



Regeringskansliet

Promemoria

2020-09-11
U2020/04703/GV

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn

Förord

Genom beslut den 12 november 2019 anställde Regeringskansliet chefsrådmannen Johan Lundmark som ämnessakkunnig i Regeringskansliet med uppgift att biträda Utbildningsdepartementet i uppdraget att utreda hur gällande bestämmelser kan ändras för att öka möjligheterna för Statens skolinspektion att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala (U 2019:C).

Sekreterare har varit beredningsjuristen Emilia Pettersson.

Utredaren och sekreteraren har inom ramen för uppdraget haft löpande avstämningar med experter på framför allt Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen. Synpunkter har också inhämtats vid möten med Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund samt Sollentuna och Umeå kommuner.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	7
1. Författningsförslag	8
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	8
2. Möjligheterna att stänga skolor med allvarliga missförhållanden behöver bli mer likvärdiga och effektiva	13
3. Några rättsliga utgångspunkter	15
3.1 Barn har rätt till utbildning som är likvärdig	15
3.1.1 Regeringsformen	15
3.1.2 Skollagen	15
3.1.3 Europakonventionen	17
3.1.4 EU:s rättighetsstadga	17
3.1.5 Barnkonventionen	17
3.1.6 Vad innebär barns rätt till utbildning i förhållande till skoltillsynen?	18
3.2 Rättssäkerhetsprinciper av betydelse för skoltillsynen	19
3.3 Rätten till domstolsprövning	21
3.4 Den kommunala självstyrelsen	22
4. Den svenska skolan och dess huvudmän	24
4.1 Från folkskola till grundskola	24
4.2 Kommunaliseringen	25
4.3 Friskolereformen	26
4.3.1 Friskolorna under 2000-talet – statistik	27
4.4 Det nuvarande skolväsendet och andra utbildningsformer	28
4.5 Huvudmän på skolområdet	29
4.5.1 Kommunerna har ett övergripande ansvar för skolväsendet	29
4.5.2 Enskilda får bedriva skolverksamhet efter godkännande	31
4.5.3 Kort om regioner och staten som huvudmän	33
4.5.4 Huvudmannen ansvarar för utbildningen	33
4.5.5 Likvärdiga villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän	34
5. Tillsynen på skolområdet	35
5.1 Skolinspektionens tillsynsverksamhet	35
5.2 Sanktioner inom ramen för tillsynen	36
5.2.1 Samtliga huvudmän kan föreläggas eller tilldelas anmärkningar	37
5.2.2 Godkännandet för en enskild huvudman att bedriva utbildning vid en skolenhet kan återkallas	38

5.2.3 Kommunala skolor kan bli föremål för statliga åtgärder för rättelse	41
5.2.4 Både enskilda och kommunala huvudmän kan tillfälligt förbjudas att driva verksamhet vidare	44
5.3 Exempel på beslut om återkallelse och statliga åtgärder för rättelse.....	45
6. Jämförelse med tillsyn på andra områden	55
6.1 Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsområde	55
6.1.1 Kommunen har ett övergripande ansvar för socialtjänst och insatser till funktionshindrade	55
6.1.2 IVO får återkalla tillstånd och förbjuda verksamhet inom det sociala området.....	56
6.1.3 En verksamhet inom hälso- och sjukvården kan förbjudas.....	57
6.2 Något om Arbetsmiljöverkets tillsyn	58
6.3 Sammanfattning och analys	59
6.3.1 Kommuner och regioner har enligt lag ett ansvar för vård och omsorg	59
6.3.2 Både offentlig och enskild verksamhet kan i praktiken stängas	59
6.3.3 Vid fara för säkerheten kan verksamhet stängas utan föregående föreläggande	60
7. Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så likvärdiga som möjligt.....	61
7.1 En likvärdig tillsyn är en förutsättning för en likvärdig utbildning	61
7.2 Villkoren är olika i nuläget	62
7.3 Även kommunala skolor bör kunna stängas	64
7.3.1 Verksamhetsförbud tills vidare i stället för statliga rättelseåtgärder.64	
7.3.2 Ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas.....	66
7.3.3 Ett verksamhetsförbud bör riktas mot en klart avgränsad verksamhet.....	67
7.4 Det kan i vissa fall vara olämpligt att stänga en kommunal skola	69
7.4.1 Tillsynen ska säkerställa rätten till utbildning på lång och kort sikt.69	
7.4.2 Förskoleklassen och grundskolan.....	69
7.4.3 Gymnasieskolan	71
7.4.4 När ett verksamhetsförbud är olämpligt bör statliga åtgärder för rättelse användas	71
7.4.5 Undantaget kan medföra att kommuner med olika förutsättningar behandlas olika.....	72
7.5 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt	72
7.6 Det bör inte införas någon motsvarighet till ägar- och ledningsprövning för kommunala huvudmän.....	73
8. Skoltillsynen ska bli mer effektiv	75

