

2 mars 2015

# Hur skulle ett kommunalt veto slagit 2014?

– En granskning av socialdemokratiska kommunledningars inställning till nyetablering av friskolor

## Bakgrund

I oktober 2014 presenterade Friskolornas riksförbund en rapport om vilka effekter en kommunal vetorätt över friskolors etablering skulle kunna få.<sup>1</sup> Det bakomliggande skälet till denna rapport var den diskussion som under de senaste åren förts inom socialdemokratin rörande friskolornas framtid. Socialdemokraterna intog olika positioner i frågan innan man 2013 landade i att kommunerna själva ska få vetomakt över nyetableringar. Partiet anser att nya skolor måste ha "ett samarbetsavtal med kommunen, annars blir det ingen ny skola" och har varit tydliga med att etableringsrätten ska sättas ur spel.<sup>2</sup> I Stefan Löfvéns regeringsförklaring ingick även en deklaration om att kommunerna skulle ges "ett avgörande inflytande över nya skoletableringar som hindrar arbetet för att motverka segregation" men avstod ifrån att precisera vad detta praktiskt innebär.<sup>3</sup> I regeringens överenskommelse med Vänsterpartiet om vinster i välfärden ingick därtill en skrivelse om att kommunerna ska äga "avgörandet över nyetableringen av skolor med vinstsyfte".<sup>4</sup>

För att få en bättre bild av hur friskolor kan förväntas att bli bemötta om ett kommunalt veto blir verklighet intervjuade vi 36 ledande socialdemokratiska kommunpolitiker från olika delar av landet. Vi frågade dem om de välkomnar sina eventuella framtida befogenheter och vad som skulle påverka dem att säga ja respektive nej till en friskola som önskar etablera sig i deras kommun utan några färdiga svarsalternativ.

## Socialdemokratiska kommunalråds syn på friskolor

Rundringningen visade att kommunpolitikerna avsåg att använda sina eventuella nya befogenheter för att påverka etableringen av friskolor i deras kommuner. 35 av 36 intervjuade kommunpolitiker uppgav att de önskade se sitt inflytande över etableringen av friskolor öka. Så här beskrev till exempel Helena Proos, oppositionsråd i Enköping, sin inställning:

Jag tycker absolut att kommunerna ska ha en slags påverkansmöjlighet inom etablering. Inte bara för att säga ja eller nej till etablering utan faktiskt om den ska ske precis just nu eller om ett år. Jag tycker att det är galet att kommunen inte har ett större inflytande, det tycker jag.

De kommunala företrädarna hade olika bevekelsegrunder för varför de i högre grad vill kontrollera etableringen av friskolor.

---

<sup>1</sup> Friskolornas riksförbund, 2014

<sup>2</sup> TT, Västerbottenskuriren, 2013 & van der Brink, 2013

<sup>3</sup> Socialdemokraterna, 2014

<sup>4</sup> Vänsterpartiet, 2014

23 av 36 kommunpolitiker angav **risk för konkurrens** med befintliga skolor som ett skäl till varför de skulle använda sitt veto. Anders Rubin, kommunalråd i Malmö, var tydlig med att han ansåg att friskolors existens ska bygga på kommunens önskemål:

Vi har ju privata alternativ i äldreomsorgen utan att det finns en fri etableringsrätt, och utan att det hanteras utanför kommunens ansvarsområde, och vi vill ju att skolan ska ha samma modell, det vill säga, vi ska ha ett samlat befolkningsansvar för hela vår befolkning, och att det är vi som engagerar friskolorna i att hjälpa oss att lösa uppdrag.

11 av 36 kommunpolitiker angav att en friskola **bör tillföra något nytt** för att få ett samarbetsavtal. Till exempel genom att innehållet i utbildningen ska vara annorlunda än i det existerande utbudet, eller att pedagogiken ska vara unik av något slag. Ingemar Samuelsson, oppositionsråd i Uddevalla, lyfte fram att en ny friskola måste bidra med någonting som i dagsläget inte redan görs i kommunal regi:

Om de kan erbjuda en annan typ av pedagogik, alternativt upplägg än det som vi erbjuder så att man faktiskt blir en alternativ utbildare. Att utbilda med kommunal pedagogik, kommunalt mönster fast i privat regi, tillför inte någonting för eleverna, det är bara att någon annan gör det. Ska friskolorna fylla ett syfte ska de erbjuda något annat än det som den kommunala skolan erbjuder.

