		88 (24)	11 (30)	227 (22)
Negativa (avstyrker)	1 (5)	22 (27)	10 (13)		206 (26)	12 (32)	251 (25)
Övriga		3 (4)	3 (4)		32 (4)	6 (16)	44 (4)
Totalt	20	82	78	6	790	37	1013

Kommentar till tabellen: Observera att det är antal yttranden som redovisas och inte antal ansökningar. Siffrorna inom parantes är procenttal.

Tabellförklaringar:

Kolumnerna är uppdelade utifrån de olika skolformerna medan respektive rads betydelse är:

- *Avstår från att yttra sig* – Antal yttranden som inkommit där kommunerna avstått från att yttra sig i ärendet.
- *Uttryckligen positiva* – Antal yttranden som inkommit där kommunerna varit uttryckligen positiva och explicit tillstyrkt ansökan.
- *Inget att erinra, vill ej motsätta sig etc.* - Antal yttranden som inkommit där kommunerna inte avstyrkte ansökan men inte heller explicit tillstyrkt ansökan.
- *Negativa* - Antal yttranden där kommunerna varit negativa och avstyrkt ansökan.
- *Övriga* - Antal yttranden där det inte klart framgår vilket ställningstagande kommunen tagit till ansökan.

2.2.1 Antal yttranden

Under ansökningsomgången om att få starta fristående skolor hösten 2001 inkom drygt 1000 yttranden till Skolverket. De flesta yttranden (78 procent) avser fristående gymnasieskolor. Då även närliggande kommuner bereds tillfälle att yttra sig över ansökningar om att starta fristående gymnasieskolor är det naturligt att det är en övervägande del av yttrandena som berör denna skolform.

2.2.2 Uttryckligen positiva yttranden – tillstyrker ansökan

Av totala antalet yttranden som inkommit är 39 procent ”uttryckligen positiva”, det vill säga ansökan har tillstyrkts. Samtliga sex ansökningar om godkännande med rätt till bidrag angående fristående särskolor har tillstyrkts av kommunerna. När det gäller ansökningarna om godkännande med rätt till bidrag angående fristående förskoleklasser och grundskolor var 52 procent av yttrandena ”uttryckligen positiva”. Av ansökningarna om godkännande med rätt till bidrag för enbart fristående grundskolor var 66 procent av yttrandena ”uttryckligen positiva” medan motsvarande siffra för fristående gymnasieskolor var 35 procent.

2.2.3 Negativa yttranden – avstyrker ansökan

25 procent av totala antalet yttranden har varit ”negativa” i den bemärkelsen att kommunerna avstyrkt ansökan. Högst andel avstyrkanden avser ansökan om statlig tillsyn och rätt till bidrag gällande fristående gymnasiesärskolor. I 32 procent av dessa yttranden avstyrkte kommunerna ansökan.

När det gäller ansökningar om att starta fristående grundskolor skiljer det sig ganska mycket åt mellan ansökningar som gäller både fristående förskoleklasser och grundskolor och ansökningar som gäller enbart fristående grundskolor. Av de förstnämnda har 27 procent av yttrandena varit ”negativa”, det vill säga ansökan har avstyrkts, att jämföra med 13 procent av yttrandena angående enbart fristående grundskolor.

En tänkbar förklaring till detta är att flera ansökningar avseende endast fristående grundskolor gäller utökat tillstånd av en befintlig fristående skola, vilket medför att kommunerna oftast inte är negativt inställd till ansökan. Tabell 1 ”Kommunernas yttranden ansökningsomgång 2000” skiljer inte på om ansökan avser en ny skola eller om det är en utökning av redan befintlig verksamhet.

Av yttrandena som gäller fristående gymnasieskolor var 26 procent ”negativa”. Däremot var endast en kommun ”negativ” angående en fristående förskoleklass och ingen av de sex kommunerna beträffande ansökan om fristående särskolor var ”negativa”.

Av de 206 ”negativa” yttranden som gällde gymnasieansökningar kom 55 (27 procent) från lägeskommunen medan resterande var från närliggande kommuner. Det innebär att drygt en tredjedel av yttrandena som inkom från lägeskommunerna var ”negativa” då det inkom 138 ansökningar om att starta fristående gymnasieskolor.

2.2.4 Resterande yttranden

”Resterande yttranden” innebär att kommunen antingen har avstått från att yttra sig, inte haft något att erinra eller inte klargjort vilket ställningstagande kommunen tagit.

Totalt är det 10 procent som avstått från att yttra sig, 22 procent som inte haft något att erinra samt 4 procent som går in under kategorin ”övriga” där det inte klart framgår vilket ställningstagande kommunen tagit. Om man summerar de här tre kategorierna är det alltså 36 procent av yttrandena där ansökningarna varken explicit tillstyrkts eller avstyrkts utan där yttrandena ”ligger mitt emellan”.

2.3 Negativa yttranden – kommentarer

Av de 251 yttranden som avstyrkte en etablering av ansökan om att starta en fristående skola har 224 gått igenom.

Som nämndes i inledningen av rapporten kan Skolverket göra två former av avslag. Den ena formen är att Skolverket avslår hela ansökan och den andra är att Skolverket gör avslag vad gäller rätten till bidrag.

Även om den fristående skolan formellt uppfyller villkoren som ställs på en fristående skola kan Skolverket ändå avslå rätten till bidrag om bedömningen görs att kommunen påvisat att den fristående skolan skulle medföra påtagliga negativa följder.

Ett avslag av hela ansökan kan indirekt ske med hjälp av kommunens yttrande om kommunen i sitt yttrande lyft fram uppgifter som Skolverket därigenom fått kännedom om. Skälen till beslutet är då att den fristående skolan på någon eller några punkter inte uppfyller villkoren. Skälen är alltså inte att kommunen påvisat påtagliga negativa följder.

