



Meddelad i Stockholm

KLAGANDE

Borås Stad
501 80 Borås

MOTPART

1. Föreningen

Ombud:

2. Skolinspektionen
Box 23069
104 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 7 juni 2017
i mål nr 24009-16

SAKEN

Godkännande som huvudman enligt skollagen

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Borås Stad (kommunen) yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom, ska avslå föreningens ansökan om att bli godkänd som huvudman för förskoleklass, grundskola årskurs 1–9 och fritidshem i kommunen. Kommunen anför bl.a. följande.

Effekterna av den aktuella friskoleetableringen är påtagligt negativa för eleverna och för den del av skolväsendet som anordnas av kommunen. Enligt kommunens styrdokument ”Program för ett integrerat samhälle” ska varje kommunal skola verka för en särprägel som lockar elever från hela kommunen att välja den skolan. Därigenom får skolorna naturligt en kulturell mångfald. Det finns inget som tyder på att den i målet aktuella skolan inte skulle vara öppen för alla. Utifrån föreningens stadgar och marknadsföring är det däremot tydligt att avsikten är att rikta den tänkta skolverksamheten mot barn till muslimska föräldrar. Etableringen är alltså inte förenlig med kommunens arbete för ett integrerat samhälle.

Eftersom det inte är känt var föreningen tänker etablera sig kan inte mer konkreta omständigheter anges om hur en etablering t.ex. påverkar en viss del av kommunen eller viss skolenhet. De omständigheter kommunen åberopat ska därför anses vara tillräckligt konkreta för att påvisa påtagliga negativa följder. Vidare påverkar föräldrars utbildningsbakgrund elevers prestationer i skolan och vid en jämförelse med kommunala skolor framgår att föräldrar till barn i fristående skolor har högre utbildningsbakgrund. Det finns därmed anledning att anta att en etablering av en fristående skola medför att segregationen mellan skolor ökar. Den effekten är långvarig, i vart fall längre än fem år.

Föreningen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Av det styrdokument kommunen hänvisar till framgår att det avser kommunala

skolor. Dokumentet borde därför inte vara relevant för skolor med privat huvudman. Vidare framgår inte om och i så fall på vilka grunder kommunen anser att den planerade skolan inte skulle verka för en särprägel som lockar elever från hela kommunen att välja skolan. En profilering som islamisk skola innebär inte att skolan enbart tilltalar en homogen grupp människor med samma bakgrund. I föreningens skolor i Göteborg finns elever med bakgrund från 20 länder i tre världsdelar och med 16 olika modersmål. Det är sannolikt att samma diversifiering av bakgrunder och etniciteter skulle uppkomma även i Borås. Att eleverna delar samma religion kan knappast anses som en negativ faktor i sig. Elevens trosuppfattning är inte en förutsättning för att antas till skolan.

Kommunens antagande att skolor med privat huvudman tilltalar individer utan socioekonomisk utsatthet kan inte appliceras på föreningens skolverksamhet. Föreningens etablering i Borås kommer i stället att främja integrationen genom att möjliggöra för elever att förbättra sina studieresultat. Många av de föräldrar som visat intresse för den planerade skolan bor i socioekonomiskt utsatta områden. Vidare finns redan en kristen friskola etablerad i kommunen. Det indikerar att ett godkännande av en skola med islamsk profilering är påkallat för att säkerställa integration och delaktighet för alla invånare i kommunen.

Skolinspektionen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Att den aktuella friskoleetableringen skulle vara oförenlig med det arbete som bedrivs i kommunen för ett integrerat samhälle utgör inte sådana påtagliga negativa följder som kan utgöra hinder för att godkännas som huvudman. Inte heller kommunens jämförelse mellan kommunala och fristående skolor när det gäller föräldrars utbildningsbakgrund och antaganden om ökad segregation vid etablering av en fristående skola utgör omständigheter som medför sådana påtagliga negativa följder.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Utgångspunkter för prövningen

Kommunen har fört fram att en etablering av föreningens skola innebär risk för ökad segregation i skolan med långsiktiga negativa pedagogiska och ekonomiska följder, och att en etablering skulle motverka kommunens integrationssatsningar. Kommunen har pekat på dels att det är fråga om en islamsk skola, dels att föräldrar till barn i fristående skolor har högre utbildningsbakgrund än föräldrar till barn i kommunala skolor.

I 1 kap. 7 § skollagen (2010:800) stadgas att viss utbildning vid fristående skolor, förskolor och fritidshem får ha konfessionell inriktning. Rätten att bedriva sådan utbildning är inte i sig en fråga i det aktuella målet.

Frågan i målet är om ett godkännande av den aktuella ansökan om huvudmannaskap innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 § skollagen).

