

Yttrande angående betänkandet *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning*, SOU 2019:64

Göteborgs Stad har tagit emot betänkandet från Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet. Göteborgs Stad kan konstatera att utredningen håller hög kvalitet i sina beskrivningar, bedömningar och förslag. Utredningen belyser perspektiv kopplade till konfessionella skolor väl och Göteborgs Stad delar i många av utredningens bedömningar och förslag. Göteborgs Stads remissyttrandet tar endast upp de delar av utredningen där staden har en avvikande mening eller har kompletterande kommentarer.

Göteborgs Stad menar dock att det saknas ett tydligt barn- och elevperspektiv i utredningen. Hur barn- och elevers rätt till frivilligt deltagande i konfessionella inslag kan säkerställas och hur deras vardag konkret kommer att påverkas av betänkandets olika förslag är inte tillräckligt utrett. Göteborgs Stad efterfrågar ett mer omfattande stödmaterial än vad utredningen förslår och som också behandlar andra kontexter än traditionellt kristna.

Utredningen saknar reglering avseende pedagogisk omsorg och även problematisering kring det vid dess etablering. Det kan leda till att ansökningar för att bedriva pedagogisk omsorg ökar i takt med att det ställs större krav på ägar- och ledningskretsen inom de fristående skolverksamheterna. Vilket kan öppna för att oseriösa aktörer och andra enskilda som inte uppfyller lagstiftarens krav ansöker om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som ett alternativ. Konfessionella inslag finns även i dessa verksamheter.

Förtydligande av begreppen utbildning och undervisning

Göteborgs Stad instämmer i att begreppen utbildning och undervisning behöver förtydligas. Göteborgs Stad vill dock påpeka att även med ett förtydligande kommer det att finnas många situationer, särskilt i förskolan, förskoleklassen och grundskolans lägre årskurser där ett förtydligande inte kommer att vara vägledande för den enskilda skolan. Vid till exempel situationer av fri lek eller bokläsning på andra språk än svenska kan dessa innehålla inslag som kan uppfattas som konfessionella.

Då ett förtydligande av begreppen inte kommer att täcka alla situationer behöver det, utöver ett förtydligande av begreppen utbildning och undervisning, finnas vägledning för skolor och personal i hur de ska hantera de gråzoner som kommer att finnas, särskilt i förskolan. I ett barn- och elevperspektiv är det sällan som gränsdragningen mellan begreppen är relevant. För barn och elever, särskilt då de yngre eleverna, ser man sin skoldag eller dag på förskolan som sammanhållen. En diskussion med en lärare på en rast behöver inte skilja sig från en schemalagd lektion. Interaktionen mellan barn/elev och läraren kan se snarlik ut och båda situationerna kan vara lika relevanta i ett lärandeperspektiv.

Göteborgs Stad vill också lyfta fram erfarenheterna från en av stadens fristående skolor, Vetenskapsskolan. När Skolinspektionen förelade huvudmannen 2016 om att det förekom konfessionella inslag i undervisning genomförde huvudmannen mindre schemaförändringar i verksamheten så att det konfessionella inslaget kunde kategoriseras som en del av utbildningen. Huvudmannen åtgärdade därmed föreläggande från inspektionen, men skillnaden för eleverna på skolan var marginell.

Definition av och information om konfessionella inslag

Göteborgs Stad instämmer med utredningen om att det ska finnas en frivillighet i att delta i konfessionella inslag. Göteborg vill dock framhålla att begreppet frivillighet, särskilt i förskolan och grundskolans lägre åldrar, kan vara svårt att hantera. Bland annat beroende på barnens ålder, men också av hur utbildningen är organiserad. Det förekommer i dessa verksamheter mycket dialoger och då i spontant uppkomna situationer. Barn och elever ges ofta möjligheten att välja sånger eller berättelser att arbeta med. Dessa kan mycket väl falla inom det som definieras som konfessionellt. I utredningen är bra att det förtydligas om vad begreppen innebär, men också att det behöver skärpas ytterligare genom att en huvudman i förskolan åläggs en skyldighet att organisera verksamheten på ett sådant sätt att det alltid finns likvärdiga och fullgoda alternativ för de barn som inte vill delta i de konfessionella inslagen. Barn ska inte hänvisas till att vara passiva deltagare under inslag som böner eller liknande endast utifrån att vårdnadshavare godkänt inslaget. Det ska erbjudas ett fullgott alternativ, där barnen inte upplever sig exkluderade.

