

1998-08-31

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

ÅTGÄRDSSYSTEMET OCH BEHOVET AV SANKTIONER.

Redovisning av ett regeringsuppdrag

1 Inledning

I denna promemoria behandlas Skolverkets uppdrag att bedöma ändamålsenligheten i det nuvarande åtgärdssystemet och behovet av sanktioner. I avsnitt 2 redovisas uppdraget och vilka avgränsningar som gjorts. Vidare definieras begreppen sanktioner och åtgärder. I avsnitt 3 redogörs kortfattat för ansvarsförhållandena på skolområdet mellan stat och skolhuvudmän i de avseenden förhållanden påverkar utformningen av nuvarande åtgärdssystem, som redogörs för i avsnitt 4. I femte avsnittet behandlas vilka behov av förändringar som finns och i det sjätte anges verkets förslag med anledning av uppdraget. Förslaget omfattar både motiven samt ett lagförslag.

2 Uppdraget

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1998 skall Skolverket bedöma ändamålsenligheten i det nuvarande åtgärdssystemet, bl.a. möjligheten att vidta sanktioner, i sådana fall kommuner och andra huvudmän inte lever upp till sina skyldigheter och sitt ansvar. Skolverket skall redovisa behovet av eventuella lagändringar senast den 1 september 1998.

I rapporten används begreppen åtgärder och sanktioner. Med *sanktioner* menar Skolverket tvångsmedel som är avsedda att användas i syfte att få någon att följa gällande bestämmelser. Inte bara ekonomiska sanktioner i form av skadestånd, sanktionsavgift och vite avses, utan även genomförande av åtgärd på annans bekostnad samt indragande av godkännande och indragande av rätten till bidrag. Däremot avses inte sådana förfaranden som inte medför

1998-08-31

någon ytterligare rättslig konsekvens. *Åtgärder* däremot är ett vidare begrepp än sanktionsbegreppet. Även medel som inte utgör tvång, som reaktion mot icke rättsenligt handlande, innefattas. Exempel kan vara information om utvärderingsresultat, upplysningar om gällande bestämmelser samt tillsynsbeslut.

Uppdraget gäller om verket har tillräckliga instrument för att få skolhuvudmän som konstaterats inte uppfylla nationella krav eller inte följa gällande bestämmelser att ta sitt ansvar och ändra sitt handlande, eller om det finns behov av ytterligare instrument för att åstadkomma en ändring med anledning av t.ex. beslut som innebär kritik. Skolverket skall också lämna förslag på tänkbara sanktioner.

Skolverket har avgränsat uppdraget till att avse kommuner, landsting och staten som huvudmän för utbildning och barnomsorg samt fristående skolor och vissa andra statsunderstödda skolor och utbildningar. Vidare har verket endast behandlat sådan verksamhet som ligger under Skolverkets tillsyn.

De utbildningsformer som bedrivs av offentliga skolhuvudmän och som Skolverket har tillsyn över är framförallt grundskola och grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola, sameskola, specialskola, kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare samt vissa andra utbildningsformer enligt 10 kap. skollagen och andra författningar. Skolverket har också sedan den 1 januari 1998 tillsyn över barnomsorgen. Slutligen har verket tillsyn över sådana fristående skolor som avses i 9 kap. skollagen samt kompletterande skolor i enlighet med särskilda regeringsbeslut.

Skolverket har inte tagit ställning till den konstitutionella frågan, dvs. i vilken utsträckning som staten har möjlighet att rikta sanktioner mot kommun, landsting och framför allt, mot staten själv.

Regeringen har tillsatt en utredning (1997:81) som skall föreslå åtgärder som syftar till effektivare tillsyn över kommunernas verksamhet, löpande omprövning, förenkling av regler m.m.

Regeringen har vidare uttalat (prop.1997/98:136) att en generell översyn av hela den statliga tillsynen bör göras i enlighet med förvaltningspolitiska kommissionens förslag. En sådan översyn bör då i första hand fokusera på ett antal övergripande och generella frågor, t.ex. definitionen av begreppet tillsyn i förhållande till andra snarlika verksamheter som utvärdering, uppföljning, kontroll, information etc., hur tillsynsuppgifter bör regleras samt hur regeringens och riksdagens behov av uppföljning av tillsynen bör regleras. Enligt regeringen bör översynen göra det möjligt att lägga fast vissa riktlinjer för den statliga tillsynen. I sammanhanget bör även enligt regeringen verkningsfulla sanktioner övervägas.

1998-08-31

3 Ansvaret för skolverksamheten

Vid ställningstagande till om Skolverket skall ha ytterligare instrument för att få skolhuvudmän att ta sitt ansvar för skolan är det viktigt att beakta ansvarsfördelningen på skolområdet. Riksdagen och regeringen styr skolverksamheten genom att ange nationella mål, krav och övriga bestämmelser. Inom de ramar och riktlinjer som läggs fast har sedan kommuner och andra skolhuvudmän stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras. Rektorer och lärare i skolan har, under huvudmannens tillsyn, det professionella ansvaret. Huvudmannen har också ansvaret för att inom sitt skolväsende följa upp och utvärdera att målen och kraven uppfylls samt att se till att verksamheten följer gällande bestämmelser.

Enligt Skolverkets instruktion skall verket som central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen verka för att de mål och riktlinjer som riksdag och regering har fastställt inom verkets ansvarsområde förverkligas. Skolverket skall därvid på nationell nivå följa upp och utvärdera samt utöva tillsyn över skolväsendet. Skolverket skall vidare utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbetet i skolväsendet och barnomsorgen. Skolverket skall också publicera, sprida och informera om resultaten av sitt arbete och om kunskapen om skolväsendet och barnomsorgen.

Införandet av en mål- och resultatstyrning ställer krav på huvudmännens förmåga att följa, värdera och kontrollera skolans verksamhet. Genomförandet av den förändrade styrningen av skolan går långsamt och fortfarande finns det enligt verkets bedömning brister i kommunernas förmåga att styra verksamheten. Under framförallt 1997 men också under 1998 har Skolverkets verksamhet intensifierats, inom ramen för en särskild handlingsplan, för att påskynda den lokala utvecklingen mot ett mål- och resultatstyrt system, för att därigenom verka för utveckling av skolan och för en likvärdig skola. Satsningen har inriktats mot att stärka kommunernas förmåga att genom egen uppföljning, utvärdering och tillsyn styra sin skola. Ett brett register av utvecklings- och informationsinsatser har riktats och riktas till kommuner och skolor.

