



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-11-06

Vår referens

Per Gunnar Rosengren
Utvecklingssekreterare
pergunnar.rosengren@malmö.se

Remiss angående departementspromemoria från Utbildningsdepartementet - En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet GYVF-2024-4523

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över departementspromemorian – En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet (U2024/02201). Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen föreslår gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att anse att det finns ett stort värde i att det lämnas ett förslag till ett sammanhållet regelverk för att hantera krigs- och krissituationer. Vidare möjliggör det för alla huvudmän att ta sitt ansvar och som även tar hänsyn till andra krissituationer än sådana som uppstår i samband med krig. Förvaltningen föreslår dock vidare att nämnden ska anse att flera av förslagen behöver förtydligas ytterligare samt att konsekvensutredningen inte tar hänsyn till kostnaderna för det ökade ansvar som förslagen innebär för kommunen.

Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och överlämnar detsamma till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Remiss angående remiss Utbildningsdepartementet - En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet
- Remiss av promemorian En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet
- Promemoria En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2024-11-22 Remiss angående departementspromemoria från Utbildningsdepartementet - En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet



- Förslag till yttrande av Remiss angående departementspromemoria från Utbildningsdepartementet - En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2024-11-13

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2024-11-22

Beslutet skickas till

Stadskontoret

Ärendet

Departementspromemorians förslag i korthet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över departementspromemorian – En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet (U2024/02201). Promemorian innehåller förslag för att modernisera författningsregleringen av verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. I promemorian finns även förslag till reglering vid allvarliga störningar av lokal art. Det är ett nytt begrepp i krishantering som kan handla om situationer som jordskred, problem med energiförsörjning med mera, det vill säga krissituationer som inte uppfyller kriterierna för en fredstida krissituation men ändå påverkar huvudmäns möjligheter att bedriva undervisning i lokalerna.

Förslagen i promemorian syftar i huvudsak till att möjliggöra för skolhuvudmän att under fredstida krissituationer eller höjd beredskap fortsätta att bedriva skolverksamhet, bland annat genom att göra avvikelser från ordinarie föreskrifter och övergå till fjärr- eller distansundervisning.

De nu gällande förordningarna inom området är förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara med mera från 1991 och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara och omfattar inte enskilda huvudmän och tar bara sikte på krig och krigsfara. Flera av bestämmelserna från de gällande förordningarna överförs till den nya förordningen som föreslås förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, men i ett omarbetat utförande. Förordningen ersätter de två nu gällande förordningarna på området och ska tillämpas vid en fredstida krissituation eller när regeringen har beslutat att det råder höjd beredskap. Bestämmelserna ska kunna tillämpas av alla huvudmän som är verksamma inom skolområdet dvs. kommuner, regioner, staten och enskilda.

Det föreslås även ändringar i skollagen (2010:800) som möjliggör författningsreglering av samtliga huvudmäns uppgifter och ansvar vid fredstida krissituationer och höjd



beredskap. Bland annat införs en möjlighet att vid fredstida krissituationer att tillfälligt stänga verksamheter på skolområdet och en bestämmelse som rör planläggning av skolverksamheten inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med anledning av att relevanta bestämmelser i lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid överförs till skollagen föreslår utredningen att den lagen ska upphävas.

Förslagen till ny reglering

Departementspromemorian innehåller förslag till en ny och moderniserad reglering.

En ny förordning för verksamheter på skolområdet vid krissituationer och höjd beredskap

I promemorian anges att en ny förordning för fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ersätta nuvarande bestämmelser. Förordningen ska kunna tillämpas av alla huvudmän inom skolområdet vid höjd beredskap och inte endast vid krig och krigsfara. Det innebär att till exempel varje kommun kan tillämpa bestämmelserna om de konstaterat att regeringen slagits ut och inte har förmåga att förklara att Sverige är i krig. Förordningen ska även kunna tillämpas vid fredstida krissituationer som kan vara händelser som hotar många människor, innebär en allvarlig störning och som hotar viktiga samhällsfunktioner.

Höjd beredskap och särskilt om enskilda huvudmäns ansvar

I kapitel 7 i promemorian anges att även enskilda huvudmän ska omfattas av bestämmelser vid höjd beredskap. Förslagen bygger på att den som bedriver en verksamhet också är ansvarig för densamma vid en samhällsstörning, i en fredstida krissituation och vid höjd beredskap. Regleringen anger att enskilda huvudmän har i princip samma ansvar som kommunala huvudmän, att verksamheten kan fortsätta som under normala förhållanden, anses också vara det bästa alternativet utifrån en barnrättsanalys

I kapitlet anges vidare att barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet ska erbjudas omsorg. Bestämmelsen finns i den numera upphävda förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta (2020:115). Under höjd beredskap kommer många vårdnadshavare att få tjänstgöra under obekväma tider och under nattetid. Här införs även en bestämmelse som anger att vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet ska anmäla detta till huvudmannen.