Denna rapport behandlar främst yttranden där kommunen velat påvisa påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. Avgränsningen har gjorts av två skäl. Dels är kommunernas uppgift i huvudsak att yttra sig om den fristående skolan får påtagliga negativa följder för kommunen eller inte, dels är det svårt att avgöra i vilken utsträckning kommunens yttranden bidragit till att en hel ansökan avslagits.

De sex vanligaste argumenten kommunerna lyfte fram när de avstyrkte ansökan var att:

- kommunen får ekonomiska problem då den så kallade ”interkommunala ersättningen” kommer att öka.
- liknande utbildning redan finns etablerad i kommunen och den fristående skolan tillför inte något nytt.
- den kommunala skolan riskerar att tappa elever med viss risk för nedläggning.
- för många fristående skolor etableras i kommunen.
- risken för segregation ökar.
- ansökan var bristfällig.

Som framgår av punkterna skulle några av argumenten kunna leda till ett avslag av rätten till bidrag då det är liknande skäl som anges i propositionen vars innehåll tidigare redogjorts för. Några av argumenten kan inte leda till avslag vad gäller rätten till bidrag men kan ändå ge Skolverket viktig information vilket indirekt kan leda till ett avslag av hela ansökan.

Många yttranden innehöll flera av ovanstående argument. Kommunerna avstyrkte således oftast på grunder som skulle kunnat leda till avslag av rätten till bidrag.

Anledningen till att Skolverket ändå inte följde kommunernas yttranden i de flesta fall beror på att yttrandena överlag var kortfattade och saknade en utförlig konsekvensutredning. I yttrandena uttryckte kommunerna ofta farhågor och angav allmänna uttalanden om effekterna av en fristående skolas etablering. Kommunerna har enligt Skolverkets bedömning i dessa fall inte lyckats påvisa att en etablering av den fristående skolan kommer att medföra påtagliga negativa följder på lång sikt.

Om kommuner hade flera ansökningar att ta ställning till har flera kommuner avstyrkt ansökan med motiveringen att den enskilda skolan inte skulle medföra påtagliga negativa följder, vilket däremot skulle bli fallet om samtliga fristående skolor som sökt i samma kommun skulle starta. Skolverket gör en bedömning för varje enskild skola, vilket innebär att man i dessa fall inte kunnat avslå enbart någon eller några av ansökningarna, då kommunen inte påvisat att den enskilda skolan medför påtagliga negativa följder.

Vissa kommuner skickade in en sammanställning med yttranden över alla ansökningar. Det medförde oftast att yttrandena blev kortfattade och inte tillräckligt underbyggda.

En vanlig synpunkt som framfördes i samband med remisserna var orättvisan, som många kommuner såg det, med att fristående skolor är riksrekryterande medan de kommunala skolorna inte självklart är det.

2.4 Ideologiska yttranden?

Vid en genomgång av hur den politiska majoriteten ser ut i de 107 kommuner som avstyrkte en eller flera ansökningar framgår att:

- 66 av kommunerna har ”vänstermajoritet”
- 27 av kommunerna har ”högermajoritet”
- 14 av kommunerna har partier från båda ”blocken”.

Till ”vänstermajoritet” räknas här socialdemokraterna och vänsterpartiet. Miljöpartiet räknas till båda ”blocken” medan resterande partier som finns representerade i riksdagen räknas till ”högermajoritet”.

Man skall ha i beaktande att de olika partierna på kommunnivå inte nödvändigtvis behöver föra samma politik som partierna gör på riksnivå. Utöver de nämnda partierna kan det även finnas vissa partier representerade i kommunerna som inte finns representerade i riksdagen.

Det har inte varit möjligt inom ramen för den här rapporten att undersöka om resultatet hade blivit det omvända vad gäller samtliga kommuner som yttrade sig positivt. En genomgång gjordes däremot av de kommuner som yttrade sig positivt vad gäller samtliga ansökningar i respektive kommun om att starta fristående grundskolor för att om möjligt se en tendens till att resultatet blev det omvända.

En genomgång av de 33 kommuner som yttrade sig positivt angående samtliga ansökningar i respektive kommun om att starta fristående grundskolor visade att resultatet blev det omvända när det gäller politisk majoritet. Fördelningen blev på följande sätt:

- 5 av kommunerna har ”vänstermajoritet”
- 25 av kommunerna har ”högermajoritet”
- 3 av kommunerna har partier från båda ”blocken”.

Det framgår tydligt att yttrandena av fristående skolor, i ansökningsomgången år 2000, i stor utsträckning var ideologiskt och politiskt färgade.

2.5 Vilken nivå tas besluten på?

Då det är de negativa yttrandena som i huvudsak gåtts igenom medför det att nedanstående siffror inte omfattar samtliga yttranden.

De kommuner som finns medräknade i redovisningen nedan är således de som avstyrkte en eller flera ansökningar.

Tabell 2 Beslutsnivå i kommunerna ansökningsomgång 2000 – yttranden där kommunerna avstyrkte ansökan

	Antal yttranden där kommunen avstyrkt ansökan	Antal kommuner som avstyrkt en eller flera ansökningar
Nämndnivå	145 (65)	72 (67)
Kommunstyrelsenivå	71 (32)	31 (29)
Fullmäktigenivå	8 (3)	4 (4)
Totalt	224	107

Kommentar till tabellen: Siffrorna inom parantes är procenttal

De flesta av besluten där kommunerna avstyrkt ansökan togs på nämndnivå, 65 procent. I kommunstyrelsen togs 32 procent av dessa beslut. Minst vanligt var det således att kommunerna beslutade om yttrandena i fullmäktige, där endast 3 procent av nämnda beslut togs.

