



Datum
2020-10-02
Vår referens
Karin Boeryd
Förvaltningsjurist
karin.boeryd@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn GRF-2020-26982

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden möjlighet att yttra sig över en remiss från Utbildningsdepartementet avseende promemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703/GV). Grundskoleförvaltningen lämnar synpunkter och kommentarer på utredningens förslag.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Promemoria till remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn
- G-tjänsteskrivelse GRNAU 201009 En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703/GV)
- Förslag till Yttrande GRN 201020 Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703/GV)

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2020-10-09

Grundskolenämnden 2020-10-20

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund

Utbildningsdepartementet har haft i uppdrag att utreda hur gällande bestämmelser kan ändras för att öka möjligheterna för Statens skolinspektion (Skolinspektionen) att stänga

skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala. Promemorian (U2020/04703/GV) lämnar förslag utifrån uppdraget. Utgångspunkterna för de överväganden som gjorts har varit att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän och att Skolinspektionen ska ha så effektiva och tydliga verktyg som möjligt för tillsyn.

Förslagen innebär bland annat att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Vidare ges förslag som har för avsikt att förbättra möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande genom att en ny grund för återkallelse av bland annat godkännande respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse införs. De beslut som fattas med stöd av de föreslagna nya bestämmelserna föreslås få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Grundskoleförvaltningens synpunkter

Nedan följer grundskoleförvaltningens kommentarer och synpunkter på utredningens förslag utifrån promemorians avsnitt. Endast de avsnitt som berör grundskolenämndens ansvarsområden och där grundskoleförvaltningen har synpunkter eller kommentarer behandlas.

7.3 Även kommunala skolor bör kunna stängas

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region, kunna förbjuda huvudmannen att tills vidare driva verksamheten vidare, om ett föreläggande inte har följts, och missförhållandet är allvarligt. Skolinspektionen ska få besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. Ett beslut om verksamhetsförbud ska kunna upphävas om huvudmannen begär det och det inte längre finns förutsättningar för ett sådant förbud.

Inledningsvis konstaterar grundskoleförvaltningen att utredningens förslag innebär en åtgärd av mycket ingripande karaktär. Det noteras även att möjligheten att besluta om rättelse har funnits i knappt två år och, utifrån uppgifter i utredningen, endast har tillämpats en gång. Avsaknaden av praxis och konsekvenser av befintlig lagstiftning medför därför enligt grundskoleförvaltningen att det är svårt att uttala sig huruvida behov finns av att ersätta befintlig reglering.

Vidare efterfrågar grundskoleförvaltningen förtydliganden avseende hur bestämmelsen om verksamhetsförbud ska användas i förhållande till befintlig sanktion när förelägganden förenas med vite. Enligt 26 kap. 27 § skollagen ska Skolinspektionen förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Ett föreläggande som förenas med vite är således också en ingripande sanktion som signalerar att huvudmannen måste vidta kraftiga åtgärder. Grundskoleförvaltningen efterfrågar ställningstaganden kring vilka avvägningar Skolinspektionen ska göra inför valet av sanktion samt i vilka situationer bara den ena ska användas och när de kan användas tillsammans.

Grundskoleförvaltningen är även av uppfattningen att en tydligare definition av vad som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden behövs (se avsnitt 8.2 och 8.5).

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning att ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas och tillstyrker förslaget att möjligheten att begära att beslutet upphävs ska tillfalla kommunen.

7.4 Det kan i vissa fall vara olämpligt att stänga en kommunal skola

Utredningen föreslår att om förutsättningar för ett verksamhetsförbud föreligger, men ett sådant beslut med hänsyn till omständigheterna är olämpligt ska Skolinspektionen i stället kunna besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Utredningen konstaterar att en förutsättning för att en ordning med verksamhetsförbud ska vara möjlig är att rätten till utbildning kan tillgodoses genom att de elever som går på en skola som träffas av ett verksamhetsförbud har möjlighet att byta till en annan skola. I till exempel en liten kommun med bara ett fåtal kommunala skolor kan det därför vara olämpligt med ett verksamhetsförbud, eftersom det i praktiken inte går att genomföra utan att det drabbar eleverna på ett oförsvärligt sätt. Det kan även tänkas att en något större kommun kan ha samlat en mycket stor andel av eleverna i en skola. Ett verksamhetsförbud kan således i vissa fall framstå som svårt att rättfärdiga vid en proportionalitetsbedömning varför beslut om att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse istället ska kunna fattas.

Grundskoleförvaltningen vill i denna del påtala följande. Även större kommuner skulle vid beslut om verksamhetsförbud kunna komma att påverkas på ett olämpligt sätt. Detta då större kommuner som regel ansvarar för ett högre elevantal. Vid vilken tidpunkt under ett läsår ett beslut om stängning fattas samt storleken på den skola som stängs kommer att påverka även stora kommuners möjligheter att tillgodose berörda elevers rätt till utbildning. Det går därför inte att utgå från att en kommun endast med utgångspunkt i dess storlek har kapacitet att med enkelhet få fram skolplatser, lämpliga lokaler och personal.