I förordningen om skolväsendet under krig och vid krigsfara finns en bestämmelse om att kommunen där skolpliktiga barn vistas ska ansvara för att de får utbildning. Normalt är det hemkommunen som är ansvarig men under höjd beredskap är det vistelsekommunen som blir ansvarig. Denna bestämmelse ändras nu till att även en



enskild huvudman kan vara ansvarig. Vidare finns idag en bestämmelse om att avvikelser från föreskrifterna kan göras med avseende på hur undervisningen förläggs och att skolmältider och skolskjuts kan anpassas efter detta. Utredningen föreslår nu att även huvudmän för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska kunna anpassa tiderna för utbildningens förläggande. Det finns dock inga förslag om att erbjuda skolmältider eller elevresor för huvudmän för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Bland utredningens förslag läggs också till en bestämmelse som innebär att fjärr- och distansundervisning kan användas vid höjd beredskap för att minska risken för att verksamheten ska behöva stänga och för att öka flexibiliteten. Utredningen påpekar att den bestämmelse som infördes under pandemin gällande distansundervisning (22 kap. 4 § skollagen) kvarstår, dvs. att för en elev i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning ska den garanterade undervisningstiden, efter att eleven har återgått till ordinarie undervisning, motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella utbildningen under den kvarvarande skoltiden.

Idag gäller att fjärrundervisning inte får användas för mer än 50 procent av undervisningstiden i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får distansundervisning användas som särskilt stöd inom en utbildning och i vissa fall för en hel utbildning. Nu föreslås att en huvudman inte behöver ansöka och godkännas av Skolinspektionen för att kunna bedriva distansundervisning.

Utredningen föreslår vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska fastställa vilka utbildningar som är att betrakta som samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det som anges som exempel är vård- och omsorgsutbildning inom gymnasial utbildning. Det finns även andra områden som MSB idag har identifierat som gäller ekonomisk säkerhet, energisäkerhet, finansiella tjänster med mera.

Utredningen lämnar även förslag om att kommunen vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ges ett samordningsansvar för kommunikation med och information till samtliga huvudmän som bedriver verksamhet på skolområdet. Varje verksamhet, som det uttrycks i promemorian, ska ha en egen plan. Det innebär att även enskilda huvudmän omfattas av detta krav men att kommunerna åläggs ett ansvar för att beakta de elever som går i fristående skolor. Krisplanen ska tas fram i enlighet med riktlinjer som Skolverket och respektive länsstyrelse ska få i uppdrag att ta fram.



Kommunerna kommer att få ett samordningsansvar inom sitt område för kommunikation och information beträffande verksamheter på skolområdet. Under pandemin upplevde enskilda huvudmän att de glömdes bort i kommunikationen. Nu föreslås att eftersom kommunerna har ett ansvar för att barn och unga erbjuds föreskriven utbildning ska samordningsansvaret också ankomma på kommunerna. Bestämmelsen ska inte innebära att kommunerna tar över andra aktörers ansvar.

I förordningen om skolväsendet under krig och krigsfara finns en bestämmelse om att resurser ska kunna tas från kommunens gymnasieskola och vuxenutbildning. Den bestämmelsen ska upphävas.

Fredstida krissituationer

Den begränsade reglering som finns på skolans område vid fredstida krissituationer har i princip behövt hanteras inom det ordinarie regelverket för skolan. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visat att den lagstiftning som fanns på plats inte svarade mot de behov av åtgärder som uppkom. Bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen bedömdes inte heller ge stöd för möjligheten att kunna stänga förskolor, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet på skolområdet. Då behovet av att kunna stänga verksamheterna bedömdes vara akut togs en ny lag fram under stor tidspress. För att undvika att hamna i en liknande situation på nytt är det nödvändigt att det finns reglering på plats innan en kris uppstår enligt promemorian. Därför anges i promemorian att det är viktigt att det finns en god författningsberedskap eftersom det ökar barns och ungas möjligheter att tillförsäkras sin rätt till utbildning.

I avsnittet om fredstida krissituationer återfinns motsvarande bestämmelser som ska gälla för krissituationer och höjd beredskap. Bland annat gäller det behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, att kommunen ska se till att alla skolpliktiga barn får föreskriven utbildning, möjlighet att avvika från föreskrifter även vid fredstida krissituationer och möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning. Däremot behöver huvudmannen dokumentera och anmäla till Skolinspektionen hur och i vilken omfattning fjärr- och distansundervisning har använts. Även vid dessa situationer ska det finnas lokala krisplaner och kommunerna får ett samordningsansvar.