I vissa kommuner är det flera fristående skolor som vill etablera sig i samma kommun. Det har medfört att vissa kommuner lämnat in flera yttranden där ansökningarna avstyrks. Resultatet kan därför riskera att bli skevt om man endast undersöker vilken nivå antalet yttranden där kommunerna avstyrkte ansökan togs på. Därför har även undersökts antalet kommuner som avstyrkte en eller flera ansökningar oavsett antal inlämnade yttranden. Resultatet skiljer sig inte mycket åt från ovanstående. Totalt har 107 kommuner avstyrkt en eller flera ansökningar och av dessa har 67 procent tagit sitt beslut på nämndnivå, 29 procent på styrelsenivå samt 4 procent på fullmäktigenivå.

3 Skolverkets beslut

3.1 Beslut om rätt till bidrag trots negativa yttranden

Det inkom, som tidigare redovisats, 251 yttranden till Skolverket där kommunerna avstyrkte ansökan. Av 251 yttranden var det 113 ansökningar som avstyrktes av en eller flera kommuner.

80 av de 113 fristående skolorna som ansökningarna avsåg godkändes eller ställdes under statlig tillsyn med rätt till bidrag, eftersom Skolverket bedömde att kommunerna inte hade påvisat påtagliga negativa följder för kommunen.

24 av ansökningarna avlogs av Skolverket med motiveringen att villkoren som ställs på den fristående skolan inte var uppfyllda. Några av avslagen kan indirekt ha påverkats av kommunens yttranden, men det är oklart hur många och i vilken omfattning.

I nedanstående avsnitt redovisas de nio yttranden där Skolverket gjorde avslag, vad gäller rätten till bidrag, på grund av att kommunen påvisat påtagliga negativa följder.

3.2 Avslag avseende rätten till bidrag

Det första avslaget gjordes den 30 november 2000.¹⁰ Skolverket avlog ansökan angående en gymnasiesärskola i Skövde kommun då utbildningen, enligt Skolverkets bedömning, skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i regionen. Skälen var att den planerade utbildningen hade en inriktning som till innehåll och upplägg i stor utsträckning överensstämde med utbildningen i en närliggande kommun vilket kunde komma att begränsa regionens möjligheter att fortsättningsvis erbjuda samma valmöjligheter som idag.

Skolverkets avslag överklagades av huvudmannen. Länsrätten i Stockholms län meddelade i domslut den 18 juni 2001 att de gick på den överklagandes linje och att skolan skulle berättiga till bidrag.¹¹ Skälen till länsrättens domslut var dels att kommunerna inte bedömdes ha styrkt de angivna negativa följderna, dels att det pågår etablering av ytterligare kommunal gymnasiesärskoleverksamhet i kommunen. En av kommunerna angav att 75-80 procent av deras elevunderlag riskerade att försvinna om den fristående gymnasiesärskolan etablerades. Den fristående gymnasiesärskolan skulle inte innehållsmässigt tillföra något nytt. Enligt Länsrätten i Stockholms län hade dock inte kommunen lämnat någon närmare utredning som styrkt deras påstående att 75-80 procent av elevunderlaget riskerade att försvinna och därmed gav de den fristående gymnasiesärskolan rätt till bidrag.

Det andra avslaget av rätten till bidrag beslutades av Skolverket den 6 februari 2001 och gällde en fristående förskoleklass och grundskola i Boxholms kommun.¹² Skälen till avslaget var att en etablering av den fristående skolan skulle medföra ökade kostnader för kommunen till följd av att kommunens

¹⁰ Hasslumskolan i Skövde kommun (Dnr 2000:971)

¹¹ Länsrätten i Stockholms län (mål nr 22981-00)

¹² Svartådalens friskola i Boxholm kommun (Dnr 2000:1324)

skolverksamhet skulle komma att bedrivas i mindre omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. Enligt Skolverkets bedömning har kommunen ett litet och dessutom vikande elevunderlag. Elevunderlaget för den kommunala skolan riskerade att bli så litet med betydande kostnadsökningar att det skulle medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. Skolverkets beslut överklagades inte av huvudmannen.

Det tredje avslaget av rätten till bidrag gjordes den 7 februari 2001 och gällde en ansökan om en fristående förskoleklass och grundskola i Nordmalings kommun.¹³ Den fristående skolan avsåg att etableras i en av kommunen nyligen nedlagd skola. Skälen till avslaget var även här att en etablering av den fristående skolan skulle medföra ökade kostnader för kommunen till följd av att kommunens skolverksamhet skulle komma att bedrivas i mindre omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. Dessutom var risken stor att en kommunal skola skulle behöva läggas ned om den fristående skolan etablerades. En stor del av kommunen skulle då bli utan kommunal skola vilket skulle inskränka möjligheten för vissa elever att gå i en skola nära hemmet.

Skolverkets avslag överklagades av huvudmannen. Länsrätten i Stockholms län meddelade i dom den 5 juni 2000 att överklagandet avslogs.¹⁴ Den fristående skolan skall inte ha rätt till bidrag.

De resterande sex avslagen har gällt ansökan om att få starta fristående gymnasieskolor. Skolverket har då avslagit rätten till bidrag för något/några av de sökta utbildningarna på grund av kommunernas yttranden.

Skälen till att Skolverket avslagit någon eller några utbildningar men inte alla har främst varit att de kommunala gymnasieskolorna i regionen får begränsade möjligheter att erbjuda vissa program, som motsvaras av de sökta utbildningarna, men inte alla.

Utöver dessa avslog Skolverket från början ytterligare en ansökan som gällde rätten till bidrag då kommunen bedömdes ha påvisat påtagliga negativa följder.¹⁵ Denna ansökan gällde en fristående förskoleklass och grundskola i Hedemora kommun. Efter överklagande från huvudmannen ändrade dock Skolverket sitt beslut och gav den fristående skolan rätt till bidrag. Kommunen har överklagat Skolverkets ändringsbeslut och ärendet finns för närvarande hos Länsrätten i Stockholms län.

