

Handläggare
Hans Dahlin
Telefon: 508 33 655**Till**
Utbildningsnämnden
2020-03-12

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

Svar på remiss från kommunstyrelsen (KS 2020/235)

Förvaltningens förslag till beslut

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

Lena Holmdahl
UtbildningsdirektörEva Broström
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ett betänkande om nya reglerna för konfessionell inriktning till utbildningsnämnden. Betänkandet innehåller ett antal förslag till förändringar av regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Förslagen syftar till en ökad tydlighet gällande konfessionella inslag för huvudmän, vårdnadshavare, barn och elever samt tillsynsmyndigheter.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till de förslag som presenteras. Förvaltningen anser bland annat att förslaget om att förtydliga gränsdragningen mellan begreppen utbildning och undervisning är positivt. Förvaltningen anser samtidigt att föreslagen definition av konfessionella inslag kan ge konsekvenser i form av att färre förskolor blir anmälningspliktiga, eftersom definitionen är alltför snäv, och att begreppet blir fortsatt otydligt. Förvaltningen anser också att föreslagna demokrativillkor ger gränsdragningssvårigheter och kommer att innebära omfattande utredningsinsatser.

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

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Nya regler för skolor med konfessionell inriktning” (SOU 2019:64) till utbildningsnämnden för yttrande.

Ärendet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15) och, utifrån denna analys, undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen.

Utredningen föreslår att gränsdragningen mellan begreppen utbildning och undervisning behöver förtydligas och att konfessionella inslag samt konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning definieras i skollagen. Vidare att vårdnadshavare ska få information om de konfessionella inslagen samt att barn och elever ska vara införstådda med att det är frivilligt att delta i sådana utbildningsmoment. Prövningen av huvudmannen utifrån demokrativillkor föreslås fördjupas och utökas med en huvudmannaförsäkran.

Det föreslås att huvudmannen måste anmäla till tillsynsmyndigheten om de ska ha en konfessionell inriktning och att behovet av en central tillsynsmyndighet för förskolor och skolor med sådan inriktning ska utredas. Slutligen föreslår utredningen att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor, förskoleklass och fritidshem med konfessionell inriktning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förskoleavdelningen i samverkan med avdelningen för utveckling och samordning, avdelningen för ekonomi och styrning, grundskoleavdelningen och gymnasieavdelningen.

Ärendet kommer att behandlas av den fackliga samverkansgruppen den 3 mars 2020. Ärendet kommer också att behandlas vid utbildningsnämndens råd för funktionshinderfrågor den 27 februari 2020.

Förvaltningen har beaktat barnens rättigheter mot bakgrund av gällande föreskrifter i utredningen av detta betänkande samt i föreslaget yttrande. Vidare konstateras att förslagen i betänkandet inte innebär en påverkan på barn eller elever utifrån kön.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens syfte och förslag. Förvaltningen anser samtidigt att förslagen i vissa delar försvårar för den tydlighet som eftersträvas, det senare gäller framförallt för förvaltningens tillsyn. Utredningens förslag och förvaltningens synpunkter på dessa redovisas nedan.

Begrepp och definitioner

Utredningen föreslår dels hur gränsdragningen mellan utbildning och undervisning kan förtydligas, dels definitioner av konfessionella inslag samt konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Utredningen föreslår även att information om de konfessionella inslagen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna.

Utbildning och undervisning

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag att begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna då de är väletablerade begrepp. Förvaltningen är även positiv till utredningens förslag om förtydligande av begreppen och hur gränsdragningen mellan utbildning och undervisning kan göras.

Förvaltningen instämmer i utredningens tvekan om ordet lärande verkligen är synonymt med undervisning, eftersom lärande kan ske i många olika sammanhang och därmed hellre ingå i begreppet utbildning.

Förvaltningen vill i sammanhanget påpeka att gränsdragningen mellan utbildning och undervisning behöver förtydligas ytterligare för att tillsynsmyndigheternas bedömningar av förskolor med konfessionell inriktning ska bli mer likvärdiga. Exempelvis i fall när tillsynsmyndigheten ska bedöma om de konfessionella inslagen, i en förskola med konfessionell inriktning, sker i en undervisningssituation eller inte. Eftersom förskolor med konfessionell inriktning normalt granskas av kommuner finns få beslut från Skolinspektionen som ger närmare vägledning i bedömningen. Ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning, se nedan, kommer även att leda till ett begränsat antal beslut från Skolinspektionen på området.

Definitioner på området

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag att det finns ett behov av att konfessionella inslag och konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning definieras i skollagen.