4 Nuvarande åtgärdssystem

4.1 Skolverket kontrollerar offentliga skolhuvudmän genom uppföljning, utvärdering, tillsyn och utbildningsinspektörer

Skola och barnomsorg är verksamheter som många är beroende av. De offentliga huvudmännen som är ansvariga för dessa verksamheter är bundna av bestämmelserna i skollag, skolformsförordningar och läroplaner och är skyl-

1998-08-31

diga att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med dessa. Det är viktigt att de mål och krav som ställs på verksamheten uppfylls. Detta måste i första hand säkerställas genom huvudmännen själva. Skolverket har emellertid också att verka för att de mål och riktlinjer som statsmakterna fastställt förverkligas.

Skolverkets uppdrag är att beskriva och analysera den svenska skolan och barnomsorgen och dess resultat på nationell nivå så att alla ansvariga och intresserade får tillgång till god och tillförlitlig kunskap om skolan. Detta sker genom nationell uppföljning och utvärdering samt genom utbildningsinspektörerna (se nedan). Skolverket har vidare ett tillsynsansvar där syftet är att kontrollera att skolhuvudmännen och huvudmännen för barnomsorgen lever upp till statens krav och följer de statliga bestämmelserna för verksamheterna. Genom uppföljning, utvärdering, inspektion och tillsyn sammantaget kontrollerar Skolverket om skolväsendet och barnomsorgen utvecklas i enlighet med de nationellt fastställda målen.

På grund av bl.a. kommunernas bristande styrning och egenkontroll har regeringen beslutat om skärpta statliga krav. En åtgärd för att rätta till bristerna har varit att intensifiera arbetet med kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring. Regeringen har bl.a. fastställt en särskild förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702). Enligt denna skall varje kommun och skola årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen (1 §). Kravet gäller även för landsting i den mån de är huvudman för verksamhet inom det offentliga skolväsendet, huvudmän för sameskolan och specialskolan samt huvudmän för merparten fristående skolor.

Kvalitetsgranskning på nationell nivå är en uppgift för Skolverket. Staten har infört ett system med utbildningsinspektörer, som skall granska kvaliteten i den svenska skolan samt lämna eventuella förslag till förändringar. Granskningarna skall också stödja den lokala kvalitetsutvecklingen. Skolverket ansvarar för verksamheten, som startat under 1998.

4.2 Skolverket påverkar skolhuvudmän och skolor genom information

En viktig väg för Skolverket att fullgöra uppdraget att verka för att de statliga målen förverkligas är, som framhållits ovan, att genom information påverka huvudmännen för skolan och andra som av staten getts ett särskilt ansvar, t.ex. rektorer. Denna påverkan sker genom att aktivt sprida kunskap om skolans villkor, verksamhet och resultat på nationell nivå, dvs. kunskap som Skolverkets nationella uppföljning och utvärdering ger samt Skolverkets utvecklingsprogram. Ett givet inslag är också upplysningar om gällande bestämmelser med förarbetsuttalanden liksom hur bestämmelserna har tilläm-

1998-08-31

pats i Skolverkets tillsynsbeslut och i beslut från t.ex. JO, förvaltningsdomstolar och Skolväsendets överklagandenämnd.

Skolverket bidrar till att skolan utvecklas genom att presentera sådan kunskap, ställa frågor och stimulera till en diskussion bland huvudmän och verksamma i skolan om den egna verksamheten speglad mot den nationella bilden. Även när Skolverket ser eller blir uppmärksammat på tecken på brister i förhållande till statliga krav i en kommun är sådan påverkan, genom "informativ styrning", den väg som i första hand väljs. Det kan ske vid planerade tillfällen, t.ex. seminarier och konferenser för återföring av nationella resultat, liksom i kontakter som tas på förekommen anledning. Genom att medvetet välja målgrupper, vilka frågeställningar som tas upp och vilka metoder som används kan denna påverkan bli tydlig och effektiv.

Skolverkets resultat sprids till målgrupperna både muntligt och skriftligt, via distribution och försäljning av rapporter, Skolverkets nyhetsbrev, hemsidan på Internet, återföring, seminarier, konferenser och genom massmedierna. Målet är att den informativa verksamheten skall stödja och utveckla kommunernas ansvar för skolan och barnomsorgen och påverka utvecklingen i verksamheten i riktning mot de nationella målen.

Skolverket försöker således genom information förmedla kunskaper om statliga krav och förebygga eventuella brister hos huvudmännen. I det fall det föreligger indikationer på brister hos någon skolhuvudman tar Skolverket, som angivits ovan, i första hand kontakt med huvudmannen och förhör sig om eventuella brister samt försöker förmå denne att själv avhjälpa dessa. I de fall så inte sker initierar Skolverket en utredning för att ta ställning till om skolhuvudmannens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser.

4.3 Skolverkets tillsynsverksamhet

Tillsyn är Skolverkets skarpaste kontrollinstrument och används därför med urskiljning.

Tillsyn kan aktualiseras på olika sätt. Om Skolverket, trots att en fråga har tagits upp i kontakter med huvudmannen, ändå får nya indikationer om missförhållanden i huvudmannens skolväsende, kan verket på eget initiativ genomföra en tillsynsutredning. Tillsynen blir därmed sista länken i en påverkans- eller kontrollkedja. Tillsyn kan också aktualiseras i frågor som inte fångas upp i den nationella uppföljningen och utvärderingen utan kommer till Skolverkets kännedom på annat sätt, t.ex. genom skrivelser eller massmedia. Det gäller framför allt förhållanden som rör enskilda elever.

Skolverket använder sig av tre former av tillsynsutredningar.

