

Utbildningssektionen
Hanna Sällemark

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn – Promemoria från Utbildningsdepartementet

Sammanfattning

SKR tillstyrker förslaget om att Statens skolinspektion ska kunna belägga kommunala huvudmän med verksamhetsförbud (7.3), men vill understryka vikten av att noga analysera vilka konsekvenser ett sådant beslut kan innebära för elevers rätt till utbildning.

SKR tillstyrker förslaget om att i undantagsfall tillämpa statlig rättelse istället för verksamhetsförbud, i de fall det är olämpligt att stänga en kommunal skola (7.4). SKR vill dock understryka vikten av att undantagprincipen ska tillämpas när det finns en risk att elevens rätt till utbildning på ett rimligt sätt inte kan garanteras. Detta kan gälla såväl små som stora kommuner.

Förslag om att tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt (7.5) tillstyrks.

SKR tillstyrker de förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för en effektivare tillsyn och snabbare kunna rätta till allvarliga missförhållanden (förslag 8.4, 8.4.3, 8.5, 9.1), samt även föreslagen tidpunkt för införande (förslag 10).

7.1 Villkoren för tillsynen måste vara så likvärdiga som möjligt, oavsett om tillsynen riktas mot en fristående eller kommunal verksamhet

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen men vill betona att elevens rätt till en likvärdig utbildning väger tyngre än principen om lika villkor.

7.3 Skolor med kommunal eller regional huvudman bör kunna beläggas med verksamhetsförbud

Förslaget:

Promemorian föreslår en ny form av ingripande som innebär att Skolinspektionen ska ha möjlighet att belägga en skola med kommunal eller regional huvudman med verksamhetsförbud om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Denna sanktion går i dag bara att tillämpa gentemot fristående skolhuvudmän. Verksamhetsförbudet föreslås kunna gälla trots att det inte vunnit laga

kraft. Förbudet föreslås kunna hävas om huvudmannen begär det och förutsättningar för ett förbud inte längre föreligger.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget

SKR håller med om att det som en sista åtgärd måste vara möjligt att stänga även kommunala skolor när förelägganden om allvarliga missförhållanden som inte följs. Det är dock viktigt, att verksamhetsförbud tillämpas som en sista åtgärd, och att det är tydligt vilka kriterier som gäller för att sanktionen ska tillämpas.

SKR vill dock understryka vikten av att en noggrann konsekvensanalys görs inför beslut om verksamhetsförbud, där elevernas rätt till utbildning säkerställs. Detta berörs bara översiktligt i promemorian. Principen om lika villkor och likvärdighet i tillsynssystemet mellan huvudmän får inte väga tyngre än elevens rätt till utbildning i något fall. Ett verksamhetsförbud är naturligtvis en följd av att en skola har allvarliga brister i sig, som hotar rätten till utbildning för skolans elever. En stängning av en skola innebär dock att många elever omgående ska erbjudas en ny skolplacering, ibland på ett flertal olika skolor i kommunen. En elevkonsekvensanalys behöver därmed beakta såväl rumsliga som sociala och pedagogiska konsekvenser

SKR vill även understryka att det ansvar som kommunerna enligt skollagen har att erbjuda alla elever en skolplacering, är ett ansvar som inte fristående skolhuvudmän har. Beredskapen för verksamhetsförbud kan även påverkas av att många elever i en kommun behöver beredas plats i ny skola på grund av återkallade tillstånd för fristående huvudmän, något som kommunen inte har möjlighet att styra över. Till exempel behövde Göteborgs kommun under 2019 ordna skolplaceringar för 600 elever på grund av återkallade tillstånd vid två fristående skolor. SKR kan därmed konstatera att det inte bara är i små kommuner, där det kanske enbart finns en kommunal grundskola, som ett verksamhetsförbud på en kommunal skola kan få konsekvensen att eleverna står utan skolplacering.

SKR kan också konstatera att utredningens jämförelse med vilka möjligheter inspektionen för vård och omsorg (IVO) har när det gäller tillsynen av socialtjänstens respektive hälso- och sjukvårdens område inte är adekvat i sammanhanget. På socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område finns stora möjligheter för den ansvariga offentliga aktören att anlita privata utförare på entreprenad. När det gäller kommunala skolhuvudmän finns inga möjligheter att anlita enskilda huvudmän genom avtal (entreprenad) för att se till att skolplaceringar snabbt finns tillgängliga i händelse av ett verksamhetsförbud. Skollagens bestämmelser om entreprenad i 23 kap. skollagen tillåter inte detta när det gäller grundskolan och gymnasieskolan.