Skälet till att Skolverket i första skedet avslog ansökan var att kommunen tidigare under året beslutat att lägga ned en skola i kommunen. Som motiv till nedläggningen angav kommunen sjunkande barnantal men framför allt att kommunens ekonomi inte gjorde det möjligt att bedriva skolverksamhet i en sådan liten enhet samtidigt som det finns överkapacitet i de flesta av kommunens övriga skolor. Kommunen såg den fristående skolan som en ersättning för den nedlagda skolan. Kommunen redogjorde också för planer på skolavveckling och ytterligare nedläggningar bland annat på grund av etablering av fristående skolor. En långsiktig lokal avvecklingsplan avseende skolverksamhet hade

¹³ Baggårds friskola i Nordmalings kommun (Dnr 2000:1015)

¹⁴ Länsrätten i Stockholms län (mål nr 6980-01)

¹⁵ Klaraskolan i Hedemora kommun (Dnr 2000:1030)

också antagits av kommunfullmäktige. Skolverket skrev i sitt beslut att *”I och med etableringen av ytterligare friskolor riskerar även andra kommunala skolor att läggas ned vilket medför att valfriheten för vissa elever kommer att inskränka andra elevers frihet att välja att gå i en skola nära hemmet.”*

Huvudmannen begärde en omprövning av Skolverkets beslut. Till grund för begäran om omprövning låg huvudmannens tidigare yttrande om vikten av att waldorfpedagogiken skall ges möjlighet att fortleva i kommunen. Huvudmannen hävdade att intresset för waldorfpedagogiken är stort och att den i kommunen redan etablerade fristående waldorfskolan inte har möjlighet att ta emot fler elever.

Efter att åter ha gått igenom kommunens yttranden och huvudmannens yttrande och begäran om omprövning av Skolverkets beslut fann Skolverket skäl att ändra sitt beslut enligt 27 § förvaltningslagen. Skolverket skrev i ändringsbeslutet att *”en skola med alternativ pedagogik har ett bredare upptagningsområde än en skola med allmän inriktning. Waldorfskolan skall därför inte ses som en ersättning för den nedlagda skolan utan som ett alternativ till den pedagogik som bedrivs i kommunens skolor.”* Mot bakgrund av dessa omständigheter fann Skolverket att skolan uppfyller villkoren för rätt till bidrag.

Skolverket har gjort ytterligare ett avslag vad gäller rätten till bidrag.¹⁶ Det var en ansökan angående en fristående gymnasiesärskola i Bengtsfors kommun. Ansökan var dock för sent inkommen för att kunna inräknas i 2000 års ansökningsomgång. Skolan kunde inte få rätt till bidrag förrän tidigast läsåret 2002/2003.

Skolverket avlog ansökan då skolan inte bedömdes uppfylla villkoren för bidragsberättigande och statlig tillsyn. Enligt Skolverkets bedömning påvisade Åmåls kommun att en etablering av den fristående gymnasiesärskolan skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. Åmåls kommunala gymnasiesärskola tar emot elever även från Bengtsfors och Melleruds kommun. Elevantalet var innevarande läsår fem elever och riskerade att bli ännu mindre de närmaste åren. Flera närliggande kommuner avstyrkte ansökan med hänvisning till överkapacitet av elevplatser i regionen.

4 Antal överklaganden

4.1 Ansökningsomgång 2000

För att få fram de överklaganden som inkommit under ansökningsomgång 2000 har de överklaganden tagits med som inkom från och med den 1 augusti 2000 till och med den 18 maj 2001. Under denna tidsperiod finns inga överklaganden med från tidigare ansökningsomgångar och samtliga överklaganden från ansökningsomgång 2000 har inkommit till Skolverket.

Under perioden inkom det 42 överklaganden till Skolverket. Av dessa var 17 från olika kommuner, medan resterande var från olika huvudmän. Detta kapitel behandlar främst de överklaganden som inkommit från kommunerna.

¹⁶ Dalslands Gymnasium i Bengtsfors kommun (Dnr 2000:1884)

Ingen kommun har överklagat de beslut Skolverket tagit vad gäller de fristående särskolorna eller fristående gymnasiesärskolorna.

Endast lägeskommuner har överklagat besluten.

Länsrätten i Stockholms län hade, när denna rapport skrevs, fattat beslut i tolv överklaganden som inkommit från kommunerna. Länsrätten avslog överklagandena i samtliga fall.

De kommuner som överklagat flest beslut är Jönköpings kommun samt Karlskrona kommun vilka överklagat fyra beslut vardera. Vilka kommuner som överklagat samt hur de är fördelade på de olika skolformerna finns redovisade i bilaga 2 och 3.

4.2 Tidigare ansökningsomgångar

En jämförelse har gjorts med ansökningsomgångarna 1998 och 1999 för att se om antalet överklaganden ökat eller minskat. Samma urvalsdatum har då gjorts som för ansökningsomgången 2000, det vill säga antal överklaganden mellan den 1 augusti och den 18 maj för respektive ansökningsomgång.

Ansökningsomgången 1998 inkom det 14 överklaganden varav endast två var från kommunerna. Det var Dals Eds kommun som överklagade ett beslut om en fristående grundskola samt Sundbybergs kommun som överklagade ett beslut om en fristående gymnasieskola.

Ansökningsomgången 1999 inkom det 18 överklaganden varav 9 överklaganden var från olika kommuner. Kommunerna som överklagade besluten gällande fristående grundskolor var Helsingborg, Lund, Nynäshamn, Hedemora samt Stockholms kommun. Skolverkets beslut gällande fristående gymnasieskolor överklagades av Jönköpings kommun, Göteborgs kommun samt Örebro kommun. Jönköpings kommun överklagade två beslut.