1998-08-31

Systematisk tillsyn för nationell likvärdighet, s.k. bred kommungranskning

Inom de områden som utgör förutsättningar för den nationella likvärdigheten inom det offentliga skolväsendet, se nedan, utövar Skolverket en systematisk tillsyn. Den kan ske såväl med anledning av resultat från den nationella uppföljningen och utvärderingen som genom slumpmässigt urval av skolhuvudmän. I denna typ av tillsynsutredningar granskas en kommuns hela skolsystem inom ett eller flera specifika områden. Skolverket fick under 1997 av regeringen i uppdrag att granska alla kommuner inom en sjuårsperiod. I slutet av 1998 beräknas närmare 100 kommuner ha granskats.

Regelbunden tillsyn av fristående skolor

Fristående skolor skall ge en utbildning som till art och nivå väsentligen svarar mot offentliga skolors. Fristående skolor har, till skillnad från kommunala, ingen annan kontrollerande skolmyndighet än Skolverket. Därför sker en regelbunden tillsyn av alla fristående skolor som står under Skolverkets tillsyn.

Tillsyn med anledning av uppgifter från enskilda, media mm, s.k. enskilda ärenden.

Skolverket kan också ta upp och utreda frågor som kommit till Skolverkets kännedom genom skrivelser eller massmedia. Det gäller dels olika principiella frågeställningar, dels förhållanden som rör enskilda elever.

Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet, framförallt av kommuner, inriktas på sådana statliga krav som kan sägas utgöra **förutsättningar för en likvärdig utbildning**. Dessa förutsättningar är att kommunen ger barn, ungdomar och vuxna den tillgång till utbildning som föreskrivs, att alla elever ges möjlighet att uppnå kunskapsmålen, att elevers rätt till stöd i skolarbetet tillgodoses, att mobbning och andra trakasserier i skolan aktivt motverkas, att elever och föräldrar har inflytande i skolan samt att kommunen har en fungerande styrning och egenkontroll av sin skolverksamhet.

Skolverkets tillsyn avser alltid en eller flera bestämda huvudmän där varje huvudmans handlande utreds. Prövningen begränsas med hänsyn till ansvarsförhållandet mellan stat och skolhuvudmän till att gälla huruvida det som undersöks uppfyller statens krav eller inte. Ställningstaganden till den egna verksamhetens kvalitet eller till vad som är lämpligt har hittills bedömts åvila huvudmannen och skolan eller barnomsorgen själv, så länge verksamheten bedrivs inom de ramar som staten ställt upp. Skolverkets utvärderingar liksom verkets kvalitetsgranskningar genom utbildningsinspektörer avser i huvudsak den nationella nivån och tar, till skillnad från tillsynen, inte ställning till om en viss huvudman uppfyllt statens krav.

Om Skolverket i en tillsynsutredning finner att huvudmannen brustit i sitt ansvar att bedriva sin verksamhet i enlighet med statens krav uttalar Skolverket kritik mot huvudmannen i ett beslut. Sådan kritik innebär att Skolver-

1998-08-31

ket förutsätter att huvudmannen ifråga rättar till bristerna. Verket kontrollerar också efter en tid att så sker. Skolverket föreskriver dock inte hur bristerna skall åtgärdas.

När Skolverket kontrollerar vilka åtgärder huvudmannen vidtagit med anledning av ett tillsynsbeslut, görs en bedömning av om åtgärderna innebär att huvudmannen nu kan anses uppfylla de statliga kraven. Om kontrollen visar att åtgärderna inte är tillräckliga överväger Skolverket, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, vilka handlingsalternativ som är lämpliga. Verket kan bl.a. ta direkt kontakt med företrädare för kommunens högsta ledning för att understryka allvaret bakom Skolverkets kritik. Gentemot fristående skolor återstår sanktionsmöjligheterna, se nedan.

Skolverket har sedan juli 1995 följt upp alla beslut i tillsynsärende. Uppföljningen visar att kritik meddelats i princip i alla beslut som avser de breda kommungranskningarna. Kritikens omfattning varierar dock avsevärt. När det gäller de enskilda ärendena meddelas kritik i cirka 2/3 av fallen. Avseende dessa ärenden skall tilläggas, att av de cirka 300 anmälningar per år som inkommit till verket de senaste åren har statliga tillsynsbeslut fattats i cirka 20 procent av fallen. Ett av skälen till att inte fler anmälningar utretts är att kommunen själv vidtagit rättelse i frågan. Ett annat skäl är att frågan legat utanför Skolverkets tillsyn.

4.4 Sanktionsmöjligheter

4.4.1 Offentliga skolhuvudmän

Skolverket saknar egna sanktionsmöjligheter gentemot offentliga skolhuvudmän och huvudmän för barnomsorgen. Den styrning som Skolverket kan utöva genom framförallt tillsynen har därför varit starkt beroende av verkets förmåga att göra tillsynsutredningar och beslut välgrundade och tydliga och att de t.ex. genom offentlig uppmärksamhet sätter huvudmannen under tryck. Skolverket kan dock, om det föreligger starka skäl, föreslå regeringen att meddela föreskrifter eller vidta åtgärder gentemot offentliga skolhuvudmän (15 kap. 15 § skollagen). Skolverket har ännu inte haft anledning att göra detta. Det beror framförallt på att huvudmännen som regel rättat sig efter besluten. När så inte varit fallet har verket bedömt åtgärden för ingripande för den enskilde huvudmannen.

4.4.2 Fristående skolor

Gentemot sådana fristående skolor som regleras i 9 kap. skollagen har Skolverket sanktionsmöjligheter. Dessa består i möjligheten att återkalla godkännande eller rätten till bidrag. För kompletterande skolor kan Skolverket före-

1998-08-31

slå regeringen att vidta åtgärder, t.ex. besluta att utbildningen inte längre skall stå under statlig tillsyn.

4.5 Andra åtgärder

4.5.1 JO och andra myndigheter än Skolverket som kan ingripa

Det är inte bara Skolverket som har ansvar för att kontrollera att statliga och kommunala skolhuvudmäns verksamhet är förenlig med gällande bestämmelser. Förtroendevalda i nämnderna och tjänstemän i kommunerna står under tillsyn av JO. Tillsynen avser lagligheten i nämndernas verksamhet. JO kan i sina beslut kritisera förtroendevalda eller anställda i kommuner och landsting när de har varit försumliga. JO har befogenheter att som särskild åklagare väcka åtal mot förtroendevalda och anställda för tjänstefelsbrott. Även JK utövar tillsyn över den statliga förvaltningen. Förutsättningarna för denna tillsyn är i stort sett desamma som för den tillsyn som JO utövar.