8 av 36 kommunpolitiker lyfte fram att de ville påverka friskolornas innehåll genom att använda ett samråd för att **ställa kvalitetskrav** på verksamheten. Anders Almgren, kommunalråd i Lund, skulle helst se att kommunerna löpande fick makten att bestämma över friskolornas verksamhetstillstånd utifrån sina egna kriterier.

Jag hade gärna sett att man hade tydligare kommunalt inflytande, och att det fanns något kontrakt att uppfylla att okej, ni får driva den här skolan här, men efter fem år utvärderar vi det och ser hur det har gått, hur bra det har varit eller någonting, så ser vi om vi fortsätter eller inte.

19 av 36 kommunalpolitiker såg **driftsformen och/eller ägandestrukturen** som en viktig faktor vid samråden. Arijana Jazic, oppositionsråd i Aneby, lyfter fram att de vill se ägare som "siktat sig in på, alltså långsiktigt då. Att om fristående skolan ska etablera sig så måste de ju finnas kvar i minst 10 år kanske".

17 av 36 kommunalpolitiker var **skeptiska till att låta vinstsyftande/vinstutdelande** skolor bedriva verksamhet. En av dem var Patrik Hansson, oppositionsråd i Karlskrona som uttryckte sig så här:

Jag ogillar vinster i den delen av välfärden som handlar om skola, utbildning, sjukvård och omsorg. Jag tycker de pengarna som kommer in från skattebetalarna ska användas just till de ändamålen. Så att så långt möjligt undvika vinstutdelning i den typen av verksamhet, ja.

## Hur skulle skolsverige förändras av ett kommunalt veto?

Om ett kommunalt veto blir verklighet skulle kommunala politiker ha en godtycklig rätt att säga nej till nyetableringar. Bland de anledningar som i praktiken kan komma att avgöra vilka friskolor som skulle få etablera sig finns ideologiska föreställningar, politikernas egna preferenser och rädsla för konkurrens med den egna kommunala skolverksamheten.

### Förflyttande av makt från föräldrar och elever till politiker

Att politikernas egna uppfattningar ökar i vikt blir tydligt när ledande kommunala politiker uttrycker att de måste se ett behov av skolan för att de ska kunna ställa sig bakom nyetableringen. Hur ett sådant behov kan se ut och vilka komponenter behovet i så fall består av skulle bestämmas av de politiska beslutsfattarna. Detta i kontrast med dagens system där föräldrarna och eleverna bedömer om behovet föreligger genom sitt val av skola. Hårt uttryckt så skulle vad som är en bra skola inte längre bedömas hemma vid köksborden utan i kommunhusen. Det finns således en risk att en mångfald av skolor ersätts med de skolor som faller de rådande lokala politikerna i smaken.

### Monopolställning

Viljan att från politiskt håll begränsa konkurrensen om eleverna riskerar att få oönskade konsekvenser. I praktiken kan ett kommunalt veto innebära att befintliga skolor, kommunala såväl som friskolor, får en ny monopolställning. En sådan monopolsituation skulle i sin tur försvaga incitamenten för kvalitetsutveckling när skolorna inte längre behöver oroa sig för att erbjuda den bästa utbildningen och den bästa skolmiljön. Om föräldrar och elever är missnöjda har de ändå inga nya alternativ att vända sig till.

### Godtyckliga villkor för vinstsyftande friskolor

Regeringens överenskommelse med Vänsterpartiet är tydlig med att kommunpolitikerna ska avgöra om nya vinstsyftande friskolor ska få starta verksamhet i deras kommun. Ett vinstskeptiskt kommunalråd skulle dessutom få befogenheten att sätta stopp för nya vinstutdelande friskolor utan att riksdagen nödvändigtvis infört ett nationellt förbud mot vinstutdelning.