Som tidigare nämnts inkom det 42 överklaganden under ansökningsomgång 2000, varav 17 var från kommunerna. Därmed har antalet överklaganden ökat kraftigt under de tre ansökningsomgångarna som undersökts, såväl i antal som procentuellt.

Av naturliga skäl finns det ett samband mellan den allt större mängden ansökningar som inkommit de senaste åren och antalet överklaganden. Faktum är dock att antalet överklaganden har ökat mer procentuellt sett än antalet ansökningar.

En förklaring till att det inkommer allt fler överklaganden kan vara att antalet verksamma fristående skolor har ökat och att vissa kommuner gör bedömningen att ytterligare skolor inte kan etableras i kommunen.

5 Kommentarer från kommunbesök

Två kommunbesök har gjorts för att få kommunernas syn på remissförfarandet och för att se hur remissarbetet går till i kommunerna. Då det endast är två besök som gjorts och det dessutom är två stora kommuner som besöktes går det inte att med säkerhet säga hur remissförfarandet fungerar i mindre kommuner. Nedan redovisas ändå några kommentarer och reflektioner från besöken.

- Kommunerna skiljer sig åt på så sätt att den ena kommunen (Göteborg) i princip tillstyrkt samtliga ansökningar medan den andra kommunen (Malmö) i princip avstyrkt samtliga ansökningar. Anledningen till att Göteborgs kommun tillstyrkt samtliga ansökningar är att de inte kunnat påvisa några påtagligt negativa organisatoriska eller ekonomiska effekter för kommunen. Malmö kommun har inte heller ansett sig kunna påvisa några påtagliga negativa organisatoriska eller ekonomiska effekter för kommunen, men har ändå avstyrkt ansökningarna. De har då avstyrkt på andra grunder än de som anges i propositionen som skulle kunna leda till avslag vad gäller rätten till bidrag.
- Båda kommunerna är uppdelade i stadsdelar som får yttra sig om det är aktuellt för en fristående skola att etableras där. Problemet för kommunerna är att det ofta inte framgår i vilken stadsdel den fristående skolan tänker etablera sig i.
- I Göteborgs kommun fattas samtliga beslut angående yttrandena om att få starta fristående skolor i kommunstyrelsen. I Malmö kommun fattas beslut angående yttrandena om att få starta fristående grundskolor i kommunstyrelsen medan utbildningsnämnden har hand om yttrandena om att få starta fristående gymnasieskolor. I båda kommunerna tas besluten om samtliga yttranden på ett och samma möte för att få en helhetsbild.
- Svarstiden för remisserna är, enligt båda kommunerna, problematisk eftersom ansökningarna skall ut till stadsdelarna innan beslut fattas. Ytterligare ett problem är att svarstiden sträcker sig över sommaren då många tjänstemän är på semester. Göteborgs kommun framförde att de helst skulle behöva ytterligare 14 dagar på sig och allra helst ytterligare en månad.
- Tjänstemännen i Göteborgs kommun har inte haft så stor nytta av informationsbladet Skolverket sänder med remissen. De har skrivit yttranden i flera ansökningsomgångar och ansåg sig veta vilken roll kommunen respektive Skolverket har. Däremot fyllde informationsbladet sitt syfte då Göteborgs kommun valt att sända med den till stadsdelarna inför deras yttrande. De intervjuade i Malmö kommun ansåg sig inte heller ha så stor nytta av informationsbladet och har tidigare inte sänt med den till stadsdelarna när de skall yttra sig. Eventuellt kommer de att göra detta framöver.
- Önskemål framfördes om att Skolverket skall sända ansökningarna elektroniskt på remiss till kommunerna.

- De intervjuade ansåg att det är bra att det sker en kontroll av huvudmannens ekonomi innan beslut fattas samt att Skolverket i år valt att ta in kompletteringar i större utsträckning än tidigare innan ansökan går ut på remiss.
- Det största problemet, enligt båda kommunerna, är att det är otydligt och svårt att veta vilken/vilka fristående skolor som kommer igång med sin verksamhet. Kommunerna framförde att de ofta fick ringa runt till huvudmännen och att de då är svåra att få tag på.
- De intervjuade upplevde samma brist i kommunikationen mellan huvudmannen och kommunen vare sig den fristående skolan kommit igång, skall komma igång eller endast ansökt om att få ett godkännande att starta en fristående skola.
- Två förslag framkom för att förbättra kommunikationen mellan huvudmannen och den fristående skolan. Det ena förslaget gick ut på att kommunen i samband med att den får beslutet går ut med ett informationsbrev till huvudmannen där det framgår att det är viktigt att huvudmannen har en kontinuerlig dialog med kommunen. Det andra förslaget var att Skolverket i samband med beslutet uppmanar huvudmannen att ha en kontinuerlig dialog med kommunen.¹⁷

6 Förslag om författningsändringar

6.1 Bakgrund till förslagen

Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, Fristkommittén (U1997:10) fick i uppdrag av regeringen att följa utvecklingen av kommunernas bidragsgivning till fristående grundskolor. Kommittén har redovisat sitt uppdrag i delbetänkandet Resurser på lika villkor? (SOU 1998:112) och i slutbetänkandet Likvärdiga villkor? (SOU 1999:98).

Den 7 oktober 1999 beslutade regeringen att ge Fristkommittén tilläggsdirektiv (dir. 1999:76). Kommittén fick då i uppdrag att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor. Kommittén skulle även redovisa förslag till författningsändringar som ansågs nödvändiga. Kommittén har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång? (SOU 2001:12).

Den 12 mars offentliggjorde Utbildningsdepartementet en promemoria om fristående skolor (U2001/1210/G). Promemorian har utarbetats av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som har haft i uppdrag att se över vissa frågor beträffande fristående skolor som inte utreds av Fristkommittén. Fristkommitténs betänkande (SOU2001:12) och arbetsgruppens promemoria har remissbehandlats.