Om Skolverket finner brister hos en offentlig huvudman som inte lämpar sig för verkets prövning eller där verket inte har befogenheter att pröva en viss fråga kan verket anmäla förhållandet till JO eller till JK (statliga skolhuvudmän). De fall där en JO-anmälan från Skolverket mot en kommunal huvudman skulle kunna vara aktuell är dels där frågan ligger utanför Skolverkets tillsyn, dels i de fall ett åtal eller en anmälan om disciplinpåföljd skulle vara tänkbar. JO kan nämligen enligt sin instruktion, till skillnad från Skolverket, vidta sådana åtgärder. Därutöver är en JO-anmälan sannolikt inte en aktuell åtgärd för verket.

Skolverket kan också anmäla missförhållanden i skolverksamheter och i barnomsorg till andra myndigheter som på olika sätt kan beröras av förhållandena. I det fall det bedöms påkallat anmäls t.ex. förhållanden till polis och åklagare, Socialstyrelsen samt Arbetarskyddsverket. Med sistnämnda myndighet har Skolverket också inlett ett samarbete rörande tillsyn av miljö i skolan.

4.5.2 Möjligheten att överklaga

Beslut av skolhuvudmän som bedömts särskilt ingripande för enskilda har av statsmakterna gjorts möjliga att överklaga hos förvaltningsdomstol eller Skolväsendets överklagandenämnd. Därtill kommer möjligheten för kommuninvånare att hos förvaltningsdomstol begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen får vissa kommunala beslut överklagas till länsrätten som kan pröva beslutens laglighet. Rätten att överklaga tillkommer varje medlem av en kommun eller ett landsting. Skol-

1998-08-31

verket kan således som myndighet inte använda denna väg till laglighetsprövning.

Skolväsendets överklagandenämnd är en instans som på ett domstolsliknande sätt kan överpröva vissa beslut av skolhuvudmän som bedöms vara särskilt viktiga för enskilda elever. Cirka 25 olika typer av beslut kan överklagas av enskild till nämnden.

I de fall en anmälan eller en fråga bättre lämpar sig för domstolsprövning än en prövning av Skolverket avråds personen i fråga från att göra anmälan till verket. Skolverket informerar i stället om de möjligheter att överklaga som finns.

Sådana beslut som avser fristående skolor där Skolverket återkallat godkännandet eller rätten till bidrag kan överklagas hos förvaltningsdomstol.

En tänkbar åtgärd för att stärka elevernas rättigheter skulle kunna vara att utöka möjligheten att överklaga beslut till förvaltningsdomstol och till Skolväsendets överklagandenämnd.

Medborgare har vidare under vissa förhållanden rätt att få skadestånd från det allmänna. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall kommun eller landsting ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, i verksamhet för vars fullgörande kommunen eller landstinget svarar.

4.5.3 Undanröja brister i de nationella styrdokument

Om Skolverket upptäcker brister i skolverksamheten kan ett alternativ till att vidta åtgärder för att få till stånd en ändring av skolverksamheten vara att ändra regelverket. Skälen härtill kan vara att göra bestämmelsen tydligare och effektivare eller att anpassa regelsystemet till verkligheten. I Skolverkets generella myndighetsuppdrag ingår att föreslå erforderliga ändringar och justeringar i regelverket på skolområdet. Skolverket har påbörjat ett mer systematiskt arbete med utreda vilka ändringar i regelverket som kan vara påkallade.

Skolverket har också en löpande översyn av måldokument fastställda av verket.

Skolverket kan slutligen utnyttja sin föreskriftsrätt för att komma till rätta med vissa problem. Föreskriftsrätten är emellertid begränsad. En utökad användning av möjligheten att ge ut allmänna råd har rekommenderats av regeringen i den senaste utvecklingsplanen.

1998-08-31

5 Behov av förändringar

5.1 Allmänt

Skolverket har alltsedan införandet av ett mer mål- och resultatorienterat styrsystem för skolan i början av 90-talet, konstaterat att det funnits stora brister i hur kommunerna har axlat det ansvar de fått. Bristerna har rört hur kommunen styr sin verksamhet genom skolplan, budget, m.m. Skolplanen som styrdokument har ofta inte fyllt den funktion som var tänkt och sambandet mellan budget, resursfördelning och skolplan har varit svagt. Bristerna har också handlat om hur man arbetat med att följa upp och utvärdera samt utöva egen tillsyn av skolverksamheten. Ekonomisk uppföljning har i allmänhet funnits medan uppföljning av resultat i förhållande till nationella mål haft stora brister. Utvärdering har i många kommuner – särskilt de mindre – varit svagt utvecklad eller lyst med sin frånvaro. Detta har sammantaget resulterat i att det alltför ofta visat sig att kommunen dels inte haft tillräcklig kunskap om kvaliteten i sin skolverksamhet, dels inte upptäckt, eller åtgärdat, problem såsom att elever inte fullgör sin skolgång, att elever inte fått det stöd de har rätt till etc.

Skolverket har, från att i början i olika sammanhang påtalat dessa brister, övergått till att mer aktivt påverka kommunerna och också vartefter kunnat förse kommunerna med ett allt bättre underlag för deras ansvarstagande. Bl.a. har Skolverket, som nämnts, försökt stärka kommuners styrning och egenkontroll utifrån en handlingsplan.

Det samlade intrycket från detta arbete är att det idag finns en större medvetenhet hos ansvariga i kommunerna om vikten av att ha en fungerande styrning och egenkontroll. Skolplaner och deras styrande funktion har förbättrats och en utveckling av uppföljning och utvärdering har skett. Men Skolverket konstaterar också att det tar tid att få till stånd ett annat ansvarstagande och att fortsatta stödjande insatser från statens sida kommer att vara nödvändiga.