### Försämrat kvalitetsarbete

Varje friskola är givetvis unik, men på en aggregerad nivå visar studier att friskolornas existens driver på utvecklingen mot högre kvalitet. Enligt en undersökning från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, kan ett positivt samband uppvisas mellan en större andel friskoleelever i kommunen och bättre studieresultat.

Sambandet syns både på nationella prov i årskurs nio samt på prestationer i gymnasiet och i eftergymnasiala studier.<sup>5</sup> Reforminstitutet har i sin tur jämfört kommuner som enbart har haft en högstadieskola under perioden 1999-2012 med kommuner som haft flera skolor under samma period och funnit att försämringen av skolresultaten varit större i kommuner utan konkurrens. Detta trots att lärartätheten ökat mer, andelen invandrare är lägre och föräldrarnas utbildningsnivå förbättrats mer i enskolekommuner än flerskolekommuner.<sup>6</sup>

Dessa resultat stämmer överens med resultaten i den enkätundersökning som Skolverket lät göra där de frågade kommunerna hur de hanterat den ökade konkurrensen om elever på gymnasienivå. Åtta av tio kommuner svarade att konkurrensen lett till förbättrad kvalitet i den egna verksamheten. Kommunerna pekade själva på bättre måluppfyllelse, kompetensutveckling av personalen och förbättrat bemötande.<sup>7</sup> Detta stämmer även överens med den bild politikerna har av vad konkurrensen ifrån friskolor. I en rapport ifrån Svenskt Näringsliv vittnar politiker, tjänstemän och skolledare alla om att friskolorna haft en positiv effekt för mångfalden, för att uppnå pedagogiska och organisatoriska innovationer och för att förbättra kostnadsmedvetenheten.<sup>8</sup>

### **Minskande likvärdighet**

Utifrån de svar som de socialdemokratiska kommunpolitikerna tidigare givit kan vi dra slutsatsen att om ett kommunalt veto införs så kan skillnaderna mellan kommunerna komma att öka. Elevernas bostadsort skulle få större betydelse för deras skolgång vilket skulle minska likvärdigheten. Enligt Socialdemokraterna är det kommunala vetot ett sätt att bidra till större jämlikhet mellan elever. Frågan är dock hur jämlikheten ska garanteras när elevens bostadsort avgör möjligheten att välja?

Om ett kommunalt veto införs riskeras en tudelning mellan elever i friskolevänliga och friskoleskeptiska kommuner. Eleverna i friskolevänliga kommuner kommer ha ett utbud av olika skolor som de kan välja mellan utifrån vad som passar dem bäst. Finns det en efterfrågan bland föräldrarna på specialinriktningar eller pedagogiska profiler så kommer detta kunna erbjudas. Medan elever i friskoleskeptiska kommuner i stället kommer att bli placerade utifrån politikernas önskan om effektiv planering.

### **Ökad betydelse för lobbying och personliga kontakter**

En annan viktig aspekt av en eventuell nyordning kring friskoleetableringar är på vilket sätt det påverkar politikernas makt. Om ett kommunalt veto införs skulle det innebära att friskolornas relationer till de lokala politikerna blir det väsentliga för deras etablering. En gråzon riskerar att skapas där friskolor känner sig tvungna att använda personliga kontakter och lobbying för att få möjlighet att verka i en kommun. I stället för att använda sina resurser för att göra sina skolor efterfrågade bland familjerna i en kommun skulle resurser

---

<sup>5</sup> Böhlmark & Lindahl, 2012

<sup>6</sup> Fölster & Renstig, 2013

<sup>7</sup> Skolverket, 2010, sid. 42-43

<sup>8</sup> Dahl & Gutiérrez-Aranda, 2012

användas för att bearbeta skolpolitiker. De erfarenheter som många byggbolag har av behovet att bygga goda relationer med kommunerna, för att få markanvisningar och möjligheter att påbörja projekt, borde här avskräcka.<sup>9</sup>

