



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

NÄR ETT YTTRANDE INTE RÄCKER

Hur kommuner hanterar ett utmanat självstyre

Ertan Kantur

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	När ett yttrande inte räcker
Titel (engelsk):	When a statement is not enough
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Kommunalt självstyre, Skolinspektionen, flernivåstyrning, friskoleetablering

- Syfte:** Syftet med denna uppsats är att få fram det kommunala perspektivet i en situation där självstyret utmanas, och skapa en bild av hur kommer hanterar sådana situationer och hur hanteringen kan förstås. På detta sätt söker jag att bidra till diskussionen om kommunalt självstyre och lokal autonomi i en flernivåkontext. Det konkreta fall som används för att studera detta är när Skolinspektionen godkänt en nyetablering av fristående grundskola trots att kommunen påtalat påtagliga negativa konsekvenser av etableringen.
- Teori:** Studien utgår från teorier och tidigare forskning om styrning i en flernivåkontext, såsom flernivåstyrning (Multilevel Governance), styrideal och kommuners styrning av sin skolverksamhet. Även konceptet om kommunideologier och tidigare forskning kring partiers och politikernas syn på kommuner används.
- Metod:** Studien är upplagd som en fallstudie om tre kommuners hantering av ovan nämnda situation. Materialinsamlingen har skett i två steg med olika källor som grund. Först genomfördes en dokumentinsamling av kommunala handlingar och material från media, och därefter genomfördes intervjuer med personer från respektive kommun. Detta utmynnade i omfattande fallbeskrivningar som sedan analyserades och jämfördes utifrån analysfrågorna.
- Resultat:** Studiens resultat visar att det främst är partierna och politiker som framträder i hanteringen av situation och att de agerar utifrån vilken inställning de har i sakfrågan. Samtidigt formas hanteringen av vilka intressen aktörerna har och hur de förhåller sig mellan dessa. Tre övergripande strategier identifieras i hanteringen: att påverka huruvida friskolan får tillstånd eller ej; att visa sin motvilja eller sitt stöd för etableringen, och som en del i detta skapa eller undvika politisk konflikt; att inta ett visst förhållningssätt till friskolan efter deras tillstånd. Studien visar att de politiska styrena, som var emot etableringen, intar ett hierarkiskt styrsätt där man prioriterar sina egna intressen och styr situationen mot ett utfall man själv önskar.

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	1
1.1. Syfte och frågeställning	2
2. Bakgrund	3
2.1. Det kommunala självstyret	3
2.2. Det svenska grundskolesystemet	4
2.3. Tillståndsprövningen av friskolor och det kommunala yttrandet	5
3. Teoretisk referensram.....	8
3.1. Governance.....	8
3.2. Flernivåstyrning (Multilevel Governance).....	8
3.3. Kommunideologi och politikerns syn på kommuner	11
3.4. Tre idealtyper av styrning.....	13
3.5. Sammanfattning av det teoretiska ramverket	17
4. Studiens genomförande.....	19
4.1. Studiens övergripande design och material.....	19
4.2. Val av kommuner	19
4.3. Materialinsamling	21
4.4. Analys av materialet	22
4.5. Etiska överväganden.....	23
5. Resultat och analys.....	24
5.1. Fallet Båstad	24
5.1.1. Det kommunala yttrandet.....	24
5.1.2. Att inte söka en politisk konflikt.....	25
5.1.3. Att inte ge tillgång till lokalerna – en fråga om översiktsplanen eller förhållning?	26
5.1.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprövningen	28
5.2. Fallet Vara	29
5.2.1. Det politiska spåret	30
5.2.2. Det mediala trycket.....	32
5.2.3. En friskola utan hjälp att hitta lokaler	34
5.2.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprövningen	35
5.3. Fallet Tibro	36
5.3.1. En ansökan i två omgångar	37
5.3.2. Överklagan	39
5.3.3. Dubbelt intresse för kommunala fastigheter	40
5.3.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprövningen	42
5.4. Sammantagen analys	43
5.4.1. Hur hanterar kommuner situationer där deras självstyre utmanas?	43
5.4.2. Hur kan hanteringen förstås?	47
6. Slutsatser och diskussion	50
Referenser	55
Bilaga – Intervjuguide	66

1. Introduktion

Det är anmärkningsvärt att först Skolinspektionen och sedan Förvaltningsrätten ger tillstånd till en friskola mot kommunens uttryckliga vilja. Det är vi som känner vår kommun och som vet vad våra barn och vårdnadshavare behöver (Letmark, 2022).

Så här låter det när en moderat Sollentuna-politiker kommenterar Skolinspektionens beslut och Förvaltningsrättens dom. Kommunen har ställt sig negativ till att en friskola vill etableras i kommunen, eftersom man anser att en eventuell etablering kan få negativa konsekvenser för kommunens skolverksamhet. Men trots att kommunen i sitt yttrande till Skolinspektionen påtalat negativa konsekvenser har myndigheten beslutat att godkänna ansökan, ett beslut som kvarstod efter Förvaltningsrättens prövning. Sollentuna är dock inte ensamma i att ha fått se Skolinspektionen gå emot kommunens vilja. Andra reportage i media vittnar om liknande situationer för flera andra kommuner, däribland Båstad, Tibro, Helsingborg, Uddevalla och Ystad (Jerdén, 2022; Leijnse, 2022).

Vad som framgår i reportagen är att det för kommunerna inte räcker med att avstyrka en ansökan för att Skolinspektionen ska kunna avslå en friskolas ansökan om nyetablering. Vad som i stället krävs är att kommunen påvisar att en etablering kommer leda till påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. Problematiken är dock att kommuner just försökt göra detta i sina yttranden utan att få gehör för det hos Skolinspektionen, vilket kritiserats av olika politiker. Den ovan nämnda Sollentuna-politikern menade på att lagstiftningen inte tar tillräckligt med hänsyn till det kommunala självstyret (Letmark, 2022), och en liberal politiker i Helsingborg tycker att kommunerna borde ha rätt att säga nej till friskolor eftersom det trots allt är kommunerna som betalar för skolverksamheten (Leijnse, 2022).

Just det kommunala självstyret och även kommunernas ansvar för skolverksamheten är centrala för att förstå problematiken som lyfts i dessa ärenden. Kommuner har rätt att sköta lokala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund, och en sådan angelägenhet är grundskolan (SOU 2020:28, s. 117f). Kommunerna är huvudmän för sina respektive grundskolor, vilket innebär att man har ett administrativt, operativt och ekonomiskt ansvar för verksamheten. Det innebär att kommunen till exempel ska planera för och organisera sin grundskoleverksamhet, samt att budgetera för verksamheten och fördela resurser mellan sina skolenheter (Jarl & Rönnberg, 2019, s. 53; SOU 2020:28, s. 118). Men i den statliga

utredningen En mer likvärdig skola (SOU 2020:28) ifrågasätter man hur långt det kommunala självstyret egentligen stäcker sig inom skolväsendet. Utredningen pekar på den statliga styrning som ökat påtagligt under senare år och lyfter även att kommuners möjligheter att styra sin skolverksamhet påverkats av friskolors etablering och verksamhet (ibid, s. 129). De ovan nämnda situationerna där Skolinspektionen godkänner friskolors etablering mot kommunernas vilja är ett typexempel på detta. På ett teoretiskt plan kan det även betraktas som en utmaning av det kommunala självstyret, vilket leder oss in på uppsatsens syfte och frågeställning.

1.1. Syfte och frågeställning

Som ovan nämnt har kommuner rätt att sköta och ansvara för lokala angelägenheter som är av allmänhetens intresse på den kommunala självstyrelsens grund, och en sådan lokal angelägenhet är grundskolan. Samtidigt finns det en statlig styrning av skolan som ökat över tid, där det kan uppkomma situationer där statliga myndigheter tar beslut som går stick i stäv mot vad en kommun vill för sin grundskoleverksamhet. Skolinspektionens beslut om att godkänna nyetablering av friskolor i de fall där kommuner påtalat negativa följder är just en sådan situation, vilket kan betraktas som en utmaning av det kommunala självstyret. Frågan är dock vad som händer när kommuner hamnar i denna typ av situation? Den här uppsatsen handlar därför om hur kommuner hanterar situationer där deras självstyre utmanas.

Det empiriska syftet med studien är att få fram det kommunala perspektivet i en situation där självstyret utmanas och skapa en bild av hur kommuner hanterar sådana situationer. Det teoretiska syftet är att skapa ett bidrag till diskussionen kring kommunalt självstyre och lokal autonomi i en flernivåkontext. Uppsatsens frågeställning lyder:

- Hur hanterar kommuner situationer där deras självstyre utmanas och hur kan hanteringen förstås?

2. Bakgrund

2.1. Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret regleras och skyddas i Regeringsformen. Där står det bland annat att kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, samt att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. Regeringsformen). I litteraturen om det svenska kommunala självstyret brukar man tala om att självstyret huvudsakligen bygger på skäl om effektivitet och demokrati.

Bakom effektivitetsskäl finns insikten om att kommuner har olika behov och förutsättningar vad gäller demografi, geografi och ekonomi. De som har bäst insikter om kommunens behov bör rimligtvis vara de lokala beslutsfattarna och det lokala samhället. Genom att dessa får handlingsutrymme och möjlighet att bestämma över de lokala angelägenheterna kan deras kunskap tas tillvara på. Med bättre kunskap kommer de därför kunna anpassa den kommunala verksamheten efter dess behov och förutsättningar, vilket leder till en mer effektiv verksamhet. Samtidigt leder det kommunala självstyret till att politiker kan anpassa kommunens politik efter befolkningens preferenser (SOU 2020:8, s. 103; Erlingsson & Ödalen, 2017, s. 67).

När det kommer till demokratiskäl för det kommunala självstyret brukar fördelen med att politiken kommer närmare medborgarna nämnas, vilket antas leda till en bättre och stärkt demokrati på flera sätt. Bland annat så handlar det om att lokala viljeytringar och en lokal demokrati möjliggörs genom det kommunala självstyret (ibid). Inte sällan råder det heterogena preferenser i ett land, vilket syns i praktiken när det politiska styret på kommunal nivå skiljer från det aktuella regeringsstyret i landet. Med lokala beslutsfattare får medborgarna även kortare vägar till politiker, vilket kan stärka legitimiteten för det politiska systemet. Med en större närhet mellan väljare och politiker blir det tydligare vem som är ansvarig för fattade beslut, vilket gör det lättare för väljare att utkräva ansvar (SOU 2020:8, s. 104).

På senare år syns dock en utveckling där staten i högre grad styr kommunerna. Statskontoret skrev i sin rapport om statens styrning av kommunerna att "Statskontorets bedömning är att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna" (Statskontoret, 2016, s. 9). I SKR:s antologi om

det kommunala självstyret menar Wänström (2022, s. 75) att kommuner “alltmer tvingas att anpassa sin verksamhet till de värden och prioriteringar som staten identifierar och fastslår”, och Montin (2022) driver tesen om att det pågår en successiv statsintegrering av kommunerna. Denna utveckling kan även ses inom skolområdet, vilket jag tar upp i avsnittet nedan.

2.2. Det svenska grundskolesystemet

Den svenska grundskolan som vi känner igen den i dag är, och har alltid varit, föremål för ett flernivåsystem. Det innebär att ansvaret och genomförandet för olika aspekter inom skolverksamheten fördelats mellan olika nivåer, och för grundskolan har det främst varit mellan den statliga och den kommunala nivån (se Ringarp, 2018; Vamstad, 2015; Jarl & Rönnerberg, 2019). Dagens skola har starkt formats av 90-talets reformer för kommunaliseringen av skolan och den ökade valfriheten. Kommunerna övertog då det fulla ansvaret för skolan verksamhet och dess resultat, och skolpolitiken blev i högre utsträckning en kommunal fråga (Vamstad, 2015, s. 79). Samtidigt fick friskolor bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet eftersom skolor numera skulle finansieras genom en skolpeng som följde elevens val av skola. Detta introducerade en marknadslogik inom skolan, med syfte att öka valfriheten och förbättra skolverksamheten genom marknadens mekanismer (SOU 2020:28, s. 132; Vamstad, 2015, s. 85). Men trots kommunaliseringen styrs grundskolan både av staten och kommunerna på olika vis, och samtidigt har komplexiteten i detta flernivåsystem ökat på grund av friskolornas intåg.

Statens främsta sätt att styra grundskolan i dag är genom mål- och resultatstyrning. Det innebär att staten ansvarar för att ta fram de nationella mål och riktlinjer som grundskolorna ska jobba för att uppnå och följa, vilket ska garantera att likvärdighet och kvalitet uppnås i grundskolan över hela landet (SOU 2020:28, s. 116). En central myndighet i styrningen av grundskolan är Skolinspektionen, vars uppdrag är att bedriva tillsyn och granskning av kvaliteten i olika delar av verksamheten hos skolorna och huvudmännen (ibid, s. 63). Skolinspektionen har också ansvaret att besluta om friskolors etablering och om de är berättigade kommunalt bidrag. Kommuner har ingen vetorätt i frågan, men kan förhindra en etablering om man kan påvisa att etableringen har påtagliga negativa konsekvenser för kommunen.

Som nämnt i introduktionen handlar kommunens roll främst om att man är huvudman för sina respektive grundskolor, vilket innebär att man har ett administrativt, operativt och ekonomiskt ansvar. Man ska bland annat planera, organisera och budgetera för sin skolverksamhet, men

man får likt staten också styra genom att sätta upp mål och riktlinjer för den egna verksamheten (Statskontoret, 2016, s. 59). Framför allt har kommunen möjlighet att styra skolan genom det ekonomiska ansvaret, där man bestämmer hur pengarna ska fördelas mellan kommunens skolenheter och hur de kan användas så att man når fastställda mål (SOU 2020:28, s. 118). Utöver detta har kommunen också en sorts myndighetsansvar som går längre än ansvaret som huvudman. Kommunen har till exempel ansvaret för att tillhandahålla utbildning till alla som har rätt till det och se till att skolplikten följs. Därför måste de vara beredda att erbjuda skolplatser till elever som flyttar till kommunen, som vill byta skola eller som kommer från en nedlagd friskola (ibid, s. 122). De enskilda huvudmännen, alltså friskolorna, lyder under samma regelverk som kommunerna och ska också förhålla sig till de nationella målen och riktlinjerna. Däremot har man inte samma skyldigheter som kommunerna. Till exempel behöver enskilda huvudmän inte erbjuda plats till elever vid de fall då det finns fler sökande än platser på skolan, något som kommunen måste göra. De enskilda huvudmännen är också fria att använda ersättningen från kommunerna på det sätt man vill i sin verksamhet (ibid, s. 120, 124f).

Men utvecklingen av att staten i högre grad styr kommunerna syns som sagt även inom skolverksamheten. I ovan nämnda rapport fastslår Statskontoret (2016, s. 57) att den statliga styrningen inom skolväsendet är omfattande och att den har blivit alltmer detaljerad och aktiv över tid. Och som nämdes i introduktionen pekade även den statliga utredningen En mer likvärdig skola (SOU 2020:28) på att den statliga styrningen ökat påtagligt på senare år, men man lyfter även att kommuners möjligheter att styra sin skolverksamhet påverkats av friskolors etablering och verksamhet. Denna utveckling gör att man i utredningen ifrågasätter hur långt det kommunala självstyret egentligen sträcker sig inom skolväsendet (ibid, s. 129). Denna frågeställning är även relevant när det kommer till Skolinspektionens tillståndsprovning av friskolor. Här nedan redogör jag för tillståndsprovningens utformning och vad vi vet om den.

2.3. Tillståndsprovningen av friskolor och det kommunala yttrandet

Processen med tillståndsprovningen av friskolor börjar med att den som vill starta en friskola måste skicka in en ansökan innan 31 januari för att få starta skolan efterföljande år. Ärendet fördelas till en handläggare för en första kontroll. Därefter skickas ansökan på remiss till kommunen som ska yttra sig angående etableringen och om etableringen kommer leda till påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. När kommunens yttrande sedan inkommit till Skolinspektion gör myndigheten en ägar- och ledningsprovning och en helhetsbedömning av

innehållet i ansökan under perioden april till september. Skolinspektionens beslut meddelas om möjligt före den 1 oktober (Skolinspektionen, 2020a).

Det kommunala yttrandet är centralt för Skolinspektionens tillståndsprövning. Det är genom den som Skolinspektionen kan avgöra huruvida etableringen kan komma att medföra påtagliga negativa konsekvenser för den kommun där den fristående skolan har tänkt att etableras. Det är lägeskommunen som ska påvisa att påtagliga negativa konsekvenser föreligger genom sitt yttrande (Riksrevisionen, 2022, s. 55). Enligt Skolinspektionens remiss till den berörda kommunen ska yttrandet innehålla en analys av vilka ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser som etableringen av friskolan får på lång sikt, vilket anges vara fem till sex år (ibid, s. 59). 2010 skrivs det in i skollagen att Skolinspektionen även ska beakta elevperspektivet i sin bedömning av påtagliga negativa följder, vilket till exempel innefattar frågan om elevers möjlighet att välja skola. En fristående skola ska inte ges tillstånd om prövningen kommer fram till att etableringen kommer medföra påtagliga negativa konsekvenser på lång sikt för kommunens skolväsende och elever. Det ställs dock höga krav för att detta ska anses föreligga, och bestämmelsen ska användas med återhållsamhet (ibid, s. 54-55).

I förarbetena ges två exempel på när påtagliga negativa konsekvenser kan anses föreligga. Det ena är när etableringen av en fristående skola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ned en befintlig skola och elever i någon del av kommunen därmed får ett avsevärt ökat avstånd till närmsta skola (ibid, s. 55). Exemplet bygger på principen om att det ska finnas en rättighet för elever att få gå i en skola nära hemmet, och denna rättighet får inte inskränkas av andra elevers valfrihet (Prop. 1995/96:200, s. 53). Det andra exemplet är att etableringen av en fristående skola påverkar kommunens skolorganisation så att det medför betydande och bestående kostnadsökningar för kommunen. I vissa fall kan etableringen av en fristående skola leda till överkapacitet, alltså att kommunen får fler skolplatser än elever, vilket innebär att kommunens skolverksamhet bedrivs i mindre effektiv omfattning. Detta motverkar kommunens ansträngningar att upprätthålla en kostnadseffektiv skolorganisation, vilket minskar resurserna för övriga elever i kommunen (Riksrevisionen, 2022, s. 55).

I Riksrevisionens granskning framgår det att Skolinspektionen i sina bedömningar håller sig mycket nära de exempel som förarbetena ger på påtagliga negativa konsekvenser (ibid, s. 57). De menar även på att kommunernas yttranden är av betydligt varierande kvalitet. Det är få

kommuner som gör ett tydligt ställningstagande om en etablering leder till påtagliga negativa konsekvenser på sikt och konkret visar detta (ibid, s. 59). Yttrandena är ofta inte tillräckligt tydliga och konkreta för att Skolinspektionen ska kunna bedöma om påtagliga negativa konsekvenser på lång sikt föreligger. Myndigheten ber dock sällan om förtydliganden, trots att yttrandet är centralt för deras bedömning (ibid). Om kommunen i sitt yttrande är positiva till etableringen eller endast övergripande nämner olika aspekter av etableringen bedömer Skolinspektionen i regel att det inte föreligger negativa konsekvenser. Om kommunen däremot anför att det föreligger påtagliga negativa konsekvenser gör Skolinspektionen en bedömning om yttrandet tillräckligt tydligt och konkret påvisar detta (ibid, s. 60). Riksrevisionen pekar dock på att det ofta är svårt att förstå vilka omständigheter som varit avgörande i de fall Skolinspektionen bedömer att påtagliga negativa konsekvenser inte föreligger eftersom myndigheten i många fall använder sig av standardiserade beslutsmotiveringar (ibid, s. 58).

