

Barn- och utbildningsnämnden

Yttrande - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703/GV)

Sammanfattning

Sölvesborgs kommun har i sitt remissyttrande inget att erinra mot att tillsynen av huvudmän ska vara likvärdig. Dock vill vi göra utredaren uppmärksam på risken för att ingripande efter förelägganden ändå får olika konsekvenser då krav och ansvar för att bedriva utbildningsverksamhet inte är likvärdiga mellan den kommunala och den fristående huvudmannen. Vidare efterfrågar vi en större tydlighet i hur utformningen av förslaget tar hänsyn till den samlade barn- och/ eller elevgrupp som påverkas av ett beslut om verksamhetsförbud tillsvidare. Bedömningen är att en likvärdig tillsyn även behöver inkludera konsekvenserna som åtgärder som kommer av tillsynen för med sig för huvudmannen. I den delen föreligger olika förutsättningar för den fristående och den kommunala huvudmannen där förslaget till förändring i skollagen snarast förskjuter olikvärdigheten till att handla om konsekvenser av olika åtgärder.

Beskrivning av ärendet

Sölvesborgs kommun har valts ut som remissinstans för att lämna synpunkter på förslag om ändringar i Skollagen (2010:800). Förslagen rör likvärdigheten vid ingripanden i samband med förelägganden efter tillsyn av Statens skolinspektion och innebär en skärpning av nuvarande tillämpning.

I promemorian konstateras att det föreligger skillnad mellan kommunala och fristående huvudmän vad gäller konsekvenserna av förelägganden efter tillsyn. Efter allvarliga brister kan en fristående huvudman få tillståndet indraget så att denne inte kan bedriva verksamheten vidare. Beslut om detta fattas av Statens skolinspektion för samtliga skolformer förutom fristående förskolor och/eller fritidshem där beslut kan fattas av kommunen. Vidare föreslås i promemorian åtgärder för att i förekommande fall komma åt huvudmans bristande ansvarstagande. Detta innebär att nuvarande sanktion om statliga åtgärder för

rättelse i huvudsak ersätts med att tillämpa ett tillsvidareförbud verksamheten. I undantagsfall ska dock sanktion om rättelse kunna användas då ett verksamhetsförbud får stora negativa konsekvenser för eleverna, vilka överstiger de konsekvenser det innebär för eleverna att verksamheten får fortsätta bedrivas. Föreslagna åtgärder föreslås ges en tydlighet genom att eventuella brister i huvudmans verksamhet ska meddelas i föreläggandet, samt att de beslut som fattas utifrån den föreslagna bestämmelserna ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningens synpunkter

Utbildningsförvaltningen i Sölvesborg vill i sitt svar lyfta fram två på perspektiv som vi bedömer vara relevanta att delge utredaren.

1. Skillnad i ansvar för att bedriva utbildningsverksamhet där föreslagna områden påverkar huvudman
2. Otydlighet kring vilka konsekvenser ett föreläggande om allvarlig brist kan få för en huvudman

Generellt ser vi en svag koppling mellan skolhuvudmans ambition för verksamheten och förekomsten av tillsyn. Det tycks vara andra faktorer som i högre grad påverkar huvudmannens förutsättningar att bedriva en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet utifrån lag och förordning. Även huvudmans möjlighet att bedriva en likvärdig utbildning med hög kvalitet påverkas i hög grad av faktorer som föreslagna förelägganden inte bidrar med någon lösning på. Promemorians jämförelser mellan olika verksamheter och hur tillsynen är reglerad för dessa kan säkert vara vägledande i olika delar. Det krävs dock en djupare analys av likheter och olikheter för att kunna göra jämförelser av praxis gällande tillsyn och åtgärder kopplade till förelägganden om brister inom andra verksamhetsområden än den utredningen avser. Brister i vården där patient riskerar liv och hälsa om vårdgivaren tillåts fortsätta och av den anledningen behöver byta vårdgivare, kan inte helt likställas med en elev som får byta skola, undervisningsgrupp och eventuellt kamrater. I det senare fallet påverkar ett verksamhetsförbud elevens förutsättningar som också utgör en grund för utveckling och lärande. En bärande del i lärande och utveckling är den kontext eleven befinner sig. Vid ett verksamhetsförbud ändras dessa förutsättningar drastiskt för eleven. Det riskerar då skapa andra negativa konsekvenser för eleven som skollagen och tillsynen inte fångar in. Det åsidosätter även det fria skolvalet som sannolikt även involverar dessa faktorer när valet görs. Verksamhetsförbud är därför att ses som en risk för den enskilda eleven oaktat om eleven får utbildning hos en kommunal eller en fristående huvudman. Utifrån ambitionen att skapa likvärdighet i tillsynen av huvudmän behöver det tydligare framgå hur förslaget påverkar eller riskerar påverka barn och elever. En nära och tydlig dialog mellan tillsynsmyndighet och huvudman om vad som ska åtgärdas och hur detta ska göras bedömer vi skapar en större likvärdighet och minskar risken för att beslut efter tillsyn skapar nya och andra brister utifrån elevperspektivet.

Analys och slutsatser

Skillnad i ansvar för att bedriva utbildningsverksamhet där föreslagna områden påverkar huvudman

Likvärdigheten i utbildningen ska, utifrån förslagen i promemorian, säkerställas genom att tillsynsmyndigheten ges möjlighet till ingripanden som är de samma för kommunala som för fristående huvudmän. I den delen menar vi att det finns en grundläggande skillnad i ansvaret för att bedriva utbildningsverksamhet mellan en fristående och en kommunal huvudman. Den fristående huvudmannen ansöker om att få bedriva skola utifrån kända yttre faktorer. För kommunen föreligger en skyldighet att oaktat yttre faktorer bedriva skola för kommunens medborgare. Även om tillsynen med dess förelägganden i sig blir mer likvärdig så riskerar konsekvensen av tillsynen att skapa en olikvärdighet. Detta då den kommunala huvudmannen har den grundläggande skyldigheten att tillse att kommuninvånarna får utbildning utifrån lag och förordning, och är den som konsekvensen av ett föreläggande med tillsvidareförbud för verksamheten alltid riskerar att falla tillbaka på.

Otydlighet kring vilka konsekvenser ett föreläggande om allvarlig brist kan få för huvudman

Vår bedömning är att det redan idag saknas en tydlighet i hur skollagen samspelar med viteslagen genom att förelägganden mot huvudmän är alltför generella till sin utformning. Det kan i sig vara en förklaring till att huvudmän återkommande får förelägganden inom samma område. Nuvarande ordning med - statliga åtgärder för rättelse - ger huvudmannen möjlighet att i samråd eller med tillsynsmyndighets ledning planera för åtgärder som utvecklar skolan i önskvärd riktning. Att stänga en utbildningsverksamhet, om än på grund av brister, riskerar att andra fungerande verksamheter slås sönder. I den delen behöver såväl barnperspektivet, barnets perspektiv och barnrättsperspektivet för hela huvudmannens verksamhet beaktas. Det utgör även en otydlighet att föreläggande som riktas till huvudman för brister i verksamheten där huvudmannens ”brist på ansvarstagande” är grund för tillsvidareförbud för verksamheten, ska lösas av samma huvudman. Vår bedömning är att så kraftfulla åtgärder förutsätter en större tydlighet, inte bara i utformningen av tillsynen utan också i analysen av vad åtgärderna som kommer av tillsyn utgör för risker för barn och elever.

Martin Åsman
Förvaltningschef