

Handläggare
Sofia Hellblom Kardouni
Telefon: 08-508 33 590**Till**
Utbildningsnämnden
2020-11-19

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

Remiss från kommunstyrelsen, dnr. KS 2020/1171

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Lee Orberson
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat departementspromemorian ”En mer likvärdig skola och effektivare skoltillsyn” till utbildningsnämnden för yttrande. I promemorian föreslås Skolinspektionen få möjlighet att stänga kommunala skolor genom ett beslut om verksamhetsförbud tillsvidare. Bristerna måste konstateras avhjälpta av tillsynsmyndigheten innan huvudmannen kan öppna skolan igen. Syftet med förslaget är att skapa en mer likvärdig skoltillsyn mellan kommunala och enskilda huvudmän och i förlängningen mer likvärdig utbildning.

Förvaltningen avstyrker i huvudsak de förslag som presenteras i promemorian. Utredningen saknar en grundlig konsekvensanalys av följderna av ett verksamhetsförbud. Kommuner är skyldiga att erbjuda alla barn i kommunen utbildning oaktat om eleven är nyinflyttad eller om eleven gått i en friskola som stängts. Detta ansvar har inte enskilda huvudmän. En stängning av en kommunal skola leder till stora praktiska och ekonomiska konsekvenser för kommunen och eleverna. Därtill påverkar tillsynsmyndighetens beslut det kommunala självstyret. Förvaltningen föreslår att

utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund/Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat departementspromemorian ”En mer likvärdig skola och effektivare skoltillsyn” till utbildningsnämnden för yttrande. Promemorian behandlar möjligheten att stänga kommunala skolor på grund av stora brister i verksamheten, likt bestämmelsen om återkallelse av tillstånd som fristående huvudmän omfattas av. Förslaget har sin grund i tanken om att en likvärdig skoltillsyn ska leda till mer likvärdig utbildning.

Verksamhetsförbud

Skolstängning på obestämd tid

Promemorian föreslår att den nuvarande, mest ingripande sanktionen, vid allvarliga missförhållanden i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse¹ – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Det innebär att även kommunala skolor med stora brister kommer att kunna stängas och inte kan öppnas igen förrän bristerna är åtgärdade. Det rör sig således om ett verksamhetsförbud på obestämd tid.

Undantag till verksamhetsförbud tills vidare

Små kommuner föreslås undantas från verksamhetsförbudet då det i praktiken kan uppstå stora svårigheter för en liten kommun att uppnå kravet att tillhandahålla utbildning till kommunens elever i de fall en skola tvingas stänga. Dessa kommuner ska även fortsättningsvis omfattas av den nuvarande mest ingripande sanktionen, statliga åtgärder för rättelse. Den nuvarande sanktionen föreslås således bli ett undantag. Promemorian föreslår även att mycket stora gymnasieskolor med elever från flera kommuner ska omfattas av undantaget.

Tillfälligt verksamhetsförbud

Promemorian föreslår att skollagens nuvarande bestämmelse i 26 kap. 18 § om tillfälligt verksamhetsförbud, ska vara möjlig att besluta om i det fall det är sannolikt att ett beslut om verksamhetsförbud tills vidare kommer att fattas.

¹ 26 kap. 17 § skollagen (2011:800).

Mer effektiv skoltillsyn

Kriterier för skolstängning

Reglerna för verksamhetsförbud ska, enligt förslaget, vara desamma för kommunala och fristående huvudmän/skolor, 26 kap. 13 § skollagen (2010:800). Ett allvarligt missförhållande föreslås även framöver vara en förutsättning för den mest ingripande sanktionen.

Särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Utredningen föreslår en ny särskild grund för återkallelse av ett godkännande, ett medgivande, ett beslut om rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

Förslaget tar sikte på när en huvudman fått ett föreläggande avseende ett allvarligt missförhållande och redovisat att missförhållandet är avhjälp, men inom två år konstateras än en gång ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Ett ingripande skulle då kunna aktualiseras om ytterligare en förutsättning är uppfylld: att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Den särskilda grunden syftar till att snabbt kunna ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar, istället för att genomgå den ordinarie processen med förelägganden och uppföljning. Därutöver ska den särskilda grunden fungera som ett incitament för huvudmän som har varit föremål för tidigare ingripanden att förbättra sitt arbete med att identifiera och åtgärda brister i tid, snarare än att vänta på att de upptäcks av tillsynsmyndigheten och vidta åtgärder först i ett skarpt läge.