Fortfarande upptäcks, som nämnts ovan, stora brister hos offentliga skolhuvudmän i Skolverkets tillsynsutredningar. I utredningarna analyseras inte särskilt vilka skälen till bristerna är. Anledningarna därtill varierar säkerligen men vissa generella skäl till bristerna har emellertid uppmärksamats. En anledning är bristen på kompetens hos huvudmannen, både brister i kunskaper och insikter om statens krav och hur bristerna skall åtgärdas. En annan är att huvudmannen i vissa fall inte verkar finna det så viktigt att följa bestämmelserna. Ett tredje skäl är brister i huvudmannens organisation, dvs. organisationen ger inte kommunen förutsättningar att följa gällande bestämmelser. Resursbrist har således inte primärt varit huvudskälet till bristerna, även om det säkerligen påverkat verksamheten indirekt.

1998-08-31

Skolverkets uppföljning av tillsynsbeslut visar dock att offentliga skolhuvudmän rättar sig efter tillsynsbesluten. Redan vid uppföljningen har cirka 80 procent rättat sig och resterande 20 procent har rättat sig efter ytterligare åtgärder från Skolverkets sida. Åtgärderna har varierat från fall till fall beroende på huvudman och dennes inställning, frågans art och orsakerna till bristerna. Det har bl.a. rört sig om sammanträffanden med huvudmannen eller att fatta ytterligare tillsynsbeslut med en skärpning av kritiken.

5.2 Sanktioner

5.2.1 Allmänt

Skolhuvudmannen är redan utan sanktioner skyldig att följa gällande bestämmelser. Syftet med sanktioner är att - i de fall så ändå inte sker - framtvunga att bestämmelserna efterlevs. Det är således ändamålsenligheten i detta avseende som måste styra utformningen av ett eventuellt sanktionssystem.

Det går inte att ha ett system där konsekvenserna av tillämpningen av sanktioner blir att huvudmännen åläggs större skyldigheter än vad som anges i författningar. Det är också viktigt att konsekvenserna av tillämpningen inte blir sådana att ansvarsförhållandena mellan staten och skolhuvudmännen rubbas. Staten bör därför inte föreskriva hur en påtalad brist skall avhjälpas.

Sanktionsmöjligheter kan vara knutna till vissa bestämmelser eller vara generellt utformade. Om de är generellt utformade kan ansvarig myndighet avgöra på vilka områden och i vilka fall de tvingande rättsmedlen skall tillgripas.

De missförhållanden eller brister på skolans område som skulle kunna tänkas föranleda beslut om att tillgripa en sanktion kan vara av skiftande karaktär och att i detalj förutse och ange dessa är inte möjligt.

Allmänt kan dock sägas att där sanktioner kan komma ifråga är enskilda händelser som rör något nationellt viktigt, där Skolverket kunnat påvisa att problemen hänger samman med hur kommunen har skapat villkoren och hur kommunen har agerat. Det är särskilt aktuellt när det gäller frågor som är viktiga för den enskilda eleven och huvudmannen inte rättar sig efter ett tillsynsbeslut. Verket har som nämnts i sin tillsyn prioriterat frågor som rör förutsättningar för en likvärdig utbildning. Det är inom detta område sanktioner kan vara lämpliga och då huvudmannen tydligt åsidosatt sitt ansvar att skapa de förutsättningar för en likvärdig utbildning som föreskrivs i skolförfattningarna.

1998-08-31

Det är möjligt att rikta sanktioner både mot offentligrättsliga juridiska personer, t.ex. kommunen, och mot tjänsteman. Förekommande sanktioner mot kommun och landsting är skadestånd, sanktionsavgift och vite. Mot de kommun- och landstingsanställda kan straff, skadestånd, entledigande, disciplinåtgärder, uppsägning och avskedande förekomma. De tre sistnämnda sanktionerna grundas i de flesta fall på bestämmelser i kollektivavtal. (SOU 1993:109, s. 39)

Skolverket finner inte anledning att se närmare på skadestånd och sanktionsavgift då verket inte bedömer dessa tvingande rättsmedel som aktuella. En annan sanktionsmöjlighet är att på kommunens bekostnad vidta en viss åtgärd, i likhet med den möjlighet regeringen har enligt 15 kap. 15 § skollagen. Inte heller den möjligheten anser verket vara aktuell för en förvaltningsmyndighet. Ett sådant kraftigt instrument bör vara förbehållet regeringen. Där emot bedömer verket att det finns anledning att närmare gå in på vitesföreläggande.

5.2.2 Vitesföreläggande

Vitesföreläggande är ett etablerat medel för att framtvinga ett legalt beteende hos den som viteshotet riktas mot. Bestämmelserna om viten finns i viteslagen. Ett vitesföreläggande kan inte beslutas annat än med stöd av ett författningsbemyndigande.

Rättsläget anses oklart beträffande i vilken utsträckning vitesföreläggande kan eller bör riktas mot offentligrättsliga juridiska personer, dvs. stat, kommun och landsting (jfr. Lavin, Offentligrättsligt vite I s. 96). I synnerhet gäller detta staten. Det förekommer dock direkta föreskrifter om att en kommun kan vara adressat för vite.

Den skyldighet huvudmannen har att agera på ett visst sätt, följer inte av ett föreläggande. Ett vitesföreläggande medför bara att huvudmannen blir skyldig att betala vitet om föreläggandet inte följs. Däremot skapas inte någon ny skyldighet att följa skollagstiftningen genom vitesföreläggandet. Det är vitet som är själva sanktionen, inte föreläggandet. Föreläggandet är endast ett medel för att ange vilka skyldigheter som redan åvilar huvudmannen enligt skolförfattningarna.

Om ett föreläggande inte kopplades ihop med ett vite eller någon annan påföljd skulle föreläggandet inte få några rättsverkningar för den enskilde huvudmannen. Således skulle det ha samma status som ett tillsynsbeslut. Ett vitesföreläggande innebär att myndigheten förelägger en specifik skolhuvudman att efterkomma en angiven författningsbestämmelse vid äventyr att huvudmannen annars blir skyldig att betala det förelagda vitet. Det är viktigt att föreläggandet klart anger vilken laglig skyldighet huvudmannen måste

1998-08-31

uppfylla för att undgå att vitet utdöms. Vitesföreläggandet kan innebära ett förbud för huvudmannen att vidta en åtgärd eller en skyldighet för huvudmannen att vidta en viss åtgärd. Om föreläggandet avser det senare skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas. Föreläggandet kan även innehålla en rekommendation eller en exemplifiering av vilka åtgärder som behövs.