En genomgång av Skolinspektionens egen statistik över ansökningar om nyetablering av fristående grundskolor visar att det oerhört ovanligt att ansökningar avslås på grund av påtagliga negativa konsekvenser (filer för varje år finns i flikarna på Skolinspektionen, 2020b). Enligt statistiken har Skolinspektionen de senaste fem ansökningsomgångarna hanterat 238 ansökningar. Av dessa har 101 fått avslag, men endast tre av dessa har fått avslag på grund av påtagliga negativa konsekvenser. Problematiken kring yttrandena som Riksrevisionen lyfter och det faktum att det finns få fall där en ansökan om nyetablering avslås på grund av påtagliga negativa konsekvenser ska dock inte betraktas som en ny företeelse. Skolverket (2001) genomförde en rapport om kommunernas yttranden i ansökningsomgången för år 2000 som visade att myndigheten i de allra flesta fall inte följde linjen i kommunernas yttranden. Anledningen till det var att kommunerna inte lyckades påvisa att etableringen skulle medföra påtagliga negativa konsekvenser, främst på grund av att kommunerna ofta endast angav allmänna uttalanden om effekterna av etableringen utan att presentera en utförlig konsekvensutredning (ibid, 16).

3. Teoretisk referensram

3.1. Governance

Governance är ett mångtydigt begrepp i forskningen, men på ett generellt plan används begreppet för att beskriva en utveckling där samhällsstyrningen blivit alltmer komplex. Från det förr i tiden vanliga traditionella centralstyret så sker styrningen i dag från olika håll och inbegriper fler aktörer (Hedlund & Montin 2009, s. 7). Det kan handla om allt från att styrningen flyttas upp till EU-nivå, till att den flyttas ned till kommuner, till att den flyttas utåt genom privatisering (ibid, s. 11). Samtidigt har även nya styrningsformer tagit plats. Vid sidan av den mer traditionella hierarkiska styrningen har marknadsstyrning och nätverksstyrning blivit vanligare inslag inom olika policyområden (ibid, s. 14). Det är viktigt att poängtera här att det inte finns en omfattande eller heltäckande "theory of governance". Vad som däremot rymms inom governance som forskningsområde är ett brett landskap av olika teoretiska ansatser som kan användas för att närma sig studier av governance. Ansatserna ger oss olika analytiska perspektiv och verktyg vi kan använda för att adressera ett forskningsproblem eller för att kunna ta oss an ett empiriskt fall (Ansell & Torfing, 2016, s. 10–11). Härnäst redogör jag för de teoretiska ansatser och tidigare forskning som studien utgår ifrån.

3.2. Flernivåstyrning (Multilevel Governance)

Flernivåstyrning är ett begrepp som beskriver den vertikala och horisontella spridningen av auktoritet inom och bortom de nationella staterna (Hooghe, Marks & Schakel, 2020). Hur auktoritet ska fördelas mellan olika nivåer kan vara en omstridd fråga som saknar självklara svar. Enligt Hooghe, Marks och Schakel (ibid) är det tre huvudsakliga logiker som flernivåstyrningen lutar sig tillbaka mot och som förklarar strukturen av det offentliga styret.

Den första logiken bygger på en funktionell syn av flernivåstyrning. Förhållningssättet inom denna syn är att det för varje policy eller tillhandahållande av kollektiva nyttigheter finns en optimal nivå i vilken den kan utföras eller tillhandahållas. Det finns därför en optimal design av flernivåstyrning, där policyområden buntas ihop till lämpliga och ett begränsat antal regeringsnivåer, med resultatet att en "stege av governance" bildas (ibid, s. 194). Med utgångspunkt i Wallace Oates teorem om decentralisering kan följande fyra faktorer hjälpa bedömningen om var auktoriteten över ett policyområde bör lokaliseras (refererad i Hooghe,

Marks & Schakel, 2020, s. 202). Den första handlar om stordriftsfördelar, och ställer frågan om den lokala nivån kan tillhandahålla policyn lika billigt som den centrala statsmakten. Den andra handlar om externa effekter, och ställer frågan om policyn påverkar andra än det egna lokala området. Den tredje handlar om heterogena preferenser, och ställer frågan om medborgare i olika delar av landet vill ha olika policyer. Den fjärde handlar om informationsasymmetri, och ställer frågan om det lokala styret har bättre kunskap om vad deras medborgare vill ha (ibid). Ett typexempel för den funktionalistiska logiken är Bunte och Kims (2017) studie som visar att en decentraliseringsreform i Nigeria ledde till att lokala politiker omfördelade resurser mellan olika policyområden för att bättre matcha de lokala medborgarnas preferenser. Det kan sägas att man inom den funktionalistiska logiken ser det offentliga styret som en förvaltare av allmänhetens intressen, och man är primärt intresserad av att få till en optimal ansvarsfördelning mellan de politiska nivåerna (Hooghe, Marks & Schakel, 2020, s. 203).

Inom den andra logiken bygger flernivåstyrningen däremot på idén om att politiska aktörer är egennyttiga och att det offentliga styret kan användas som ett verktyg för aktörernas egna intressen (ibid). Inom denna logik kommer fördelningen av auktoritet inom flernivåstyrningen att reflektera egennyttn hos politiska aktörer, väljare och andra grupper (ibid, s. 209). Hooghe, Marks och Schakel använder begreppet ”ekonomisk egennytta” för att beskriva logiken, men det ska inte missförstås som att det endast handlar om ekonomiska intressen. I min läsning av litteraturen tolkar jag det som att denna logik bygger på att aktörer inom ramen för flernivåstyrningen försvarar olika intressen över lag, alltså inte endast ekonomiska. Det kan till exempel handla om att lokalt valda representanter i en nationellt lagstiftande församling skulle kunna sätta sina lokala intressen före det kollektiva intresset av ett effektivt tillhandahållande av de kollektiva nyttigheterna (Inman & Rubinfeld, 1997). Det kan också handla om att man försvarar olika politiska intressen. Det skulle till exempel kunna vara rent personliga politiska intressen genom att politiker driver för centralisering eller decentralisering beroende var man själv har makt (Karlsson & Gilljam, 2014, s. 259). Men det kan också handla om partipolitiska intressen genom att man driver för en centralisering eller decentralisering beroende på i vilken nivå ens egna parti har makten (ibid). Karlsson (2015) visar till exempel att politiker i lokalt styrande majoriteter är mer positiva till att öka den lokala autonomi än partikollegor i andra kommuner som befinner sig i opposition.

Dessa intressen syns också i hur den faktiska politiken utspelar sig. Till exempel är det inte ovanligt att subnationella och nationella styren anpassar sina utgifter respektive resursallokering beroende på hur likställda de är ideologiskt eller partimässigt (Kleider m.fl., 2018). Subnationella styren ökar sina utgifter när samma partier styr på den nationella nivån, och den nationella nivån allokerar mer resurser till subnationella styren då samma partier styr där. Kleider med flera (ibid) finner stöd för detta i deras studie om subnationella utgifter inom utbildningsområdet, som visade att ideologisk likställdhet hade en signifikant och positiv effekt på utbildningsutgifter per capita. Samma fenomen visar Niedzwiecki (2016) på i sin studie om implementeringen av statliga socialpolitiska program på subnationell nivå. Hon kommer fram till att subnationella nivåer styrda av oppositionen hindrar implementeringen av statliga policyer i de fall då mottagaren av policyn kan identifiera varifrån policyn kommer och därmed kan belöna det partiet eller den politiska nivån i val (ibid, s. 480). Sammantaget kan man förstå den andra logiken som att det inom ramen för flernivåstyrningen finns många intressen som politiska aktörer förhåller sig till och agerar efter. Inte sällan kritiserar därför ett flernivåsystems utformning beroende på vems och vilka intressen som missgynnas (Karlsson & Gilljam, 2014, s. 259).

Inom den tredje logiken man flernivåstyrningen som ett uttryck för territoriella identiteter och gruppers krav på självstyre, och att det är dessa faktorer som förklarar strukturen av det offentliga styret (Hooghe, Marks & Schakel, 2020, s. 17). Till exempel visar Faguet (2019) hur en decentraliseringsreform i Bolivia uppenbarade underliggande regionala och etniska skiljelinjer i landet. Genom införandet av kommuner skapades nya politiska utrymmen, vilka fylldes av nya politiska aktörer som representerade grupper och intressen som förbisetts på den statliga nivån av de traditionella partierna. I en studie innefattande 14 europeiska regioner visar Henderson med flera (2013) att variabler som regional anknytning och inställning till regionalt självstyre kan driva stöd för regional autonomi i form av regional kontroll över policyer.

Som litteraturen visar kan det finnas en rad faktorer som påverkar utformningen av det offentliga styret. Det ska dock betonas att de olika logikerna inte bör ses som konkurrerande, även om de ger olika sätt att se på flernivåstyrning, utan snarare som att de kompletterar varandra och tillsammans påverkar hur flernivåstyrningen kan se ut (Hooghe & Marks, 2009; Schakel, 2009). Vad som framgår av denna litteratur är även att en av flernivåstyrningens fördelar är att den möjliggör självstyre på de subnationella nivåerna i de fall man decentraliserar

auktoritet. Graden av lokalt självstyre varierar dock stort mellan länder, och i en internationell kontext placerar sig Sverige högt när det gäller detta (Ladner & Keuffer, 2021). Den svenska flernivåstyrningen utmärker sig på det sätt att de lokala nivåerna ansvarar för flera stora offentliga kärnverksamheter. Samtidigt är de svenska kommunerna betydligt mer partipolitiska än andra länders lokala nivåer, som brukar vara mer av en administrativ karaktär (Karlsson & Gilljam, 2014, s. 255). Men även om kommunerna har en klar plats i den svenska politiken är det inte alltid självklart vilken plats de ska ha i den svenska flernivåstyrningen. Kommuner kan tilldelas nya och fråntas gamla ansvarsområden, som i fallet med kommunaliseringen av skolan, och deras storlek är inte heller givna, vilket 1900-talets kommunreformer visar. Men i dessa frågor är det den lagstiftande makten, det vill säga riksdagen, som fattar besluten. Kommunernas plats och roll i Sverige beror i slutändan alltså på vilken syn partier och politiker har på kommunerna, det vill säga deras kommunideologi.

3.3. Kommunideologi och politikers syn på kommuner

Urban Strandberg (1998) studerade i sin avhandling partiernas syn på kommunerna och olika delar av det kommunala självstyret, med fokus på 1900-talet andra hälft. Vid denna tidpunkt saknades teoretiska utgångspunkter, så Strandberg arbetade fram ett eget analyschema med vilken han analyserade partiernas syn på kommunerna. Inom ramen för denna studie är det intressant att titta närmare på resultatet för en av aspekterna i schemat: *kommuners grundkaraktär*. Denna aspekt innefattar dimensionen *relation till den centrala statsmakten*. I den ena änden av dimensionen ses kommunerna som subjekt, som egna enheter med politisk självständighet. I den andra änden ses kommunerna snarare mer som objekt, som en integrerad del av den nationella statsmakten (ibid, s. 11). Strandbergs resultat för just denna dimension visar på att vissa partier haft en kontinuerlig hållning i sin syn, medan andra partiers syn varierat i olika perioder. Ett av de riktigt stadiga partierna är Socialdemokraterna, som hållit sig klart till den statsbundna sidan av dimensionen. På den självständiga sidan av dimensionen har Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet hållit fasta platser. Till de mer varierande partierna hör Moderaterna och Liberalerna, som över tid uppvisat både en syn på kommuner som självständiga och som statsbundna.

Patrik Renbergs (2020) masteruppsats bygger vidare på Strandbergs avhandling. Genom en idéanalys av partiernas partiprogram skrivna efter millennieskiftet studerar han partiernas syn på kommunerna i nutid, med fokus på dimensionen om relation till den centrala statsmakten.

Resultatet visar att partiernas syn på kommunerna inte tycks ha förändrats i någon större utsträckning jämfört med andra halvan av 1900-talet. Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna, Centerpartiet och Miljöpartiet, har ett tydligt nedifrån-upp perspektiv där man ser att forrådet av samhället ska utgå från det nära och lokala (ibid, s. 66). För Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna är det viktigare att man uppnår jämlikhet och enhetlighet, och ur deras synsätt är det positivt med en aktiv och engagerad stat som bidrar till att uppnå dessa värden (ibid, s. 67).

Strandbergs och Renbergs respektive studier ger en klar bild av var partierna står och har stått i frågan om kommunerna och deras självstyre. Men det finns också studier som rör politikernas syn på kommunerna. David Karlsson (2022) har genomfört en analys av svenska politikernas inställning till kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering som utgår från en rad enkätundersökningar som genomförts över tid på kommun-, region- och riksdagspolitiker. Inom ramen för denna studie fokuserar jag främst på kommun- och riksdagspolitikernas åsikt om förslaget ”minska statens inflytande över kommunernas verksamhet”.

Karlsson (ibid, s. 143–144) visar att det finns en stor skillnad i åsikt om förslaget mellan de politiska nivåerna. På den kommunala nivån är det klart fler som tycker att det är bra att minska statens inflytande över kommunerna, medan det i riksdagen är en mer jämn fördelning av åsikter. På riksdagsnivån är det liberaler, vänsterpartister och socialdemokrater som uppvisar mest negativ inställning till förslaget att minska statens inflytande över kommunerna. Mest positiva är centerpartister, moderater och miljöpartister. På kommunal nivå är det socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister som är mest negativa, medan centerpartister, moderater och sverigedemokrater hör till de mest positiva (ibid, s. 154). Karlssons analys av resultaten är dock att partitillhörighet tycks vara en relativt svag förklaringsfaktor i frågan om självstyre i jämförelse med andra politiska frågor och att det tycks finnas en större åsiktsspridning inom partierna än mellan dem (ibid, s. 157).

Relaterat till avsnittet ovan om logikerna bakom flernivåstyrning kan kommunideologier förstås som en ytterligare faktor som formar det offentliga styret. Men det kan också betraktas som en ideologisk princip som politiska aktörer förhåller sig till inom ramen för flernivåstyrningen. Som Karlsson (2015, s. 20) skriver är det lätt hänt att lokala politiker hamnar i situationer där deras ideologiska principer står i konflikt med partipolitiska eller kommunens ekonomiska intressen.

3.4. Tre idealtyper av styrning

I ovanstående avsnitt har jag redogjort för teorier och logiker inom governance som rör spridningen av auktoritet. Men den alltmer komplexa samhällsstyrning som beskrivs i governance-litteraturen rör inte bara spridningen av auktoritet, utan även att nya former för organisering och styrning har tagit plats i den offentliga förvaltningen. Utöver den traditionella hierarkiska styrningen har marknadsstyrning och nätverksstyrning blivit vanliga inslag i samhällsstyrningen. Det kan vara värt att notera att litteraturen använder olika begrepp för att beskriva dessa sätt att styra. Vissa talar om "modes of governance" eller governance-stilar (Meuleman, 2008), vissa använder begreppet styrideal (Nyhlén 2011), medan andra talar om perspektiv på offentlig förvaltning eller management (Klijn & Koppenjan, 2015, s. 9). Oavsett begrepp så berör litteraturen samma sak, nämligen att det finns tre övergripande idealtyper för styrning inom governance. Dessa idealtyper bör förstås som "processerna för beslutsfattande och implementering, inklusive det sätt på vilket de inblandade organisationerna förhåller sig till varandra" (van Kersbergen & van Waarden, 2004, s. 143, min översättning).

Den hierarkiska idealtypen av styrning är starkt förknippad ett traditionellt styre av en byråkratisk karaktär, byggd på Max Webers modell för byråkratin. Den hierarkiska styrningen växte fram i Europa som ett sätt att ersätta auktoritarism och nepotism med ett system som standardiserade det offentliga styrets uppgifter (Meuleman, 2008, s. 22). Det är i detta som den hierarkiska styrningens styrka ligger, alltså att standardrutiner utförs i en stabil och förutsägbar miljö (Nyhlén, 2011, s. 31). Webers modell för byråkratin bygger bland annat på en disciplinerad hierarki där tjänstemän står under sina överordnades auktoritet, tydligt avgränsade uppgifts- eller kompetensområden, samt att auktoriteten är opersonlig och bygger på de regler som styr verksamheten (Meuleman, 2008, s. 22). En tydlig över- och underordning mellan nivåer och instanser, opersonlighet och regelefterlevnad är centralt i Webers modell för byråkratin (Nyhlén, 2011, s. 30). I denna modell är det den offentliga förvaltningen som används som ett verktyg för att styra samhället (Meuleman, 2008, s. 23).

Översatt till en konkret, kommunal kontext kan man se det hierarkiska idealet i den traditionella bilden av hur politik blir till. Den politiska nivån, i form av kommunstyrelsen eller en nämnd, innehar här den beslutsfattande makten och är överordnade den kommunala förvaltningen. När den politiska nivån tagit ett politiskt beslut är förvaltningen skyldig att genomföra policyn enligt beslutet. Det finns inom detta ideal en tydlig ansvarsfördelning mellan de som fattar besluten

och de som genomför dem (Nyhlén, 2011, s. 32). Så för att sammanfatta det hierarkiska styridealet kan man säga att det beskriver styrning med ett top-down beslutsfattande, en hierarkisk organisationsstruktur, strikta interna och externa förfaranden för ansvarsutkrävande och en preferens för juridiska åtgärder och regelverk (Meuleman, 2008, s. 26)

Utvecklingen av en mer omfattande marknadsstyrning, alltså den andra idealtypen, inom offentlig sektor får sin början under 1980-talet, då flertalet regeringar behövde möta ökade ekonomiska svårigheter. Vid denna tidpunkt växte det som kallas för New Public Management (NPM) fram (Meuleman, 2008, s. 26), ett begrepp som bör förstås som ett paraplybegrepp för den typ av reformer som genomfördes. Huvudprincipen för NPM är idén att man genom att införa marknadsmekanismer och logiker från det privata näringslivet kan få den offentliga förvaltningen att effektiviseras och att prestera bättre (ibid). Reformerna innebar inte sällan ökad konkurrens i den offentliga sektorn, mer sparsamhet över offentliga medel, ökad användning av upphandling, ökat fokus på utfall, användning av mål- och resultatstyrning, samt ökad decentralisering för att nämna några exempel (se Hood 1995; Shedler & Proeller, 2002; Boston, 2010; Pollitt m.fl., 2007 för mer utförliga genomgångar av reformer och idéer inom NPM). Denna typ av reformer kunde man även se i Sverige och en av de mer tydliga fallen för det är just den svenska grundskolan. Som nämnt i introduktionen genomförde man på 90-talet flera reformer för grundskolan i syfte att bland annat effektivisera verksamheten. Kommunaliseringen, en klar decentralisering, och friskolereformen, som ledde till ett ökat antal privata aktörer och en skolmarknad, är tydliga exempel på reformer inom ramen för NPM och en tydligare marknadsstyrning av verksamheten. De tydliga dragen av marknadsstyrning, som i den svenska grundskolan, ses än i dag i många offentliga verksamheter. Marknadsstyrningen kan inte betraktas än något annat som ett centralt sätt att styra den offentliga förvaltningen. För att sammanfatta huvuddragen kan man säga att marknadsstyrning oftast innebär ett premierande av konkurrens i stället för samarbete, att man decentraliserar och främjar enskilda enheters autonomi, användning av upphandling, införande av privata aktörer och att man förespråkar ett fokus på output snarare än effekter (Meuleman, 2008, s. 30).

