

Friskolornas riksförbunds yttrande över promemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn

Förbundet har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i ovanstående promemoria och vill lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Förbundet har följande synpunkter i korthet:

- Förbundet delar utredningens uppfattning om att en likvärdig utbildning förutsätter en likvärdig tillsyn.
- Förbundet tillstyrker att även kommunala skolor ska kunna stängas genom ett verksamhetsförbud tills vidare, avsnitt 7.3
- Förbundet tillstyrker möjligheten att statliga åtgärder för rättelse även fortsättningsvis kan vidtas. Förbundet vill också påtala vikten av att en fristående huvudman ska kunna driva verksamheten vidare genom snabbspår för godkännande, avsnitt 7.4
- Förbundet tillstyrker att tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt, avsnitt 7.5
- Förbundet delar inte utredningens bedömning att det inte bör införas någon motsvarighet till ägar- och ledningsprövning för kommunala huvudmän. Förbundet anser att det är av än större vikt att en sådan införs, då majoriteten av eleverna går hos kommunala huvudmän, avsnitt 7.6
- Förbundet delar utredningens bedömning att allvarligt missförhållande även framöver bör vara en förutsättning för den mest ingripande sanktionen, avsnitt 8.2
- Förbundet tillstyrker förslaget att det bör införas en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden, avsnitt 8.4
- Förbundet tillstyrker förslaget att det ska anges i tillsynsbeslut att ett missförhållande är allvarligt, avsnitt 8.5
- Förbundet delar utredningens bedömning att ett uppsåtligt ingivande av oriktiga uppgifter kan ligga till grund för den starkaste sanktionen. Här måste dock förtydligas vems uppgifter det avser, samt bör det anges i skollagen att sanktioner kan ske, avsnitt 8.7
- Förbundet tillstyrker utredningens förslag och bedömning avseende domstolsprövning, avsnitt 9.

7. Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så likvärdiga som möjligt

Förbundet delar utredarens bedömning att kravet enligt bland annat skollagen och barnkonventionen på likvärdig utbildning medför att staten måste säkerställa att all den utbildning som ges lever upp till de krav som följer av svensk rätt. Det gäller också tillsynen över verksamheten. Genom Skolinspektionens tillsyn säkerställs skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. Villkoren för tillsynen måste således vara så likvärdiga som möjligt, oavsett om tillsynen riktas mot en fristående eller kommunal skolverksamhet.

Utredningen framför på s. 62: En likvärdig tillsyn är således en förutsättning för en likvärdig utbildning. En väl fungerande tillsyn – på så likvärdiga villkor som möjligt – är därmed också en förutsättning för att Sverige ska kunna leva upp till bland annat sina internationella åtaganden.

7.3 Även kommunala skolor bör kunna stängas

Förslag: Statens skolinspektion 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 enligt 26 kap. 10 § skollagen 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.

Förbundet tillstyrker förslaget.

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

Förslag: 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 (statliga åtgärder för rättelse).

Förbundet tillstyrker förslaget.

Förbundet vill dock peka på möjligheten för en fristående huvudman att ta över verksamheten. En sådan lösning måste i så fall ske genom det s k snabbspåret för godkännande av fristående huvudman. Förbundet önskar att den här frågan snabbtredes och att förslagen i utredningen kompletteras med en möjlighet för en

fristående skola att ta över en av Skolinspektionen stängd kommunal verksamhet. Det skulle gagna eleverna som därmed inte behöver byta skola, såvitt de själva inte önskar det.

7.5 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt

Förslag: Reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna tillämpas även i de fall det är sannolikt att ett beslut om verksamhetsförbud tills vidare kommer att fattas.

Förbundet tillstyrker förslaget.

7.6 Det bör inte införas någon motsvarighet till ägar- och ledningsprövning för kommunala huvudmän

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

Förbundet delar inte utredarens bedömning.

Det har anförts i både denna och tidigare utredningar att kommunallagen (2017:725) vilar på den principiella grunden att de förtroendevalda har ansvaret för att fatta alla beslut och att de förtroendevalda ur revisionssynpunkt är helt ansvariga för all verksamhet. Det är medborgarna som i allmänna val utkräver ansvar av de folkvalda. Någon motsvarighet för medborgarna att ställa vd och styrelsen till ansvar i aktiebolag om verksamheten inte håller en godtagbar kvalitet finns inte.

Förbundet anser dock inte att det förhållandet i sig innebär att en ägar- och ledningsprövning (eller motsvarande) inte skulle kunna göras av ledamöterna i den nämnd som ansvarar för utbildning. Medborgarna röstar på de olika partierna i kommunalvalet, varpå ledamöterna i de kommunala nämnderna tillsätts representativt efter valresultatet. Det finns förvisso ett kryssningssystem i vårt valsystem som kan innebära att en viss person väljs t.ex. till kommunfullmäktige. Men i övrigt torde en prövning av ledamöter i en nämnd inte vara omöjligt. En föreslagen ledamot som inte skulle klara kraven i en motsvarande ägar- och ledningsprövning skulle då kunna ersättas av nästa partikamrat på listan. Det torde vara lika viktigt att ledamöterna i en utbildningsnämnd har den kunskap och kompetens och vilja att fullgöra författningarnas krav, som ledningen för en fristående skola – om inte ännu mer, då antalet elever som berörs vanligen är betydligt större än för fristående huvudmän.