Ett exempel på detta är en skola i Göteborg som är ickekongfessionell och har tvåspråkig undervisning på arabiska. Skolan har svårt att hitta arabiska böcker till sitt skolbibliotek. Böcker skrivna på arabiska och riktade till barn och yngre elever är enligt skolan ofta att likna med psalmer och religiösa berättelser. Göteborgs Stad vill påpeka att betänkandet inte klargör om dessa böcker ska kategoriseras som konfessionella, om de är möjliga att använda i en undervisningssituation eller om användningen av dem förutsätter en information och en frivillighet.

Demokrativillkor och huvudmannaförsäkran

Göteborgs Stad är positiv till att huvudmän förväntas stå upp för grundläggande demokratiska principer och att det blir en utökad del av en ägar- och ledningsprövning.

Demokrativillkor

Göteborgs Stad är positiv till ett demokrativillkor, men staden anser att det finns behov av förtydligande. Göteborgs Stad ställer sig bakom beskrivningarna i Utbildningsnämndens i Stockholms remissvar, särskilt att förslaget innebär gränsdragningsvårigheter och riskerar att skapa ett för stort tolkningsutrymme

” Förvaltningen anser att det finns ett behov av en fördjupad prövning men att de föreslagna demokrativillkoren innebär gränsdragningsvårigheter 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 gränsdragningsvårigheterna 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 gränsdragningsvårigheter 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." (Stockholms stads remissvar s. 6)

Särskilt vill dock Göteborgs Stad framhålla att utredningens användning av begreppet "företrädare" för en organisation ("... att en organisation, eller en företrädare för denne, uttrycker tankar som står i skarp kontrast med den värdegrund som uttrycks i 1 kap. 5 § skollagen ..." s. 351) behöver få ett förtydligande av det betyder i praktiken. Om till exempel en församling är huvudman för en skolverksamhet och en framträdande och central person i församlingen uttrycker något som står i strid med de demokratiska värderingar som skolans verksamhet ska vila på, men där personen ifråga inte är en del av styrelsen för huvudmannaskapet. Hur detta ska hanteras av en tillsynsmyndighet är ett exempel på förtydligande som behöver finnas.

Återkallelse av tillstånd

Göteborgs Stad ställer sig bakom möjligheten för tillsynsmyndighet att återkalla tillstånd för huvudmän som inte uppfyller demokrativillkoret. Men Göteborg vill särskilt framhålla att formerna som nu gäller för återkallande av tillstånd inte är tillfredsställande och särskilt då ur två aspekter.

Transparens

Under 2019 har Skolinspektionen återkallat tillståndet för två huvudmän i Göteborg. Besluten om återkallelse har Skolinspektionen hanterat under stor sekretess. Göteborg Stads erfarenhet är att Skolinspektionen inte informerar en hemkommun om att en utredning pågår eller om myndighetens tidtabell för handläggning och eventuellt beslut. Göteborgs Stad har ett flertal gånger under 2019 efterfrågat ett besked om ungefär när ett beslut om eventuell återkallelse kan komma. I ett fall 2019 fick Göteborg Stad informationen drygt 30 minuter innan Skolinspektionen publicerade sitt beslut om återkallelse. Bristen på transparens försvårar ett ansvarstagande som hemkommun. Detta är något som behöver beaktas om även ett demokrativillkor ska ingå i ägarprövningen av en skolhuvudman.

Göteborgs Stads tillsynsperspektiv

Göteborgs Stad vill, till utredningen, lyfta att det redan idag inom områden finns ett reellt problem med vissa av de fristående förskolorna och skolorna med konfessionella inslag. Detta gäller då barn redan i tidig ålder möts av de konfessionella inslagen både i sin hemmiljö, miljön i förskolan och därefter även i skolan. Staden har sett att detta påverkar integreringen på både individnivå och gruppnivå och menar att för flertalet av dessa barn blir således religionen aldrig ett frivilligt val. Vissa av de konfessionella förskolorna är således en starkt bidragande faktor till att barn inte integreras i det större samhället och tillåts ha sina fri- och rättigheter.