Den sista formen av styrideal är nätverksstyrning. Det råder delade meningar om huruvida nätverksstyrning är ett nytt eller gammalt fenomen (för längre redogörelse, se Montin & Hedlund, 2009). Men inom forskningen uppmärksammandes denna typ av styrning redan under 70-talet och betraktades då som ett nytt sätt att förbättra de offentliga organisationerna

(Meuleman, 2008, s. 31). Mot denna bakgrund växte nätverksstyrningen fram som ett alternativ till den hierarkiska styrningens top-down planering och marknadsstyrningens anarki, i form av horisontell koordinering, lärande och innovation i en ständigt föränderlig miljö (ibid, s. 31). Forskningen har gett oss en rad olika bidrag i vad som karakteriserar nätverksstyrningen (se Meyer, 2003; Rhodes, 1997; Klijn & Koppenjan, 2000), men det finns några drag som är återkommande i beskrivningen av nätverksstyrning. Vad som framgår är att det ofta rör sig om aktörer som på ett eller annat sätt är ömsesidigt beroende av varandras eftersom aktörerna innehar olika resurser som behövs för att få till stånd önskade utfall. Eftersom aktörerna är beroende av varandra bildas långvariga relationer med regler som formar aktörernas handlande och utbyte med varandra. Detta skapar ett nätverk där aktörerna agerar strategiskt utifrån vilken syn man har på ett problem och vilka lösningar man helst ser, men även beroende på de regler man har att förhålla sig till och makt- och resursfördelning ser ut i nätverket. Detta skapar en betydligt mer komplex och mindre förutsägbar policyprocess, där policyer blir resultatet av dessa aktörers interaktioner (Meuleman, 2008, s. 31–33; Klijn & Koppenjan, 2000, s. 139). Synen på det offentliga styret inom nätverksstyrningen står i tydlig kontrast till det hierarkiska styrideal. Här ses inte det offentliga styret som den centrala aktören utifrån vilken samhället styrs, utan som en partner bland de andra aktörerna i ett nätverk. Utvecklandet av policyer sker här genom en deliberativ process, med överenskommelser, förbund och att man uppnår konsensus som utfall (Meuleman, 2008, tabell 1).

Det är dock viktigt att notera att styridealerna främst ska betraktas som just ideal och teoretiska konstruktioner, för i verkligheten uppträder de snarare i kombination med varandra (Meuleman, 2008, s. 3). Detta syns tydligt i styrningen av den svenska grundskolan, som innehar aspekter av alla typer av styrning. Den klassiska hierarkiska styrningen syns i form av att de olika politiska nivåerna har bestämda befogenheter och ansvar. Mål och regler för verksamheten bestäms av de politiska nivåerna, och avvikelser från dessa kan resultera i olika sorters sanktioner. Marknadsstyrningen är också en klar grundbult för styrningen av grundskolan sedan valfrihetsreformen på 90-talet. Detta medförde att flera fristående skolaktörer etablerade sig, och numera kan man betrakta skolsystemet som en marknad där kommunala och enskilda huvudmän konkurrerar med varandra om elever. Nätverksstyrningen ses genom att kommunala och enskilda huvudmän i vissa fall samarbetar när det gäller dimensionering av verksamheten, kompetensutveckling eller liknande. Redan på 90-talet menade Rhodes (1996, s. 653) att utvecklingen av dessa styrideal lett till att offentliga styren

numera kan välja mellan "governing structures". Nyhlén (2011, s. 1) tolkar det som att det offentliga styret har ett handlingsutrymme och kan anpassa sitt sätt att styra utifrån dessa ideal, och även Meuleman (2008, s. 1) ser det som en fråga om ett aktivt val. För att sätta det i den här studiens kontext kan vi förstå det som att kommunerna har ett utrymme att styra sin skolverksamhet på det sätt man själva önskar.

En som specifikt studerat kommuners styrning av skolverksamhet är Jon Nyhlén (2011), som i sin avhandling studerade hur kommuner styr sin gymnasiala skolverksamhet och friskolorna i kommunen med fokus på hur det påverkar konfliktnivån. De tre norrländska kommunerna som ingår i studien faller in i vart och ett av de tre styridealerna, det vill säga att kommunerna styr gymnasieverksamheten och friskolorna på olika vis vilket även påverkar graden av konflikt mellan kommunen och friskolorna. Han visar att kommunerna haft olika inställningar till friskolorna i etableringsfasen, vilket verkar ha ett samband med hur man sedan väljer att agera gentemot dem (ibid, s. 133-134). Enligt Nyhlén tycks det i fallen om den hierarkiskt styrande kommunen och den marknadsstyrande kommunen handla om målkonflikter som resulterar i ett konfliktorienterat beteende där kommunerna agerar protektionistiskt. Målkonflikter fanns även i den nätverksstyrande kommunen, men där valde man att hantera situationen på ett annorlunda sätt vilket höll graden av konflikt mellan friskolorna och kommunen låg (ibid, s. 134). Nyhlén spekulerar här om även ideologi kan ha haft betydelse för konfliktutvecklingen, men inte i form av de partipolitiska ideologierna, utan snarare om synen på utbildning och dess roll i samhället, samt synen på privata aktörer i en offentligt finansierad marknad (ibid, s. 134). Vad som dock är gemensamt för alla kommuner är att man försatts i en ny situation på grund av friskolornas etablering, vilket man har behövt förhålla sig till och lett till att den politiska styrningen av de kommunala skolorna förändrats (ibid, s. 210).

En annan gemensam nämnare i hans resultat var kommunernas syn på det statliga inflytandet angående friskolors etablering i kommunen och deras rätt att erhålla kommunalt bidrag. Samtliga kommuner uttryckte att man borde ha ett större inflytande över friskolornas etablering. Denna syn motiverades med att det trots allt är kommunen som ska finansiera friskolornas verksamhet, men även av att det är viktigt ur ett planeringsperspektiv. De menade på att om kommunerna hade ett större inflytande i prövningen så hade de kunnat undvika överetableringar av friskolor (ibid, s. 210).

Vamstad och Stenius (2015) har i boken *Valfri välfärd* genomfört en studie som handlar om hur tre olika kommuner hanterar valfrihetssystemet inom gymnasieskolan. Även om fokuset ligger på valfrihet berör resultatet till stor del hur kommunerna hanterar och ser på friskolors etablering i kommunen. I den första kommunen såg man sitt utbildningssystem som icke-hierarkiskt och självreglerande. Den politiska styrningen av utbildningssystemet skulle helst utebli, och kommunen såg sin roll som att man ska facilitera valfrihetssystemet och de skolor som önskar att vara en del av det (ibid, s. 117). Med ett bra utbud av gymnasieskolor främjas konkurrensen, vilket i sin tur leder till högre kvalitet i skolan (ibid, s. 125). Den fria etableringen av privata gymnasieskolor sågs här inte som ett problem, utan snarare som en förutsättning för valfriheten (ibid, s. 126). I studiens två andra kommuner var man dock inte lika entusiastiska över friskolor och nyetableringar. I dessa kommuner belyste man att friskolornas intåg i verksamheten påverkat och försvårat styrningen av gymnasieverksamheten. Att ta hand om planeringsfrågor hade blivit alltmer komplext, svängningar i utbudet och efterfrågan av skolplatser var svåra att förutse och hade blivit alltmer kostsamt, och det hade blivit svårare att ha en direkt kontroll över kvaliteten när så mycket verksamhet utförs i privat regi. Dessa kommuner anmärkte även på Skolinspektionens tillståndsprövning, där man menade på att man haft väldigt liten makt att påverka myndighetens beslut och etableringarna (ibid, s. 125-126).

3.5. Sammanfattning av det teoretiska ramverket

Med den bakgrund och det teoretiska ramverk som presenterats kan vi förstå det politiska sammanhanget som gäller för tillståndsprövningen av friskolor. Skolinspektionens och kommunens förhållande till varandra inom tillståndsprövningen karaktäriseras av en typisk hierarkisk styrning. Deras roller är tydligt avgränsade med olika ansvar, där Skolinspektionen fattar beslutet om tillstånd medan kommunen endast kan påverka beslutet genom sitt yttrande. Beslutet påverkar sedan kommunen på ett indirekt sätt, eftersom det inte säger att en etablering måste ske utan endast att den får ske. Detta lämnar kommunen med ett visst handlingsutrymme, vilket möjliggör för kommunen att antingen underlätta eller försvåra för den eventuella etableringen.

I den här studien fokuserar jag på kommunernas agerande i detta sammanhang. Vad man ska förstå här är att kommunerna naturligtvis innefattar olika aktörer, till exempel i form av olika politiker, partier och förvaltningen. Dessa aktörer kan agera på olika sätt i den situation som kommunen försatts i. Från litteraturen förstår vi även att dessa aktörer kan ha olika

förhållningssätt till situationen. Ideologiska principer, olika typer av intressen, olika syn på Skolinspektionens beslut och kommunens roll i denna flernivåkontext kan komma att vara aspekter som aktörerna förhåller sig till, gör överväganden över och som formar deras agerande.

För att analysera fallen utgår jag från två huvudsakliga frågor. Den första är av mer deskriptiv karaktär och innefattar några underfrågor, där syftet är att klargöra kommunens hantering. Den andra frågan handlar om hur denna hantering kan förstås.

1. Hur hanterar kommuner situationer där deras självstyre utmanas?
 - a. Vilka aktörer framträder?
 - b. Hur agerar aktörerna och vilka strategier framträder?
 - c. Vilka överväganden gör aktörerna?
2. Hur kan hanteringen förstås utifrån teorierna om flernivåstyrning, kommunideologier och idealtyperna av styrning?

4. Studiens genomförande

4.1. Studiens övergripande design och material

Syftet med studien är att undersöka hur kommuner hanterar situationer där deras självstyre utmanas, och det konkreta fall som jag valt att studera är situationer där en friskola har godkänts för nyetablering trots att kommunen påtalat negativa konsekvenser. Det fall som jag har valt fungerar här som en operationalisering av situationer där ett kommunalt självstyre utmanas. Det handlar alltså inte nödvändigtvis om att kommunerna själva uppfattar situationen med Skolinspektionens beslut som en utmaning av deras självstyre, utan operationaliseringen bygger på den beskrivning som getts i bakgrunden.

För att besvara min frågeställning har jag valt att lägga upp studien som en fallstudie. Som Yin (2003, s. 9) skriver är fallstudien en lämplig metod när “a how- or why-question is asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control”, vilket väl beskriver gällande situation som är föremål för uppsatsen. Vidare använder jag mig av flera fall i denna studie. Att använda sig av flera fall möjliggör för jämförelser mellan dem, vilket ger analytiska fördelar (ibid, s. 53-54). Eisenhardt och Graebner (2007, s. 27) menar även på att flerfallstudier är fördelaktigt för teoribyggande och ger mer robusta och generaliserbara teorier eftersom ens teser blir mer djupt förankrade i olika empiriska bevis. Och som Esaiasson med flera (ibid, s. s. 97) skriver är det väl genomtänka jämförelser som möjliggör systematiskt grundade slutsatser om ett forskningsproblem.

4.2. Val av kommuner

Till den här studien har jag valt tre kommuner, vilka är Tibro, Vara och Båstad. Valet skedde i flera steg. Först tog jag reda på vilka kommuner och friskolor som Skolinspektionen har tagit beslut om nyetablering för genom deras egen statistik (se excel-filen på Skolinspektionen, 2021). Jag har avgränsat studien till beslut under ansökningsomgången 2021. Efter att ha filtrerat Skolinspektionens tabell visade den 36 godkännanden för nyetablering av fristående grundskola och för vilka kommuner besluten gällde. Därefter inhämtade jag kommunernas yttranden genom deras hemsidor, diarium eller genom efterfrågan om handlingen via mejl. Sedan gjorde jag en bedömning om vilka kommuner som motsatt sig en etablering eller påtalat negativa konsekvenser. Fyra frågor har legat till grund för bedömningen:

1. Har kommunen överklagat Skolinspektionens beslut?
2. Påtalar kommunen att etablering kan eller kommer leda till långsiktiga/långvariga eller negativa konsekvenser inom någon av de tre aspekter som Skolinspektionen gör sin bedömning utifrån?
3. Påtalar kommunen avveckling av befintlig kommunal grundskola eller betydande och bestående kostnadsökningar av etableringen?
4. Uttalar sig kommunen positivt om den enskilda etableringen eller om etableringar generellt?

Om svaret är ja på någon av de tre första frågorna bedömde jag att kommunen kunde ingå i urvalet. I vissa fall har kommuner påtalat konsekvenser men även yttrat sig positivt om etableringar, och i de fallen har jag bedömt att kommunen inte kunde ingå i urvalet. Detta ledde till ett första urval av kommuner bestående av Båstad, Vara, Uddevalla, Sollentuna, Tibro, Västervik, Lidköping och Ystad.

Det sista steget var att välja ut vilka kommuner som ska ingå i studien. I metodlitteraturen nämns ofta två typer av design för studier där man vill utveckla teorier, vilka är lika utfallsdesign och olika utfallsdesign (Esaiasson m.fl., 2007, s. 128). Utifrån den avgränsning som gjorts enligt ovan har jag bara kunnat välja mellan åtta kommuner, vilket gjort det svårt att välja en design som klart följer principerna dessa typer av design. Men jag har för den här studien utgått från en olika utfallsdesign, vilket innebär att man studerar jämförbara fall med olika utfall (ibid, s. 30). Eftersom jag är intresserad av hur kommuner hanterar det utmanade självstyret har jag velat ha en större variation i utfallen, vilket ger en bredare bild av hur en sådan situation kan hanteras. I enlighet med principerna för olika utfallsdesign har jag då behövt välja tre kommuner som i övrigt är jämförbara.

Studien utgörs därför av Tibro, Vara och Båstad. Dessa kommuner är jämförbara fall i form av att det är mindre kommuner som är ganska lika sett till antal invånare (Statistiska centralbyrån, 2022), är liknande typ av kommuner enligt SKR:s kommungruppsindelning (Sveriges kommuner och regioner, 2022), samt att partier från både höger- och vänstersidan av politiken varit för ett yttrande som påtalar konsekvenser eller motsatt sig friskolans etablering. Däremot skiljer de sig vid en första anblick åt i hur Skolinspektionens beslut tycks ha hanterats. Tibro valde att överklaga beslutet, Båstad valde att acceptera beslutet, medan det i Vara tycks ha varit större kritik mot beslutet och konflikt över etableringen utan att man överklagade beslutet. En

jämförelse av dessa fall ger oss en större variation av hanteringen och möjligheten att studera hur den här typen av situationer hanteras på olika sätt, samt vilka faktorer som kan tänkas påverka hanteringen.

4.3. Materialinsamling

Datainsamlingen för fallstudier kan ske genom flera olika metoder, där olika typer av källor används. I denna studie har datainsamlingen skett i två steg med olika källor som grund. Först genomfördes en omfattande insamling av dokument, där kommunala handlingar och tidningsartiklar utgjorde det huvudsakliga materialet. Detta material var sedan vägledande för genomförandet av intervjuerna för respektive fall.

Första delen av studien var att samla in dokument för att kartlägga hela ärendet. Materialet utgörs huvudsakligen av kommunala handlingar, i form av yttranden och sammanträdesprotokoll, och material från media, i form av nyhetsartiklar och insändare. De kommunala handlingarna samlades in genom att gå igenom alla protokoll från relevant nämnd via kommunens hemsida eller diarium. Alla protokoll som nämner friskolans etablering har ingått i det empiriska materialet. Via dessa har jag även samlat in andra relevanta handlingar som rör ärendet med friskolan. Materialet från media samlades in via Mediearkivet. Genom relevanta sökord för varje kommun, exempelvis friskolans namn eller Skolinspektionen plus kommunens namn, samlades alla artiklar eller annat material som rörde kommunens ärende om friskolans etablering till det empiriska materialet. Syftet med detta första steg i studien var att samla in information och kartlägga de stora dragen i kommunens hantering av ärendet. Genom denna data kunde jag identifiera centrala aktörer, centra händelser, ståndpunkter, vad som sagts i ärendet och ärendets nuläge. Denna kartläggning har sedan format intervjuerna och valet av respondenter.

Enligt Yin (2003, s. 92) är intervjuer en väsentlig källa för datainsamlingen i fallstudier, eftersom fallstudier handlar ofta handlar om mänskliga angelägenheter. Dessa angelägenheter tolkas och kan redogöras för av specifika respondenter, som kan ge viktiga insikter i den situation man studerar. Eisenhardt och Graebner (2007, s. 28) menar att intervjuer är ett effektivt sätt att samla in en rik empirisk data. Syftet med intervjuerna har varit att få en fylligare bild av ärendena, där de centrala aktörerna får redogöra för centrala händelser, deras handlingar och vilka överväganden de gjort under ärendets gång.

En central fråga som dock måste hanteras i fallstudier med intervjuer är att ett ensidigt urval av respondenter kan ge en partisk bild av fallet. För att hantera detta kan man använda sig av flera respondenter som ser på ärendet utifrån olika perspektiv (ibid). Utgångspunkten i denna studie har därför varit att intervjua personer som kan ge olika perspektiv på ärendet och hur de har hanterat det. Det innebär att jag har sökt efter en person som sett negativt på etableringen eller varit för yttrandet där negativa eller långsiktiga konsekvenser påpekades, en person som sett positivt på etableringen, och om möjligt en person från förvaltningen som skulle kunna ge en mer neutral bild av ärendet och förvaltningens perspektiv. Vid intervjuer finns det en risk att respondenterna förskönar sin egen roll eller att de återger något felaktigt för att man med tiden glömmer saker. Därför har jag stämt av deras berättelser och svar med den skriftliga information jag har fått från dokumentinsamlingen.

Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär där intervjuguiderna varit utformade efter respektive fall. Det vill säga har jag inte använt mig av en likadan intervjuguide för alla intervjuer eftersom fallen skiljer sig från varandra. Däremot har de utgått från samma teman och innefattar frågeställningar som återfinns i alla intervjuer (se Bilaga). För att sammanfatta är det två aspekter format intervjuguiderna. Det första är de analysfrågor som presenterades i föregående kapitel. Genom intervjuerna skulle jag kunna få fram vilka aktörer, ageranden, strategier och överväganden som framträder i hanteringen av respektive ärende, samt vilka perspektiv respondenterna har på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprovningen. Det andra som format intervjuguiderna är det som framkommit i dokumentinsamlingen för varje fall. Det innebär att respondenterna har fått frågor om händelser eller centrala aspekter som är specifika för situationen i deras kommun.

På grund av distansen till kommunerna var det inte möjligt att genomföra intervjuerna på plats, så i stället genomfördes de via videolänk på Zoom för att skapa en miljö som liknade en fysisk intervju. Totalt genomfördes sju intervjuer som varade mellan 48 och 80 minuter. Dessa spelades in genom Zoom och sparades på min dator, något som deltagarna gav samtycke till.

4.4. Analys av materialet

Analysen av materialet har skett i flera steg. Innan intervjuerna bearbetade jag först alla dokument jag samlat in för respektive fall. Denna bearbetning mynnade ut i längre beskrivningar av varje fall, där jag i kronologisk ordning beskrev vad som hade hänt i varje

kommun. Därefter genomfördes intervjuerna på det sätt som jag beskrivit ovan. Dessa transkriberades huvudsakligen ordagrant i de delar som jag bedömde vara centrala för beskrivningen av fallen och för analysen. Vissa delar av intervjuerna kunde dock vara mindre relevanta, till exempel när respondenten upprepade sig eller berättade om något som inte rörde studiens teman, vilka jag valde att sammanfatta övergripande i stället. Därefter läste jag igenom intervjuerna och tillförde det som framkom i dem till de respektive fallbeskrivningarna. Att lägga ut all information i kronologisk ordning är ett användbart sätt att hantera sitt material inför en analys (Yin, 2003, s. 111).

Dessa omfattande fallbeskrivningar lästes igenom i sin helhet, för att sedan kondenseras och bearbetas så att relevanta aspekter utifrån det teoretiska ramverket och material som möjliggjorde svar på analysfrågorna framgick. Slutligen jämfördes fallen utifrån analysfrågorna för att studera vad som skiljer sig och vad som är likt mellan fallen, i syfte att visa de olika sätt som ett utmanat självstyre hanteras på och vad som kan tänkas påverka hanteringen.

4.5. Etiska överväganden

En central aspekt i genomförandet av forskning är att individer som deltar i en vetenskaplig undersökning ska skyddas mot möjliga risker för negativa konsekvenser av deltagandet. För att uppfylla detta har jag förhållit mig till Vetenskapsrådets (2002) forskningsetiska krav: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.