Nämnder kan företräda en kommun inom ett verksamhetsområde men är inga självständiga rättssubjekt. Vite skall därför utsättas med kommuner och landsting som adressat och inte med den ansvariga nämnden. När det gäller fristående skolor skall adressaten vara den ansvariga juridiska eller fysiska personen.

Ett vitesföreläggande skulle också kunna riktas mot en tjänsteman, t.ex. rektorn. Inom skolområdet är särskilt lagstiftat att det för ledning av utbildningen skall finnas rektorer (2 kap. 2 § skollagen). Rektorn har en omfattande egen förordningsreglerad beslutbefogenhet, som inte kan disponeras av skolhuvudmannen. Sådana beslut gäller förhållanden av stor betydelse för verksamhetens genomförande och för elevernas rättsställning.

Det är myndigheten som bestämmer över vitets belopp. Efterkoms inte föreläggandet beslutar myndigheten vilka åtgärder som skall vidtas. Om myndigheten vill att vitet skall uttas skall myndigheten anmäla förhållandet till domstol, som prövar om så skall ske.

Om ändamålet med vitet förfallit skall domstolen inte döma ut vitet. Beslutsmyndigheten kan vidare själv återkalla vitesföreläggandet när den anser att vitet inte längre behövs.

Ett vitesföreläggande från Skolverket skulle kunna kopplas till kommunernas skyldigheter att upprätta kvalitetsredovisningar. I sådant fall skulle Skolverket vid vite förelägga kommunen att i kommande kvalitetsredovisning behandla det område där verket funnit brister. På motsvarande sätt skulle ett vitesföreläggande kunna gälla att en viss fråga skall behandlas i skolplan, arbetsplan, åtgärdsprogram etc. Denna koppling skulle kunna stärka funktionen hos de av staten föreskrivna obligatoriska dokumenten och därigenom även stärka kommunens styrning och egenkontroll.

5.3 Argument för sanktioner

5.3.1 Symbolvärdet

Trots det samlade intrycket att det idag finns en större medvetenhet hos ansvariga i kommunerna om vikten av att ha en fungerande styrning och egen-

1998-08-31

kontroll upptäcks, som anförts ovan, i tillsynsutredningar fortfarande inte sällan stora brister hos huvudmännen.

Införandet av möjligheten att vidta sanktioner understryker vikten av att uppfylla statens krav och att staten ser allvarligt på om gällande bestämmelser inte följs. Ytterst handlar det om lika tillgång och likvärdig utbildning av god kvalitet samt om utbildningens mål och verksamhetens värdegrund. Sanktionsmöjligheter i systemet är en markering att utbildningsfrågorna bör ha en större tyngd än vad de generellt har idag, och därmed hanteras annorlunda. Det kan medföra att de ansvariga tydligare ser vikten av att uppmärksamma och utveckla kompetensen samt att vara uppmärksam på brister i verksamheten.

5.3.2 Preventiva syften

Att markera att staten ser allvarligt på om bestämmelser inte följs och att höja statusen på utbildningsfrågor genom att införa sanktionsmöjligheter har också preventiva syften. Enbart det förhållandet att en tillsynsmyndighet förfogar över kraftfulla korrigeringsinstrument bör vara ett starkt incitament för en skolhuvudman att ta itu med brister, redan innan dessa hunnit utvecklas till allvarliga problem.

Beslut om sanktioner mot en huvudman kan förväntas väcka stor uppmärksamhet. Spridningseffekterna av Skolverkets ställningstagande kan därigenom bli ännu större jämfört med idag.

I vissa lägen kan det också fungera som latent påtryckningsmedel när tillsynsmyndigheten behöver öka pressen på en huvudman

5.3.3 Behov av komplement till befintliga instrument

Som anförts ovan har skälen till att Skolverket inte initierat en fråga till regeringen - då huvudman inte rättat till konstaterade brister - bl.a. varit att verket bedömt att åtgärden inte varit lämplig eller ändamålsenlig.

Det skulle kunna vara påkallat med en sanktionsmöjlighet som ligger mellan ett uttalande i tillsynsbeslut från Skolverkets sida och ett tvångsingripande från regeringen, som kan uppfattas som mycket dramatiskt. Spännvidden mellan dessa två åtgärdsalternativ är så stor att t.ex. en möjlighet till vitesföreläggande från Skolverkets sida kunde vara ett lämpligt mellanting.

På motsvarande sätt är nu befintliga sanktionsmöjligheter beträffande fristående skolor - återkallande av godkännande eller rätten till bidrag - ytterst ingripande för den enskilde huvudmannen. I vissa situationer finns behov av

1998-08-31

att tillgripa tvingande åtgärder mot huvudmännen men där det inte är påkallat att tillgripa nuvarande sanktioner.

5.4 Skäl emot sanktioner

5.4.1 Inga akuta behov

Som framgått ovan rättar skolhuvudmännen som regel till de brister som Skolverkets kritik avser. Tillsynsbesluten har genomgående diskuterats på politisk nivå i kommunen och resulterat i begäran om förslag från ansvariga tjänstemän. De åtgärder som sedan vidtas har hittills bedömts tillräckliga när Skolverket kontrollerat dem.

Skolverket kan emellertid nu i sin utökade tillsynsverksamhet se tendenser till att skolhuvudmännen inte alltid så snabbt och målmedvetet som man har rätt att kräva rättar till konstaterade brister.

5.4.2 Förskjutning mot mer tvingande styrmedel

Det kan finnas en risk att sanktionerna försvagar kommunernas egentillsyn. ”Det finns ju en kraftfull statlig tillsyn”.

Det finns också en risk för att de åtgärder Skolverket vidtar idag för att förbjuda en skolhuvudman att följa gällande bestämmelser, kan komma att få ”mindre värde”. Det skulle kunna leda till att den informativa styrningen kommer att fungera sämre. Detta skulle medföra en förskjutning från informativa styrmedel till tvingande styrmedel.