¹⁷ Intervjuer med tjänstemän som ansvar för yttrandena i Göteborgs kommun den 2 april 2001 respektive Malmö kommun den 19 april 2001

Vid tidpunkten för denna rapports utformning har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100). Förslagen är inte behandlade i riksdagen vid rapportens utformning så dess slutliga lydelse är inte klar.

6.2 Förslagen som berör kommunernas yttranden

I detta avsnitt redovisas två av förslagen regeringen lagt som berör kommunernas yttranden och Skolverkets bedömning om dessa.

Det första av regeringens förslag som berör kommunernas yttranden är:

- *”En fristående grundskola eller särskola skall inte förklaras berättigad till bidrag, om skolans verksamhet på grund av till exempel skolans storlek eller geografiska läge, skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. En fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskolor skall inte förklaras berättigad till bidrag i fråga om utbildning som på grund av till exempel skolans storlek eller geografiska läge eller utbildningens innehåll skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.”*

Regeringen anger i samband med detta förslag bland annat att följderna av en etablering av en fristående skola kan variera med avseende på skolans lokalisering i kommunen, kommunens geografiska utsträckning, befolkningstäthet, elevutveckling, befintlig skolorganisation, förekomsten av åldersblandade klasser etc. Dessa faktorer kan ha mycket stor betydelse för vissa kommuner. Därför menar regeringen att det bör vara möjligt för sökande att ange i vilken kommun del skolan skall placeras. Om en sökande inte kan ange i vilken del av kommunen en skola skall etableras, kan detta vara en grund för att inte lämna en förklaring om bidragsrätt, om kommunen samtidigt visar att en etablering i en viss del av kommunen riskerar att medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet och därmed andra elever i kommunen.

Enligt regeringens mening måste det även fortsättningsvis vara en rättighet för elever och föräldrar att välja en kommunal skola, där man har en större insyn och andra påverkansmöjligheter genom det demokratiska systemet. Mot denna bakgrund föreslår därför regeringen att skollagens bestämmelser om påtagliga negativa följder skall förtydligas på så sätt att det anges att skolans storlek eller geografiska läge är exempel på faktorer som skall beaktas vid bedömningen av om ett beslut om bidragsrätt kan leda till påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen.

Det andra av regeringens förslag som berör kommunernas yttranden är:

- *”I förordningen (1996:1206) om fristående skolor bör bestämmelser införas, om att den kommun som yttrar sig över en ansökan om godkännande eller bidragsrätt för en fristående skola skall bifoga en konsekvens-beskrivning till sitt yttrande.”*

Enligt skollagen skall alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet. Enligt regeringens bedömning bör därför ett kommunalt yttrande över en ansökan om godkännande och/eller bidragsrätt för en fristående skola alltid omfatta en konsekvensbeskrivning för att Skolverket skall kunna ta ställning till en ansökan. Konsekvensbeskrivningen bör visa vad etableringen av en ny skola enligt kommunens mening innebär för skolväsendet i kommunen och hur etableringen påverkar elevernas möjligheter att också kunna välja en kommunal skola nära hemmet.

Regeringen anser att kommunerna tydligare än idag bör påvisa vilka följder en etablering medför, om dessa har bestående karaktär och om de är så påtagliga att bidrag inte bör ges. Därför bör en bestämmelse införas i förordningen om fristående skolor om att en konsekvensbeskrivning skall fogas till kommunens yttrande.

I de fall en kommunal skola avvecklas till förmån för en fristående skola, bör kommunen alltid i sin konsekvensbeskrivning redogöra för hur detta påverkar elevers möjlighet att välja en kommunal skola. Regeringen anser att det i vissa fall finns skäl att utvidga den krets som bör beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan. I de fall en ansökan gäller en fristående skola som avser att bli etablerad istället för en offentlig skola som skall avvecklas, bör Skolverket även bereda företrädare för föräldrar och elever samt personalens fackliga organisationer tillfälle att yttra sig över ansökan.¹⁸

7 Sammanfattning och diskussion

Som tidigare konstaterats är kommunernas yttranden viktiga för Skolverkets bedömningar av ansökningar om att få starta fristående skolor. De ger värdefull kunskap om ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av nyetablering av en skola i lägeskommunen, eller om det är gymnasieskolor, även i närliggande kommuner.

Speciellt viktiga är kommunernas konsekvensbeskrivningar för Skolverkets möjligheter att ta hänsyn till den regel som säger att en skola inte skall förklaras berättigad till bidrag om etableringen medför påtagliga negativa följder på lång sikt för skolväsendet i kommunen.

Antalet ansökningar om att starta fristående skolor har stadigt ökat. Det innebär ett ökat remissförfarande med ökande krav på arbetsinsatser både för Skolverket och för de berörda kommunerna. Samtidigt blir kommunernas yttranden allt viktigare, eftersom andelen fristående skolor ökar i många kommuner.

För att kommunernas yttranden skall vara en avgörande del i Skolverkets bedömning av konsekvenserna av en eller flera etableringar är det nödvändigt att kommunen klart och tydligt och med hjälp av statistik, kostnadsberäkningar och annan information redovisar vilka konsekvenserna blir av den tänkta etableringen. Det räcker inte med kommunernas påstående om vissa konsekvenser. De måste redovisa på ett sätt som gör det möjligt för Skolverket

¹⁸ Lagrådsremiss, Fristående skolor

att hävda att kommunen påvisat de negativa följderna. Det är inte heller tillräckligt att kommunen redovisar konsekvenserna på kort sikt. De måste vara långsiktigt giltiga.