Tittar vi samlat på de potentiella konsekvenser som ett kommunalt veto skulle kunna medföra ser vi att principerna från friskolereformen 1992 sätts ur spel. Friskolereformen syftade till att det skulle vara *föräldrarnas och elevernas efterfrågan* på skolor som skulle vara avgörande för om en skola kunde etablera sig eller inte (efter en grundläggande kvalitetsgranskning av Skolinspektionen). Med Socialdemokraternas förslag blir det i stället *kommunpolitikernas tycke* som avgör om en friskola får etablera sig.

### Hur skulle ett kommunalt veto kunnat slå 2014?

För att bättre förstå de potentiella konsekvenserna av ett kommunalt veto har vi tittat på de socialdemokratiskt styrda kommuner där en friskola, under 2014, fått godkännande av Skolinspektionen att starta verksamhet höstterminen 2015. Totalt rör det sig 16 stycken skolor. Dessa är fördelade på 12 kommuner där socialdemokraterna besitter kommunstyrelseordförandeposten och 1 kommun där socialdemokraterna enbart ingår i majoriteten. Vi har granskat de yttranden som kommunernas lämnat till Skolinspektionen för att få en bild av hur den politiska majoriteten skulle kunna tänka agera om de ägde en vetorätt.

I **fyra av fem** fall har den politiska majoriteten beslutat att uttryckligen rekommendera skolinspektionen att **avstyrka ansökan eller enbart yttrat sig negativt** om en eventuell etablering av en ny friskola i deras kommun. I övriga fall har man lämnat ansökan utan närmare yttrande, tydliggjort att det måste vara Skolinspektionens kvalitetskrav som ska vara avgörande för en eventuell etablering eller direkt uppmanat till en tillstyrkning av ansökan.

---

<sup>9</sup> Konkurrensverket, 2013

<i>Kommun</i>	<i>Skolnamn</i>	<i>Yttrande</i>
<i>Avesta</i>	Entréskolan i Avesta	Enbart negativa konsekvenser beskrivna i yttrandet
<i>Eskilstuna</i>	JENSEN grundskola Eskilstuna	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Eskilstuna</i>	JENSEN gymnasium Eskilstuna	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Flen</i>	Europaskolan Malma	Enbart negativa konsekvenser beskrivna i yttrandet
<i>Gävle</i>	Erlaskolan i Gävle	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Göteborg</i>	Centrina Centrum	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Göteborg</i>	JENSEN grundskola Göteborg	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Luleå</i>	Internationella Engelska Skolan Luleå	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Malmö</i>	JENSEN grundskola Malmö	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Malmö</i>	Kunskapsskolan Malmö	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Piteå</i>	Lillpite Friskola	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Sala</i>	Svartådalens Skola	Önskar att skolinspektionens kvalitetskrav ska vara avgörande
<i>Sigtuna</i>	Sveriges Ridgymnasium Sigtuna	Kommunen har ingenting att erinra
<i>Umeå</i>	Internationella Engelska Skolan	Önskar att ansökan avstyrk
<i>Västerås</i>	IQRA Skolan	Enbart negativa konsekvenser beskrivna i yttrandet
<i>Falköping</i>	Vårkullans Skolveckohem	Önskar att ansökan tillstryk

Byggt på formuleringarna i kommunernas avslagsyrkanden får det ses som troligt att man hade använt ett veto på liknande sätt. Det innebär att många av de friskolor som idag har fått godkänt att starta istället hade blivit stoppade. Det handlar bland annat om skolor byggda kring nya inriktningar så som Internationella Engelska Skolan, skolor byggda på alternativ pedagogik som Erlaskolan och byskolor som Lillpite friskola.

Detta resultat stämmer också väl med den granskning som vi förra året presenterade över hur åtta stora socialdemokratiska kommuner fördelade över landet ställts sig till nya friskoleetableringar under 2012 och 2013. Av de femtio etableringsansökningar som godkändes av skolinspektionen var det 70 % som direkt avstyrktes eller fick enbart negativa yttranden av sina respektive kommuner.

