



Datum
2020-11-20
Adress
Lugna gatan 82
Diarienummer
FSKF-2020-18728

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Yttrande över Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn STK-2020-1245

Förskolenämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

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

Yttrande

Förskolenämndens synpunkter på särskilda avsnitt i utredningen

Avsnitt 7.3 - Även kommunala skolor bör kunna stängas

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

Förskolenämnden bedömer att även större kommuner vid beslut om verksamhetsförbud skulle kunna komma att påverkas på ett olämpligt sätt. Detta då större kommuner som regel ansvarar för ett högre barnantal än mindre kommuner, samt då förskolorna ofta är fullbelagda i storstäderna och det därför tar tid att hitta såväl kort- som långsiktiga lösningar för att säkerställa barnens rätt till utbildning. Vid vilken tidpunkt under ett år ett beslut om stängning fattas, samt storleken på den förskola som stängs, kommer att påverka även stora kommuners möjligheter att tillgodose berörda barns 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 förskoleplatser, lämpliga lokaler och personal. Förskolenämnden menar att det även kan finnas särskilda skäl som behöver beaktas när man stänger en förskola. En stängning av en förskola innebär sannolikt att barngruppen och personalgruppen splittras vilket kan leda till otrygghet för barnen. Inför ett beslut om en eventuell stängning av en förskola behöver därför även en barnkonsekvensanalys genomföras så att barnets bästa beaktas. Förskolenämnden anser därför att det behöver tydliggöras att Skolinspektionen

inför val av verktyg ska göra en bedömning utifrån förhållandena i varje enskilt fall och att berörd huvudman, oavsett kommunens storlek, ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter.

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

Förskolenämnden anser att det i denna del av utredningen inte tillräckligt tydligt framgår att förslagen även omfattar förskoleverksamhet.

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

Avsnitt 8.3 - Möjligheterna att komma åt bristerna i huvudmannens ansvarstagande behöver förbättras

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

Förskolenämnden konstaterar att det i utredningen, på sid. 81, beskrivs att det i vissa fall är svårt att meddela förelägganden som håller rättsligt. Det är exempelvis svårt att meddela ett föreläggande avseende missförhållanden som hänför sig till huvudmannaskapet.

Anledningen till detta är att huvudmannens ansvar i stor utsträckning regleras av ramlagstiftning som är allmänt hållen.

Enligt skollagen måste ett föreläggande utformas så att huvudmannen får klart för sig vilka åtgärder den ska vidta för att efterleva föreläggandet. Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett föreläggande avseende skyldigheter hänförliga till en allmänt hållen lagstiftning som inte preciseras av andra föreskrifter (såsom huvudmannens skyldighet att bedriva systematiskt kvalitetsarbete), svårligen synes kunna utformas på ett tillräckligt tydligt sätt (HFD 2020 ref. 28). Detta medför att en tillsynsmyndighet inte genom ett föreläggande vid vite kan ingripa vid allvarliga brister i form av exempelvis ett bristfälligt systematiskt kvalitetsarbete. Då sådana brister inte kan omfattas av ett föreläggande kan inte heller ett godkännande återkallas, enligt nu gällande regelverk, för det fall att bristerna i en verksamhet endast regleras av sådan allmänt hållen lagstiftning.

Förskolenämnden kan vidare notera att allmänt hållen lagstiftning i större utsträckning reglerar förskolan jämfört med den obligatoriska skolan för vilken det finns särskilda uppnåendemål. Förskolans läroplan innehåller inga mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Det finns inte heller fastställda normer eller nivåer för vilka förmågor eller kunskaper barnen ska utveckla. Det framgår inte att detta har beaktats i utredningen eller vid framtagande av lagförslagen.

I sin roll som tillsynsmyndighet bedömer förskolenämnden att utredningens förslag endast delvis förstärker möjligheterna att återkalla ett godkännande (eller ett tillerkännande av rätt till bidrag). Det är mycket otillfredsställande att utredningens förslag inte på ett mer heltäckande sätt möjliggör att ett godkännande (eller tillerkännande av rätt till bidrag) kan

återkallas vid allvarliga brister i exempelvis det systematiska kvalitetsarbetet. Det systematiska kvalitetsarbetet är avgörande för att säkerställa dels kvaliteten i verksamheten på enhetsnivå, dels ledning och styrning på huvudmannanivå. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att verksamheten genomförs utifrån de nationella målen och har inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet en åtgärdsskyldighet då brister konstateras. Huvudmannen har alltså en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet (prop. 2009/10:165 s. 304 och 306).

Förskolenämnden vill framhålla följande avseende utredningens förslag.

- För att ett godkännande ska återkallas enligt föreslagen lydelse ska ett föreläggande, avseende allvarliga missförhållanden, ha meddelats mot huvudmannen. Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan måste den lagstiftning som missförhållandena är hänförlig till vara sådan som tydligt kan preciseras i ett föreläggande. Sådant föreläggande kan alltså inte baseras på allmänt hållen lagstiftning.
- För att en återkallelse av ett godkännande ska kunna ske måste även (1) bristande vilja och förmåga hos huvudmannen ha förekommit i tiden innan förelägget, och (2) ett allvarligt missförhållande föreligga vid tiden för återkallelsebeslutet. Sådana brister och missförhållanden i tiden innan och efter förelägget synes dock kunna utgöras även av missförhållanden som regleras av en allmänt hållen lagstiftning, då de enligt regleringen inte ska kopplas till ett föreläggande.

Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan anser förskolenämnden att det bör övervägas om ytterligare utredning ska genomföras för att förtydliga hur ett föreläggande, som senare kan förenas med vite, ska kunna utformas för att uppfylla de krav som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Förskolenämnden konstaterar även att utredningens förslag innebär en åtgärd av mycket ingripande karaktär.