Under ansökningsomgången år 2000 avstod ett antal kommuner från att yttra sig, några hade inget att erinra eller hade inte klargjort sin ståndpunkt i yttrandet. Skolverket är, enligt förvaltningslagen, skyldiga att kommunicera med sökanden då något tillförs ärendet som kan gå den sökande emot. Skolverkets handläggning underlättas därmed när det klart framgår av kommunens yttrande om etableringen av den fristående skolan tillstyrks eller avstyrks.

Bedömningen av om den fristående skolan kommer medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen på lång sikt är många gånger svår att göra. Skolverkets erfarenhet är att kommunernas yttranden ofta är alltför kortfattade och saknar utförliga konsekvensbeskrivningar och därför inte kan ligga till grund för ett avslag av rätten till bidrag.

Skolverket avslog dock i ansökningsomgången 2000 rätten till bidrag för två fristående förskoleklasser och grundskolor, en gymnasiesärskola samt för någon/några av de sökta utbildningarna för sex fristående gymnasieskolor. Det visar på att kommunerna har möjlighet att påverka Skolverkets beslut.

Flera kommuner har överklagat Skolverkets beslut i nämnda ansökningsomgång eftersom man ansett att Skolverket tagit ett felaktigt beslut och inte tagit hänsyn till kommunens yttrande. Skolverket har dock fått stöd av Länsrätten i Stockholms län i samtliga dessa domslut. I ett överklagande från en huvudman har Länsrätten i Stockholms län dock ändrat Skolverkets beslut om avslag på grund av påtagliga negativa följder för kommunens skolor och förklarat den fristående skolan rätt till bidrag. Länsrättens beslut understryker vikten av att kommunernas yttranden håller en mycket hög kvalitet med väl underbyggda konsekvensbeskrivningar för att kunna leda till avslag av rätten till bidrag.

Det finns flera tänkbara orsaker till att kommunernas yttranden ofta är kortfattade och saknar en utförlig konsekvensanalys. En orsak kan vara politiska ställningstaganden. Den genomgång Skolverket gjort av yttrandena från ansökningsomgången 2000 visade att många kommuner sannolikt tenderar att låta majoritetens principiella ställning till fristående skolor vara avgörande för sitt ställningstagande. Yttrandena är då ofta kortfattade och saknar en analys och bedömning i sak om den enskilda ansökan. Det skall dock noga poängteras att detta resonemang långt ifrån gäller alla kommuner och att det är en kommunal angelägenhet hur yttrandena utformas och vilka ställningstaganden som tas.

En annan tänkbar förklaring till att yttrandena ofta är kortfattade och saknar en utförlig konsekvensbeskrivning kan vara att vissa kommuner inte tror sig kunna påverka Skolverkets beslut. En tredje förklaring kan vara tidsbrist i kommuner där ett stort antal fristående skolor avser att etablera sig. Om kommunen skall göra en utförlig utredning för varje ansökan är det mycket tidskrävande.

När det gäller yttranden som avstyrks med motiveringen att ansökningarna är ofullständiga bör dessa ha minskat inför ansökningsomgången 2001 eftersom Skolverket begär in kompletteringar i större utsträckning än tidigare innan de skickas på remiss. Tidigare har Skolverket skickat ansökningarna på remiss till kommunerna innan de kompletterats. Detta innebär att ansökningarna är fullständigare när kommunerna nu får del av dem.

Avslutningsvis skall sägas att informationsbladet Skolverket sänder med remissen sannolikt fyller sin funktion till viss del. Framförallt då för stadsdelarna i större kommuner samt för mindre kommuner. Vetskapen om vad kommunerna skall yttra sig över är inte alltid densamma där som i kommuner med många ansökningar varje år. Förhoppningsvis kommer de fullständigare ansökningarna tillsammans med informationsbladet att inför kommande ansökningsomgångar innebära fler kommunala yttranden som är sakligt underbyggda, långsiktiga och med tydliga konsekvensbeskrivningar.

Tabeller och diagram

- Tabell 1 Kommunernas yttranden ansökningsomgång 2000
 Tabell 2 Beslutsnivå i kommunerna ansökningsomgång 2000 –
 yttranden där kommunerna avstyrkte ansökan
 Diagram 1 Antal ansökningar ansökningsomgång 2000

Käll- och litteraturförteckning

Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?, SOU 2001:12

Fristående skolor, promemoria Utbildningsdepartementet 2001-03-12,
 U2001/1221/G

Förordningen om fristående skolor, SFS 1996:1206

Lagrådsremiss, Fristående skolor, Stockholm den 6 september 2001

Likvärdig utbildning på lika villkor, SOU 1995:109

Proposition 1998/99:45, Fristående förskoleklass

Proposition 1995/96:200, Fristående skolor m.m.

Skollag, SFS 1985:1100

Övrigt material är framtaget av Skolverket

Bilageförteckning

- Bilaga 1 Innehållet i Skolverkets informationsblad till kommunerna
 Bilaga 2 Kommuner som överklagat beslut gällande fristående
 gymnasieskolor ansökningsomgång 2000
 Bilaga 3 Kommuner som överklagat beslut gällande fristående
 grundskolor ansökningsomgång 2000

April 2000
Dnr 2000:1528

Skolverket och kommunen har olika roller inför beslut om fristående skolor. Skolverket vill därför lämna denna korta information som svar på de frågor som ofta ställs.

Skolverkets roll

Grunden för Skolverkets bedömning – huvudregeln - är att en fristående grundskola, obligatorisk särskola eller förskoleklass ska godkännas och förklaras ha rätt till bidrag om den ger eleverna en utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet ger. En fristående gymnasieskola ska på motsvarande grunder ställas under statlig tillsyn och förklaras ha rätt till bidrag. Villkoren för detta anges i skollagen och förordningen om fristående skolor.

Skolverket ska enligt förarbetena till skollagen (Prop. 1995/96:200 Fristående skolor) göra en kvalitativ och kvantitativ bedömning av den nya skolan. Utgångspunkten är alla elevers rätt till valfrihet och till likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Skolverket ska inte - undantagsregeln - förklara att en skola har rätt till bidrag om skolans verksamhet skulle medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i lägeskommunen.