5.4.3 Ändrad tillsynsverksamhet

Det finns slutligen en liten risk för att den praxisskapande roll som Skolverket hittills har haft i egenskap av tillsynsmyndighet flyttas över till förvaltningsdomstolarna. Detta skulle kunna bli följden eftersom sanktionsbeslut måste få överklagas, se nedan. Domstolen skulle således ytterst ha bestämmanderätten över hur bestämmelserna skall tolkas. En sådan ordning skulle kunna medföra ett mer formalistiskt synsätt när det gäller vilka skyldigheter för skolhuvudmännen som följer av skolförfattningarna. Skolverket bör vara bättre lämpat än förvaltningsdomstolarna att anlägga specifika skolaspekter på dessa frågor.

1998-08-31

6 FÖRSLAG

6.1 Behov av sanktioner gentemot stat, kommun och landsting

Som angivits ovan saknas idag ett sanktionssystem till stöd för Skolverket vid ingripanden mot offentliga skolhuvudmän avseende skolverksamheten. Frågan är då om sådana tvingande rättsmedel behövs.

Som anförts tidigare finns det idag en större medvetenhet hos ansvariga i kommunerna om vikten av att ha en fungerande styrning och egenkontroll. Skolverket anser emellertid också att fortsatta stödjande insatser från statens sida är nödvändiga. I tillsynsarbetet upptäcks fortfarande stora brister hos offentliga skolhuvudmän och kritik meddelas i en övervägande del av besluten. Bristerna synes framförallt bero på huvudmannens inställning till vikten att uppfylla de statliga kraven, bristande kompetens samt brister i huvudmannens organisation.

Skolverket anser att den viktigaste vägen för verket att fullgöra sitt uppdrag - att verka för att de statliga målen förverkligas - även i fortsättningen skall vara att genom information påverka huvudmännen för skolan och andra som av staten getts ett särskilt ansvar samt att verka för ett ändamålsenligt regelsystem. Det samarbetspräglade förhållningssättet gäller även i de fall det föreligger indikationer på eller konstaterats föreligga brister hos en huvudman, eftersom detta ger den bästa utgångspunkten för bestående resultat i kvalitetsfrågor inom skolverksamheten och barnomsorgen. God kvalitet i skolverksamhet och barnomsorg kan svårligen kommenderas fram utan måste grundas på att alla känner ansvar och gemensamt arbetar med måluppfyllelse.

Som anförts ovan finns det skäl som både talar för och emot införandet av sanktionsmöjligheter.

Skolverkets erfarenhet visar att skolhuvudmännen på frivillig väg så gott som undantagslöst rättat sig efter att av Skolverket kritiserats för sin verksamhet. Skolverket har dock på senare tid noterat tendenser till en växande obenägenhet att tillräckligt snabbt och målmedvetet rätta sig efter besluten.

Det är visserligen tillfredsställande att huvudmannen rättar till konstaterade brister. Ännu bättre vore dock om verket aldrig funnit några brister. Det är otillfredsställande att Skolverket fortfarande tvingas konstatera brister i en övervägande del av alla tillsynsutredningar. Detta aktualiserar behovet av en skärpning av de statliga kontrollinstrumenten. Införandet av sanktioner innebär en sådan skärpning. Skolverket förordar däremot inte en volymmässig ökning av kontrollen.

1998-08-31

De starkaste skälen för att införa sanktioner är den starka symbolverkan detta skulle innebära. Det skulle på ett tydligt sätt markera att statsmakterna inte kan acceptera att enskilda elevers rättigheter åsidosätts av skolhuvudmännen. Därigenom kan även statusen på utbildningsfrågor komma att höjas. Att det finns en möjlighet till starka korrigeringsinstrument är vidare incitament för en skolhuvudman att ta itu med bristerna, innan dessa hunnit utvecklas till allvarliga problem. Sanktioner har således ett preventivt syfte.

Skolverket anser vidare att det finns ett behov av ett instrument att använda i situationer då den informativa styrningen inte fungerar men där bristerna inte är av sådant slag att det lämpar sig att anmäla förhållandena till regeringen enligt 15 kap. 15 § skollagen.

Det kan, å andra sidan, finnas en risk för att införandet av sanktioner dels försvagar kommunernas incitament att bedriva en effektiv egentillsyn, dels medför att den informativa styrningen blir mindre verkningsfull. Hur stora dessa risker är beror dock till största delen på hur sanktionsmöjligheterna tillämpas.

Skolverket anser att fördelarna med att införa sanktioner överväger de nackdelar som finns. Nackdelarna bör dessutom kunna minimeras genom att verket utarbetar en strategi där tillämpningen av sanktioner blir en integrerad del av verkets samlade styrning av skolsektorn.

Skolverket förordar således att sanktionsmöjligheter införs. Det bör vara Skolverket som får dessa tvingande rättsmedel att förfoga över. Genom att på detta sätt komplettera befintliga styrmedel ökar möjligheten för Skolverket att utifrån situationen i det enskilda fallet välja den lämpligaste åtgärden. Proportionalitetsprincipen skall naturligtvis tillämpas, dvs. vid hanteringen skall inte starkare åtgärder tillgripas än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och grad. För att tvingande rättsmedel skall tillgripas skall åsidosättandet av skyldigheterna vara av allvarlig art och ha påtagliga negativa effekter för skolverksamheten eller för eleverna.

Med hänsyn till att det är fråga om åligganden för huvudmannen måste sanktionsmöjligheterna införas i lag. Eftersom de tvingande rättsmedlen skall gälla offentliga skolhuvudmäns skolverksamhet bör sanktionsmöjligheterna införas i skollagen (1985:100).

Skolverket skall också enligt uppdraget utreda vilka sanktioner som är mest lämpade för att få skolhuvudmännen att fullgöra de skyldigheter de har enligt lag. Skolverket bedömer att den mest ändamålsenliga sanktionsformen i dessa sammanhang är vitesföreläggande, såsom bl.a. Socialstyrelsen och Yrkesinspektionen har tillgång till. Ett föreläggande utan vite innebär inte någon ytterligare skyldighet eller annan rättslig konsekvens för huvudmannen än vad som redan anges i lag. Således fyller en sådan åtgärd inte någon

1998-08-31

annan funktion än vad ett tillsynsbeslut gör. Ett föreläggande utan vite kan dock ibland vara en lämplig åtgärd innan ett vitesföreläggande tillgrips.