Förskolenämnden anser att det i denna del av utredningen inte tillräckligt tydligt framgår att förslagen även omfattar förskoleverksamhet eller kommunernas tillsyn över fristående verksamheter.

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

Förskolenämnden anser att det är positivt att det i ett föreläggande ska anges att ett missförhållande är allvarligt. I sin roll som tillsynsmyndighet hänvisar dock förskolenämnden till vad som framgår av ovan avseende att inte alla allvarliga missförhållanden i en verksamhet enligt praxis kan omfattas av ett föreläggande, vilket är otillfredsställande då ett föreläggande är en förutsättning för återkallelse.

Förskolenämnden bedömer att en tydligare definition av vilka brister som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden behövs.

Avsnitt 11.6.3 - Konsekvenser - Kommuner och regioner som skolhuvudmän

I motsats till utredningen bedömer förskolenämnden att ett beslut om verksamhetsförbud skulle innebära kostnader för kommunen. Detta skulle exempelvis kunna avse framskaffande av ändamålsenliga lokaler för utbildningen.

Förskolenämndens synpunkter på utredningen i sin helhet

Det framgår inte att utredningen har beaktat särarten i förskolan samt pedagogisk omsorg

Förskolenämnden bedömer att utredningen är bristfällig då den inte i tillräcklig utsträckning synes ha beaktat de särskilda förutsättningarna för förskola eller pedagogisk omsorg.

I utredningen hänvisas genomgående endast till ”skolan” trots att de lagförslag som framförs även omfattar förskolor och pedagogisk omsorg. Förskolan samt pedagogisk omsorg nämns endast i korta ordalag i utredningen. Det framgår inte av utredningen *om* och *hur* de särskilda förutsättningar som präglar förskolan samt pedagogisk omsorg har *beaktats* vid utformandet av *lagförslagen* i utredningen.

Förskolan är en egen skolform och är del av det svenska skolväsendet. Över en halv miljon barn i Sverige var år 2019 inskrivna i förskolan, och förskolan är alltså en mycket omfattande verksamhet. Förskolan skiljer sig från övriga skolformer inom skolväsendet. I läroplanen för förskolan anges att ”utbildningen ska utgå från en helhetssyn på barn och barnens behov, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet” (Lpfö 18, avsnitt 1). Pedagogisk omsorg är inte en utbildning inom skolväsendet, men utgör ett alternativ till förskola. I såväl förskola som pedagogisk omsorg kan det således även förekomma allvarliga brister som avser bristande omsorg. Det framgår inte att detta har beaktats i utredningen.

Då förslagen i utredningen avser förskolan samt pedagogisk omsorg är det viktigt att förslagen är lämpliga och ändamålsenliga för sådana verksamheter. Då det inte framgår att utredningen har genomförts med beaktande av förskolans och pedagogisk omsorgs särskilda förutsättningar är utredningen bristfällig. Då utredningen är bristfällig anser förskolenämnden att förslagen i utredningen ska avstyrkas.

Utredningen är inte tydlig för läsaren

Förskolenämnden anser att utredningen är bristfällig då den är otydlig. Det synliggörs inte i utredningen att förslagen även omfattar förskola samt pedagogisk omsorg. Det synliggörs inte heller i utredningen att även kommuner är tillsynsmyndighet. Detta medför att läsaren får svårigheter att förstå vilka verksamheter som utredningen omfattar. Detta är otillfredsställande då utredningen utgör ett förarbete till den föreslagna lagändringen.

Såsom angetts ovan hänvisar utredningen nästan uteslutande till ”skolan” och till ”elever”. Detta är otillfredsställande då begreppet ”skola” är snävt, och medför att läsaren riskerar att inte uppfatta att även barn och förskolan samt pedagogisk omsorg omfattas av utredningen.

Vidare hänvisar utredningen nästan uteslutande till Skolinspektionen såsom tillsynsmyndighet. Detta är otillfredsställande då kommunerna är tillsynsmyndighet för samtliga fristående förskolor, samt för samtliga enskilda huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg. I likhet med vad som anges i utredningen finns det för närvarande över 2 800 fristående förskolor i Sverige och nästan 30 procent av alla barn som går i förskola, går i en fristående förskola. Vidare kan enskilda huvudmän beviljas rätt till bidrag för att bedriva pedagogisk omsorg. Kommunerna är alltså tillsynsmyndighet för ett mycket stort antal verksamheter. Då det nästan enbart hänvisas till Skolinspektionen riskerar läsaren att inte uppfatta att även kommuner såsom tillsynsmyndighet (och de verksamheter som kommunen genomför tillsyn mot) omfattas av utredningen.

Att utredningen är otydlig medför svårigheter för ett flertal aktörer, såsom verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, tillsynsmyndigheter, samt rättsväsendet. Det är viktigt att såväl lagstiftning som förarbeten är tydliga. Av nu aktuell utredning är det mycket svårt att förstå att utredningen även omfattar förskoleverksamhet samt verksamhet i form av pedagogisk omsorg. Det är även otydligt att kommuner är tillsynsmyndigheter som omfattas av utredningen. Detta medför att de aktörer som utredningen berör riskerar att inte uppmärksamma utredningen samt de förslag som framförs däri. Vidare medför otydligheten en svårighet vid den framtida rättstillämpningen, då utredningen såsom förarbete inte kan ge tydlig vägledning vid tolkning av lagtexten.

Förskolenämnden finner att utredningen är bristfällig då den är otydlig, och avstyrker därför förslagen som framförs däri.

Ordförande

.....
Rose-Marie Carlsson
.....

Nämndsekreterare

.....
Louise Säfström
.....