Alla respondenter fick förfrågan om att intervjuas inom ramen för en uppsats, och redan vid första kontakten redogjorde jag för uppsatsens ämne och syfte. Detta ligger i linje med informationskravet och samtyckeskravet. Det material som insamlats har endast använts för att uppnå uppsatsens syfte, och det har inte heller hanterats av någon annan än mig. Detta ligger i linje med nyttjandekravet. Det sista kravet, konfidentialitetskravet, rör bland annat frågan om anonymitet. Respondenterna informerades att deras namn inte skulle användas i uppsatsen. De fick dock frågan om det fick framgå vilken kommun det gällde, med information om att det då skulle bli möjligt att identifiera vem som sagt vad. Alla respondenter gav samtycke till detta.

5. Resultat och analys

I detta kapitel presenteras studiens resultat och analys. Först redogör jag för hur kommunerna har hanterat sina respektive situationer genom fallbeskrivningar för varje kommun. Därefter avslutar jag kapitlet med en sammantagen analys av resultatet utifrån analysfrågorna, där jag jämför kommunernas hantering och analyserar det utifrån det teoretiska ramverket.

5.1. Fallet Båstad

Ärendet med Båstad och Nya Sandlyckeskolan har sin början i en större fråga som rör skolstrukturen i kommunen. Det har länge pågått en diskussion i kommunen om vad som ska göras med de fysiskt undermåliga grundskolorna i orterna Torekov, Västra Karup och Grevie. Vid valet 2018 vinner en koalition bestående av Moderaterna, Socialdemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Samverkan för Bjäre), vars hållning är att en ny skola i Västra Karup ska byggas och ha plats för elever från de tre orterna (intervju 2022-10-31a). Koalitionens plan för den förändrade skolstrukturen röstas igenom i mars 2019, men den är inte utan motståndare. Centerpartiet och det lokala Bjärepartiet vill i stället se att de lokala skolorna bevaras, så att invånare har nära till sina skolor och för att man ska kunna behålla året-runt-befolkningen i Torekov (Lundblad, 2019, 29 mars; intervju 2022-11-03). Ett år efter beslutet om att lägga ner verksamheten på Sandlyckeskolan och förändra skolstrukturen dyker det upp en nyhet i lokalmedia om att det bildats en stiftelse, Sankta Thora, som vill starta upp en ny skola, Nya Sandlyckeskolan, i Torekov. Stiftelsens vilja är att ta över Sandlyckeskolans lokaler eller delar av dem, så att man kan bevara en lokal skola i orten och bidra till en levande by året om (Lundblad, 2020, 10 maj; Lundblad, 2020, 25 november). Intervjuade i detta fall är utbildningsnämndens socialdemokratiske ordförande (2022-10-31a), en centerpartistisk ledamot i utbildningsnämnden (2022-11-03) och kommunens skolchef (2022-10-31b).

5.1.1. Det kommunala yttrandet

Från den första mediala rapporteringen om Nya Sandlyckeskolan är det ganska tyst om den nya friskolan fram tills utbildningsnämnden behandlade förvaltningens förslag till yttrande. I yttrandet är det framför allt två aspekter som lyfts och kan betraktas som centrala. Det första är sambandet mellan kommunens förda skolpolitik och bedömningen av konsekvenser. Man lyfter fram att kommunen lägger om sin skolstruktur och genomför nybyggnationer för att

effektivisera, möta det framtida behovet av utbildningsplatser och samtidigt skapa en mer likvärdig och modern skolverksamhet. Om Nya Sandlyckeskolan får etableras påverkar det den kommunala skolorganisationen som helhet och gör det svårare att nå effektivitetsvinsterna, vilket ger ekonomiska konsekvenser (Båstad kommun, 2021, 29 mars, dnr. UN 000039/2021-600). Den andra centrala aspekten som lyfts fram, och som egentligen går utanför en bedömning om påtagliga negativa konsekvenser, är den bristande ekonomiska kalkylen för Nya Sandlyckeskolan. Kommunen menar i sitt yttrande att det kan bli svårt att bedriva en adekvat utbildning med de ekonomiska förutsättningar skolan kommer få av det elevantal man uppger i sin ansökan. Man ifrågasätter även om det budgeterade elevantalet kommer att nås, eftersom målgruppens storlek enligt befolkningsprognoserna inte stämmer överens med antagandena i stiftelsens ansökan (ibid). Enligt både skolchefen och nämndens ordförande är problemet med friskolans elevprognos och den dåliga ekonomiska kalkylen att vid en eventuell konkurs så är det kommunen som måste hantera problematiken, i form av att de måste ta emot de elever som då står utan skola (intervju 2022-10-31a; intervju 2022-10-31b). Förvaltningens förslag till yttrande röstades igenom av Samverkan för Bjäre. Centerpartiet och Bjärepartiet reserverade sig dock till förmån för Centerpartiets egen skrivelse, där man framhåller att man inte håller med uppgifterna i yttrandet. I stället stödjer man friskolans etablering eftersom den ökar föräldrars valfrihet och ger möjligheter att utveckla kommunen (Utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll, 2021, 27 april). Skrivelsen lades till i protokollet efter yrkande från den centerpartistiska ledamoten och skickades med till Skolinspektionen, vilket enligt ledamoten gjordes för att visa deras stöd till etableringen och att det fanns andra åsikter i frågan (intervju 2022-11-03).

5.1.2. Att inte söka en politisk konflikt

Trots yttrandet valde Skolinspektionen att godkänna friskolans ansökan och menade att kommunens synpunkter på konsekvenser inte är av sådan art att de motiverar ett avslag (Skolinspektionen, dnr. 2021:752, 2021-08-18). Responsen från kommunen var dock ganska sval. I lokalmedia uttryckte ordföranden att beslutet inte kommer att överklagas, eftersom man ser det som att man kan komma med några nya argument för överklagandets skull när Skolinspektionen gjort en annan bedömning kring den ekonomiska kalkylen. Vidare sa han att stiftelsen gjort ett bra jobb och önskade dem lycka (Gunnarsson, 2021, 21 augusti). Men i intervjun framgår en annan anledning som verkar ha format ordförandens hantering av ärendet

i dess olika moment, vilket är viljan att inte skapa en konflikt i frågan. Enligt ordföranden hade ett överklagande skapat en konflikt i lokalsamhället som skulle ha pågått länge och även lett till ett stopp i byggnationen av den nya skolan. I stället för att överklaga och ha denna konflikt ville han komma vidare med det politiska projektet för den nya skolstrukturen (intervju 2022-10-31a). En annan aspekt, som lyfts upp av centerpartisten, om varför man inte överklagar kan vara att koalitionen trots allt består av flera partier som generellt egentligen är för denna typ av etableringar, och säger vidare att ”de var väl eniga i beslutet men min bedömning är att de var kluvna i sina tankar” (intervju 2022-11-03). Detta är något som ordföranden själv var inne på när han fick frågan om vad han och hans partis inställning är i frågan om etableringen:

Alltså jag representerar inte partiet utan jag representerar Samverkan, och det har betydelse. För där ska jag bygga en bro med moderater, liberaler och kristdemokrater som i grunden har en positiv inställning till detta, och S som i grunden har en negativ till detta. Men min linje har hela tiden varit att inte söka den politiska konflikten. Och det har gjort att det yttrandet som vi avgav inte var så konfrontatoriskt utan en sakframställning. (Intervju 2022-10-31a)

Här syns två faktorer som ordföranden och det politiska styret förhållit sig till i hanteringen av ärendet. För det första så har man undvikit att skapa en politisk konflikt mellan partierna i koalitionen genom att inte visa på ett tydligt motstånd gentemot friskolan. För det andra så har man velat undvika att skapa en konflikt i lokalsamhället, där det finns äldre personer som inte gillar att man bryter upp de små skolorna och vill ha kvar den lokala skolan för att man själva gått i den (intervju 2022-10-31a). Det politiska styret har alltså behövt göra ett övervägande över att antingen göra motstånd mot etableringen och därmed riskera att väcka dessa konflikter eller att låta saker ha sin gång så att man kunde komma vidare med arbetet för den förändrade skolstrukturen, och man har då valt att göra det sistnämnda.

5.1.3. Att inte ge tillgång till lokalerna – en fråga om översiktsplanen eller förhållning?

Återkommande i ärendet har varit att friskolan uttrycker en önskan över att få tillgång till Sandlyckeskolans lokaler, en önskan som kommunen inte uppfyllt. Redan innan friskolan skickat in sin ansökan till Skolinspektionen uttryckte man att kommunen inte kommit med svar om lokalerna, och efter godkännandet skickade man in en skrivelse till kommunstyrelsen med en förfrågan om att påbörja förhandlingar om lokalerna (Lundblad, 2020, 25 november; Båstads

kommun, 2021, 1 september, dnr KS 000485/2020-600). Kommunstyrelsen beslutade att uppdra förvaltningen att inleda dialog med friskolan, samtidigt som friskolan skulle uppmanas att söka efter andra lokaler. Centerpartiet och Bjärepartiet reserverade sig mot beslutet till förmån för sitt eget yrkande, vilket var att uppdra kommundirektören att snarast förhandla fram ett hyres- eller köpeavtal för Sandlyckeskolan med stiftelsen (Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll, 2021, 12 oktober). Inför valet 2022 yttrade sig initiativtagaren till friskolan i lokalmedia. Hon sa då att kommunen inte ger tydliga besked i frågan om lokalerna och önskar att oppositionen vinner valet, eftersom hon vet att de vill hyra ut lokalerna till friskolan (Yucel, 2022). Detta bekräftas av centerpartisten, som menar att man på alla sätt hade försökt se till att friskolan kunde få tillgång till lokalerna (intervju 2022-11-03).

Enligt både ordföranden och skolchefen finns det dock en huvudsaklig anledning som förhindrat att friskolan får tillgång till lokalerna och varför man inte gett ett tydligt besked, nämligen att det pågår ett arbete med en fördjupad översiktsplan. Enligt ordföranden behöver man invänta arbetet med den, eftersom det finns många olika intressen i lokalsamhället om vad som bör göras med tomten som Sandlyckeskolan ligger på. Han menar att man måste väga mellan två linjer om den tomten: antingen att man har en skola eller att man har något annat som till exempel trygghetsboende, bibliotek eller lokal för sammankomster. Översiktsplanen kommer ge i hand vad tomten ska användas till, men den diskussionen har friskolan inte velat vänta ut menar han. Och skulle översiktsplanen visa att det bör vara en skola på tomten så kommer friskolan ändå behöva investera i lokalerna för en likvärdig utbildning eftersom de är så undermåliga (intervju 2022-10-31a). Centerpartisten köper dock inte resonemanget om översiktsplanen och menar att han inte kan se hur arbetet med den förhindrar att man ger friskolan tillgång till lokalerna. Hans uppfattning är i stället att majoriteten förhindrar den enklaste vägen för en etablering:

Och det har jag förstått informellt redan från början att majoriteten vill inte på något sätt att de ska komma in där. Alltså kommunen ska vara lite ful, man har velat förhindra den enklaste möjligheten till en etablering. Det är min åsikt. Det finns inte något diskuterat om det i nämnden på det sättet, men det känns som att man har velat förhindra den möjligheten. (Intervju 2022-11-03).

Vad som framgår av intervjun med skolchefen är att politiken nog hade kunnat ge tillgång till lokalerna om man velat. Problemet är att friskolan hade behövt flytta om översiktsplanen

kommer fram till att lokalerna behöver användas till något annat. Och att sälja fastigheten skulle innebära att man fransäger sig möjligheten att bygga upp den service man skulle vilja, vilket hon uppfattat att politiken inte velat (intervju 2022-10-31b). Här har kommunen behövt göra ett centralt övervägande i hur man hanterar av ärendet med friskolan, vilket alltså gäller hur man ska göra med de gamla lokalerna. Det finns då tre huvudsakliga sätt man skulle kunna gå tillväga. Det ena är att man säljer fastigheten, vilket dock innebär att man fransäger sig möjligheten att bygga upp en service man själv önskat. Det andra är att ge tillgång till lokalerna genom att hyra ut dem, vilket dock kan skapa framtida problem om verksamheten skulle behöva flytta från lokalerna när översiktsplanen är klar. Att ge tillgång till lokalerna skulle dock också innebära att eleverna får gå i undermåliga lokaler och det skulle krävas investeringar för en mer likvärdig utbildning. Det sista alternativet är att helt enkelt vänta ut arbetet med översiktsplanen, vilket dock innebär att friskolan inte kan starta sin verksamhet om man nu inte kan hitta en annan lokal. Här har det politiska styret alltså valt det sistnämnda alternativet vilket, om man utgår från vad ordföranden och skolchefen säger i intervjuerna, tycks vara på grund av att det ger kommunen möjligheten att i framtiden bygga upp den service man vill där och då också möta lokalsamhällets önsknings och behov.

Eftersom friskolan inte fått tillgång till lokalerna fick respondenterna frågan om de eller kommunen hjälper friskolan med etableringen på annat sätt. Ordföranden och skolchefen har här samma uppfattning i form av att kommunen inte har ett uppdrag att hjälpa friskolan med etableringen eller att hitta lokaler. Ordförandens hållning har varit att man varken ska hjälpa eller stjälp, utan att friskolan får driva sin affärsidé (intervju 2022-10-31a). Någon hjälp från Centerpartiet har friskolan inte heller fått (intervju 2022-11-03). Den generella inställningen till friskolor i kommunen bör här också nämnas. Från alla intervjupersoner framgår det att den här frågan inte rör att man på något sätt skulle vara emot friskolor, utan kommunen betraktar de befintliga friskolorna som en del av deras skolorganisation och samverkar med dem.

5.1.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprovningen

Som ovan nämnt var det inga starka reaktioner i lokalmedia om Skolinspektionens beslut, men i intervjuerna framgår ett betydligt mer kritiskt förhållningssätt. Ordföranden trodde inte det var sant när han läste beslutet och menar på att det var djupt föraktfullt från Skolinspektionens sida. Som han ser det bygger ansökan på en ekonomi som absolut inte kan bära sig och som

kräver privata sponsorer för att bära upp stiftelsen (intervju 2022-10-31a). Skolchefen ställer sig också frågandes till hur myndigheten tagit beslut. Hon menar på att det är svårt att se Skolinspektionens linje i denna typ av ärende och frågar sig vad det egentligen är som gör att en ansökan beviljas eller att den avslås (intervju 2022-10-31b). Centerpartisten var dock nöjd med beslutet och kände att man kunnat påverka beslutet genom deras skrivelse som skickades med (intervju 2022-11-03).

Ingen av respondenterna ger dock uttryck för att Skolinspektionens beslut i det här fallet skulle vara en utmaning av det kommunala självstyret. Ordföranden säger att han inte sett det hela som en fråga om det kommunala självstyret. På frågan om utformningen av tillståndsprövningen så ser han negativt på om kommunerna skulle ha ett veto, eftersom det i sådana fall hade blivit en politisk bedömning av etableringarna. I stället pekar han på behovet av kvalitetskriterier i Skolinspektionens bedömning, till exempel om ekonomin, skolbibliotek och skolskjuts. I den kvalitetsbedömningen bör man även beakta det kommunala perspektivet genom att ställa frågan om vad det betyder för den kommunala verksamheten om en viss skola etableras. På så sätt kan man se till att det inte produceras dålig undervisning som går ut över barnen (intervju 2022-10-31a). Centerpartisten ser inte Skolinspektionens beslut som en utmaning av självstyret i detta fall, även om han generellt är för att kommunerna ska få bestämma om saker själva mer. Det var i hans ögon en för ”snäll majoritet”. Hade det varit en större och tydligare majoritet emot etableringen, exempelvis tio ledamöter mot en, då hade han sett det som att Skolinspektionen gjort fel. Han menar vidare på att tillståndsprövningen är bra som den är, eftersom det finns en risk för partiskhet med ett kommunalt veto. Det skulle kunna leda till att förvaltningen motverkar etableringar i syfte att skydda sin egen verksamhet, skapar risker för sned konkurrens eller att en etablering som egentligen hade varit bra förhindras (intervju 2022-11-03).

5.2. Fallet Vara

Ärendet med Vara och Broholmskolan har sin början under 2019, då det i media framgick att Broholmskolan var intresserade av att etableras i Vara. Friskolan ansökte om tillstånd för nyetablering första gången under ansökningsomgången 2020. Ansökan gällde både att ta över verksamheten i den befintliga friskolan i Jung och att få tillstånd för att starta ett högstadium där. Ansökan om att etablera ett högstadium drogs dock tillbaka, men man ansökte om det igen och fick sitt tillstånd 2021. Men någon högstadieverksamhet har inte påbörjats i dagsläget. Vid

tillfället för yttrandet bestod det politiska styret av Moderaterna, Liberalerna och Centerpartiet. Centerpartiet valde dock att rösta för kommunens yttrande, tillsammans med det lokala partiet Hela Vara Kommuns Bästa (HVKB), Sverigedemokraterna och Socialdemokraterna. Intervjuade i detta fall är bildningsnämndens moderate ordförande (2022-11-09) och den socialdemokratiske andre vice ordföranden i bildningsnämnden (2022-10-27).

5.2.1. Det politiska spåret

Enligt socialdemokraten har det funnits två parallella spår i ärendet med Broholmskolan (intervju 2022-10-27). Det ena spåret är det formella, politiska spåret där han jobbat för att motverka etableringen och påverka Skolinspektionen beslut, vilket redogörs för i detta avsnitt. Det andra spåret är att det blivit ett medialt tryck om frågan, vilket redogörs för i nästa avsnitt.

När det framgick att Broholmskolan visat intresse för att etableras i Vara syntes de politiska skiljelinjerna i frågan direkt. Socialdemokraterna uttryckte en oro över Nästegårdsskolans högstadium i orten Kvänum. De menade på att kommunen kan komma att behöva lägga ner högstadiet där om friskolan etableras på grund av att det skulle skapa ett lägre elevantal för skolan i Kvänum. Moderaternas hållning var dock att friskolans etablering kan bidra till att utveckla kommunen och den kommunala skolverksamheten genom att man kan stimulera och lära av varandra (Rosqvist, 2019, 11 september).

Kort efter detta behandlades frågan om etableringen i bildningsnämnden genom ett initiativärende av socialdemokraten. Ärendet mynnade ut i att nämnden gjorde ett ställningstagande om etablering, som löd: ”Bildningsnämndens ställningstagande är att Nästegårdsskolans högstadium är viktigare för Vara kommuns framtida utveckling än en nyetablering av ett högstadium i Vara i form av en friskola” (Bildningsnämndens sammanträdesprotokoll, 2019, 23 oktober). Socialdemokraten försökte även få igenom en punkt om att nämndens moderata ordförande skulle kommunicera detta ställningstagande till Broholmskolan, en punkt som dock röstades ned. Enligt socialdemokraten hade han ett klart syfte med ställningstagandet, vilket var att väcka liv i frågan eftersom den inte hade behandlats politiskt och att försöka bromsa etableringen medan man kunde. Samtidigt blev ställningstagandet en kraftig politisk markering enligt socialdemokraten, eftersom man fick med sig Sverigedemokraterna och Centerpartiet på det (intervju 2022-10-27). Nämndens ordförande delar uppfattningen om att det handlade om en politisk markering, men att det var

mer som en del av ett politiskt spel utan någon direkt saklig påverkan i syfte att sätta Moderaterna i en dålig dager (intervju 2022-11-09).

Kommunen fick möjligheten att påverka Skolinspektionens beslut om Broholmskolan genom det kommunala yttrandet både 2020 och 2021, eftersom friskolan drog tillbaka den del av deras ansökan som rörde högstadium i deras ansökan 2020. Men sätten som kommunen behandlade sina yttranden respektive år är i princip identiska. Det började med att bildningsnämndens arbetsutskott beredde ärendena. Vid båda tillfällena yrkade socialdemokraten på tillägg om att uppdra förvaltningen att revidera konsekvensbeskrivningen så att den även innehåller ett scenario om Nästegårdsskolans elevtapp och eventuella avveckling, vilket röstades igenom (Bildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll, 2020, 15 april; Bildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll, 2021, 10 mars). Förvaltningens konsekvensbeskrivningar för respektive år lyfter samma konsekvenser och samma grunder för sin bedömning. Det konstateras att Broholmskolans etablering kan leda till ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser, men även att elevunderlaget i Kvänum försämras så pass mycket att högstadiet där kan bli omöjligt att fortsätta bedriva (Vara kommun, 2020, 28 april, dnr. 2019/128; Vara kommun, 2021, 11 mars, dnr. 2021/46). Dessa röstades igenom av bildningsnämnden och utgjorde därmed kommunens yttrande till Skolinspektionen för respektive år. Men under 2021 beslutade nämnden även att göra ett tillägg till yttrandet i enlighet med ett yrkande av socialdemokraten. I detta tillägg uttrycker nämnden en ”stark oro” över de konsekvenser som etableringen kommer medföra (Bildningsnämndens sammanträdesprotokoll, 2021, 17 mars).