För att få ett underlag för att bedöma detta remitteras ansökan till den kommun där skolan ska etableras, och när det gäller gymnasieskolor även till närliggande kommuner.

De ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av en nyetablering som kommunen redovisar vägs in i Skolverkets bedömning. Kommunens storlek och omfattning av skolorganisationen är också av betydelse.

Bedömningen av om en ny fristående skola medför påtagliga negativa följder ska gälla förhållandena på lång sikt.

Kommunens roll

Efter att en ansökan om att få starta en fristående skola kommit in till Skolverket och vid behov kompletterats skickas den till lägeskommunen för yttrande. En ansökan om fristående gymnasieskola skickas även till närliggande kommuner.

Enligt skollagens 9 kap. ska en fristående grund- eller gymnasieskola inte förklaras ha rätt till bidrag från det offentliga om skolans verksamhet medför påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller, för en fristående gymnasieskola, närliggande kommuner.

I förarbetena till lagstiftningen (Prop. 1995/96:200 Fristående skolor) anger regeringen att det är lägeskommunen, och för fristående gymnasieskolor även närliggande kommuner, som ska påvisa att de negativa följderna av en nyetablering är av så bestående karaktär och är så påtagliga att bidrag inte ska ges.

Det måste framgå av kommunens yttrande vilka konkreta effekter kommunen räknar med som följer av en nyetablering. Att kunna påvisa negativa följder på lång sikt kräver att kommunens yttrande är sakligt underbyggt och har ett flerårigt perspektiv. Ytterligare information om detta finns i skollagens och förordningens förarbeten.

Källor:

Skollagen 9 kap. (SFS 1985:1100).

Förordningen om fristående skolor (SFS 1996:1206).

Proposition 1995/96:200 Fristående skolor, sid. 45-ff samt sid. 50-52.

Utbildningsutskottets betänkande 1996/97:UbU4 Fristående skolor.

*Bilaga 2***Kommuner som överklagat beslut gällande fristående gymnasieskolor
ansökningsomgång 2000**

GYMNASIESKOLOR 2000-08-01 - 2001-05-18						
	Dnr	Skolans namn	Kommun	Skolverkets beslut	Den som överklagar	Dom från Länsrätten
1	2000:992	John Bauergymnasiet	Jönköping	Statlig tillsyn och rätt till bidrag	Jönköpings kommun	
2	2000:1059	Ebba Ramsagymnasium	Jönköping	Statlig tillsyn och rätt till	Jönköpings kommun bidrag	Länsrätten avslår överklagandet
3	2000:1060	Visby gymnasium	Gotland	Statlig tillsyn och rätt till bidrag	Gotlands kommun	
4	2000:1083	IT gymnasiet i Uppsala	Uppsala	Statlig tillsyn och rätt till bidrag	Uppsala kommun	Länsrätten avslår överklagandet
5	2000:1172	Folkuniversitetets internationella handelsgymnasium	Jönköping	Statlig tillsyn och rätt till bidrag	Jönköpings kommun	Länsrätten avslår överklagandet
6	2000:1183	Teknikgymnasiet	Trollhättan Lichron	Statlig tillsyn och rätt till	Trollhättans kommun bidrag	Länsrätten avslår överklagandet

Bilaga 3**Kommuner som överklagat beslut gällande fristående grundskolor
ansökningsomgång 2000**

GRUNDSKOLOR 2000-08-01 - 2001-05-18						
	Dnr	Skolans namn	Kommun	Skolverkets beslut	Den som överklagar	Dom från Länsrätten eller Kammarrätten
1	2000:724	Futurum	Karlskrona	Godkännande och rätt till bidrag	Karlskrona kommun	Länsrätten avslår överklagandet
2	2000:944	Vörderås natur och kulturskola **	Malung	Godkännande och rätt till bidrag	Malung kommun	Länsrätten avslår överklagandet
3	2000:977	Arkenskolan	Vännäs	Godkännande och rätt till bidrag	Vännäs kommun	Länsrätten avslår överklagandet
4	2000:1030	Klaraskolan **	Hedemora	Godkännande Godkännande och rätt till bidrag	Huvudmannen Hedemora kommun*	
5	2000:1043	Fridaskolan **	Alingsås	Godkännande och rätt till bidrag	Alingsås kommun	Länsrätten avslår överklagandet
6	2000:1049	Kungsbacka Montessoriskola **	Mark	Godkännande och rätt till bidrag	Marks kommun	
7	2000:1065	Jönköpings Idrottshögstadium	Jönköping	Godkännande och rätt till bidrag	Jönköpings kommun	
8	2000:1069	Karlskrona Montessoriskola **	Karlskrona	Godkännande och rätt till bidrag	Karlskrona kommun	Länsrätten avslår överklagandet
9	2000:1159	Riggen	Karlskrona	Godkännande och rätt till bidrag	Karlskrona kommun	Länsrätten avslår överklagandet
10	2000:1229	Nivestedska skolan **	Karlskrona	Godkännande och rätt till bidrag	Karlskrona kommun	Länsrätten avslår överklagandet
11	2000:1404	Färjestadens högstadium	Mörbylånga	Godkännande och rätt till bidrag	Mörbylånga kommun	Länsrätten avslår överklagandet

* Skolverket avslog Klaraskolans ansökan vad gäller rätten till bidrag på grund av kommunens yttrande. Huvudmannen överklagade beslutet och Skolverket gjorde ett ändringsbeslut varpå kommunen överklagade Skolverkets ändringsbeslut. Länsrätten har inte fattat beslut i ärendet vid denna rapportens skrivelse.

** Ansökan avser både förskoleklass och grundskola