Utredningens förslag innebär att konfessionella inslag definieras, och begränsas, till inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion.¹ Det innebär att utförandet av andra handlingar som är inspirerade eller motiverade av en tro inte ska ses som konfessionella inslag i skollagens mening.

Förvaltningen anser att det finns risker med en alltför restriktiv definition av konfessionella inslag. Med föreslagen definition av konfessionella inslag finns en risk att den kommer att försvaga huvudmannens incitament att anmäla konfessionell inriktning. Den föreslagna definitionen av konfessionella inslag medför en möjlighet för huvudmannen att utföra handlingar nära gränsen till att betraktas som konfessionella inslag.

En konsekvens av en sådan utveckling är att etableringsstoppet för skolor med konfessionell inriktning och anmälningsplikten för förskolor med konfessionell inriktning inte ger de effekter som eftersträvas med lagförslaget. En annan konsekvens är att det kan komma att ifrågasättas om barns och elevers rätt till negativ religionsfrihet skulle komma att urholkas. Vårdnadshavares förväntningar på en skola eller förskola med icke-konfessionell inriktning kan även komma att inte överensstämja med utbildningens innehåll.

En annan risk med föreslagen definition är att begreppet blir fortsatt otydligt. Fortsatt otydlighet på området drabbar huvudmännen, vårdnadshavare, tillsynsmyndigheterna och barnen/eleverna som beroende av ålder kan tillvarata sina rättigheter till religion/icke-religion i olika hög grad.

Problematiken med föreslagen definition av konfessionella inslag kan skildas med flera exempel. På morgonsamling i förskolan sjunger barngruppen varje dag sånger med religiöst innehåll – var går gränsen mellan en sång som är inspirerad och motiverad av tro eller förkunnar och bekänner tro? Detsamma gäller om det i förskolans/fritidshemmets lekrum hänger citat ur bibeln eller koranen på väggarna.² Ytterligare ett exempel är om en huvudmans beslut att på förskolan enbart servera kost som påbjuds inom vissa religioner är förenligt med ett barns rätt till negativ religionsfrihet?

Informationskrav till vårdnadshavare

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag som innebär ett krav på information till vårdnadshavare om de konfessionella

¹ Se *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64), s. 304.

² Se *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64), s. 474.

inslagen. I denna information bör framgå frekvensen samt längden på de konfessionella inslagen, liksom vad barn som ej vill delta i de konfessionella inslagen erbjuds istället.

Ägar- och ledningsprövning samt tillsyn

Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på att huvudmän måste försäkra sig om att barn och elever är införstådda med att det är frivilligt att delta i utbildningsmoment som innehåller konfessionella inslag.

Utredningen lämnar även förslag om att det ska uppställas ytterligare krav, demokrativillkor, vid ägar- och ledningsprövning av enskilda som vill bli huvudmän för verksamheter enligt skollagen. Utredningen föreslår vidare att det ska införas en huvudmannaförsäkran för fysiska och juridiska personer som önskar bli godkända som huvudmän för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen samt att huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem ska anmäla om de ska ha/inte ha konfessionell inriktning på verksamheten till tillsynsmyndigheten.

Krav på frivillighet

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag som innebär att det ska införas ett krav på att huvudmän måste försäkra sig om att barn och elever är införstådda med att det är frivilligt att delta i utbildningsmoment som innehåller konfessionella inslag.

Samtidigt vill förvaltningen lyfta en aspekt som bör förtydligas i kravet. Förutsättningen för reell frivillighet är att huvudmannen har en beredskap för alternativ aktivitet, likvärdig i kvalitet, för de barn som väljer att inte delta i de konfessionella inslagen.

Demokrativillkor

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag att fördjupa den prövning som redan i dag sker enligt nuvarande bestämmelser mot de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen (2010:800).

Förvaltningen vill dock understryka dels att det redan idag finns ett behov av bedömningsstöd av gällande lagkrav för en mer effektiv tillämpning, dels att en fördjupning av den prövning som redan idag sker skulle bli omfattande och kräver därmed en rimlig tid att realisera.

Utredningen förslag till demokrativillkor innebär att en enskild fysisk eller juridisk person inte ska få godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet om det finns särskild anledning att anta

att den enskilde, eller en företrädare för verksamheten som anges i 5 a § skollagen, inom ramen för verksamheten kan komma att:

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,
3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,
4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,
5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller
6. rättfärdiga, främja eller uppmåna till sådana ageranden som anges i 1–5.³

Förvaltningen anser att det finns ett behov av en fördjupad prövning men att de föreslagna demokrativillkoren⁴ innebär gränsdragningssvårigheter i tillsynsmyndigheternas prövning av enskilda, deras företrädare, liksom avseende prövningens omfattning. Om villkorens formulering öppnar upp för vida tolkningar innebär det en risk att tillsynsmyndigheternas prövning kommer att variera både i bedömning och omfattning med konsekvensen att en del kommuner kan bli mer intressanta än andra för en huvudman att etablera sig i. Vidare innebär den fördjupade prövningen av de föreslagna demokrativillkoren att utredare på tillsynsmyndigheterna kommer att behöva utbildas för att få nödvändig kompetens.