7.4 Det kan i vissa fall vara olämpligt att stänga en kommunal skola, och då ska statlig rättelse tillämpas istället

Förslaget:

I promemorian lyfts att i vissa fall kan konsekvenserna av att stänga en kommunal skola innebära att elevens rätt till skolgång inte kan tillgodoses. Som exempel nämns att i en kommun med bara ett fåtal skolor, kan ett verksamhetsförbud i praktiken inte genomföras utan att det drabbar eleverna ett oförsvarligt sätt. I stora kommuner med flera grundskolor är bedömningen att detta sällan kan medföra några större problem med ett verksamhetsförbud, då de redan behöver ha beredskap för att fristående skolor kan stängas. Om förutsättningar för verksamhetsförbud föreligger men ett sådan beslut bedöms som olämpligt med hänsyn till omständigheterna, ska Skolinspektionen istället kunna besluta om statlig rättelse.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget

SKR tycker att det är rimligt att införa ett undantag för verksamhetsförbud där det bedöms som olämpligt, och att istället tillämpa den nuvarande åtgärden statliga åtgärder för rättelse. SKR vill dock understryka, som nämnts ovan, att detta inte enbart behöver handla om mycket små kommuner, utan mycket väl kan gälla även större kommuner. Här behöver huvudmannens möjligheter att garantera eleverna en ny skolplacering beaktas i varje enskilt fall. Dessa kan till exempel påverkas av i vilken omfattning kommunen redan har behövt bereda elever från fristående skolor en skolplacering.

SKR anser att elevens rätt till skolgång måste vara i fokus vid konsekvensbedömning inför beslut om verksamhetsförbud, och finns risken att detta inte går att uppfylla på ett rimligt sätt så behöver undantaget tillämpas, oaktat kommunens storlek.

7.5 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt

Förslaget:

Promemorian föreslår att det tillfälliga verksamhetsförbudet tillämpas som det gör idag, med tillägget att det även kan tillämpas i situationer då det är sannolikt att skolan kommer att förläggas med ett verksamhetsförbud tills vidare.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

7.6 Något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning som grund för ingripande inom ramen för tillsynen bör inte införas för kommunala huvudmän

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet.

8.2 Det finns inte skäl att ändra det nuvarande kravet på konstaterade brister för att den mest ingripande sanktionen ska kunna tillgripas.

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen, som innebär att det även framöver kommer att krävas att missförhållandet är allvarligt för att de skarpaste sanktionerna ska kunna tillämpas.

8.4 Det bör införas en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Förslaget:

Promemorian föreslår att det blir tillåtet att ingripa snabbare, när huvudmän vid upprepade tillfällen uppvisar allvarliga missförhållanden. En sådan särskild grund för ingripande skulle kunna möjliggöra en stängning av en skola i de fall där åtgärder visserligen har åtagits, men där allvarliga missförhållanden – samma eller nya – ändå föreligger vid provningstillfället. För kommuner och regioner bör motsvarande grund kunna leda till beslut om verksamhetsförbud eller när ett sådant förbud bedöms olämpligt, statliga åtgärder för rättelse.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

8.4.3 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett ingripande på den nya grunden är sannolik

Förslaget:

Promemorian anser att det rimligt och nödvändigt att det tillfälliga förbudet ska kunna gälla även när det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud med stöd av den nya grunden för ingripande vid upprepade missförhållanden kommer att fattas.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

8.5 Det ska anges i ett föreläggande om missförhållandet bedöms vara allvarligt.

Förslaget:

Det finns i nuläget inget krav på att ange om de påtalade bristerna utgör ett allvarligt missförhållande eller inte. Tanken bakom förslaget att detta tydliggörs, är att ett allvarligt missförhållande ska konstateras vid minst två tillfällen; när föreläggandet meddelas och när beslut om återkallande/verksamhetsförbud meddelas.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

8.6 Det finns inte skäl att införa möjlighet att tillämpa det mest ingripande sanktionerna med omedelbar verkan, utan ett föregående föreläggande

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen. För de situationer där det är sannolikt att den mest ingripande sanktionen kommer att beslutas finns möjlighet att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud med omedelbar verkan om det finns risk för elevernas hälsa eller säkerhet.