I förarbetena till skollagen (prop. 1995/96:200 s. 48 f.) anges att med påtagliga negativa följder avses t.ex. om tillkomsten av en fristående skola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas att lägga ned en befintlig skola med följd att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. I en del fall kan inrättandet av en fristående skola leda till ökade kostnader för kommunen genom att skolverksamhet bedrivs i mindre omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. I det fall en fristående skola bildas av en kommunal skola som ska avvecklas kan överkapacitet komma att bestå på lång sikt. Det ska ankomma på lägeskommunen att påvisa att de negativa följderna är påtagliga och av bestående karaktär.

I senare förarbeten (prop. 2009/10:157 s. 21 och s. 36) anges att tyngdpunkten vid prövningen ska ligga på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet, och att prövningen också ska utgå från ett elevperspektiv. Elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i ett skolväsende med både offentliga och fristående huvudmän. För att effekterna ska anses vara påtagligt negativa ska de antas bestå på längre sikt där en period om fem år kan tjäna som riktmärke.

Kammarrättens bedömning

Det går inte att av förarbetena tydligt utläsa en avsikt hos lagstiftaren att en ansökan om godkännande som huvudman ska kunna avslås på grund av risk för ökad segregation. Ordalydelsen i 2 kap. 5 § skollagen ger emellertid utrymme för att även segregation kan beaktas. För att en ansökan om huvudmannaskap ska kunna avslås krävs att kommunen pekar på konkreta omständigheter som påvisar påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i aktuell kommun. (Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 18 december 2015 i mål nr 3421-15.)

Kommunen har fört fram bl.a. följande. En etablering av en islamsk skola är inte förenlig med kommunens arbete för ett integrerat samhälle. Kommunen har sedan tidigare bekymmer med boendesegregation och att en del av de kommunala skolorna har en låg andel elever med svensk bakgrund och omvänt. Dessa skolor har problem med låga resultat och det finns tecken på ett ökande utanförskap bland elever med utländsk bakgrund. Kommunen har också hänvisat till att Skolverket har slagit fast att den ökade segregationen och minskade likvärdigheten i skolan sänker måluppfyllelsen.

Vad först avser frågan om en etablering av den aktuella skolan skulle kunna medföra en risk för ökad segregation gör kammarrätten följande bedömning. Det har inte kommit fram annat än att föreningens skolverksamhet skulle vara öppen för alla. Av föreningens stadgar framgår emellertid att skolans syfte bl.a. är att främja uppfostran av muslimska barn, varvid särskild hänsyn ska tas till den islamiska kulturen. Det är därför sannolikt att närmast uteslutande barn från muslimska familjer skulle gå på skolan. Särskild hänsyn ska enligt stadgarna också tas till det arabiska språket. Det sagda innebär minskade möjligheter till möten mellan elever med olika trosuppfattning och olika språk, vilket i sin tur kan medföra risk för ökad segregation.

Nästa fråga är om denna risk innebär att det vid en helhetsbedömning för skolväsendet utifrån ett elevperspektiv, föreligger sådana påtagliga negativa följder på lång sikt av föreningens etablering att ansökan ska avslås.

Av utredningen i målet framgår att det vårterminen 2016 fanns 37 kommunala grundskolor i Borås kommun. Kommunen hade 2016 1 310 elever i förskoleklass och 11 476 elever i grundskolan årskurserna 1–9. Den i målet aktuella skolan avses omfatta 50 elever i förskoleklass och 450 elever i grundskolan årskurserna 1–9. Det är alltså fråga om en mindre skola i förhållande till elevunderlaget. Kommunen har anfört att det är svårt att utifrån skolans placering påvisa att etableringen skulle medföra negativa följder på lång sikt, då det ännu inte är känt var i Borås kommun skolan ska drivas. Kammarrätten har dock i sin bedömning att utgå från det underlag som finns.

I ovan nämnda förarbeten till skollagen lyfts fram att elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i skolväsendet.

Vid en helhetsbedömning anser kammarrätten att kommunen i det aktuella fallet inte förmått påvisa att risken för ökad segregation innebär sådana negativa följder på lång sikt av föreningens etablering att ansökan om huvudmannaskap ska avslås. Inte heller innebär vad kommunen fört fram om föräldrars utbildningsbakgrund, eller vad som i övrigt kommit fram i målet, att det är fråga om sådana påtagliga negativa följder att en etablering ska hindras.

Överklagandet ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, (formulär 1).

Catharina Brege
kammarrättsråd
ordförande

Lena Axelsson
kammarrättsråd
referent

Marcus Westman
tf. kammarrättsassessor

/Mikael Åberg
kammarrättsfiskal
föredragande