8.3 Möjligheterna att komma åt bristerna i huvudmannens ansvarstagande behöver förbättras

Utredningen beskriver att skoltillsynen behöver bli mer effektiv och att det finns behov av att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande. Bland annat anges att det finns svårigheter med att utgå från en lösning som bygger på förelägganden riktade mot huvudmannskapet och att dessa ofta tar sikte på att huvudmannen ska följa skollagens bestämmelser. Som exempel ges ett beslut som fattats av Skolinspektionen med föreläggande som förenats med vite där huvudmannen ålades att uppfylla skollagens krav vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att Skolinspektionens beslut inte uppfyllde kraven om tydlighet.

Det ankommer på Skolinspektionen att utfärda beslut som är så preciserade att huvudmännen

kan följa dem. Detta måste enligt grundskoleförvaltningen vara ett krav oavsett om föreläggandet förenas med vite eller om beslut skulle fattas enligt föreslagna bestämmelser om verksamhetsförbud. Grundskoleförvaltningen anser att det behöver förtydligas huruvida utredningens avsikt är att ge Skolinspektionen verktyg som möjliggör att fatta beslut om verksamhetsförbud utan krav på sådan tydlighet och precision som Högsta förvaltningsdomstolen fastställt i praxis avseende vitesförelägganden. Grundskoleförvaltningen ställer även sig tveksam till om ett sådant förfarande kan betraktas som rättssäkert och om en sådan lösning hade resulterat i effektivitetsvinster på sikt.

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

Utredningen föreslår att en ny grund för återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse införs. Den nya grunden innebär att ett sådant ingripande kan aktualiseras inom två år från ett föreläggande som har gällt ett allvarligt missförhållande, även om föreläggandet har följts, om två ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Den ena förutsättningen är att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, den andra är att ett allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Utredningen bedömer att nuvarande reglering inte anses uppfylla det behov som finns av att snabbt kunna ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar. En sådan särskild grund för ingripande anges kunna möjliggöra för tillsynsmyndigheten att åstadkomma en stängning av en skola i de fall då ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men där ett allvarligt missförhållande – samma som tidigare eller ett nytt – ändå föreligger vid provningstillfället eller uppstår inom en viss tid från föreläggandet.

Grundskoleförvaltningen är av uppfattningen att en huvudman inte ska kunna sätta i system att endast åtgärda brister som uppdagas vid tillsyn för att därefter brista i andra avseenden. Att en skola trots att den följt ett föreläggande ändå kommer att kunna försees med ett verksamhetsförbud är dock mycket ingripande. Grundskoleförvaltningen efterfrågar därför en tydligare definition av vad som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden (se avsnitt 8.2 och 8.5). Grundskoleförvaltningen ifrågasätter även att Skolinspektionen ska kunna beakta samtliga konstaterade brister som förekommit hos en huvudman bakåt i tiden, trots att bristerna vid den uppföljande provningen varit åtgärdade. En bortre tidsgräns bör anges. Grundskoleförvaltningen ställer sig även tveksam till om ett sådant förfarande kan betraktas som rättssäkert.

Även vad gäller förslaget om ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden väcks frågor om hur förslaget förhåller sig till redan befintliga sanktioner som kan användas vid tillsyn (se avsnitt 7.3).

8.2 Ett allvarligt missförhållande bör även framöver vara en förutsättning för den mest ingripande sanktionen

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

Utredningen föreslår att om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet, bland annat för att skapa en ökad tydlighet för huvudmannen om vad som kan bli följden av fortsatta missförhållanden. I utredningen anges att vad som är ett allvarligt missförhållande inte definieras i lag eller förarbeten och att hjälp vid tolkning får inhämtas från tidigare tillämpning.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget. Grundskoleförvaltningen anser dock att en tydligare definition av vilka brister som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden behövs. Detta hade även kunnat tydliggöra skiljelinjen mellan de olika sanktionerna.

9. Domstolsprövning – en garanti för ett rättsäkert förfarande

Utredningen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra de processuella förutsättningar som gäller i syfte att effektivisera skoltillsynen. Utredningen föreslår att beslut om bland annat verksamhetsförbud tills vidare eller statliga åtgärder för rättelse ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att möjligheten till inhibition inte ska begränsas.

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

11.6.3 Konsekvenser - Kommuner och regioner som skolhuvudmän

Utredningen bedömer att förslagen i promemorian inte medför några nya eller ökade kostnader för kommunerna som behöver finansieras särskilt.

I motsats till utredningen bedömer grundskoleförvaltningen att ett beslut om verksamhetsförbud skulle innebära kostnader för kommunen. Detta skulle exempelvis kunna avse framskaffande av undervisningslokaler och kostnader för transporter (se resonemang i avsnitt 7.4).

Ansvariga

Laila Herner Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Anders Malmquist Förvaltningschef