8.7 Något förtydligande av att lämnade uppgifter måste vara sanningsenliga behöver inte göras

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen.

9.1 Beslut om återkallelse av godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som fattas med stöd av de nya bestämmelserna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

10 De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla vid prövning i domstol av beslut fattade före ikraftträdandet

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape,
Ordförande

Sverigedemokraterna lämnar reservation enligt bilaga 1.

Styrelsen
2020-12-18

Reservation från Sverigedemokraterna

En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet i SKR.s styrelse med hänvisning till eget yrkande om tillägg i SKR:s yttrande enligt följande (rödmarkerad text är Sverigedemokraternas förslag på tillägg i SKR.s yttrande):

Sammanfattning

SKR tillstyrker förslaget om att Statens skolinspektion ska kunna belägga kommunala huvudmän med verksamhetsförbud (7.3), men vill understryka vikten av att noga analysera vilka konsekvenser ett sådant beslut kan innebära för elevers rätt till utbildning. **Det är även av särskild vikt att möjligheten till statliga rättelser kvarstår och tillämpas innan ett verksamhetsförbud annars skulle vara aktuellt.**

SKR ser därmed inte att det endast i undantagsfall ska tillämpas statlig rättelse istället för verksamhetsförbud (7.4). SKR vill dock understryka vikten av att undantagprincipen ska tillämpas när det finns en risk att elevens rätt till utbildning på ett rimligt sätt inte kan garanteras. Detta kan gälla såväl små som stora kommuner.

Förslag om att tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt (7.5) tillstyrks.

SKR tillstyrker de förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för en effektivare tillsyn och snabbare kunna rätta till allvarliga missförhållanden (förslag 8.4, 8.4.3, 8.5, 9.1), samt även föreslagen tidpunkt för införande (förslag 10).

7.1 Villkoren för tillsynen måste vara så likvärdiga som möjligt, oavsett om tillsynen riktas mot en fristående eller kommunal verksamhet

Förbundets ställningstagande

SKR delar bedömningen men vill betona att elevens rätt till en likvärdig utbildning väger tyngre än principen om lika villkor. **Villkoren för fristående verksamhet bör ses över och möjligheten till statliga rättelser för friskolor bör särskilt undersökas.**

7.3 Skolor med kommunal eller regional huvudman bör kunna beläggas med verksamhetsförbud

Förslaget:

Promemorian föreslår en ny form av ingripande som innebär att Skolinspektionen ska ha möjlighet att belägga en skola med kommunal eller regional huvudman med

verksamhetsförbud om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Denna sanktion går i dag bara att tillämpa gentemot fristående skolhuvudmän. Verksamhetsförbudet föreslås kunna gälla trots att det inte vunnit laga kraft. Förbudet föreslås kunna hävas om huvudmannen begär det och förutsättningar för ett förbud inte längre föreligger.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget

SKR håller med om att det som en sista åtgärd måste vara möjligt att stänga även kommunala skolor när förelägganden om allvarliga missförhållanden som inte följs. Det är dock viktigt, att verksamhetsförbud tillämpas som en sista åtgärd, och att det är tydligt vilka kriterier som gäller för att sanktionen ska tillämpas.

SKR vill dock understryka vikten av att en noggrann konsekvensanalys görs inför beslut om verksamhetsförbud, där elevernas rätt till utbildning säkerställs. Detta berörs bara översiktligt i promemorian. Principen om lika villkor och likvärdighet i tillsynssystemet mellan huvudmän får inte väga tyngre än elevens rätt till utbildning i något fall. Ett verksamhetsförbud är naturligtvis en följd av att en skola har allvarliga brister i sig, som hotar rätten till utbildning för skolans elever. En stängning av en skola innebär dock att många elever omgående ska erbjudas en ny skolplacering, ibland på ett flertal olika skolor i kommunen. En elevkonsekvensanalys behöver därmed beakta såväl rumsliga som sociala och pedagogiska konsekvenser.

Det finns en rimlighet i att en statlig rättelse tillämpas innan ett beslut om verksamhetsförbud träder i kraft. SKR ser därmed att verksamhetsförbud inte är ett verktyg som bör ersätta dagens möjligheter, utan bör utgöra en kompletterande åtgärd. Statliga rättelser bör, liksom vid verksamhetsförbud, förutsätta att huvudmannen inte följt ett föreläggande.