8.1	Det finns bra verktyg för tillsynen – men de kan bli ännu bättre	75
8.2	Ett allvarligt missförhållande bör även framöver vara en förutsättning för den mest ingripande sanktionen	76
8.3	Möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande behöver förbättras	78
8.3.1	Brister i huvudmannskapet är ett reellt problem	78
8.3.2	I nuläget måste samma brister som påtalades i föreläggandet kvarstå vid prövningen av frågan om en mer ingripande sanktion	79
8.3.3	Förelägganden riktade mot huvudmannskapet löser inte problemen	80
8.3.4	Ägar- och ledningsprövning – ett viktigt verktyg som inte löser problemen	81
8.3.5	Möjligheten till återkallelse vid befarade framtida missförhållanden löser inte problemen	83
8.4	Det bör införas en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden	84
8.4.1	Förutsättningar som bör gälla för ingripande vid upprepade missförhållanden	85
8.4.2	En mer rättssäker och likvärdig reglering	89
8.4.3	Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett ingripande på den nya grunden är sannolikt	90
8.5	Det ska anges i ett föreläggande om missförhållandet bedöms vara allvarligt	90
8.6	Det saknas behov av fler möjligheter till omedelbara ingripanden	92
8.7	Osanna uppgifter kan vara skäl för ingripande	93
9.	Domstolsprövning – en garanti för ett rättssäkert förfarande	96
9.1	Beslut enligt de nya bestämmelserna ska få överklagas	96
9.2	Möjligheten till inhibition bör inte begränsas	97
9.3	Relevant tidpunkt för prövningen i domstol bör inte ändras	99
10.	Ikraftträdande	100
11.	Konsekvenser	101
11.1	Kraven enligt uppdraget och i kommittéförordningen	101
11.2	Problemställningen och promemorians förslag	102
11.3	Alternativa lösningar	103
11.3.1	Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så likvärdiga som möjligt	103
11.3.2	Skoltillsynen ska bli mer effektiv	104
11.4	Vilka berörs av regleringen	105
11.5	Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor och förskolor	106
11.6	Konsekvenser för offentlig verksamhet	107
11.6.1	Skolinspektionen	107

11.6.2 Kommuner som tillsynsmyndigheter	108
11.6.3 Kommuner och regioner som skolhuvudmän.....	109
11.6.4 Särskilt om den kommunala självstyrelsen	113
11.6.5 Förvaltningsdomstolar	114
11.7 Konsekvenser för elever och vårdnadshavare	115
11.8 Övriga konsekvenser	116
12. Författningskommentar	117
12.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	117
Bilaga: Uppdraget, beslutat 2019-11-12 (U2019/03758/GV)	126

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag som syftar till att öka möjligheterna för Statens skolinspektion att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med stora brister. Utgångspunkter för de överväganden som har gjorts har varit att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän och att Skolinspektionen ska ha så effektiva och tydliga verktyg som möjligt för sin tillsyn.

Förslagen innebär att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Det innebär att även kommunala skolor med stora brister kommer att kunna stängas och inte kan öppnas igen förrän bristerna är åtgärdade. I vissa fall – t.ex. i mycket små kommuner där bara en skola erbjuder utbildning för alla grundskolans årskurser – kan ett verksamhetsförbud i praktiken vara mycket svårt att genomföra. Den nuvarande möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse bör därför finnas kvar som en undantagslösning för de fall då det visserligen finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud, men ett sådant med hänsyn till omständigheterna bedöms vara olämpligt.

Vidare innebär förslagen att möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande förbättras, genom att en ny grund för återkallelse av bl.a. godkännande respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse införs. Denna grund innebär att den mest ingripande sanktionen kan aktualiseras inom två år från ett föreläggande även i de fall det har följts, om föreläggandet har gällt ett allvarligt missförhållande och två ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Den ena förutsättningen är att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, den andra är att ett allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Därutöver föreslås att tillsynsmyndigheterna i de förelägganden som meddelas ska ange om de påtalade bristerna bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande. De beslut som fattas med stöd av de föreslagna nya bestämmelserna föreslås vidare få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 26 kap. 10, 15, 17 och 18 §§ och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 26 kap. 16 a, 16 b, 16 c och 16 d §§, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 §¹

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Om de påtalade bristerna bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet.