Här ser man tydligt hur socialdemokraten har arbetat för att påverka utformningen av kommunens yttrande och på så sätt även Skolinspektionens beslut. Han förklarar sitt agerande:

Jag vet ju då vilka argument som man får ta ställning till från Skolinspektionens sida. Och då är det ju de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna. ... Och då försöker jag få till en så tydlig skrivning som möjligt. Sen vet jag ju också då att sannolikheten att det fungerar är låg men då har jag åtminstone gjort vad jag kunde då. (Intervju 2022-10-27)

Vad som också syns tydligt är att Moderaterna inte drivit en annan linje gällande yttrandet. Enligt ordföranden berodde det på att man inte såg att det fanns några politiska förutsättningar

för att driva en annan linje eftersom en majoritet i nämnden såg etableringen som ett problem (intervju 2022-11-09).

Trots kommunens yttrande valde Skolinspektionen att godkänna Broholmskolans ansökan. I beslutet skriver Skolinspektionen att kommunen inte tillräckligt konkret visat vilka följder en nedläggning av en kommunal skolenhet får för kommunens elever, till exempel om huruvida det leder till avsevärt ökat avstånd till närmaste skola för elever i någon del av kommunen. Man bedömer i övrigt att de ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenserna som påtalas inte är av sådan karaktär att etableringen medför negativa följder på lång sikt (Skolinspektionen, dnr. 2021:808, 2021-05-20). Men trots att beslutet gick emot nämndens vilja så valde man att inte överklaga beslutet. Enligt socialdemokraten har man inom partiet en princip om att inte överklaga beslut man inte tror att man kan vinna (intervju 2022-10-27). Att de andra partierna inte trodde de skulle få rätt vid ett överklagande är även den uppfattning ordföranden har om varför beslutet inte överklagades (intervju 2022-11-09). Däremot valde två vänsterpartister att överklaga beslutet, något som Förvaltningsrätten dock avvisade (mål nr 18269-21, dom 2021-07-16).

5.2.2. Det mediala trycket

Det andra spåret i detta ärende, som socialdemokraten uttryckte det, är det mediala tryck som skapades under ärendets gång. När friskolans intresse för att etableras uppdagades var Socialdemokraterna snabbt ute och kritiserade Moderaterna för att de hade haft kontakt med Broholmskolan och verkat för deras etablering (Rosqvist, 2019, 11 september), en talepunkt som varit återkommande under ärendets gång. Moderaterna försvarade dock kontakten med friskolan och menade att man måste få föra dialog med företaget som vill etableras i kommunen, samt att kontakten hade skett utifrån att föräldrar visat intresse för en etablering (ibid).

Även båda gångerna kommunen behandlat yttrandena har ärendet tagit mer plats i media, och då har även andra partier yttrat sina åsikter. Sverigedemokraternas ledamot i bildningsnämnden skrev i en insändare att partiet är oroliga för risken att Nästegårdsskolans högstadium läggs ner om Broholmskolan får starta sitt högstadium och lyfte vikten av att bevara bygdeskolorna (Härling, 2020, 25 maj). HVKB skrev flera insändare där man lyfte vikten av att det finns skolor ute på landsbygden så att hela kommunen ska kunna utvecklas, samt att de också ville bevara Nästegårdsskolan (Lidén, 2020, 22 maj; Maamari & Lidén, 2020, 15 maj). Återigen lyftes även

frågan om Moderaternas kontakt med Broholmskolan, som kritiseras av Socialdemokraterna men även av HVKB (Rosqvist, 2021, 25 februari; Maamari & Lidén, 2021, 8 mars).

Men det är under 2022 som det mediala trycket blev särskilt påtagligt. I lokalmedia pågick en omfattande debatt om budgeten för skolverksamheten, Broholmskolans etablering och dess eventuella effekter för högstadiet i Kvänum. Ännu en gång lyfte Socialdemokraterna sin kritik mot Moderaternas diskussioner med friskolan, och denna gång lyfte man att kontakten med friskolan hållits hemlig för övriga politiker och tjänstemän tills möjligheten för kommunen att påverka i praktiken var över (Nelander & Olsson, 2022, 13 februari). Socialdemokraten utvecklar denna kritik i intervjun, där han menar Moderaterna åtminstone borde informerat tjänstemännen så att de visste vad som var på gång och kunnat ge Moderaterna råd om olika konsekvenser. Han säger vidare att han varit kritisk mot att man hoppat direkt i någon form av beslut som inte är demokratiskt förankrat eller berett tjänstemannavägen (intervju 2022-10-27). Moderaternas fick i media försvara sin kontakt med Broholmskolan, där de återigen påpekade att kontakten skett på grund av att man lyssnat på de föräldrar som uttryckt önskemål om valfrihet och att Broholmskolan ska etableras i kommunen (Bosnjakovic & Jonsson, 2022, 2 mars).

En ytterligare talepunkt i media är de påstådda konsekvenserna av etableringen och den eventuella risken för en nedläggning av Nästegårdsskolans högstadium. I en artikel lyfte socialdemokraten det som kommunen skrivit i sitt yttrande, det vill säga att man riskerar ekonomiska och kvalitetsmässiga konsekvenser för verksamheten samt att det blir svårt att driva högstadiet i Nästegårdsskolan. Han menade där på att Moderaterna har låtit deras ideologi gå ut över kommunens verksamhet. Ordföranden svarade dock att det inte är säkert att etableringen får negativa konsekvenser eftersom elevunderlaget kan bli bättre än tidigare. Samtidigt avvisade han hotet mot Nästegårdsskolans högstadium, och menar att man inte skulle satsa 50 miljoner på att renovera om de tänkt att lägga ned den (Rosqvist, 2022, 9 september).

Som man kan se har kommunens ärende med Broholmskolan varit föremål för många diskussioner i lokalmedia. Att detta ”mediala tryck” skapats tycks dock inte vara en slump, utan snarare ett resultat av en medveten strategi från socialdemokratens sida med ett klart syfte:

Däremot har vi försökt visa att det inte är en allmän uppfattning att Broholmskolan är välkommen till Vara kommun, utan att det medför konsekvenser som skattebetalare, föräldrar och skolelever drabbas av. Och det har väl varit uppenbart för styrelse och så... så det har säkert lett till att viljan att etableras har minskat. (Intervju 2022-10-27)

Utspelet i media från socialdemokraternas sida kan här ses som ett sätt att indirekt kommunicera till Broholmskolan att hans parti inte vill ha friskolan i Vara, med syftet att deras intresse för att etableras ska minska. Just att kommunicera en ovilja för etableringen var något socialdemokraternas även försökte få igenom i samband med ställningstagandet 2019, när han yrkade på att Moderaterna skulle kommunicera ställningstagandet till friskolan. Det mediala trycket verkar även ha haft en effekt på hur Moderaterna förhållit sig till ärendet och deras relation till friskolan. Enligt ordföranden hade frågan blivit så politiskt infekterad att man valde att hålla sig passiva och låta förvaltningen sköta all kontakt med Broholmskolan efter att de hade fått sitt godkännande av Skolinspektionen. Anledningen till detta var att:

Vi insåg att vi hade en kraftig majoritet som var emot det här, och då är det som att skjuta sig i foten lite grann att driva en fråga som man ändå inte kan komma framåt i. Vi hade fått så mycket kritik att vi kände att det får skötas den andra vägen. (Intervju 2022-11-09)

5.2.3. En friskola utan hjälp att hitta lokaler

Broholmskolan har ännu inte startat sin verksamhet, vilket enligt respondenterna beror på att friskolan inte kunnat hitta lokaler. Det senaste som hänt på den fronten var att skolan fick avslag på en ansökan om tillfälligt bygglov. Just att det rörde sig om ett tillfälligt bygglov gjorde att miljö- och byggnadsnämnden hade kunnat göra avsteg från den befintliga detaljplan, som stipulerade att det för den gällande fastigheten skulle bedrivas bilservice och viss handel. Nämnden valde dock att avslå ansökan med motiveringen att man inte såg det som lämpligt att bedriva skolverksamhet på den fastigheten (Rosqvist, 2022, 23 september). Men inte ens detta ärende tycks vara okontroversiellt. Socialdemokraternas menar att någon med god politisk insyn måste ha hjälpt Broholmskolan med denna ansökan eftersom ansökningar om tillfälliga bygglov är högst ovanliga (intervju 2022-10-27). Ordföranden har dock ingen vetskap om huruvida Broholmskolan fått hjälp av någon med god politisk insyn, utan att det enda han vet är att friskolan under denna process haft god kontakt med förvaltningen och att förvaltningen var vid fastigheten tillsammans med friskolan för att kolla in fastigheten (intervju 2022-11-09).

Båda politikerna fick frågan om hur stor den politiska viljan är att få till stånd en etablering eller om man hjälper friskolan att leta lokaler. Socialdemokraternas menar att om hans parti vunnit valet så hade den politiska viljan varit noll att få till stånd en etablering, samt att det inte finns lämpliga lokaler att hjälpa friskolan med (intervju 2022-10-27). När det gäller hur den politiska

styret i dag hanterar frågan så säger ordföranden att man inte letar lokaler, utan att det är något friskolan får hantera själva. I stället har man inställningen att om friskolan hittar en lokal så kommer man att ge dem den stöd de har rätt till (intervju 2022-11-09). På frågan om varför man inte hjälper dem att leta lokaler så svarar han att:

Dels så ser vi inga kända lokaler som skulle vara lämpliga, det är väl huvudskälet. Och sen eftersom det är en sådan stark motvilja från flertalet inom politiken att de etableras så är det väl också ett skäl att vi inte har... (Intervju 2022-11-09)

Även om han inte avslutar meningen innan han går över på ett annat ämne så går det att urskilja hur den politiska konflikten påverkat hur det politiska styret kunnat hantera ärendet. Den passiva roll man intagit som nämnades i avsnittet ovan syns även här, vilket tycks vara en effekt av den motvilja som de andra partierna visat i ärendet.

För att sammanfatta de två spåren som partierna agerat inom kan det sägas att de främst inte har agerat som en enad front, utan snarare på egen hand. Centerpartiet syntes inte till i media överhuvudtaget och i nämnden gjorde de inte mer än att rösta för Socialdemokraternas yrkanden. Sverigedemokraterna och HVKB har däremot varit mer aktiva och visade tydligt att de prioriterar kommunens bygdeskolor före Broholmskolan. Vänsterpartiet valde att på egen hand försöka att överklaga Skolinspektionens beslut. Men framför allt är det Socialdemokraterna och den intervjuade socialdemokraten som varit den drivande aktören i ärendet. Socialdemokraten har varit aktiv i nämnden och arbetsutskottet, där han drivit yrkanden för att uppdra förvaltningen att revidera konsekvensbeskrivningen och för att göra tillägg till yttrandet. Samtidigt har han och partiet synts i media flera gånger, där de lyft samma talepunkter: konsekvenserna för kommunen av en etablering och kritiken mot Moderaternas kontakt med friskolan. Syftet med denna hantering var tvåfaldig: dels handlade det om att påverka Skolinspektionens beslut, dels handlade det om att visa friskolan att de inte är välkomna till kommunen.

5.2.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprövningen

Ingen av politikerna var förvånade över att Skolinspektionen godkände Broholmskolans ansökan. Ordföranden är inte kritiskt till beslutet, utan konstaterar att Skolinspektionen helt enkelt inte ser konsekvenserna som tillräckligt allvarliga för att inte ge tillstånd. Han lyfter dock

att Skolinspektionens motivering i princip bara är ett konstaterande om att de konsekvenser kommunen angett inte är tillräckliga för att neka tillstånd. Han menar att det hade varit önskvärt med tydliga tankar och grunder bakom beslutet, oavsett om det gäller ett godkännande eller avslag (intervju 2022-11-09). Socialdemokraten är dock mer kritisk och ställer sig frågande till vad som egentligen behövs för att uppfylla kriterierna för påtagliga negativa konsekvenser. Han tycker att kommunen varit tydliga, underbyggt sitt yttrande väl och påtalat det som krävs för att tillståndet bör nekas (intervju 2022-10-27). Båda ser dock positivt på att det är Skolinspektionen som gör bedömningen och att det inte finns ett kommunalt veto för prövningen. Socialdemokraten lyfter att Skolinspektionen kan vara mer opartisk i sin bedömning än kommunerna och tycker att det är bra om det finns en gemensam linje i landet för enhetlighetens skull. Han lyfter dock att kommunens yttrande borde ha större vikt i Skolinspektionens bedömning om man har bra motiv och kan visa på varför man vill att en ansökan om etablering bör avslås (intervju 2022-10-27). Ordföranden lyfter att risken med det kommunala vetot skulle vara att man inte skulle lyssna på vad kommuninvånarna egentligen önskar (intervju 2022-11-09). Intressant nog lyfter båda upp en risk de ser med att kommunen skulle ha veto eller genomföra tillståndsprövningen. De menar att bedömningen i sådana fall skulle bli mer ideologisk och då även öka risken för utfall man själv inte önskar:

... någon form av gemensam linje i landet är rimligt. För det kan ju slå åt bägge hållen. På samma sätt som... om vi skulle ha lättare att mota i det här fallet så kan det ju vara lättare i andra kommuner att släppa fram nästan vad som helst. Så att det är uppstyrt på riksnivå, det tycker jag är bra. (Intervju 2022-10-27)

Det är väl bra att vi kan bestämma mycket själva. Men vi ska ju göra det utifrån kommuninvånarnas bästa och styrs det istället av ideologier så kan ju beslutet få helt andra konsekvenser än vad vi egentligen hade önskat. (Intervju 2022-11-09).

5.3. Fallet Tibro

Ärendet med Tibro och Raoul Wallenbergskolan (RWS) tar sin början under 2019 när friskolan ansöker om nyetablering första gången. Denna ansökan avslogs av Skolinspektionen, men RWS ansökte om etablering igen under 2021 och fick sitt tillstånd då. Det politiska styret bestående av Socialdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna menar att en etablering av RWS hade förstört de planer man har för skolverksamheten. I yttrandet som röstas igenom av dessa partier och Sverigedemokraterna påtalas att grundskoleorganisationen kommer påverkas ekonomiskt,

organisatoriskt och pedagogiskt, samt att kommunen riskerar att behöva avveckla en kommunal skola. Moderaterna och Kristdemokraterna har dock motsatt sig den negativa inställningen till etableringen, och menar att en etablering är bra för föräldrars valfrihet och för kommunen. I dagsläget har RWS inte påbörjat sin verksamhet. Intervjuade i detta fall är kommunstyrelsens socialdemokratiska ordförande (2022-11-24) och en kristdemokratisk ledamot i kommunstyrelsen (2022-11-30).

5.3.1. En ansökan i två omgångar

RWS första ansökan om nyetablering kom under 2019. När den politiska ledningen fick beskedet från Skolinspektionen att det fanns en ansökan hade man blivit förvånade. Enligt ordföranden hade han på förhand talat om i klarspråk för friskolans ägare att det inte passade med deras ansökan, dels för att kommunen inte hade några lokaler att erbjuda och dels för att man inte hade intresse. Enligt honom hade ägaren även sagt att friskolan inte skulle ansöka om en etablering om man inte kom överens med den politiska ledningen (intervju 2022-11-24).

I yttrandet, som röstades igenom av det politiska styret och Sverigedemokraterna sägs det att "Tibro kommuns grundskoleorganisation (inkluderat förskoleklass och fritidshem) kommer att påverkas organisatoriskt och ekonomiskt om en friskola F-9 etablerar sig i kommunen" (Tibro kommun, 2019, 23 april, dnr. 2019-000111.60). Men något mer av ärendet blir det inte under 2019, eftersom Skolinspektionen valde att avslå RWS ansökan på grund av tveksamheter över elevunderlaget. Friskolan valde att överklaga beslutet och sa även då i media att man ska släppa tanken om att starta ett högstadium (Enocksson, 2019, 1 augusti), men Förvaltningsrätten valde att upprätthålla Skolinspektionens beslut (Enocksson, 2020, 12 februari). Just att man släppte tanken om ett högstadium är ingen slump. Enligt ordföranden hade man varit överens med friskolan om att de skulle släppa planen på ett högstadium, eftersom det inte passade kommunen (intervju 2022-11-24). Men när RWS ansökte igen under 2021 såg deras ansökan likadan ut. I yttrandet som röstades igenom av samma partier som förra gången konstaterar man återigen att etableringen kommer att påverka kommunen i alla aspekter. Man lyfter även att det skulle bli ohållbart att bibehålla två F-6-skolor i centralorten och att man skulle behöva öka avvecklingstakten av Höggetorpsskolan (Tibro kommun, 2021, 8 april, dnr. 2021-000054.60).

Vad som framgår i lokalmedia under ärendets gång, och som även bekräftas i intervjuerna, är att kommunens negativa inställning till etableringen till stor del har att göra med kommunens

pågående arbete med att bygga sin framtida skolorganisation (Wass, 2019, 2 juli; Sydhagen, 2021, 17 september). Enligt ordföranden handlar det framför allt om att kommunen gjort stora investeringar för en så liten kommun som Tibro för att få till sin skolstruktur. En etablering hade stört denna skolstruktur, lett till rekryteringsproblem och att kommunen kommer stå med tomma lokaler, vilket skulle åstadkomma stor ekonomisk skada (intervju 2022-11-24). Men alla i kommunen har inte varit negativt inställda till att RWS vill etableras. Det moderata oppositionsrådet uttryckte en positiv inställning och menade att en etablering av RWS skulle göra Tibro mer attraktivt och bidra till kommunens utveckling, även om etableringen skulle innebära vissa bekymmer för kommunen på kort sikt (Sydhagen, 2021, 17 september), en inställning som verkar delas av den kristdemokratiska kommunstyrelseledamoten (intervju 2022-11-30). I båda fallen med kommunstyrelsens beslut om yttrande valde Moderaterna och Kristdemokraterna att reservera sig till förmån för egna förslag (Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll, 2019, 23 april; Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll, 2021, 13 april). Vi det första yttrandet menade man på att det innehöll uttryck som inte skulle främja ett gott samarbete med skolkoncernen, som med största sannolikhet ändå skulle etablera sig i kommunen (Enocksson, 2019, 17 april).

Just inställningen till att samarbeta med RWS är centralt i kristdemokratens redogörelse för ärendet. Hon berättar att hon själv hade blivit kontaktad av vd:n RWS Skaraborg (vid det tillfället rektor) innan deras ansökan och då varit hjälpsam med vissa frågor som han hade, samt att hon hade träffat honom för att få höra om deras framtidsplaner (intervju 2022-11-30). I diskussioner om RWS ansökan hade hon också uppmanat det politiska styret att föra dialog när man hade hakat upp sig på en punkt i RWS ansökan:

Vad de har skrivit i sin ansökan är att de vill ha en enparallellig, och det är något som den politiska majoriteten hakat upp sig på. Och då säger jag såhär: "Har ni testat dialog?". För att när jag pratar med dem så sa de också att de ska ha enparallellig, vilket jag sa: "Då blir det väldigt svårt för oss att driva den kommunala skolan. Det är bättre om ni har en central skola som är tvåparallellig, för då fångar ni upp hela gruppen".
(Intervju 2022-11-30)

Här lyfter hon också att Socialdemokraterna varit öppna med att man vill motarbeta etableringen, vilket är en helt annan inställning som hennes sida av politiken har haft. Deras inställning är att man ska föra dialog med företag som vill etablera sig, och att man i det här

fallet velat göra det som är “fair” gentemot lagstiftningen eftersom friskolan fått sitt tillstånd för att etablera sig (ibid).