Preciserade förelägganden

Promemorian föreslår att tillsynsmyndigheten i sina förelägganden ska specificera om den påtalade bristen utgör ett allvarligt missförhållande. Förslaget avser skapa en ökad tydlighet för huvudmannen om vad som kan bli följden av fortsatta missförhållanden.

Omedelbart verksamhetsförbud

I syfte att ytterligare effektivisera tillsynen, har utredningen analyserat möjligheten att låta tillsynsmyndigheten, utan tidigare föreläggande, besluta om omedelbart verksamhetsförbud. Utredningen ställer sig dock tveksam till ett sådant förslag då detta bland annat skulle innebära att en skola omgående stängs.

Överklagan av beslut om verksamhetsförbud

I dagsläget är det möjligt för kommun eller enskild huvudman att överklaga ett beslut om återkallelse eller beslut om statliga åtgärder för rättelse till allmän förvaltningsdomstol. Denna möjlighet föreslås kvarstå vid beslut om verksamhetsförbud.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med gymnasieavdelningen och avdelningen för utveckling och samordning.

Ärendet kommer att behandlas av den fackliga samverkansgruppen den 10 november 2020. Ärendet kommer också att behandlas av utbildningsnämndens råd för funktionshinderfrågor vid sammanträdet den 11 november 2020.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen avstyrker i huvudsak de förslag som presenteras i promemorian "En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn". Förvaltningen tillstyrker förslaget att låta rekvisitet "allvarliga missförhållanden" kvarstå oförändrat. Förvaltningen tillstyrker även förslaget om en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden. Därtill tillstyrker förvaltningen förslaget att huvudmän fortsatt ska kunna överklaga tillsynsmyndighetens beslut om verksamhetsförbud. Resterande förslag avstyrks.

Förvaltningen anser att konsekvenserna av att stänga en kommunal skola är mycket stora och att de inte står i proportion till syftet. Offentliga huvudmän har ett mer långtgående ansvar att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning än enskilda huvudmän; konsekvenserna blir därigenom mer långtgående för såväl kommunen som eleverna vid en stängning av en kommunal skola. Vidare anser förvaltningen att den konsekvensanalys som presenteras i promemorian är otillräcklig och saknar flera viktiga aspekter.

Konsekvenser för elever med stödbehov

Vid en elevs skolbyte görs en överlämning mellan avlämnande skola och mottagande skola. Denna överlämning är extra viktig för elever med stödbehov, och särskilt för elever i behov av särskilt stöd. Elevhälsan och skolledningen är ansvariga för denna överlämning. För de fall en kommunal skola skulle tvingas stänga måste den avlämnande skolan och den mottagande skolan hastigt göra ett flertal överlämningar på mycket kort tid. Detta riskerar att leda till bristfälliga överlämningar där elevers stödinsatser tillfälligt avbryts på grund av tidsbrist. Det föreligger således en risk för att

den mottagande skolan initialt inte klarar av att tillhandahålla det stöd eleven har rätt till. I förlängningen riskerar eleven att kunskapsmässigt halka efter, vilket i sin tur skapar ett större behov av stöd. Därtill ska beaktas den känsla av otillräcklighet som kan uppstå för en elev som på grund av bristande stöd inte kan tillgodogöra sig undervisning eller hantera det sociala samspelet på egen hand.

En oklarhet är också om elever med personlig resurs kan ta med sig den specifika resursen till den nya skolan, eller om den relation och det samarbete som byggts upp mellan eleven och resursen går förlorad. Samma oklarhet gäller också elever i särskilda undervisningsgrupper, som undervisats i mindre sammanhang med högre personaltäthet, om det på den mottagande skolan med kort varsel kan beredas plats i en sådan grupp.

Konsekvenser för elever med upprepad eller längre frånvaro

För elever med upprepad eller längre frånvaro, där det redan kan upplevas övermäktigt för dessa elever att ta sig till hemskolan, riskerar det potentiellt långa avståndet till den nya skolan att försvåra dessa elevers återgång till skolan. Detta kan även tänkas bli en följd för skoltrötta elever.

Konsekvenser för relationer till elever och lärare

Elevantalet i stadens klasser varierar mellan 20–35 elever. I samtliga klasser har elever och personal byggt upp relationer med varandra och det sociala sammanhanget är en trygghet för många elever. Vid en skolstängning måste dessa elever med kort varsel bryta upp från klasskamrater och lärare. På kort tid ska eleven således lämna goda samarbeten och relationer med hemskolan, lärare och klasskamrater för att placeras i ett nytt sammanhang med nya elever och vuxna. Den bristande förutsägbarheten i såväl det sociala sammanhanget som i miljöbytet, för elever med eller utan stödbehov, får inte anses vara obetydlig. Även om hemskolan konstateras ha allvarliga brister i utbildningen är skolan för många elever en trygg och stabil plats.

Konsekvenser specifika för gymnasieskolan

Stockholms stads driver flera stora gymnasieskolor med många elever. Staden har även några mindre skolor med yrkesprogram samt ett par skolor med unika riksrekryterande utbildningar. I stadens skolor är cirka 60 procent av eleverna från Stockholms stad och resten från närbelägna kommuner. Staden har även elever som kommer från helt andra delar av landet och går på utbildningar med riksintag så som vissa idrottsutbildningar och estetiska utbildningar.

Om en kommunal gymnasieskola med riksintag eller nationellt godkänd idrottsutbildning skulle få verksamhetsförbud finns det inte någon liknande utbildning i regionen. Detta gäller även för några av yrkesutbildningarna. En stängning av en sådan skola skulle innebära att eleven står utan utbildning eller är tvungen att flytta alternativt byta program.

Om en stor gymnasieskola med högskoleförberedande program skulle få verksamhetsförbud skulle flera tusen elever stå utan utbildning, varav flera elever från andra kommuner. Det finns inte någon kapacitet i regionen för att ta emot så många elever. I dagsläget och inom de närmaste 20 åren kommer det vara ont om gymnasieplatser i regionen på grund av en ständigt växande stad och region, något som framkommer av stadens befolkningsprognoser.

Även med promemorians förslag om att mycket stora gymnasieskolor med elever från flera kommuner ska undantas verksamhetsförbud och istället omfattas av statliga åtgärder för rättelser, kommer många av stadens gymnasieskolor och gymnasieelever omfattas av förslaget om verksamhetsförbud tills vidare och därmed möta stora praktiska konsekvenser.

Konsekvenser för vårdnadshavare

En utgångspunkt vid val av skola är att valet baseras på vårdnadshavarens önskemål. Detta har sin grund i föräldrabalkens bestämmelse om att vårdnadshavare beslutar om frågor som rör barnets omsorg och utveckling. Vid ett verksamhetsförbud kommer denna rätt till skolval i realiteten falla bort då barnets rätt till utbildning, dvs. att snabbt få en skolplacering på annan skola, kommer att prioriteras.

För de vårdnadshavare, vanligtvis vårdnadshavare med barn i grundskolan, som normalt promenerar/cyklar med sina barn till den närliggande hemskolan kan det krävas en resa med kommunala färdmedel alternativt bil till den nya skolan. Därtill ska potentiell trängsel i trafiken beaktas.

Ett verksamhetsförbud kan få privatekonomiska konsekvenser. Mot bakgrund av skollagens bestämmelse om en avgiftsfri skola kan utbildningen i realiteten bli ekonomiskt villkorad då vissa elevers närvaro blir beroende av vårdnadshavares möjlighet att bekosta den resa som krävs för att följa sitt barn till skolan. Förvaltningen anser

att det inte är rimligt att vårdnadshavare indirekt riskerar att drabbas ekonomiskt av ett verksamhetsförbud.

Konsekvenser för den administrativa arbetsbördan i skolan och på central förvaltning

Personal inom elevhälsan uppskattas få högre arbetsbelastning när överlämningar av elever med stödbehov ska genomföras på kort tid. Ett verksamhetsförbud kommer även att öka den administrativa bördan på central förvaltning som ansvarar för skolplaceringar och lokalplanering i staden.

Konsekvenser som rör tillgången på undervisningslokaler

Stockholms stadsskolor varierar i storlek. Några har 200 elever, andra har över 2000 elever. En stängning av en normalstor grundskola i innerstaden, ca. 600 elever, skulle mot bakgrund av den redan existerande bristen på skollokaler i innerstaden och det höga söktrycket på dessa, kunna medföra en risk att elever skulle behöva placeras av i grundskolor långt ifrån elevens hem.

För det fall en stor gymnasieskola skulle meddelas verksamhetsförbud skulle såväl elever från Stockholms stad som elever från andra kommuner tvingas evakueras till andra lokaler eller permanent byta skola.

Under våren 2020 brann Slättgårdsskolan (grundskola, F-9) i Skärholmen. Eleverna evakuerades till Vårbergsskolan i Vårberg/Skärholmen samt Kämpetorpsskolan och Solbergaskolan, båda belägna i Älvsjö. Dessa placeringar innebar att många elever fick en gångväg till skolan på fyra till fem kilometer.²

Ekonomiska konsekvenser

När en kommun placerar en elev på en grundskola, i jämförelse med när vårdnadshavare väljer att söka den (mer närliggande) skolpliktsbevakande skolan, är den enskilda skolan skyldig att tillhandahålla skolskjuts för de elever vars hem ligger på ett sådant avstånd att skolskjuts kan medges utifrån Stockholms stads skolskjutsanvisningar. Det rör sig alltså inte om ett aktivt skolval av en skola längre bort från hemmet, utan en placering i brist på närliggande skolor.

I staden tillhandahålls skolskjuts primärt genom SL-kort, men skolskjuts med skolskjutsfordon (skoltaxi) förekommer. Om en större grundskola i innerstaden skulle tvingas stänga skulle det

² En gångväg på över fyra kilometer ger samtliga elever, oaktad årskurs, rätt till skolskjuts, i enlighet med Stockholms stads skolskjutsanvisningar.

potentiellt sett innebära en ökad kostnad för skolskjuts för de mottagande skolorna.

Samtliga elever som vid branden på Slättgårdsskolan evakuerades till skolor i Älvsjö och fick över fyra kilometers gångväg till skolan hade rätt till skolskjuts.

De ekonomiska konsekvenserna av ett verksamhetsförbud tills vidare är på kort sikt betydande.

Konsekvenser för likvärdighet och skyldighet att tillhandahålla utbildning

Kommunen har en skyldighet att erbjuda alla barn i kommunen en skolplats nära hemmet, oavsett elevkullarnas storlek i kommunen respektive år. Det innebär att kommunen måste ha en beredskap och en viss överkapacitet för att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid annan huvudmans skola. De kommunala skolorna kan därför heller inte neka elever en skolplacering när en fristående skola får sitt tillstånd återkallat av Skolinspektionen

När en fristående skola läggs ned måste elevens hemkommun med kort varsel erbjuda ny skolplacering åt den nerlagda skolans elever. Det ställer höga krav på organisering och skyndsamhet. Ett motsvarande krav på fristående huvudmän finns inte då fristående huvudmän inte har en skyldighet att tillhandahålla utbildning. Som en följd därav kan en kommunal skola som meddelats verksamhetsförbud inte räkna med att fristående huvudmän bistår i hanteringen av de elever som är i behov av nya skolplaceringar.

Promemorians förslag bottnar i utgångspunkten att likvärdighet ska råda mellan huvudmän, något som blir svårt mot bakgrund av att kommunala respektive fristående huvudmän har olika roller och ansvar. Denna aspekt framfördes i förarbetena till skollagen, prop. 2009/10:165, s. 541: "Det är dock inte möjligt att skapa en i alla avseenden helt likformig reglering för offentlig och enskild verksamhet, bl.a. på grund av att offentliga huvudmän har ett mer långtgående ansvar att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning än enskilda huvudmän."

Mot bakgrund av detta bedömer förvaltningen att det föreligger svårigheter i att uppnå likvärdighet i skoltillsynen, när den roll och det ansvar som åligger kommunala respektive fristående huvudmän i betydande utsträckning skiljer sig åt. Promemorians likvärdighetsresonemang haltar och harmonierar inte med förarbetena till skollagen.

Vid ett införande av utredningens förslag skulle kommunens beredskap behöva förstärkas ytterligare, vilket kan innebära såväl ökade administrativa kostnader som ett ökat behov av plastberedskap/överkapacitet i den egna verksamheten. Förvaltningen anser att dessa konsekvenser inte är tillräckligt redovisade i promemorian.

Särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Utredningen visar att det har förekommit att en huvudman, trots återkommande förelägganden från Skolinspektionen om brister i verksamheten, fortsätter att bedriva skolverksamheten. Genom de föreslagna ändringarna ges kommuner, liksom Skolinspektionen, bättre möjligheter att ingripa tidigare mot enskilda huvudmän som vid upprepade tillfällen visar en bristande förmåga eller vilja att följa gällande regler. Förvaltningen ser möjligheter att genom detta förslag uppnå en större likvärdighet i utbildningen. Förvaltningen ser positivt på förslaget.

Konsekvenser ur ett arbetsgivarperspektiv

Följden av ett verksamhetsförbud blir att samtlig personal på den stängda skolan skulle stå utan arbetsuppgifter. Denna konsekvens och kommunens arbetsgivaransvar berörs inte i promemorian. Kommunen riskerar att behöva friställa skolpersonal eller genomföra en omfattande matchningsprocess mot andra tjänster i staden.

Begränsning av det kommunala självstyret

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet, 14 kap. 2 § regeringsformen (1974:152, RF) och ger kommunen rätt att besluta om interna angelägenheter, såsom skola, vård och äldreomsorg. Det faller sig därför naturligt att utredningens förslag om möjligheterna för en statlig tillsynsmyndighet att ingripa med tillfälligt verksamhetsförbud mot en kommunal skola inskränker det kommunala självstyret.

Verksamhetsförbudet ska ställas mot den nuvarande sanktionen om statliga åtgärder för rättelse där kommunen fortsatt tillåts bedriva skolverksamhet, men under tillsynsmyndighetens tillfälliga styrning. I promemorian lyfts resonemanget om det inte är en större inskränkning att låta tillsynsmyndigheten styra skolan en tid än att besluta om verksamhetsförbud. Ett verksamhetsförbud tills vidare orsakar ett flertal konsekvenser: nya skolplaceringar, behov av nya lokaler, ökade kostnader för skolskjuts, elever som tvingas bryta upp från befintlig klass och socialt sammanhang samt risk för att elever med stödbehov tvingas vänta på stöd. Dessa konsekvenser

ska jämföras med att låta eleverna gå kvar i sin hemskola, men under en tidsbegränsad styrning av tillsynsmyndigheten: eleverna får behålla sin skolmiljö, sitt sociala sammanhang och möjligheten till förutsägbarhet och kontinuitet är större.

Kostnaderna för de åtgärder som kommunen skulle tvingas vidta vid ett verksamhetsförbud är på kort sikt mycket stora.

Den kommunala kompetensen är avgörande för att kunna bedöma om det är lämpligt att besluta om statliga åtgärder för rättelse istället för att stänga en skola. Kommunerna har kunskap och erfarenhet att hantera skolors kapacitet på kort och lång sikt, in- och utflyttning, detaljplanearbete och lokalfrågor – kompetens som är väsentlig för att kunna värdera sammantagna effekter av en skolstängning.

Enligt 14 kap. 3 § RF ska inskränkningen i det kommunala självstyret vara proportionerlig. I detta fall leder ingreppet i kommunens verksamhet till ett flertal betydande konsekvenser. Förvaltningen anser att förslaget om verksamhetsförbud är en inskränkning som inte står i proportion till de ändamål som har föranlett den.

Överklagan av beslut om verksamhetsförbud

Förvaltningen instämmer med utredningens bedömning om att det inte finns tillräckliga skäl att ändra de nuvarande processuella förutsättningarna.

Konsekvenser för barns rättigheter och jämställdhet

I promemorian ingår en kortfattad barnkonsekvensanalys där utredningen bedömer konsekvenserna för elever och vårdnadshavare som övervägande positiva. Vidare anser utredningen att de kortsiktiga negativa konsekvenser som kan uppstå i samband med att en skola med stora brister tvingas stänga bedöms som godtagbara.

Med hänsyn till förvaltningens analys ovan, anser förvaltningen att promemorians analys för barns rättigheter är bristfällig då förvaltningen bedömer att förslagen leder till betydande konsekvenser för barns skolgång. Därtill saknar utredningen en jämställdhetsanalys.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Med anledning av

remisstiden föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Bilaga

Remissen ”En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn”
(U2020/04703/GV)