15 §

Återkallelse enligt 13 § får beslutas även om rättelse har skett vid prövningstillfället, om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse.

Om ett föreläggande enligt 10 § har gällt ett allvarligt missförhållande får återkallelse av ett beslut som avses i 13 § ske inom två år från föreläggandet även när det har följts, om

¹ Senaste lydelse 2020:605.

1. huvudmannen tidigare har visat
bristande förmåga eller vilja att fullgöra
sina skyldigheter som huvudman för verk-
sambeten, och

2. något allvarligt missförhållande i
verksamheten ändå föreligger.

Verksamhetsförbud

16 a §

Statens skolinspektion får när det gäller
en verksamhet som bedrivs av en kommun
eller en region förbjuda huvudmannen att
tills vidare driva verksamheten vidare, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har
följts, och

2. missförhållandet är allvarligt.

16 b §

Om ett föreläggande enligt 10 § har gällt
ett allvarligt missförhållande får ett verk-
sambetsförbud beslutas inom två år från
föreläggandet även när det har följts, om

1. huvudmannen tidigare har visat
bristande förmåga eller vilja att fullgöra
sina skyldigheter som huvudman för verk-
sambeten, och

2. något allvarligt missförhållande i verk-
sambeten ändå föreligger.

16 c §

Statens skolinspektion får besluta att ett
verksamhetsförbud ska gälla trots att det
inte har fått laga kraft.

16 d §

Ett beslut om verksamhetsförbud enligt
16 a § eller 16 b § ska upphävas om
huvudmannen begär det och förutsättningar
för ett sådant förbud inte längre föreligger.

17 §²

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. missförhållandet är allvarligt.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Om förutsättningar för ett verksamhetsförbud enligt 16 a eller 16 b § föreligger, men ett sådant beslut med hänsyn till omständigheterna är olämpligt, får Statens skolinspektion i stället besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

18 §

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader.

Om det är sannolikt att ett beslut om ingripande enligt 13, 15, 16 a, 16 b eller 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.

28 kap.

2 §³

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,

3. förklaring om rätt till bidrag

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, eller 15 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

² Senaste lydelse 2019:947.

³ Senaste lydelse 2020:605.

enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

4. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

5. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

6. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 *eller* 15 §,

4. *verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a, 16 b eller 16 d §,*

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

6. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 27 kap. 18 §, eller

7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

5 §⁴

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14 *eller* 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 *eller* 15 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövning i domstol av beslut fattade före ikraftträdandet.

2. Möjligheterna att stänga skolor med allvarliga missförhållanden behöver bli mer likvärdiga och effektiva

Syftet med tillsynen enligt skollagen är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut som är nödvändiga för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Tillsynsmyndigheten – Statens skolinspektion eller i vissa fall en kommun – ska i första hand tillämpa mindre ingripande sanktioner såsom föreläggande med eller utan vite eller anmärkning. I fråga om sådana ingripanden gäller samma allmänna bestämmelser oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild.

Om en huvudman inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan mer ingripande sanktioner aktualiseras. I utredningsuppdraget (se bilagan) pekas på att regelverket här skiljer sig åt beroende av om det är en kommunal eller enskild huvudman som är ansvarig för verksamheten. Om det är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas, vilket i praktiken innebär att verksamheten måste stängas ned. Om det är fråga om kommunal verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse, vilket innebär att det i nuläget inte inom ramen för tillsynen är möjligt att beordra en kommunal skola att stänga trots att det är fråga om allvarliga och upprepade missförhållanden.

Det kan på goda grunder ifrågasättas om det finns sakliga skäl för en ordning som innebär att fristående skolor där det finns allvarliga missförhållanden i praktiken kan stängas ned, men där motsvarande ingripande inte är möjligt i fråga om kommunala skolor med samma allvarliga brister. Av bl.a. skollagen och barnkonventionen – som numera gäller som svensk lag – följer ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig (se avsnitt 3.1). Kravet på likvärdig utbildning medför att staten måste se till att den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till de bestämmelser som följer av svensk rätt. Skolinspektionens tillsyn är ett av de medel som staten använder för att säkerställa skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. En likvärdig utbildning förutsätter alltså en likvärdig tillsyn. En utgångspunkt för de förslag som tas fram måste därför vara att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän.