Allvarliga störningar av lokal art

Enligt utredningen bör det införas ett nytt begrepp i skollagen som kallas allvarliga störningar av lokal art som är tillämplig på situationer under fredstida krissituationer men som ändå påverkar skolhuvudmäns möjlighet att bedriva undervisning i lokalerna. Det kan handla om jordskred, allvarliga skogsbränder, skolskjutningar och störningar i energisystemet. Vid sådana tillfällen ska det vara möjligt att övergå till fjärr- och distansundervisning. Sådana beslut ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen.



Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att det finns ett stort värde i att det lämnas ett förslag till ett sammanhållet regelverk för att hantera krigs- och krissituationer som möjliggör för alla huvudmän att ta sitt ansvar och som tar hänsyn till även andra krissituationer än sådana som uppstår i samband med krig. Nämnden anser dock att flera av förslagen behöver förtydligas ytterligare samt att konsekvensutredningen inte tar hänsyn till kostnaderna för det ökade ansvar som förslagen innebär för kommunen.

I promemorian föreslås att (avsnitt 7.2) vårdnadshavare ska anmäla behov av omsorg till huvudmannen för vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet. Nämnden är positiv till förslaget men anser att det bör förtydligas när detta ska anmälas och om det avser alla vårdnadshavare för elever under 18 år, till exempel vårdnadshavare för elever i gymnasieskolan.

Nämnden är positiv till att avvikelser (avsnitt 7.3) angående utbildningens förläggande kan göras även för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt att det blir enklare att övergå till fjärr- och distansundervisning.

När det gäller förslaget om att utbildning ska prioriteras inom ett antal områden, och att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i uppdrag att avgöra vilka utbildningar som ska prioriteras (avsnitt 7.4) är nämnden positiv till det. Nämnden vill dock understryka betydelsen av framförhållning. Prioriteringen behöver påbörjas innan en kris inträffar för att säkerställa att behovet av exempelvis ändamålsenliga lokaler, utrustning och personal ombesörjs i arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt kontinuitetshantering.

I avsnitt 7.5 föreslås att samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid höjd beredskap samt att krisplanen ska tas fram i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen. Nämnden tillstyrker förslaget. I detta sammanhang anser dock nämnden att det är oklart vad som avses på sidan 59 med skrivningen att ”kommunerna har ett ansvar för att i sina krisplaner även beakta de elever som går i fristående skolor.” Det behöver bli tydligt om eleverna i fristående skolor ska innefattas i kommunens krisplan eller ej med hänsyn till utredningens förslag att enskilda huvudmän också kan vara ansvariga för utbildningen under höjd beredskap.

För övrigt anser nämnden att det saknas tydliga regler för vad som ska gälla när en enskild huvudman förlorar sitt tillstånd eller beslutar att avsluta sin verksamhet och eleverna ska byta huvudman eller få sin fortsatta utbildning av en offentlig huvudman. Det bör införas regler om till exempel hur betygskatalog och övrig elevdokumentation ska överföras till elevernas nya huvudman och skola då en enskild huvudman förlorar sitt tillstånd eller beslutar att lägga ner sin verksamhet.



I avsnitt 7.6 föreslås att kommunerna ska få ett samordningsansvar före, under och efter en kris. Nämnden är positiv till förslaget men det behöver konkretiseras gällande hur långt kommunens ansvar sträcker sig till exempel mot andra skolhuvudmän. Det är viktigt inte minst för att göra bedömningar avseende ekonomiska konsekvenser och behov av personal.

De ekonomiska konsekvenserna för samordningsansvaret behöver ytterligare utredas. I konsekvensbeskrivningen på sidan 86 görs bedömningen att samordningsansvaret endast kommer att medföra begränsade kostnader för kommunerna. Bedömningen görs utifrån konstaterandet att kommunerna redan har ett samordningsansvar utifrån lagen om (2006:544) kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den lagen har dock inte som utgångspunkt att ett stort antal fristående huvudmän ska samordnas. Enligt finansieringsprincipen ska inte kommuner och regioner åläggas nya uppgifter utan statlig finansiering.

Kostnaderna för detta ökade ansvar har inte utretts i promemorians konsekvensutredning. Nämnden anser att de befintliga uppgifterna vid krishantering utvidgas i och med förslagen i promemorian, att kommunernas kostnader därmed ökar och att statlig finansiering därför ska skjutas till.

Nämnden är positiv till att begreppet allvarlig störning av lokal art införs eftersom den ger huvudmannen möjlighet att vara flexibel och ha mandat för att agera när så krävs.

Ansvariga

Elena Zukauskaite Avdelningschef

Anneli Schwartz Förvaltningschef