SKR vill även understryka att det ansvar som kommunerna enligt skollagen har att erbjuda alla elever en skolplacering, är ett ansvar som inte fristående skolhuvudmän har. Beredskapen för verksamhetsförbud kan även påverkas av att många elever i en kommun behöver beredas plats i ny skola på grund av återkallade tillstånd för fristående huvudmän, något som kommunen inte har möjlighet att styra över. **Om möjligheten till en statlig rättelse kvarstår minskar detta även behovet av kommunernas beredskap.** Till exempel behövde Göteborgs kommun under 2019 ordna skolplaceringar för 600 elever på grund av återkallade tillstånd vid två fristående skolor. SKR kan därmed konstatera att det inte bara är i små kommuner, där det kanske enbart finns en kommunal grundskola, som ett verksamhetsförbud på en kommunal skola kan få konsekvensen att eleverna står utan skolplacering.

SKR kan också konstatera att utredningens jämförelse med vilka möjligheter inspektionen för vård och omsorg (IVO) har när det gäller tillsynen av socialtjänstens respektive hälso- och sjukvårdens område inte är adekvat i sammanhanget. På

socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område finns stora möjligheter för den ansvariga offentliga aktören att anlita privata utförare på entreprenad. När det gäller kommunala skolhuvudmän finns inga möjligheter att anlita enskilda huvudmän genom avtal (entreprenad) för att se till att skolplaceringar snabbt finns tillgängliga i händelse av ett verksamhetsförbud. Skollagens bestämmelser om entreprenad i 23 kap. skollagen tillåter inte detta när det gäller grundskolan och gymnasieskolan.

7.4 Det kan i vissa fall vara olämpligt att stänga en kommunal skola, och då ska statlig rättelse tillämpas istället

Förslaget:

I promemorian lyfts att i vissa fall kan konsekvenserna av att stänga en kommunal skola innebära att elevens rätt till skolgång inte kan tillgodoses. Som exempel nämns att i en kommun med bara ett fåtal skolor, kan ett verksamhetsförbud i praktiken inte genomföras utan att det drabbar eleverna ett oförsvarligt sätt. I stora kommuner med flera grundskolor är bedömningen att detta sällan kan medföra några större problem med ett verksamhetsförbud, då de redan behöver ha beredskap för att fristående skolor kan stängas. Om förutsättningar för verksamhetsförbud föreligger men ett sådan beslut bedöms som olämpligt med hänsyn till omständigheterna, ska Skolinspektionen istället kunna besluta om statlig rättelse.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget

SKR anser att statlig rättelse ska kvarstå som ett verktyg. Huvudmannens möjligheter att garantera eleverna en ny skolplacering **måste** beaktas i varje enskilt fall. Dessa kan till exempel påverkas av i vilken omfattning kommunen redan har behövt bereda elever från fristående skolor en skolplacering.

SKR anser att elevens rätt till skolgång måste vara i fokus vid konsekvensbedömning inför beslut om verksamhetsförbud, och finns risken att detta inte går att uppfylla på ett rimligt sätt så behöver undantaget tillämpas, oaktat kommunens storlek. **En fortsatt möjlighet till en statlig rättelse ökar möjligheten till att säkra elevernas rätt till utbildning och skolgång.**

7.5 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt

Förslaget:

Promemorian föreslår att det tillfälliga verksamhetsförbudet tillämpas som det gör idag, med tillägget att det även kan tillämpas i situationer då det är sannolikt att skolan kommer att förläggas med ett verksamhetsförbud tills vidare.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.

8.4 Det bör införas en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Förslaget:

Promemorian föreslår att det blir tillåtet att ingripa snabbare, när huvudmän vid upprepade tillfällen uppvisar allvarliga missförhållanden. En sådan särskild grund för ingripande skulle kunna möjliggöra en stängning av en skola i de fall där åtgärder visserligen har åtagits, men där allvarliga missförhållanden – samma eller nya – ändå föreligger vid prövningstillfället. För kommuner och regioner bör motsvarande grund kunna leda till beslut om verksamhetsförbud, **förutsatt att man vidtagit åtgärder i form av statliga rättelser.**

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslaget.