

Yttrande över Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning (U2022/01678)

Skolinspektionen yttrar sig härmed över Utbildningsdepartementets promemoria om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning.

Inledning

Skolinspektionen ser positivt på att motiven för förslaget om etableringsstopp anges och utvecklas i promemorian. I tidigare remissvar har Skolinspektionen lyft att detta behövs. Detta kommer, om förslaget om etableringsstopp genomförs, att underlätta för Skolinspektionens arbete med att utföra tillståndsprövning och tillsyn utifrån sådana bestämmelser.

Skolinspektionen delar i flera avseenden de iakttagelser som promemorian redovisar. Flera skolor med konfessionella inslag har granskats utan brister men det har förekommit mycket allvarliga brister i vissa skolor som pekar på behov av ett tydligare regelverk. Vissa brister som Skolinspektionen sett tyder också på att gränsdragningen mellan undervisning och utbildning i skolor med konfessionella inslag kan vara svår i ett elevperspektiv. Skolinspektionen tar dock inte ställning i sak till förslaget om etableringsstopp. Detta utvecklas nedan.

Det finns allvarliga problem

Bilden av skolor med konfessionella inslag är blandad utifrån erfarenheter av granskning. På vissa skolor har Skolinspektionen bedömt att verksamheten uppfyller författningarnas krav och vi har inte sett brister. På andra skolor har vi sett brister och i vissa fall allvarliga problem och risker.

Skolinspektionen instämmer i flera av de argument och iakttagelser om problem och risker som tas upp i promemorian. Det har också, som promemorian beskriver, förekommit brister såväl i undervisningen som kopplat till ägar- och ledningskretsen på vissa skolor med konfessionella inslag. Vidare delar Skolinspektionen utgångspunkten att inspektion är centralt men inte kan innebära kontroll av alla skolor och alla huvudmän vid alla tillfällen.

Skolinspektionen har, på vissa skolor med konfessionell inriktning, funnit brister som har gällt att utbildningsinnehåll i vissa ämnen har begränsats, till exempel i biologi samt sex och samlevnad, att utbildningen inte varit likvärdig för pojkar och flickor samt att utbildningen inte levt upp till kraven på saklighet och allsidighet samt vetenskaplig grund eller till skolans värdegrund om bland annat allas lika värde, jämställdhet och skolans demokratiuppdrag

Beslut att återkalla enskildas godkännande som huvudman har fattats i fall där Säkerhetspolisen och Skolinspektionen har ansett att barn i skolverksamheten riskerar att utsättas för bland annat radikalisering och rekrytering till en miljö som accepterar våld eller brottslighet som metod för politisk förändring.

Bedömd olämplighet i ägar- och ledningskrets i vissa av besluten om återkallelse av godkännande har också handlat om personers bristande vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, och andra omständigheter av betydelse.

Myndigheten ser att Skolinspektionens erfarenheter i övrigt är beskrivna i promemorian.

Myndigheten ser förslaget om etableringsstopp som en fråga där flera avvägningar behövs och tar därför inte ställning

Utifrån Skolinspektionens erfarenheter av möjligheterna att granska skolor med konfessionella inslag finns behov av ett mer tydligt regelverk. Regeringen har i proposition 2021/22:157 föreslagit nya åtgärder, bland annat demokrativillkor och att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter. I remissyttrandet över betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64) ställde sig Skolinspektionen bakom motsvarande förslag.

Skolinspektionen tar dock inte ställning till om ett etableringsstopp bör införas. Utifrån ett renodlat granskningsperspektiv kan ett stopp vara en tydlighet i regleringen som kan underlätta tillsynen. Detta för att etableringsstoppet innebär att ingen uppdelning behöver göras mellan utbildning och undervisning om konfessionella inslag inte får ingå i någon del på nystartade skolor. Å andra sidan finns många värden i frågan om ett etableringsstopp som behöver avvägas av andra och som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde.

Det är svårt att med säkerhet bedöma hur långt befintligt regelverk, tillsammans med de åtgärder om bland annat ökad kontroll som föreslogs i propositionen, kan nå när det gäller att motverka risker i systemet, gällande exempelvis att genom skolverksamhet påverka elever i antidemokratiska syften, risker för ökad segregation och risker för brister i utbildningen.

Etableringsstopp respektive kontroll är olika vägar som kan syfta till att motverka risker för allvarliga problem.

Bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning är ett exempel på ökade kontrollmöjligheter som införts de senaste åren. Skolinspektionens nämnda beslut om återkallade tillstånd baserade på bedömd olämplighet i berörda ägar- och ledningskretsar visar att dessa skärpningar i regelverket gör nytta. Skolinspektionen ser positivt på att de nya bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning införts.

Samtidigt finns utmaningar. Skolinspektionen har bland annat i flera budgetunderlag lyft att många frågor inom ägar- och ledningsprövningen har stor komplexitet. Vissa frågor kräver vidare mycket utredningsresurser.

Kontroll som den är utformad idag bygger på att urval görs. Skolinspektionen arbetar intensivt med att utveckla metoder för riskbedömningar och utredning för att kontrollen ska vara effektiv och rättssäker. Vi har också kunnat fånga brister och ingripa i flera fall. Även med goda riskbedömningar finns dock mörkertal och det är inte säkert att samtliga fall upptäcks. I vissa fall kommer till exempel signaler först efter en tid, i vissa fall kan underlaget vara otillräckligt för att kunna fatta ett återkallandebeslut, gransknings- och prövningsprocesserna kan ta lång tid.

En annan möjlig ökad kontrollmöjlighet är de bestämmelser om demokrativillkor som föreslogs i propositionen. Effektiviteten av dessa är också svår att bedöma, särskilt innan de har tillämpats i praktiken.

Ett etableringsstopp är en åtgärd som kan minska riskerna för de allvarliga problemen i fråga. Ett stopp kan till exempel sannolikt enklare utgöra grund för beslut gällande tillståndsprövning och tillsyn.

Men det är inte enbart effektiviteten vad gäller att motverka de risker som diskuteras som bör beaktas, utan även hur olika värden respektive olika risker står mot varandra, hur de bör vägas mot varandra och hur målkonflikterna bör hanteras. Att värdera hur allvarliga och hur stora de risker som finns idag är och att ta ställning till om de bäst motverkas genom stopp eller genom stärkt kontroll samt att göra avvägningar mellan olika värden, ser myndigheten som frågor som bör avgöras politiskt.

Skolinspektionen ser det således som en angelägen fråga att göra en helhetsbedömning av huruvida befintliga och i propositionen föreslagna verktyg är tillräckliga eller inte för att motverka de risker i skolsystemet som lyfts. Här bör också beaktas både de möjligheter och utmaningar som kan finnas med en utökad kontroll.

Övrigt

Skolinspektionen har följande synpunkter som handlar om behov av förtydliganden av vissa delar av de bestämmelser som föreslås i promemorian.

Risk för otydlighet för de huvudmän som fortsatt kommer ha rätt att ha konfessionella inslag i utbildningen

I promemorian föreslås i ikraftträdande- och övergångsbestämmelser att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för vissa huvudmän som fortsatt ska ha rätt att ha konfessionella inslag i utbildningen. Skolinspektionen ser en risk för att det blir otydligt för de huvudmän som berörs av denna reglering att förstå vilka bestämmelser som gäller för dem då dessa inte framgår uttryckligen av förslaget. Det bör därför övervägas om detta bör tydliggöras ytterligare i den fortsatta beredningen.

Utökningar

Som Skolinspektionen uppfattat promemorians förslag kommer det att vara möjligt för huvudmän som har en konfessionell inriktning att utöka med årskurser som inte har en konfessionell inriktning. Skolinspektionen ser en risk för att förslaget i denna del kan innebära vissa tillämpningssvårigheter för huvudmännen då det i praktiken kan vara svårt att tydligt dela upp skolverksamheten utifrån vilka årskurser/elever som omfattas av möjlighet till konfessionella inslag i utbildningen och vilka som inte gör det. Det kan även leda till svårigheter att utöva tillsyn över dessa verksamheter.

Förskola

Promemorian föreslår andra regler för förskola som bland annat innebär att fristående förskolor även fortsatt får ha konfessionell inriktning och att konfessionella inslag får förekomma i utbildningen vid dessa förskolor under vissa förutsättningar. Skolinspektionen lämnar inte synpunkter i sak på förslaget, men vill framhålla att förskolan i lika hög grad som skolor får anses beröras av de motiv och risker som promemorian anger för skolor.

Bestämmelserna om insikt respektive om allvarliga missförhållanden

Skolinspektionen anser vidare att det bör övervägas om det i den fortsatta beredningen bör förtydligas ytterligare under vilka förutsättningar ett tillstånd bör kunna återkallas när det i tillsynen framkommer att det förekommer konfessionella inslag på en skola där huvudmannen inte har rätt att ha sådana inslag (jfr s. 51 i promemorian).

Vidare anser Skolinspektionen att det även bör förtydligas hur det remitterade förslaget förhåller sig till förslagen om allvarliga missförhållanden och efterföljande återkallelse i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45).

I ärendets slutliga handläggning har även stabschef tillika biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, chefsjurist Klara Cederlund och jurist Cindra Klingspor Lindblom deltagit.

Beslutsfattare

Helén Ängmo

Generaldirektör

Föredragande

Anne-Marie Lindström

Utredare