Vi ser också tendenser till att de grupper och vårdnadshavare som dessa verksamheter tilltalar även organiserar sig utanför vårt gemensamma samhälle i något som kan komma att utvecklas till fullskaliga parallella samhällen. Staden har i samverkan med andra myndigheter uppmärksammat på de allvarliga risker detta medför för samhället i stort och har i dessa dialoger också upplevt att en skärpning av skollagen i enlighet med utredningen är önskvärt.

Staden upplever att möjligheten till ägar- och ledningsprövning har stärkt förutsättningarna för att kunna genomföra tillsyn och därigenom säkerställa barnen rätt till en god och likvärdig utbildningsmiljö, dock saknas likalydande lagstöd avseende pedagogisk omsorg, en verksamhet som likväl omfattas av konfessionella inslag. Staden ser även en stor fara i att ansökningar för att bedriva pedagogisk omsorg ökar i takt med att det ställs större krav på ägar- och ledningskretsen inom de fristående verksamheterna. Den hårdare lagstiftningen kring förskolan öppnar således för den pedagogiska omsorgen som ett alternativ för oseriösa aktörer och andra personer som inte uppfyller lagstiftarens krav på lämplighet.

Elevperspektivet

Göteborgs Stad har under 2019 med mycket kort varsel tagit ansvar för närmare 600 elever vars skolor stängts. Skolinspektionen har fattat besluten under lov eller i nära anslutning till lov, vilket komplicerat ansvarstagandet som hemkommun. Eleverna och deras vårdnadshavare har haft mycket små möjligheter att göra aktiva skolval med den korta tid som funnits till förfogande för information, val och placeringshandläggning. Göteborgs Stad har haft svårt med den korta tiden som funnits till förfogande att ta syskonhänsyn vilket fått som följd att dessa fått plats på olika skolor. Framför allt har den korta tiden i princip omöjliggjort en rimlig överlämning av information till den nya skolan om enskilda elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd. De mottagande skolorna har haft svårt att ta emot elever på ett bra sätt, och då särskilt de elever med särskilda behov som ofta kan innefatta svårigheter att hantera snabba förändringar i vardagen. Ett beslut om återkallelse behöver hanteras och förstås från ett elevperspektiv.

Huvudmannaförsäkran

Göteborgs Stad ställer sig bakom förslaget om en huvudmannaförsäkran. Staden ställer sig dock tveksam till hur en huvudmannaförsäkran kan fungera i ett tillsynsperspektiv. Göteborgs Stad anser att det kan vara en viktig markering i tider där domstolar värderar skolors plats i demokratin i relation till aktiebolagslagen.

Stödmaterial

Göteborgs Stad ställer sig bakom utredningens förslag. Göteborgs Stad gör dock bedömningen att det behövs ett stödmaterial i vidare mening än bara för de myndigheter som har att utöva tillsyn och ägargodkännande. Göteborgs Stad bedömer att det behövs ett stödmaterial riktat till huvudmän, särskilt till huvudmän som verkar i kontexter som uppfattas som konfessionella. Göteborgs Stad har erfarenheter från bland annat insyn som visar på behovet av vägledande stödmaterial i andra situationer och kontexter än de traditionellt kristna.

Anmälningskyldighet och samlad godkännandeprövning

Anmälningskyldighet

Göteborgs Stad ställer sig bakom förslaget. Barn, elever och vårdnadshavare behöver ha en tydlig information om en verksamhet har en konfessionell inriktning när man till exempel står inför ett skolval.