I vilka fall vitesföreläggandet bör tillgripas beror bl.a. på förhållanden hos huvudman samt art och grad av brist. Det är därför inte möjligt att ange till vilka bestämmelser rätten att vitesförelägga bör vara kopplad. Rätten att vitesförelägga bör därför vara generell och inte kopplad till specifika bestämmelser.

Föreläggandet bör riktas mot huvudmannen (kommunen, landstinget eller staten) då huvudmannen är ytterst ansvarig för utbildningen. Förelägganden bör däremot inte kunna riktas direkt till rektorn, trots den särskilt förordningsreglerade beslutbefogenhet som rektorn har.

Hittills har Skolverket i sin tillsynsverksamhet enbart riktat sig till skolhuvudmannen. Det har därvid förutsatts att skolhuvudmannen utifrån sitt ansvar enligt 1 kap. 12 § skollagen vidtar erforderliga åtgärder omfattande hela sin personal i kraft av att även vara arbetsgivare. Även om huvudmannen inte kan fatta beslut som åvilar rektorn har huvudmannen rätt och skyldighet att kräva att fel som rektorn gjort sig skyldig till rättas till. Skolverkets tillsyn skulle kompliceras om tillsynen riktades direkt mot särskilda personalgrupper. I läroplanerna utpekas fler personalkategorier som särskilt ansvariga för olika uppgifter inom skolverksamheten. Om Skolverkets tillsyn skulle riktas mot dessa skulle denna komma att kunna detaljstyra den dagliga verksamheten i skolan. Detta vore enligt Skolverkets mening inte förenligt med rådande ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Vad avser den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen övertog Skolverket ansvaret som central förvaltningsmyndighet från Socialstyrelsen den 1 januari 1998. Med hänsyn till den kunskap som verket hittills hunnit skaffa sig om dessa verksamheter finns det inte någon anledning att i frågan om sanktioner hantera dessa verksamheter annorlunda.

6.2 Utformningen av föreläggandet kontra statens krav

Förelägganden från verket skall ha ett konkret materiellt innehåll. Det är särskilt viktigt när föreläggandet förenas med en tvångsåtgärd, dvs. vitet. Föreläggandet skall vara utformat så att det innehåller uppgifter som huvudmannen kan nyttja som vägledning vid sitt beslut om åtgärder för att kraven i lagstiftningen skall vara uppfyllda. Föreläggandet skall därför inte bara ange vilka brister som finns, utan även vad som kan ha orsakat dem, för att därigenom ge en vägledning till hur bristerna kan avhjälpas. Föreläggandet skall också ge anvisningar om vilka slag av åtgärder som kan vara erforderliga eller exempel på sådana. Det är dock också viktigt att betona att det är den

1998-08-31

som bedriver verksamheten som väljer sätt att avhjälpa bristen. Det väsentliga är att bristen avhjälpas. Om föreläggandet skulle innehålla tvingande anvisningar om att vidta en viss specifik åtgärd för att avhjälpa bristerna skulle det inte bara finnas stora risker för att ansvarsförhållandena mellan stat och kommun rubbades utan även att staten ålade huvudmän uppgifter utan direkt författningsstöd.

Ett vitesföreläggande skall även kunna kopplas till kommunernas kvalitetsredovisningar och andra obligatoriska dokument.

6.3 Behov av ytterligare sanktionsmöjligheter för fristående skolor

Skolverket anser däremot inte att dessa nya sanktionsmöjligheter skall avse fristående skolor, även om det också här kunde vara lämpligt med en mindre ingripande åtgärd än nuvarande sanktionsmöjligheter. Det finns idag en möjlighet för huvudmannen att överklaga beslut om återkallande av godkännande eller rätten till bidrag. Om redovisade förslag skulle genomföras även för fristående skolor innebär det att överklagande kan ske vid två tillfällen till samma instans kopplat till samma sakfråga. Detta är inte önskvärt. I stället kan Skolverket, vid mindre allvarliga brister, nöja sig med att kritisera den fristående skolan och följa upp beslutet på vanligt sätt.

6.4 Överklagande

Vitesföreläggande får långtgående konsekvenser för verksamhetens huvudman. Av hänsyn till rättssäkerheten måste rimligen sådana beslut kunna överklagas. Skolverket föreslår att förvaltningsdomstol blir behörig instans.

Vitesföreläggandet skall endast tillgripas om frågan är av stor vikt och alla andra medel för att få till stånd erforderliga förändringar hos huvudmannen har prövats eller bedöms som verkningslösa. Det är därför viktigt att ett beslut om utdömmande av vite inte förhalas genom att beslutet överklagas. Av detta skäl bör vitesföreläggandet gälla omedelbart även om det överklagas.

6.5 Behandling av förslaget

Ett införande av tvångsmedel ställer stora krav på utformningen av regelsystemet. Skolverket har dock inte analyserat om några förändringar bör göras med anledning av förslaget. Mot bakgrund av att regeringen aviserat en skollagsöversyn föreslår Skolverket att förslaget behandlas i samband med den planerade översynen.

1998-08-31

6.6 Lagförslag

Två nya paragrafer föreslås i 15 kap. skollagen.

15 kap. 16 § skollagen skall ha följande lydelse.

Har en kommun, ett landsting eller staten allvarligt åsidosatt sina skyldigheter som huvudman, för verksamhet som står under Skolverkets tillsyn, får Skolverket vid vite förelägga huvudmannen att fullgöra sina åligganden.

Ett föreläggande gäller omedelbart, även om beslutet överklagas.

15 kap. 17 § skall ha följande lydelse.

Föreläggande enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ulf P Lundgren
Generaldirektör

Ulrika Hanssen Lindén
Undervisningsråd

I den slutliga handläggningen har vidare skolrådet Ragnar Eliasson deltagit.