## Avslutning

Socialdemokraternas avsikt att införa ett kommunalt veto vid nyetableringen av friskolor har skapat omfattande osäkerhet kring den framtida utvecklingen av det svenska skolväsendet. Men beslutets konsekvenser beror på hur landets kommunala företrädare väljer att utnyttja vetorätten. Vi vet sedan tidigare att det finns ett starkt intresse bland socialdemokraternas kommunala företrädare att använda vetot för att begränsa vilka typer av friskolor ska få etablera sig i deras kommuner. Vetot skulle kunna komma att användas för att skydda egna skolor ifrån konkurrens, få möjlighet att trumfa igenom sina egna analyser av elevunderlaget, själva definiera vilka eventuella behov det finns av nya skolor, begränsa vinstsyftande skolor eller själva definiera vad som är god kvalitet.

I denna rapport har vi kompletterat denna kunskap med en bild av hur ett veto praktiskt skulle kunna ha fått genomslag under 2014. I fyra av fem fall önskade de kommunledningar där socialdemokraterna deltog att nya friskolor inte skulle få starta i deras kommuner. Hade en vetorätt redan existerat hade sannolikt detta fått genomslag i dessa fall till följd att skolor med en rad olika karaktär inte kunnat starta sin verksamhet.

Det är alltså sannolikt att införandet av ett kommunalt veto skulle få tydliga praktiska konsekvenser för nyetableringen av friskolor runt om i landet.



## Referenser

Böhlmark, Anders & Lindahl, Mikael, 2012, "Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?", Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering IFAU, tillgänglig på [www.ifau.se](http://www.ifau.se), hämtad 2014-05-14, sökord: "friskolesektorn"

Dahl, Svend & Gutiérrez-Aranda, Göran, 2012, "Valfrihet för bättre resultat - Kvalitetshöjande konkurrens i grundskolan", tillgänglig på <http://www.svensktnaringsliv.se/>, hämtad 2015-03-02, sökord: "valfrihet resultat"

Friskolornas riksförbund, 2014, "Vetorätt eller valfrihet? - Om konsekvenserna av ett kommunalt veto", tillgänglig på <http://www.friskola.se/>, hämtad 2015-03-02, sökord: "kommunalråd"

Fölster, Stefan & Renstig, Monica, 2013, "Vad har hänt med skolresultaten i kommuner utan valmöjlighet? - En granskning av hur elevresultaten förändrats mellan 1999 och 2012 i Enskolekommuner jämfört med Flerskolekommuner", tillgänglig på <http://www.reforminstitutet.se>, hämtad 2015-03-02, sökord: "friskolor"

Konkurrensverket, 2013, "Konkurrensen i Sverige 2013", tillgänglig på [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se), hämtad 2014-05-14, sökord: "konkurrensen i sverige"

Skolverket, 2010, "Konkurrensen om eleverna - Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad. Rapport 346", tillgänglig på [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), hämtad 2015-03-02, sökord: "konkurrensen om eleverna"

Socialdemokraterna, 2014, "Regeringsförklaring 2014", tillgänglig på <http://www.socialdemokraterna.se/>, hämtad 2015-03-02, sökord: "Regeringsförklaring 2014"

TT, 2013, "Vill stoppa överetablering av skolor", *Västerbottenskuriren*  
Tillgänglig på [www.vk.se](http://www.vk.se), hämtad 2014-05-14, sökord: "stoppa överetablering av skolor"

van der Brink, Rolf, 2013, "Lärarnas Riksförbund bakom s-veto mot friskolorna", *Dagens Opinion*, tillgänglig på [www.dagensopinion.se](http://www.dagensopinion.se), hämtad 2014-05-14, sökord: "s-veto mot friskolorna"

Vänsterpartiet, 2014, "Regeringsförklaring 2014", tillgänglig på <http://www.vansterpartiet.se>, hämtad 2015-03-02, sökord: "överenskommelse vinster"