Samlad godkännandeprövning och tillsyn

Göteborgs Stad förstår intentionerna med utredningens förslag och att mindre kommuner har svårt att utöva en tillsyn och ägarprövning som är likvärdig med övriga landet. Samtidigt kan Göteborgs Stad konstatera att det finns fördelar med att tillsyn och godkännande görs av den kommun där verksamheten bedrivs. Göteborgs Stad har många små fristående förskoleenheter, där ägar- och ledningskretsen ofta byts ut. Det innebär en tät kommunikation med de fristående förskolorna, en hög tillsynsfrekvens och många kontakter med råd och vägledning. Göteborgs Stad har en väl fungerande tillsyn och godkännandeprocess, men ser inga hinder i att utreda denna frågan ytterligare.

I likhet med Skolinspektionen har Göteborgs Stad under 2019 återkallat tillståndet för en pedagogisk verksamhet, med koppling till konfessionella inslag, något som möjliggjordes på grund av hög grad av kunskap om etablerade verksamheter inom staden. Denna är ej överklagad varpå lagstiftningen inte prövats i sin nuvarande utformning. Under 2020 har även en förskola förlagts med tillfälligt verksamhetsförbud, med bland annat demokrativillkoret som grund. Detta beslut är överklagat, men ej avgjort i rätten.

Skolavslutningar och andra traditionella högtider

Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

Göteborgs Stad ställer sig bakom utredningens förslag. Samtidigt vill staden påpeka att de resonemang som förs i betänkandet, och i tidigare förarbeten, framför allt berör en traditionell kristen kontext. I frågan om olika psalmers användande vid avslutningar finns det tydlig vägledning för huvudmän och skolledare. Som redan nämnts ovan finns det beskrivningar om arabisk barnlitteratur och dess likhet med psalmer och förkunnade berättelser. I Göteborg finns det ett stort behov av vägledande förarbeten som omfattar alla de kontexter som finns i staden.

Upplysning och frivillighet

Göteborgs Stad ställer sig bakom förslagen om upplysningsskyldighet och frivillighet. Göteborg vill dock framhålla att utredningens förslag förutsätter att all verksamhet inom de olika skolformerna är planerad och förutsägbar samtidigt som planeringen är transparent för barn, elever och vårdnadshavare. Göteborgs Stad kan konstatera att det framför allt inom förskolan, kan förekomma verksamhet som uppkommer spontant och i interaktion med barnen och som kan definieras som konfessionell. Möjligheten att informera vårdnadshavare i förväg är i dessa fall inte möjlig. Möjligheten till frivillighet är svår att hantera i en situation där allt innehåll inte är planerat i förväg.

I Göteborg finns exempel där man regelbundet sjunger sånger med religiös anknytning i samband med att lunchen serveras, sången leds av lärare. Det finns svårigheter med att erbjuda ersättningsaktivitet för en elev i årskurs 1 och att säkerställa att det finns en frivillighet i elevens ställningstagande.

Göteborgs Stad föreslår att upplysningsskyldigheten kan vara mer generell för en skolhuvudman, särskilt i förskolan och i de lägre årskurserna på grundskolan. Det finns annars möjlighet att skolan bygger upp en större administration kring för upplysning och hantering av frivillighet. Huvudmän inom förskola, pedagogisk omsorg, förskoleklass och grundskolans lägre årskurser, behöver enligt Göteborgs Stad alltid försäkra sig om att vårdnadshavare, barn och elever har kunskap om när och hur konfessionella inslag kan förekomma och att de haft möjlighet att ta ställning till ett deltagande. Frivilligheten kan då hanteras och anpassas till författningarnas skrivning om ökande ålder och mognad.

Etableringsstopp

Göteborgs Stad är positiv till ett etableringsstopp för konfessionella skolor enligt utredningens förslag. Göteborgs Stad delar även utredningens bedömning att ett etableringsstopp kan strida mot olika fri- och rättigheter och att frågan därmed behöver ytterligare beredning, särskilt då ett klarläggande av vilka problem som ett etableringsstopp ska lösa.

Göteborgs Stad anser att det är av vikt att även förskolan och pedagogisk omsorg omfattas av ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning.

Göteborgs Stad anser också att det är bra om den fortsatta beredningen kan vara grund för ett säkrare bedömning att ett etableringsstopp inte står i strid med grundläggande fri- och rättigheter och riskerar att justeras i en prövning av EU-domstol.