I fallet med Tibro är det tydligt att det finns två klara block med olika uppfattning om vad en etablering innebär för kommunen och att de agerar därefter. Den politiska majoriteten med Socialdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna, där kommunstyrelsens ordförande tycks vara den mest drivande aktören, delar en klar uppfattning om att etableringen kommer hota den politik man genomför för att förbättra sin skolverksamhet. I stället för att prioritera en etablering av RWS ser man till att försvara den politik man för. Dels genom att uttrycka för RWS att man inte önskar att ha dem i kommunen och dels genom att yttra sig negativt om etableringen till Skolinspektionen. Det andra blocket, bestående av Moderaterna och Kristdemokraterna, ser dock etableringen som något positivt för Tibro. Deras möjligheter att påverka ärendets utfall har dock varit små eftersom de varit i minoritet, och de har begränsats till reservationer, utspel i media och att uppmuntra den politiska majoriteten att föra dialog med RWS.

5.3.2. Överklagan

Trots kommunens negativa yttrande valde Skolinspektionen att godkänna RWS ansökan. I beslutet står det att man tagit del av kommunens invändningar, men att kommunen inte tillräckligt konkret visat vilka följder en etablering skulle få på lång sikt (Skolinspektionen, dnr. 2021:645, 2021-09-07). Enligt ordföranden hade man kort efter Skolinspektionens beslut ett majoritetsmöte där det politiska styret var eniga och överens om att man skulle överklaga (Larsson Franzén, 2021, 24 september). I intervjun framgår det att det var samstämigt mellan partierna att man behövde göra någonting, och för dem innebar överklagandet en markering både ut mot Tibro-borna, väljarna och dem själva att beslutet inte var okej (intervju 2022-11-24). I överklagandet lyfter kommunen det man anfört i sitt yttrande och flera av de argument man talat om i media (Tibro kommun, 2021, 24 september, dnr. 2021-000054.60), men Förvaltningsrätten bedömde att det som kommunen fört fram inte ger tillräckligt stöd för att en etablering medför så påtagliga negativa följder av bestående karaktär som avses i lagstiftningen (mål 28441-21, dom 2021-12-20).

En central aspekt i ärendet här handlar om hur Centerpartiet och Liberalerna hanterat frågan i relation till att man är två partier som i grunden brukar vara för friskolor. På frågan om det

funnits motsättningar under ärendets gång mellan partierna inom det politiska styret svarade ordföranden:

Nej egentligen inte. ... Det krävs ju någon form av pragmatism i en liten kommun, där kanske ideologin på riksplan inte riktigt funkar och det har de varit tydliga med. Det tror jag inte de har fått så mycket pisk för. Det är skillnad vad man tycker på riksplanet i de frågorna och vad man faktiskt står inför i en liten kommun, typ ekonomiska utmaningar. (Intervju 2022-11-24)

Företrädare för partierna har i media själva påtalat att man egentligen brukar vara för friskolor, men att det i detta fall inte funnit utrymme för att "bedriva ideologi" när man måste förvalta skattekrona (Adersjö, 2022, 26 april; Enocksson, 2021, 8 april). Här är det uppenbart att Centerpartiet och Liberalerna behövt förhålla sig till olika intressen och deras respektive ideologier, och då prioriterat kommunens ekonomiska och skolpolitiska intressen före ideologiska intresset för friskolor och valfrihet.

5.3.3. Dubbelt intresse för kommunala fastigheter

Efter att ha fått sitt tillstånd inkom RWS med två skrivelser till kommunstyrelsen som gällde att få tillgång till kommunala fastigheter. I den första skrivelsen uttrycker man en önskan om att förhyra fastigheten som tidigare inrymde Fågelviksgymnasiet. I den andra skrivelsen uttrycker man en önskan om att starta dialog över att förvärva fastigheten där Nyboskolan är inrymd. Svaret från ordföranden är dock att kommunen har andra planer för båda fastigheterna (Tibro kommun, 2021, 22 oktober, dnr. 2021-000240.08). Utöver kontakt den formella vägen berättar ordföranden att han hade pratat med friskolans grundare i samband med deras förfrågan om lokaler, där han hade klargjort att man från kommunens sida varit oerhört överraskade av RWS inriktning att återigen ha inkluderat högstadium i sin ansökan (intervju 2022-11-24).

Utfallet av frågan om fastigheterna blev dock att Olingsgymnasiet, en fristående aktör, ska ta över Nyboskolans lokaler, medan Nyboskolans elever flyttar över till Fågelviksgymnasiets lokaler som nu renoveras (intervju 2022-11-24). Enligt ordföranden fanns en oerhört stor glädje över att Olingsgymnasiet ville etableras, eftersom kommunen varit utan ett gymnasium sedan det kommunala Fågelviksgymnasiet hade lagts ner. Man hade därför gjort allt man kunde för att Olingsgymnasiet skulle hitta rätt byggnader för att etableras, vilket därmed innebar att en lokalmöjlighet försvann för RWS. I detta fall föll bitarna på plats för dem, eftersom man både

blev av med lokaler samtidigt som man fick nya till sitt högstadium (intervju 2022-11-24). Det moderata oppositionsrådet menade dock i media att ärendet med fastigheterna och Olinsgymnasiet skett alldeles för hastigt, och upplevde att man hanterat det hastigt för att spärra RWS (Sydhagen, 2021, 21 december). Kristdemokraten upplever också att hela ärendet med Olinsgymnasiet inte utreddes tillräckligt väl. Hon menar att det politiska styret gjorde plats för Olinsgymnasiet genom att flytta eleverna från Nyboskolan trots att elever kommer att behöva studera under en tid då renoveringsarbetet fortgår. Hon tycker också att det är konstigt hur skolorna behandlats olika i frågan om Nyboskolan, där den ena fick ett blankt nej och den andra ett ja utan att man ens frågat hur mycket parterna kunde tänkas betala. Samtidigt ser hon en annan faktor som kan ha påverkat Socialdemokraternas agerande i frågan. I en folkomröstning 2018 hade en majoritet röstat för att kommunen skulle fortsätta bedriva sitt gymnasium, ett resultat man inte gjorde någonting med. Att Olinsgymnasiet etableras i kommunen räddar Socialdemokraternas ansikte, enligt kristdemokraten, eftersom de då kan säga att man ordnat ett gymnasium (intervju 2022-11-30).

Samtidigt har RWS under denna period kommit med eftergifter för att tillmötesgå kommunen. Bland annat har säger man sig ta bort högstadiet från sina planer och även att kötid inte ska användas som urvalsgrund för antagning av elever. Och när det gäller lokalfrågan har man även frågat om man skulle kunna ta över Hæggetorpsskolan och renovera upp den, något som även kristdemokraten haft en idé om att RWS skulle kunna göra (Sydhagen, 2021, 23 december; intervju 2022-11-30). Dessa förslag har dock inte vunnit något gehör. Ordföranden menar att om friskolan gör alla dessa eftergifter så blir de mer eller mindre bara en del av det skolsystem man byggt upp och ifrågasätter vad själva friskoleidén i sådana fall är värd. När det gäller eftergiften att inte starta högstadiet så menar han att han bara kan utgå från hur deras tillstånd ser ut i nuläget (intervju 2022-11-24). Och gällande idén om att RWS kan ta över Hæggetorpsskolan menar kristdemokraten att det politiska styret inte velat diskutera den frågan när hon lyft den (intervju 2022-11-30).

Inför valet 2022 sa vd:n för RWS att man tänker ligga lågt och att man hoppas på ett högerstyre efter valet (Adersjö, 2022, 25 april). Valresultatet blev dock ett fortsatt politiskt styre bestående av Socialdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna. Eftersom Sverigedemokraterna har samma inställning i frågan som det politiska styret menar ordföranden att det inte finns någon politisk grund för att "vända skutan" (intervju 2022-11-24). Man har inte heller fått några

signaler om huruvida RWS hittat eller ens söker efter andra lokaler, och kommunen bedriver inget aktivt arbete när det gäller det eftersom man har fullt upp med sin egen skolverksamhet. Enligt ordföranden har det varit tyst från båda parter sida sedan 2021 (intervju 2022-11-24). Kristdemokratens uppfattning efter att ha pratat med RWS är att man lagt etableringen på is, eftersom det inte finns förutsättningar för att positivt kunna etablera sig i Tibro med detta politiska styre. På frågan om hon agerat på något sätt under ärendets gång för att möjliggöra etableringen svarar hon att hon inte gjort det och förklarar det med att:

Min roll är inte att bedriva företag, jag är folkets företrädare och de som har valt mig, som har valt de värderingar som jag tror på och står för. Men även för hela Tibros bästa. Sen jag började som politiker så har jag drivit frågor som handlar om öppenhet och dialog. Och det är både med de som vill bedriva verksamhet här och de som bor i kommunen och arbetar med andra saker. Så jag tycker min roll är ju att både förklara det politiska spelet och de politiska spelreglerna och vilka strukturer vi har för de som står utanför och blir påverkade av det. (Intervju 2022-11-30)

5.3.4. Syn på Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprovningen

När det kommer till Skolinspektionens beslut i ärendet med RWS och tillståndsprovningen överlag här har politikerna ganska skilda åsikter. Ordföranden menar att Skolinspektionens beslut är knepigt utifrån att kommunen trots allt har relativt skarpa skrivningar om hur etableringen kommer påverka dem på både kort och lång sikt. Här gör han en jämförelse till äldreomsorgen och lagen om valfrihetssystem (LOV), där han lyfter att man styr den verksamheten politiskt och utifrån det kommunala självstyret. Hans åsikt är därför att kommunerna bör ha lite mer att säga till om i tillståndsprovningen eller att man till och med kanske har någon form av vetorätt.

Kristdemokratens utgångspunkt i frågan utgår istället mer från den lagstiftning som gäller. Hennes känsla över beslutet är att det var rätt beslut om Skolinspektionen gjort en provning utifrån lagstiftningen och kommit fram till att RWS har rätt till tillståndet. Att kommunen skulle ha vetorätt i frågan är inget hon stöttar, utan menar istället på att man får söka att ändra lagstiftningen om man inte tycker om den struktur som nu gäller för tillståndsprovningen. Vad hon däremot hade velat se är att det fanns krav på dialog mellan friskolan och kommunen, och att det finns en skyldighet att behandla företag som vill etableras lika (intervju 2022-11-30).

5.4. Sammantagen analys

5.4.1. Hur hanterar kommuner situationer där deras självstyre utmanas?

Vad resultatet visar är att det främst är vissa partier och politiker som är de framträdande aktörerna i hanteringen av situationerna, men de uppträder dock i varierande grad och i olika roller. Huvudsakligen utgår hanteringen från de block som formats av vilken inställning aktörerna har till etableringen, vilket i dessa fall varit i linje med det politiska styre och opposition som redan gällde i kommunen. Det enda undantaget från det är Vara kommun, där ett parti som ingick i det politiska styret valde att gå på oppositionens linje.

Men fallen skiljer sig dock åt lite i denna aspekt. I fallen med Båstad och Tibro framträder partierna och politikerna i de respektive blocken nästan som enhetliga aktörer i form av att de driver samma linjer i hanteringen. Det finns inga egna yrkanden i nämnderna, inga egna förslag till yttranden, inga egna eller motsatta talepunkter i media, utan i stället röstar man gemensamt och talar med en gemensam röst. Däremot skiljer det sig i fallen lite med hur detta ser ut. I Båstad ser det närmast ut som att den socialdemokratiska ordföranden har valt inriktningen för hanteringen och verkar som talesperson för styret när det kommer till ärendet, utan att de andra partierna i styret syns i någon vidare utsträckning. I Tibro framträder dock partierna och olika företrädare i det politiska styret i betydligt högre utsträckning än i Båstad. Framför allt tar de plats genom att redogöra för sin inställning i frågan och resonemangen bakom dem i media, även om de i kommunstyrelsen sedan driver en helt gemensam linje.

Som nämnt ovan skiljer sig dock Vara lite från de andra kommunerna eftersom partierna i det politiska styret inte hade samma uppfattning i frågan om etableringen. Motståndet mot etableringen utgörs därför i detta fall av en samling partier som inte har något samarbete med varandra i vanliga fall, utan bara i denna situation har samma inställning. Det här ger utrymmet för partierna och enskilda politiker att ta mer framträdande roller och driva egna linjer, vilket syns både i den mediala debatten och vissa fall i den beslutande nämnden.

Men utöver de politiska aktörerna syns faktiskt inte några andra aktörer i hanteringen av situationen i någon märkvärdig utsträckning. Kommunernas förvaltningar intar en neutral hållning i varje fall, där de inte gör mer än att ta fram konsekvensbeskrivningar och vara i kontakt med friskolan. Skolinspektionen gör inte mer än att ta sitt beslut och sedan syns de inte till något mer. Det dyker heller inte upp någon annan aktör eller exempelvis något initiativ från

lokalbefolkningen. Däremot visar resultatet att friskolorna i varierande grad framträder i ärendet. I Vara uppträder friskolan inte alls. I Båstad berättar friskolan om sin situation i media och är aktiva för att få tillgång till lokalerna man önskar. Men i fallet med Tibro är friskolan högst aktiv, främst genom att söka att förhandla och göra eftergifter efter kommunens önskemål.

Sammanfattningsvis har situationen främst hanterats av de politiska aktörerna lokalt. I analysen av hur de har agerat ser jag att ageranden kan sammanfattas i några övergripande strategier, där det finns vissa likheter och skillnader mellan kommunerna. Det framgår också tydligt i resultatet att aktörernas ageranden är tätt sammankopplat till de överväganden man gjort. Härnäst redogör jag därför för dessa strategier och hur aktörernas överväganden format deras agerande.

Den första övergripande strategin är att politikerna försöker att påverka huruvida friskolan får sitt tillstånd eller ej. Främst syns detta i hur man försöker påverka det kommunala yttrandet och i längden Skolinspektionens beslut. I fallet med Tibro försökte båda sidor påverka det första yttrandet genom egna förslag, där styrets förslag gick igenom, och det andra yttrandet var sedan väldigt likt det första. Yttrandena såg ut att vara väl genomtänkta och anpassade efter den typ av konsekvenser kommunen behöver påvisa för att friskolan ska nekas tillstånd. Likadant var det i fallet med Vara kommun, där socialdemokraten drev på för anpassningar i yttrandet så att det tog ställning till de argument som Skolinspektionen bedömer utifrån. Fallet med Båstad skiljer sig dock en aning från de andra, eftersom yttrandet inte lika skarpt tog ställning till etableringens konsekvenser. Det politiska styret röstade igenom den utan några egna yrkanden, medan oppositionen försökte påverka genom att få med en egen skrivelse som protokollfördes. Ett ytterligare sätt att påverka utfallet av tillståndsprövningen var att överklaga Skolinspektionens beslut, men detta gjordes bara av Tibro.

Det övervägande som främst verkar driva agerandet är vilken syn aktörerna har på etableringen och dess konsekvenser för kommunen. De som ser de negativa konsekvenserna gör vad de kan för att förhindra tillståndet, medan de som ser de positiva konsekvenserna gör vad de kan för att de ska få tillstånd att etableras. Men det finns två undantag från detta, vilket är det politiska styret i Vara respektive Båstad. I Vara valde det politiska styret att inte driva en egen linje eftersom det inte fanns någon politisk grund för det. Men i Båstad behövde det politiska styret förhålla sig till olika intressen bland partierna och lokalbefolkningen för att inte skapa en konflikt, något jag redogör för här nedan. Här är det också centralt att nämna ett övervägande

som vissa av aktörerna som generellt brukar vara för friskolor har behövt göra. Centerpartiet i både Vara och Tibro samt Liberalerna i Tibro valde att prioritera intressen man har på kommunal nivå före det generella ideologiska intresset för friskolor och valfrihet.

Den andra strategin handlar om att aktörerna visar sin motvilja eller vilja för etableringen, och som en del i detta skapar eller undviker konflikt i situationen. Strategin att driva en konflikt syns väldigt tydligt i Vara, där alla partier som är emot etableringen uttrycker sin motvilja för den. Framför allt drivs detta av socialdemokraten, som själv sa att det var i syfte att minska friskolans intresse för att etableras. Samtidigt skapade man en konflikt mot det politiska styret genom kritiken mot deras kontakt med friskolan, med effekten av att det påverkade hur styret agerade i ärendet längre fram, vilket beskrivs nedan. I Tibro valde det politiska styret att direkt kommunicera till friskolan att man inte var intresserade av att de skulle etableras. Här kan man även betrakta kommunens överklagan som en del av strategin. Ordföranden där nämnde att man gjorde det i syfte att markera för bland annat Tibro-borna att man inte var okej med Skolinspektionens beslut. Samtidigt hade oppositionen där viss kontakt med friskolan, visade sitt stöd och hjälpte med att informera om de politiska spelreglerna. Man kritiserade även öppet det politiska styrets agerade runt fastighetsfrågan, dock utan att detta gav några resultat.

I fallet med Båstad valde det politiska styret dock att förhålla sig neutrala till friskolans ansökan och deras eventuella etablering, i syfte att inte skapa någon konflikt. Det fanns två anledningar för detta. Det första är att det politiska styret bestod av partier som generellt har olika åsikter om friskolor, där ordföranden har behövt bygga en bro mellan dessa partier. Det andra är att man inte ville skapa en konflikt i lokalsamhället, eftersom det hade lett till att man inte kunnat komma vidare med sitt arbete att förbättra skolstrukturen. Här behövde man överväga mellan att göra motstånd mot etableringen och riskera att väcka konflikterna eller att låta saker ha sin gång för att kunna komma vidare med sin politik, och man har då valt att göra det sistnämnda. Oppositionen i Båstad var däremot öppna med sin positiva inställning till etableringen.

Den tredje strategin handlar om hur aktörerna förhållit sig till friskolorna och deras arbete för att etableras efter deras tillstånd. I fallen med Båstad och Tibro har oppositionerna väldigt tydligt drivit på för att kommunen ska närma sig friskolan. I Tibro ville oppositionen att kommunen skulle börja föra dialog om etableringen, hantera situationen som man alltid gör med företagsetableringar och behandla de intresserade friskolorna rättvist i frågan om de kommunala fastigheterna. I Båstad var oppositionen beredda att ge friskolan tillgång till de

efterfrågade lokalerna och yrkade på att kommunen skulle ge tillgång till lokalerna. Dessa försök har dock varit helt förgäves, då oppositionerna varit i minoritet och för att de politiska styrena ignorerat deras försök. I stället har de politiska styrena distanserat sig från friskolan och gjort övervägandet att sina egna intressen över friskolans etablering. I Båstad hade ordföranden ingången av att varken hjälpa eller stjälpa för friskolan och menade att de fick försöka driva den affärsidé man hade, vilket innebar att de själva fick försöka hitta lokaler. När det gällde frågan om de kunde få tillgång till lokalerna kommunen hade i sin ägo valde man att prioritera sin egen verksamhet. I Tibro hade det politiska styret också möjlighet att ge friskolan tillgång till fastigheter man hade i sin ägo. Styret valde dock att sälja en av sina fastigheter till en annan friskola för att möjliggöra deras etablering, samtidigt som man flyttade sina egna elever till en annan fastighet. Andra alternativ som friskolan och oppositionen gett förslag på har man valt att inte hörsamma av olika anledningar. Vad som framgått i båda ärendena är att det finns olika bilder av huruvida det har rört sig om att de politiska styrena behövt göra prioriteringar eller om man förhåller etableringen. Men oavsett vad det gäller så har styrena valt att agera på ett sätt som innebär att friskolornas möjligheter att etableras försämras.

Fallet med Vara skiljer sig dock lite från de andra eftersom det där varit det politiska styret som varit för etableringen och att utrymmet för att ens möjliggöra en etablering varit små på grund av bristen på lokaler i kommunen. Vad som dock varit tydligt i det fallet är att det politiska styret inte arbetat aktivt för att möjliggöra friskolans etablering trots att man är för deras etableringen. Det övervägande som tycks ha format deras agerande är den motvilja de andra partierna visat och den kritik man fått tidigare för sin kontakt med friskolan. Detta har inneburit att det politiska styret även minskat sin kontakt och låtit förvaltningen sköta allt med friskolan.