Det framgår också av kapitel 8 nedan i utredningen att Skolinspektionen i sin årsrapport för 2019 konstaterat att bristerna under året, på samma sätt som tidigare år, i flera fall avser problem med huvudmännens ansvarstagande när det gäller uppföljning och strategiska insatser. Många huvudmän har bedömts ha ett otillfredsställande arbete med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningen. Den tydligaste bakomliggande faktorn när Skolinspektionen ser brister är hur styrning och ledning har

genomförts. Förbundet kan konstatera att det är en mycket vanlig brist framförallt hos de kommunala huvudmännen. Det torde vara ytterligare ett skäl att införa en form av prövning av den kommunala ledningen av utbildningsverksamheten.

8. Skoltillsynen ska bli mer effektiv

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

Bedömning: Det finns inte skäl att ändra det krav som för närvarande gäller i fråga om konstaterade brister för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas. Det innebär att det för ett sådant ingripande även framöver bör krävas att missförhållandet är allvarligt.

Förbundet delar utredningens bedömning.

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

Förslag: 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.

Förbundet tillstyrker förslaget.

Utredningen förtydligar förslaget så här:

”Effekten av förslaget om en ny grund för ingripande blir således att ett vitesföreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande i de flesta fall innebär ett krav på huvudmannen att inte bara rätta de brister som anges i föreläggandet, utan också att se till att några nya allvarliga brister inte uppstår i verksamheten under en tvåårsperiod. Följden av att nya allvarliga brister uppstår kan annars bli att verksamheten måste stängas ned utan att ytterligare förelägganden har meddelats.”

Vidare:

” Att kommunala och enskilda huvudmän får motsvarande villkor innebär en förändring i förhållande till nuvarande ordning. Den nuvarande bestämmelsen om ingripande när det kan befaras att missförhållanden kommer att uppstå på nytt har endast kunnat användas mot enskilda huvudmän. Villkoren skulle därmed bli mer likvärdiga.”

Förbundet anser att förslaget därmed innebär en bättre likvärdighet samt också ökar rättssäkerheten för huvudmännen.

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

Förslag: Om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i förelägandet, bl.a. för att skapa en ökad tydlighet för huvudmannen om vad som kan bli följden av fortsatta missförhållanden.

Förbundet tillstyrker förslaget.

8.7 Osanna uppgifter kan vara skäl för ingripande

Bedömning: Skollagens bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att de uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga. Ett oriktigt uppgiftslämnande som sker medvetet eller av oaktsamhet bör kunna utgöra ett sådant allvarligt missförhållande som kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras. Något förtydligande av att lämnade uppgifter måste vara sanningsenliga bör inte göras.

Förbundet delar inte utredningens bedömning att ett förtydligande inte behövs. Vidare krävs förtydligande om vem som avses representera huvudmannen i detta avseende.

Förbundet delar däremot utredningens bedömning att ett oriktigt uppgiftslämnande som sker medvetet (dock inte av oaktsamhet) utgör ett sådant allvarligt missförhållande kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras.

Förbundet vill dock problematisera frågan. Vanligen är det rektor som samlar ihop dokumentation och övrigt material och översänder sådant till Skolinspektionen inför besök. Under själva inspektionen intervjuas ett flertal personalkategorier utöver huvudmannen. Det finns alltså ett flertal inblandade personer som skulle kunna lämna oriktiga uppgifter. I promemorian används enbart begreppet "huvudmannen" när det gäller den som lämnar uppgifter. Men vem avses i det här fallet? Är det alla som i någon form representerar huvudmannen såsom personalen på en skolenhet? Eller talar vi om det formella ansvaret som huvudmannen utövar genom sin representant styrelsen (eller nämnden om det är en kommunal huvudman som avses)? Den här frågan måste klargöras, eftersom det måste anses orimligt att en huvudman riskerar skarpa sanktioner beroende på att anställd personal lämnar felaktiga uppgifter på ett sätt som styrelsen inte kan ha kontroll över.

Förbundet anser därför att det måste förtydligas vem som avses när det handlar om sanktioner utifrån lämnade oriktiga uppgifter. Vi anser också att det bör förtydligas i den paragraf som reglerar uppgiftsskyldigheten alternativt i kapitlet om tillsyn, att medvetet oriktiga uppgifter som lämnas kan medföra att verksamheten skarpa sanktioner.

9. Domstolsprövning – en garanti för ett rättssäkert förfarande

Förslag: Beslut om återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som fattas med stöd av den nya bestämmelsen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma ska gälla för beslut om verksamhetsförbud tills vidare eller statliga åtgärder för rättelse.

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att ändra de processuella förutsättningar som gäller i syfte att effektivisera skoltillsynen.

Förbundet tillstyrker utredningens förslag och bedömning.

För Friskolornas riksförbund

Ulla Hamilton
VD

Gudrun Rendling
förbundsjurist