Demokrativillkoren lämnar, enligt förvaltningen, ett för stort tolkningsutrymme. Exempel på en situation som skildrar gränsdragningssvårigheterna är gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som en privat handling och som saknar samband med företrädarens roll/funktion, eller vad som ska anses som intimt förknippad med den sökta verksamheten. Ytterligare exempel på gränsdragningssvårigheter gäller granskning av företrädarens agerande på webbplatser och i sociala medier. I förhållande till de sex demokrativillkoren ovan är det inte heller tydligt vad formuleringen om att företrädaren ”kan komma att” innebär utan det riskerar att leda till olika tolkningar.⁵

⁴ Se *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64), s. 42-43.

⁵ Se *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64), s. 484.⁵
Se *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning* (SOU 2019:64), s. 343.

Huvudmannaförsäkran

Utifrån förvaltningens erfarenheter från tillsynen inom förskolan ställer sig förvaltningen tveksam till behovet av en huvudmannaförsäkran. Utredningen förslår att införa en så kallad tvåstegsprovning avseende efterlevnad av demokrativillkor. Mot bakgrund av den fördjupade provningen så bör behovet av att kräva huvudmannaförsäkran vägas mot den extra administration det skulle innebära för tillsynsmyndigheterna.

Även om administrationen kring en huvudmannaförsäkran kan hanteras rent digitalt så bör behov och förväntningar av förslaget klart framgå för att motivera en sådan arbetsinsats inom ett lagstiftningsområde som redan har utvecklats i hög grad den senaste tiden, vilket redan medfört ökad administration och längre handläggningstider.

Att en person bedöms olämplig att ingå i kretsen som har betydande inflytande över verksamheten bör kunna fastställas i ett föreläggande riktat mot huvudmannen även utan förekomsten av en huvudmannaförsäkran. Vidare bidrar redan förslagna demokrativillkor till att betona vikten av att verka i enlighet med samhällets grundläggande demokratiska principer hos nyckelpersoner inom verksamheten.

Enligt förvaltningen skulle en huvudmannaförsäkran vara ett intressant tillägg i det fall att införandet av demokrativillkor inte är tillräckligt för att uppnå syftet att skärpa befintliga regler om ägar- och ledningsprovning avseende de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Anmälningssplikt

Förvaltningen är positiv till utredningens förslag som innebär att huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem måste anmäla om de ska ha konfessionell inriktning på verksamheten till tillsynsmyndigheten.

Central myndighet

Utredningens förslag i betänkandet innebär att nya kvalificerade uppgifter tillförs i form av först provning mot och sedan tillsyn över demokrativillkor, administration av huvudmannaförsäkran samt administration av anmälningar om konfessionell inriktning.

Utredningen anser att det mot denna bakgrund finns skäl att överväga om uppgiften att godkänna enskilda som huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en

fristående skolenhet, samt uppgiften att utöva tillsyn över dessa verksamheter, ska samlas hos en central myndighet. Utredningen föreslår att en sådan förändring bör utredas.

Förvaltningen har inget att invända mot utredningens förslag att frågan behöver utredas ytterligare. Här konstateras att Stockholms kommun har en väl fungerande organisation som prövar ansökningar om godkännande som huvudman och som bedriver tillsyn över fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet i enlighet med skollagen.

Etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

Utredningen föreslår att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor, förskoleklass och fritidshem med konfessionell inriktning.

Utredningens förslag till 2 kap. 5 e § skollagen:

En enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning enligt 1 kap. 3 §.

Godkännande enligt 5 § får inte lämnas till en enskild som avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning enligt 1 kap. 3 §. Detsamma gäller om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en sådan inriktning.

Förvaltningen har inget att invända mot utredningens förslag som innebär att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor, förskoleklass och fritidshem med konfessionell inriktning.

Förvaltningen vill dock påpeka att föreslagen formulering i 2 kap. 5e § andra stycket skollagen, ”Detsamma gäller om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha sådan inriktning”, kan tillsammans med den snäva definitionen av konfessionella inslag komma att ge tillsynsmyndigheter problem att på förhand bedöma hur den sökta verksamheten i realiteten kan komma att utformas.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Därtill föreslås att beslutet justeras omedelbart med anledning av svarstiden på remissen.

Bilaga

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)