För att sammanfatta kommunernas hantering av situationerna kan det sägas att det är de lokala politiska aktörerna som i olika grad är de drivande aktörerna i hanteringen. Dessa aktörer agerar på en rad olika sätt i situationens olika stadier, och deras ageranden kan sammanfattas i tre övergripande strategier: att påverka huruvida friskolan får tillstånd eller ej; att visa sin motvilja eller sitt stöd för etableringen, och som en del i detta skapa eller undvika politisk konflikt; att inta ett visst förhållningssätt till friskolorna och deras arbete för att etableras efter deras tillstånd. Hur aktörerna har agerat har formats av överväganden som de behövt göra, där några tycks vara särskilt centrala. För det första har det handlat om hur man ser på effekterna av den eventuella etableringen för kommunen. För det andra har man behövt förhålla sig till sina olika

intressen. Det innefattar ideologiska intressen i form av inställningen till friskolor och valfrihet, lokalekonomiska intressen i form av kostnaderna för skolverksamheten, samt politiska intressen i form av att man vill prioritera sin egen verksamhet eller en viss inriktning för skolpolitik. Ett tredje övervägande har handlat om hur man behövt förhålla sig till andra partiers inställning i frågan och huruvida de behövt hantera eventuella och reella politiska konflikter i situationerna.

5.4.2. Hur kan hanteringen förstås?

För att kunna förstå kommunernas hantering är det centralt att återigen lyfta den flernivåkontext som gäller för tillståndsprovningen av friskolor och som kommunerna befinner sig i. I dessa fall är det Skolinspektionen som är den beslutande auktoriteten som ska göra en bedömning utifrån lagstiftningen, där kommunerna enbart kan påverka myndighetens beslut genom sitt yttrande. Denna styrning och relation mellan nivåerna utgår tydligt från det hierarkiska styridealet. Trots att kommunerna försöker påverka beslutet den formella vägen lyckas man sällan och därmed kan kommunerna inte göra något den vägen. Kommunerna har dock handlingsutrymme att påverka utfallet i ärendet, eftersom Skolinspektionens beslut endast innebär att friskolorna har tillstånd att etableras. Efter att friskolorna fått tillståndet är det tydligt att kommunerna sätt att hantera ärendena har klara karaktärsdrag av en hierarkisk styrning. I fallen med Tibro och Båstad väljer de politiska styrena att prioritera sin egen politik och verksamhet före att möjliggöra en etablering. Det vill agerar man på ett sätt där kommunen står i centrum för politikskapandet och där friskolan inte får något inflytande. Vad som är intressant är att de politiska styrena i dessa situationer hade kunnat välja att närma sig friskolorna på ett annat sätt för att hantera och möta de problem man ser av en eventuell etablering. Till exempel hade de kunnat ge tillgång till fastigheter man hade, men valde att inte göra det och hänvisade till sin egen skolpolitik eller en viss procedur. Man hade också kunnat föra dialog med friskolan, hjälpa till i lokalfrågan, ställa krav på eftergifter för att friskolan skulle få tillgång till lokalerna eller utbyta resurser på annat vis. Men ett sådant förhållningssätt, alltså en styrning mer i enlighet med nätverksstyrningens ideal, verkade de politiska styrena i Tibro och Båstad aldrig vara intresserade av. Och i Vara hade det politiska styret också intagit en hierarkisk styrning, inte för att man nödvändigtvis ville det själva, utan för att den politiska konflikten hade tvingat dem till att inte närma sig friskolan på något annat vis.

Kommunerna har alltså kunnat välja hur man ska styra i dessa situationer, men vad är det som gjort att de kunnat välja en hierarkisk styrning? En viktig faktor i hanteringen av dessa

situationer har varit att det inte råder ett ömsesidigt beroende mellan kommunerna och friskolorna, något som annars är typiskt för nätverksstyrningen. I fallen med Tibro och Båstad har det varit uppenbart att kommunerna sitter på resurser, i form av lokaler eller fastigheter, som friskolorna vill åt, samtidigt som kommunerna inte haft något behov av vad friskolorna kunnat erbjuda. Det tillstånd friskolorna har väger inte heller särskilt tungt, eftersom den bara säger att friskolan får bedriva skolverksamhet och inte att kommunen måste möjliggöra friskolans etablering. När friskolorna sedan inte lyckades hitta andra lokaler var de helt beroende av kommunen. Detta har då möjliggjort för kommunen att hantera situationen på det sätt man velat. De politiska styrena i Tibro och Båstad har då intagit en hierarkisk styrning där de inte söker att hjälpa till med etableringen, vilket gör att styrena får det utfall de velat ha från början. Detta betyder dock inte att vi ska dra slutsatsen att kommuner intar en hierarkisk styrning i situationer där deras självstyre utmanas. Vad resultatet däremot visar är att relationen mellan kommunerna och friskolorna i termer av beroendet av varandra kan påverka det sätt som kommunen väljer att styra, där en hierarkisk styrning framträder då kommunen inte är beroende av den andra aktören, vilket gör att kommunen kan prioritera sina egna intressen.

Om vi relaterar till logikerna bakom flernivåstyrningen och kommunideologier tycks det vara så att hanteringen främst drivs av aktörernas olika intressen och hur de förhåller sig till dessa. Som jag skrev ovan visar resultatet att det främst handlar om ideologiska intressen i form av inställningen till friskolor och valfrihet, lokalekonomiska intressen i form av kostnaderna för skolverksamheten, samt politiska intressen i form av att man vill prioritera sin egen verksamhet eller en viss inriktning för skolpolitiken. En sak som blir tydligt är hur flernivåstyrningen i dessa situationer möjliggjort lokala viljeyttringar, som för vissa partier också inneburit att man gått emot den linje som partierna har på riksnivå. Partier som Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna är på riksnivå generellt för friskolor och valfrihet, men på det lokala planet har alla dessa partier i något av studiens fall uttryckt sig emot friskolans etablering eller hållit en linje som innebär att friskolan inte kan etableras. Vad som också är intressant för fallen är att kommunideologin överhuvudtaget inte framträder i resonemangen bakom hanteringen. Man skulle kunna tänka sig att politikerna från partier med en mer statsbunden syn på kommuner borde ha mer acceptans för den statliga myndighetens beslut och att politikerna från partier med en syn på kommunerna som självständiga borde ha mindre acceptans för beslutet, men detta syns inte riktigt i fallen. Snarare är kommunideologin närmast en icke-faktor i hur situationerna har hanterats, där de ovan nämnda intressena i stället tar över.

Detta syns också i hur politikerna resonerar kring Skolinspektionens beslut och utformningen av tillståndsprövningen. Visserligen redogjorde politikerna för en syn på kommuner i enlighet med deras respektive partis kommunideologi, men deras bedömning av Skolinspektionens beslut i tillståndsprövningen byggde främst på en funktionalistisk logik. De som var kritiska mot beslutet ifrågasatte huruvida man tagit tillräckligt med hänsyn till kommunens yttrande i bedömningen, medan de som inte hade något emot beslutet menade att Skolinspektionen helt enkelt gjort den bedömningen utifrån lagstiftningen och att myndigheten därför bör ha tagit rätt beslut. Och i synen på tillståndsprövningens utformning finns det mer uttryck för olika sorters intressen snarare än kommunideologin. Ingen av politikerna från högerpartierna gav uttryck för ökad makt för kommunerna i prövningen, vilket kanske hade varit mer i linje med deras kommunideologi. Men samtidigt är det inte förvånande, eftersom nuvarande system ofta leder till ett önskat utfall för de som är för friskolor. Som jag visade i bakgrunden är det väldigt sällan som friskolor nekas tillstånd på grund av påtagliga negativa konsekvenser, något som antagligen skulle öka om kommunerna fick mer att säga till om i prövningen eller hade vetorätt. De socialdemokratiska politikerna förhöll sig visserligen lite närmare deras kommunideologi, men gav också uttryck för att bedömningen behöver beakta det kommunala perspektivet i högre utsträckning.

Men det kanske mest intressanta är att flera av politikerna gav uttryck för att inte ha mer kommunalt självstyre i frågan, genom kommunalt veto till exempel, eftersom det skulle öka risken för oönskade utfall utifrån deras ideologiska intressen. Eller som socialdemokraten från Vara uttryckte det: ”det kan ju slå åt bägge hållen. ... om vi skulle ha lättare att mota i det här fallet så kan det ju vara lättare i andra kommuner att släppa fram nästan vad som helst”. Från det teoretiska ramverket vet vi sedan tidigare att politiska aktörer driver för centralisering eller decentralisering beroende på var man själv eller var ens parti har makten. Här ser vi dock ett resonemang om att politiska aktörer på en nivå inte är intresserad av att ha fullständig auktoritet över en viss policy eller en uppgift, alltså tillståndsprövningen av friskolor, eftersom detta även innebär att ens motståndare kan komma att ha denna auktoritet när en själv inte sitter i det politiska styret i kommunen. Det här visar hur starkt de politiska och ideologiska intressena är i detta policyområde och i frågan om tillståndsprövningen, samt hur det påverkar uppfattningen om hur auktoritet ska fördelas mellan de politiska nivåerna i frågan.

6. Slutsatser och diskussion

Den svenska grundskolan är och har alltid varit föremål för ett flernivåsystem. Det innebär att ansvaret och genomförandet för olika aspekter av skolverksamheten har fördelats mellan olika politiska nivåer, främst den kommunala och den statliga nivån. I dag har kommunerna det fulla ansvaret för skolans verksamhet och dess resultat. Men den statliga styrningen har ökat över tid, och eftersom grundskolan är föremål för ett flernivåsystem kan det uppkomma situationer där statliga myndigheter tar beslut som går stick i stäv mot vad en kommun vill för sin skolverksamhet. Skolinspektionens beslut om att godkänna nyetablering av friskolor i de fall som kommuner påtalat negativa följder är just ett sådant fall, vilket kan betraktas som en utmaning av det kommunala självstyret. I den här uppsatsen har jag fokuserat på hur kommuner hanterar denna situation, i syfte att söka svar på frågan om hur kommuner hanterar situationer där deras självstyre utmanas och hur hanteringen kan förstås utifrån teorier om styrning i en flernivåkontext. Det kan vara värt att nämna att slutsatserna jag drar här borde tolkas med en viss försiktighet. Studien rör sig trots allt om en viss typ av flernivåkontext och situation som inte nödvändigtvis gäller för andra policyområden eller andra situationer då det kommunala självstyret utmanas. Detta är i alla fall mitt bidrag till en fråga som inte ställts tidigare i forskningen om flernivåstyrning. Så om jag lyfter blicken från de fall som är föremål för studien, vad kan jag säga om hur kommuner hanterar situationer där deras självstyre utmanas? Och vad är studiens teoretiska bidrag?

Utifrån analysen av fallstudierna finns det några slutsatser jag vill lyfta. Studien visar att hanteringen av situationen i kommunen inte är särskilt ”gemensam”, utan i stället agerar partier och politiker i situationen utifrån vilken inställning man har i själva sakfrågan. Det handlar alltså inte nödvändigtvis så mycket om att göra motstånd (eller stötta) ett beslut taget på en annan politisk nivå, utan snarare att hantera situationen så att man får det policyutfall man önskar. Av studien framgår det också att aktörernas hantering främst formas av deras olika intressen och hur de förhåller sig till dessa, vilket främst är ideologiska, politiska och lokalekonomiska intressen. Aktörernas kommunideologi tycks däremot inte ha någon särskild stor påverkan på vare sig hanteringen eller deras syn på fördelningen av auktoritet mellan nivåerna i en specifik policy. Tidigare forskning (Strandberg, 1998; Renberg 2020; Karlsson, 2015; Karlsson 2022) visar att partier och politiker på ett generellt plan har olika kommunideologier och syn på det kommunala självstyret. Men studien visar en tendens till att

när detta väl sätts i en konkret sakpolitisk kontext så verkar deras politiska intressen i sakfrågan, i detta fall friskolors etablering, väga tyngre än deras ideologiska principer om kommunerna. Ett intressant fynd här gäller hur politikerna resonerade kring utformningen av tillståndsprövningen. Vi vet sedan tidigare att politiker åsikter om fördelningen av auktoritet mellan nivåer påverkas av var de själva eller var deras parti har makten (Karlsson & Gilljam, 2014; Karlsson 2015). Men i den här studien fann jag dock att politiker förde resonemang där de inte önskade mer makt i den specifika frågan, eftersom det kan öka risken för oönskade politiska utfall. Politikerna tycks vara medvetna om att en ökad makt för kommunen också ger de politiska motståndarna mer makt när de väl vinner ett kommunval, och därför ser man helt enkelt en fördel med att en annan politisk nivå har mer makt i den specifika frågan. Så som jag tolkar resultatet ger studien en indikation på att politiker i kommuner där det politiska styret ofta skiftar färg kommer att vara för ökad decentralisering i mindre utsträckning än politiker i kommuner som styrts av samma partier under en längre tid, givet att politikerna är från samma parti och innehar den politiska makten i kommunen. Detta är en indikation som skulle kunna vara ett föremål för vidare forskning.

I studien identifieras tre övergripande strategier för hanteringen, som vi möjligen skulle kunna förvänta oss vid andra situationer där självstyrelsen utmanas. Det första är att aktörerna försöker att påverka det beslut som den andra politiska nivån kommer att ta genom den formella vägen och det utrymme som lagstiftningen ger dem, vilket i detta fall var det kommunala yttranden i tillståndsprövningen. Det andra är att aktörerna visar sin motvilja eller stöd för det som sakfrågan rör och som en del i detta skapar eller undviker konflikt. I detta fall handlade det om att visa motvilja eller stöd för friskolans etablering och skapa en konflikt gentemot de andra partierna som var för eller emot etableringen. Vad jag dock fann vara den mest intressanta strategin i hanteringen är hur kommunen förhöll sig till friskolan efter att de fått sitt tillstånd och hur det relateras till styridealerna inom governance. Utifrån tidigare forskning vet vi att offentliga styren har utrymmet att välja vilket sätt man styr på (Rhodes, 1996; Nyhlén, 2011; Meuleman, 2008), och vad denna studie visar är att de offentliga styrena tycks inta ett styrsätt med tydliga drag av den hierarkiska styrningen. De sätter sin egen politik före möjliggörandet av etableringen, hänvisar till procedurer, för ingen dialog med friskolan och väljer att inte påbörja någon sorts förhandlingar trots att de har möjlighet till det. I stället intar styrena en hierarkisk styrning som gör att man kan styra utfallet i ärendet mot det man själv önskar. En central faktor för detta verkar vara att det inte rådde ett ömsesidigt beroende mellan

kommunerna och friskolorna av varandra. Kommunerna hade resurser som friskolan ville åt, utan att friskolan nödvändigtvis hade något som kommunerna ville åt. Denna studie pekar därför mot att kommuner intar en hierarkisk styrning i situationer där deras självstyre utmanas, i syfte att styra utfallet mot det man själv önskar, såvida det inte råder ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna. Här finns det utrymme för framtida forskning att studera huruvida detta är en faktor som påverkar styrningen och på vilka sätt den gör det.

Jag vill även lyfta några praktiska implikationer som studien bidrar med. Det första gäller Skolinspektionens beslut, eller rättare sagt hur myndigheten motiverar sina beslut. Likt Riksrevisionens (2022) granskning framförs det kritik från politikernas sida att det är svårt att förstå hur Skolinspektionen gjort sin bedömning. Deras beslutsmotiveringar är oerhört korta och standardiserade, och en vanlig skrivelse verkar vara att kommunen inte tillräckligt konkret visat vilka konsekvenser en etablering får. Utifrån studien och vad som framgår i tidigare studier och rapporter (Nyhlén, 2011; Vamstad & Stenius, 2015; Riksrevisionen, 2022) finns det nog fog för att påstå att Skolinspektionen själva behöver vara mer konkreta i sin beslutsmotivering, så att det framgår för kommunen hur myndigheten gjort sin bedömning.

Studien har också implikationer för frågan om tillståndsprovningens utformning. När man studerar dessa fall och ser till tidigare forskning är det möjligt att ifrågasätta utformningen av tillståndsprovningen utifrån en funktionalistisk logik. Som genomgången av Skolinspektionens egen statistik, Riksrevisionen (2022) och Skolverket (2001) visat är det väldigt ovanligt att ansökningar om nyetablering av fristående grundskola avslås. Detta trots att kommuner ibland påtalat påtagliga negativa konsekvenser. Frågan är därför om det kommunala perspektivet och kommunernas kunskap om förutsättningarna för deras egen skolverksamhet tas tillvara på i tillräckligt hög utsträckning. Det förefaller vara ganska osannolikt att så få nyetableringar av fristående grundskolor skulle innebära negativa konsekvenser för kommunerna i de fall som kommunerna trots allt uttrycker det. Samtidigt är det nog orimligt att förvänta sig att tillståndsprovningen skulle utformas helt på basis av en funktionalistisk logik. Som litteraturgenomgången ovan visar finns det inte sällan olika intressen som partier och politiker vill skydda när det kommer till denna typ av frågor. Utformningen av tillståndsprovningen berör framför allt chanserna för friskolor att etableras, och där har vänster- och högerpartierna ganska skilda åsikter och intressen. Det vore dock på sin plats för lagstiftarna att se över huruvida lagstiftningen är ändamålsenlig i en tid då antalet friskolor växt och förutsättningarna för

mindre kommuner att bedriva en god skolverksamhet försämrats. I den statliga utredningen En mer likvärdig skola (2020:28) påtalas att framtida demografiska förändringar särskilt påverkar de mindre kommunerna i glesbygden ur ett kapacitetsperspektiv och ett ekonomiskt perspektiv (ibid, s. 137-138). För dessa kommuner har man även redan i dag svårigheter med att upprätthålla den kompetens som krävs för skolverksamheten, i form av legitimerade och behöriga lärare för olika årskurser och ämnen (ibid, s. 140). Detta är även aspekter som kommunerna ibland påtalar, enligt min egen genomgång av kommunernas yttranden, utan att det är tillräckligt för att en friskola ska nekas etablering. Det är därför på sin tid att lagstiftarna ser över vad ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska utmaningar egentligen innebär, samt hur hög ribban egentligen ska vara för att påtagliga negativa konsekvenser ska anses föreligga. Och som en del i detta behövs en diskussion om vad det kommunala självstyret innebär i frågan, eftersom det helt tycks ha saknats vid tidigare lagändringar om tillståndsprövningen.

Till sist vill jag rikta blicken mot studieobjektet för denna uppsats och ställa frågan: vad kan kommunerna lära sig? Kommunerna behöver i högre grad förbereda sig för denna typ av situation om man vill undvika politiska konflikter och utdragna ärenden om friskoleetableringar. Här behövs naturligtvis en förståelse för att partier och politiker kommer ha olika åsikter om friskolor och om vilken skolpolitik kommunen ska ha. Nedan följer därför några förslag på hur kommuner och politiker kan förhålla sig till situationen:

- Studien visar att hanteringen ofta utgår från hur politikerna bedömer konsekvenserna av etableringen. Ett förslag är att man på förhand försöker komma överens om vad kommunen ska betrakta som ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av en etablering, för att sedan hantera ärenden utifrån den bedömning som görs i de enskilda fallen.
- Kritiken mot en etablering handlar oftast om ekonomiska och praktiska aspekter snarare än ideologi. Det borde därför finnas utrymme för politikerna att komma överens om vilka krav man kan tänka sig att ställa på friskolor om de vill etableras och använda sitt handlingsutrymme för att förhandla med friskolorna om dessa krav.
- Studien visar att lokalfrågan blir en het potatis när friskolan väl får sitt tillstånd och att det kanske är den mest centrala aspekten för möjliggörandet eller förhindrandet av en etablering. Ett förslag är att politikerna på förhand bör bestämma vilka områden och

fastigheter som är eller inte är lämpliga för skolverksamhet och där man kan tänka sig att en friskola kan etableras i framtiden.

Avslutningsvis vill jag även lyfta några svagheter med studien och några ytterligare förslag till framtida forskning. En svaghet i studien är att jag intervjuat ett ganska litet antal personer från kommunerna. Det här har inte varit ett problem för det övergripande resultatet för respektive fall, men det hade gett möjligheten för fler aktörer att ge en klarare bild av hur och varför de hanterat situationen. Inte minst saknar jag intervjuer från företrädare från partier som generellt är för friskolor men som varit mot etableringen, men även från förvaltningarna som hade kunnat ge mer neutrala bilder och förvaltningens perspektiv. I efterhand upplever jag också att, även om syftet med studien varit att lyfta fram det kommunala perspektivet, det hade varit nyttigt att intervjua representanter från friskolorna, som hade kunnat återge deras bild av hur kommunen agerat gentemot dem. En annan svaghet är valet av kommuner. Som nämnt i avsnittet om detta var det svårt att välja kommuner och utforma studien på ett sätt som klart följer principerna för en olika utfalls-design. Vid min första avgränsning av kommuner hade jag bara åtta kommuner att välja på, vilket antagligen var för snävt. Jag borde därför ha utökat den första avgränsningen av kommuner genom att även inkludera fall från tidigare år och inte bara för 2021.

Vad bör framtida forskning fokusera på? Den fråga jag ställt i denna uppsats tycks vara ganska utforskad, och som jag skrev ovan rör min studie en viss flernivåkontext inom ett visst policyområde. Det finns därför behov av att studera hur kommuner hanterar situationer där det kommunala självstyret utmanas inom andra policyområden och andra flernivåkontexter, inte minst där andra typer av styrmedel har använts gentemot kommunerna för att studera hur det påverkar hanteringen. I den här studien såg vi också att det rörde sig om en politiskt och ideologiskt laddad situation som hanterades, där de politiska aktörerna agerade på olika vis för att påverka utfallet i ärendet. Samtidigt verkar ingen av aktörerna ha sett situationen som en utmaning av det kommunala självstyret, även om det på ett teoretiskt plan kan betraktas som en utmaning. Det väcker frågan om vad som egentligen krävs för att kommunala aktörer ska betrakta ett beslut från en annan politisk nivå eller en viss situation som en utmaning av självstyret? Och när de väl gör det hur hanteras situationen då? När vi väl fått svar på denna typ av frågor kommer vi kanske veta bättre om när statliga beslut inte bör gå emot en kommuns uttryckliga vilja.

Referenser

- Ansell, C. & Torfing, J. (red.). (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing
- Bunte, J. B., & Kim, A. A. (2017). Citizens' preferences and the portfolio of public goods: Evidence from Nigeria. *World Development*, 92, 28-39.
- Boston, J. (2016). Basic NPM ideas and their development. I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *The Ashgate research companion to new public management* (s. 33-48). Routledge.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J. (2017). Den kommunala självstyrelsen. I J. Syssner, S. Häggroth & U. Ramberg. (red.), *Att äga framtiden – perspektiv på kommunal utveckling* (s. 65–76). <https://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1154600/FULLTEXT01.pdf>
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts juridik.
- Faguet, J. P. (2019). Revolution from below: Cleavage displacement and the collapse of elite politics in Bolivia. *Politics & Society*, 47(2), 205-250.
- Hedlund, G. & Montin, S. (red.). (2009). *Governance på svenska*. Santérus Academic Press Sweden.
- Henderson, A., Jeffery, C., Wincott, D., & Wyn Jones, R. (2013). Reflections on the 'devolution paradox': A comparative examination of multilevel citizenship. *Regional Studies*, 47(3), 303-322.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). Does efficiency shape the territorial structure of government?. *Annual Review of political science*, 12, 225-241.

- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2020). Multilevel governance. I D. Caramani (Red.), *Comparative Politics* (s. 193-210). Oxford University Press.
- Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking federalism. *Journal of economic perspectives*, 11(4), 43-64.
- Jarl, M. & Rönnerberg, L. (2019). *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*. (3. uppl.). Liber.
- Jerdén, P. (2022, 2 februari). Dragkamp om elever: Kommuner som vill stoppa friskolor körs över. *Dagens Samhälle*. <https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/dragkamp-om-elever-kommuner-som-vill-stoppa-friskolor-kors-over/>
- Karlsson, D. (2015). Local autonomy or national equality? A Conflict of values and interests for political leaders. *Regional & Federal Studies*, 25(1), 19-44.
- Karlsson, D. (2022). Svenska politikernas syn på kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering av service. I B. P. Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* (s. 140–168). <https://skr.se/download/18.7e6c146d182e94070a1d7e4e/1663575042204/Sja%CC%88lvstyrelse-va%CC%88rd-att-va%CC%88rna-TGA.pdf>
- Karlsson, D. & Gilljam, M. (red.). (2014). *Svenska politiker - Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommuner*. Santérus.
- Kleider, H., Röth, L., & Garritzmann, J. L. (2018). Ideological alignment and the distribution of public expenditures. *West European Politics*, 41(3), 779-802.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2021). Creating an index of local autonomy—theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 209-234.
- Leijnse, E. (2022, 5 juni). Friskolor kostar miljoner extra för kommunerna. *Sydsvenskan*. <https://www.sydsvenskan.se/2022-06-05/friskolor-kostar-miljoner-extra-for-kommunerna>

Letmark, P. (2022, 27 april). Sex internationella friskolor i samma område – mot kommunens vilja. *Dagens Nyheter*. <https://www.dn.se/sverige/sex-internationella-friskolor-i-samma-omrade-mot-kommunens-vilja/>

Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.

Meyer, W. (2003). Regulation, responsibility and representation: Challenges for intra-organisational communication. I I. Demirag (Red.), *Corporate Social Responsibility, Accountability and Governance: Global Perspectives* (s. 41-55). Routledge

Montin, S. (2022). Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner. I B. P. Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* (s. 169–190). <https://skr.se/download/18.7e6c146d182e94070a1d7e4e/1663575042204/Sja%CC%88lvstyrelse-va%CC%88rd-att-va%CC%88rna-TGA.pdf>

Niedzwiecki, S. (2016). Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*, 49(4), 457-498.

Nyhlén, J. (2011). *Styrideal och konflikt: Om friskoleetablering i tre norrländska kommuner* (Mid Sweden University Doctoral Thesis, 104) [Doktorsavhandling, Mittuniversitetet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:400346/FULLTEXT01.pdf>

Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (Red.). (2007). *New public management in Europe*. Palgrave Macmillan.

Prop. 1995/96:200. *Fristående skolor m.m.*. <https://www.regeringen.se/49b72d/contentassets/028728288d6647cfa8df9ccaa345e2ed/prop.-199596200>

Regeringsformen. (1974:152). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152

- Renberg, P. (2020). *Kommunalt självstyre vs statsbundenhet. En studie om svenska riksdagspartiers syn på kommuner och regioners roll i flernivåsystemet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Rhodes, R. A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), s. 652-667
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press
- Riksrevisionen. (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. (RiR 2022:17).
https://www.riksrevisionen.se/download/18.54fa089181a1c0d0323dd43/1656417088024/RiR_2022_17_webb.pdf
- Ringarp, J. (2018). En skola för alla?. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 102(01), 4–15.
- Schakel, A. H. (2009). Explaining policy allocation over governmental tiers by identity and functionality. *Acta Politica*, 44(4), 385-409.
- Skolinspektionen. (2020a). *Så handläggs ansökan*. Hämtad 2022-12-05 från
<https://www.skolinspektionen.se/tillstand/ovriga-ansokningar-och-anmalningar/starta-eller-utoka-en-fristaende-skola/sa-handlaggs-ansokan2/>
- Skolinspektionen. (2020b). *Statistik tillstånd fristående skolor*. Hämtad 2022-12-05 från
<https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/>
- Skolinspektionen. (2021). *Tillstånd skolstart 2022/23*. Hämtad 2022-12-05 från
<https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-tillstand-fristande-skolor/tillstand-skolstart-2022-23/>
- Skolverket (2021). *Kommunernas yttranden om fristående skolor*.
<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65436c/1553957465494/pdf868.pdf>
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<https://www.regeringen.se/498b68/contentassets/fcf0e59defe04870a39239f5bda331f4/en-mer-likvardig-skola--minskad-skolsegregation-och-forbattrad-resurstilldelning-sou-202028>

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

<https://www.regeringen.se/4a7447/contentassets/39c4816961934a4ca8bd627868fd4423/starkare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf>

Schedler, K., & Proeller, I. (2002). The New Public Management: A perspective from mainland Europe. I K. McLaughlin, S. P. Osborne & Ferlie, E. (Red.), *New public management: Current trends and future prospects* (s. 163-180). Psychology Press

Statskontoret. (2016). *Statens styrning av kommunerna.*

<https://www.statskontoret.se/siteassets/publikationer/2016/201624.pdf>

Statistiska centralbyrån. (2022, 22 februari). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2021 och befolkningsförändringar 2021.* <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-rikt-lan-och-kommuner-31-december-2021-och-befolkningsforandringar-2021/>

Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994.*

Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.

Sveriges kommuner och regioner. (2022). *Kommungruppsindelning: Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023.*

<https://skr.se/download/18.ef4ba7d1849a2f55db2898a/1669978414789/Kommungruppsindelning-2023.pdf>

Vamstad, J. (2015). Skolpolitik på lokal nivå - ett komplext och motsägelsefullt politikområde. I N. Bolin, S. Nyhlén & P. M. Olausson (red.), *Lokalt beslutsfattande* (s. 77–94). Studentlitteratur.

Vamstad, J. & Stenius, K. (2015). *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten.* Arkiv.

van Kersbergen, K., & van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska_principer_VR_2002.pdf

Wänström, J. (2022). Lokalt politiskt handlingsutrymme – grunden i det kommunala självstyret. I B. P. Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* (s. 65–82).

<https://skr.se/download/18.7e6c146d182e94070a1d7e4e/1663575042204/Sja%CC%88lvstyrelse-va%CC%88rd-att-va%CC%88rna-TGA.pdf>

Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Sage Publications.

Material till fallstudierna

Båstads kommun

Intervjuer

Intervju med nämndens socialdemokratiska ordförande 2022-10-31a

Intervju med kommunens skolchef 2022-10-31b

Intervju med centerpartistisk ledamot i nämnden 2022-11-03

Offentliga handlingar

Båstads kommun. (2021, 29 mars). *Yttrande över ansökan dnr 2021:752 från insamlingsstiftelsen Sankta Thora som huvudman om godkännande som huvudman för nyetablering av en fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem*, dnr. UN 000039/2021-600

Båstads kommun. (2021, 1 september). *Re: Förvärv av Fastigheten Sandlyckeskolan, Råkan 1, Torekov*, dnr. KS 000485/2020-600

Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll. (2021, 12 oktober). *Svar på begäran om förhandling från Stiftelsen Sankta Thora*, dnr. KS 000485/2020 - 600

Utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll. (2021, 27 april). *Remiss från Skolinspektionen - ansökan från Insamlingsstiftelsen Sankta Thora*, dnr. UN 000039/2021-600

Skolinspektionen, dnr. 2021:752, 2021-08-18

Material från media

Gunnarsson, E. (2021, 21 augusti). Ansökan nu godkänd: ett steg närmare friskola. *Nordvästra Skånes tidningar*, B11

Lundblad, M. (2019, 29 mars). Ny plan för skolan klubbades. *Nordvästra Skånes Tidningar*, B5

Lundblad, M. (2020, 10 maj). Initiativ för att Torekov inte ska bli utan skola. *Nordvästra Skånes tidningar*, A13

Lundblad, M. (2020, 25 november). Närmare hundra har anmält intresse för skola i Torekov. *Nordvästra Skånes tidningar*, A7

Yucel, S. (2022, 10 augusti). *Stiftelsen hoppas på maktskifte för att få till en ny skola i byn* [Radio]. Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/artikel/stiftelsen-hoppas-pa-maktskifte-for-att-fa-till-en-ny-skola-i-byn>

Vara kommun

Intervjuer

Intervju med nämndens moderate ordförande 2022-11-09

Intervju med socialdemokratisk ledamot i nämnden 2022-10-27

Offentliga handlingar

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18269-21, dom 2021-07-16

Vara kommun. (2020, 28 april). *Yttrande angående Broholms Ekonomiska förenings ansökan till Skolinspektionen om godkännande som huvudman för etablering av fristående grundskola i Vara kommun*, dnr. 2019/128

Vara kommun. (2021, 11 mars). *Yttrande angående Broholms Ekonomiska förenings ansökan till Skolinspektionen om godkännande som huvudman för etablering av fristående grundskola i Vara kommun*, dnr. 2021/46

Bildningsnämndens sammanträdesprotokoll. (2019, 23 oktober). *Eventuell etablering av friskola i Vara kommun*, dnr. BIN 2019/128

Bildningsnämndens sammanträdesprotokoll. (2021, 17 mars). *Remissvar kring ansökan om godkännande som huvudman för grundskola årskurs 6-9, Broholmsskolan Vara*, dnr. BIN 2021/46

Bildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll. (2020, 15 april). *Remissvar för nyetablering av fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem; Broholms Ekonomiska Förening*, Dnr BIN 2019/128

Bildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll. (2021, 10 mars). *Remissvar kring ansökan om godkännande som huvudman för grundskola årskurs 6-9, Broholmsskolan Vara*, dnr. BIN 2021/46

Skolinspektionen dnr. 2021:808, 2021-05-20

Material från media

Bosnjakovic, G & Jonsson, P. (2022, 2 mars). S hade inget förslag till budget. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 16

Härling, E. (2020, 25 maj). För oss är bygdeskolor viktiga. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 15

Lidén, M. (2020, 22 maj). Nästegårdsskolan ska vara kvar. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 14

Nelander, F. & Olsson, C-U. (2022, 23 februari). Ett mer korrekt svar om skolans budget. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 16

Maamari, C. & Lidén, M. (2020, 15 maj). Skolan riskerar bli mer segregerad. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 20

Maamari, C. & Lidén, M. (2021, 8 mars). Kommunala skolan måste kompenseras. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 14

Rosqvist, M. (2019, 11 september). S och M oeniga om skola. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 24

Rosqvist, M. (2021, 25 februari). Oppositionen kritisk - befarar nedskärningar. *Nya Lidköpings-Tidningen*. <https://www.nlt.se/2021/02/25/oppositionen-kritisk-befarar-nedskarningar/>

Rosqvist, M. (2022, 9 september). Olsson till attack på Moderaterna. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 37

Rosqvist, M. (2022, 23 september). Avslag på friskolans bygglovsansökan. *Nya Lidköpings-Tidningen*, 32

Tibro kommun

Intervjuer

Intervju med kommunstyrelsens socialdemokratiska ordförande 2022-11-27

Intervju med kristdemokratisk ledamot i kommunstyrelsen 2022-11-30

Offentliga handlingar

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 28441-21, dom 2021-12-20

Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll. (2019, 23 april). *Svar på remiss från Skolinspektionen om ansökan från Raoul Wallenbergskolorna Skaraborg AB om nyetablering av fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem i Tibro*, dnr. 2019-000111.60

Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll. (2021, 13 april). *Remiss från Skolinspektionen - Ansökan från Raoul Wallenbergskolorna Skaraborg AB om godkännande som huvudman för fritidshem, förskoleklass och grundskola i Tibro*, dnr. 2021-000054.60

Skolinspektionen, dnr. 2021:645, 2021-09-07

Tibro kommun. (2019, 23 april). *Remissyttrande till Skolinspektionen över ansökan från Raoul Wallenbergskolorna Skaraborg AB om godkännande som huvudman av fristående förskoleklass, grundskola och fritidshem i Tibro from läsåret 2020/2021*, dnr. 2019-000111.60

Tibro kommun. (2021, 8 april). *Remissyttrande till Skolinspektionen om ansökan från Raoul Wallenbergskolorna Skaraborg AB om godkännande som huvudman för fritidshem, förskoleklass och grundskola i Tibro fr o m läsåret 2022/2023*, dnr. 2021-000054.60

Tibro kommun. (2021, 24 september). *Överklagan gällande Skolinspektionens beslut om godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola årskurserna 1 – 9 och fritidshem vid Raoul Wallenbergskolan Tibro i Tibro kommun*, dnr. 2021-000054.60

Tibro kommun. (2021, 22 oktober). *Svar angående intresseanmälan om förhyrning och förvärv av skollokaler i Tibro kommun*, dnr 2021-000240.08

Material från media

Adersjö, A. (2022, 16 april). *Därför tar politikerna strid mot friskolan i Tibro: ”Inte råd att bedriva ideologi”*. [Video]. SVT Nyheter Väst.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/politikernas-kamp-mot-friskolan-inte-rad-att-bedriva-ideologi>

Adersjö, A. (2022, 25 april). *Friskolans vd hoppas på högermajoritet i valet: ”Avvaktar det”*. [Video]. SVT Nyheter Väst. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/oppositionsradet-vill-garna-ha-hit-bagge-tva>

Enocksson, A. (2019, 17 april). *Friskolor vill etablera sig. Skaraborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2019/04/17/friskolor-vill-etablera-sig/>

Enocksson, A. (2019, 1 augusti). *Friskolan ska överklaga. Skaraborgs Allehanda*, 10

Enocksson, A. (2020, 12 februari). *Friskolan får nej igen. Skaraborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2020/02/12/friskolan-far-nej-igen/>

Enocksson, A. (2021, 8 april). *”Stor negativ påverkan för de planer vi har för grundskolorna”*. *Skaraborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/04/08/stor-negativ-paverkan-for-de-planer-vi-har-for-grundskolorna/>

Larsson Franzén, T. (2021, 24 september). *Majoriteten vill överklaga friskoleetablering – kallar till extramöte. Skaraborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/09/24/majoriteten-vill-overklaga-friskoleetablering-kallar-till-extramote/>

Sydhagen, J. (2021, 17 september). Politiska majoriteten bekymrad över en skoletablering. *Skarborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/09/17/politiska-majoriteten-bekymrad-over-en-skoletablering/>

Sydhagen, J. (2021, 17 september). Oppositionsrådet: Det gör Tibro mer attraktivt. *Skarborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/09/17/oppositionsradet-det-gor-tibro-mer-attraktivt/>

Sydhagen, J. (2021, 21 december). Kommunen skjuter på avtal med Olinsgymnasiet. *Skarborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/12/21/kommunen-skjuter-pa-avtal-med-olinsgymnasiet/>

Sydhagen, J. (2021, 23 december). RWS söker lösning för skoletablering: Vi har varit tillmötesgående. *Skarborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2021/12/23/rws-soker-losning-for-skoletablering-vi-har-varit-tillmotesgaende/>

Wass, M. (2019, 2 juli). Nej till friskola i Tibro. *Skarborgs Allehanda*. <https://www.sla.se/2019/07/12/nej-till-friskola-i-tibro/>

Bilaga – Intervjuguide

Tema 1 – Processen, hantering och åsikter om etableringen

När fick ni reda på friskolans intresse för att etableras? Hur har kontakten med friskolan sett ut under ärendets gång?

Vad är er åsikt om etableringen? Vad är de andra partiernas åsikter i frågan?

Hur togs yttrandet fram? Hur gick diskussionen i nämnden när ni skulle besluta om yttrandet?

Varför valde ni att överklaga/inte överklaga?

Varför har inte friskolan startat sin verksamhet än? Hur hanterar ni ärendet i nuläget? Hur stor är den politiska viljan att få till stånd en etablering? Hur hanteras frågan om lokaler? Hur är relationen till friskolan?

Vilka andra vägar har ni tagit för att hantera situationen eller påverka ärendets utfall?

Finns det något mer om detta ärende som jag borde veta om? Finns det någon person jag borde prata med eller någon central händelse jag borde titta närmare på?

Tema 2 - Resonemang om det kommunala självstyret

Vad kände du kring Skolinspektionens beslut? Hur resonerar du kring deras beslut i termer av det kommunala självstyret?

Hur ser du på utformningen av tillståndsprövningen?