I utredningsuppdraget sägs vidare att det har förekommit att en huvudman, trots återkommande förelägganden från Skolinspektionen om brister vid en skolenhet, fortsätter att bedriva verksamheten vid skolenheten. En anledning är att när Skolinspektionen har följt upp ett föreläggande om att åtgärda en brist så har bristen vid uppföljningstillfället varit åtgärdad, och att det, när det återigen uppdragas att det finns allvarliga missförhållanden i verksamheten, har varit fråga om andra brister än vad som tidigare varit fallet. Skolinspektionen har därmed inte återkallat tillståndet. I utredningsuppdraget anges att det – för att säkra alla elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet – finns skäl att utreda hur de nu gällande bestämmelserna ytterligare kan skärpas för att säkerställa att verksamheter med undermålig kvalitet och där bristerna är allvarliga inte kan drivas vidare, om bristerna återkommande har uppmärksammats av Skolinspektionen.

Bland Skolinspektionens tillsynsbeslut går det att hitta ett flertal konkreta exempel på att verksamheter med stora och återkommande brister har fått drivas vidare under flera år innan ett beslut om återkallelse har fattats (se avsnitt 5.3). Detta har lett till att barn och elever inte har fått den utbildning som de har rätt till och innebär att allmänna medel har använts för att finansiera bristfällig verksamhet. Det har också i många fall lett till att en dålig arbetsmiljö för lärare och annan skolpersonal inte har åtgärdats under lång tid. Det måste därmed – inte minst från ett barnperspektiv – uppfattas som ett stort problem att så har fått ske.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det finns ett behov av att överväga om skollagens bestämmelser kan ändras i syfte att göra möjligheterna att stänga skolor med allvarliga missförhållanden mer likvärdiga och effektiva.

3. Några rättsliga utgångspunkter

3.1 Barn har rätt till utbildning som är likvärdig

Att barn har rätt till utbildning som är likvärdig följer såväl av svensk lag som av Sveriges internationella åtaganden. Bestämmelser om barns rätt till utbildning finns i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Rätten till utbildning är av grundläggande betydelse i vår demokrati och en viktig utgångspunkt vid överväganden som rör tillsynen på skolområdet.

3.1.1 Regeringsformen

Barns rätt till skolgång följer av 2 kap. 18 § regeringsformen (RF), där det anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska också svara för att högre utbildning finns. Rätten till kostnadsfri grundläggande utbildning har alltså knutits till den skolplikt som regleras i skollagen. Rätten till utbildning omfattar dock endast utbildning vid de skolor som det allmänna bedriver och inte utbildning vid fristående skolor eller andra skolor med enskilda huvudmän.⁵ Det innebär att regleringen i regeringsformen inte medför någon rätt att genomgå utbildning vid en fristående skola eller hos en viss enskild huvudman. Att rätten till utbildning endast omfattar utbildning vid skolor som det allmänna bedriver hänger samman med att det endast är det allmänna som har en skyldighet att erbjuda skola på alla platser i landet. Det är därmed endast sådana skolor som måste finnas att tillgå över hela landet. Fristående skolor finns endast på de orter där dessa valt att etablera sig. En plats i en fristående skola kan därmed inte garanteras för alla som omfattas av skolplikt. Inget hindrar dock att skolplikten fullgörs genom utbildning vid en fristående skola om en sådan finns på den ort där skolgången ska genomföras och eleven blir mottagen i denna.

3.1.2 Skollagen

Den rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning som föreskrivs i regeringsformen konkretiseras genom regleringen om skolplikt i 7 kap. skollagen. Skolplikten har beskrivits som en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och tillförsäkras genom en rätt till likvärdig utbildning för eleven.⁶ Skolplikten innebär enkelt uttryckt att barn inom ett visst ålders-

⁵ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 698.

⁶ Prop. 2009/10:165, s. 333.

spann är skyldiga att genomgå utbildning i de skolformer som anordnas för barn. Barnens hemkommuner har ett ansvar för att denna rätt tillgodoses och för att bevaka att skolplikten fullgörs. Det är barnets vårdnadshavare som ska se till att barnet går i skolan.

Skollagens första kapitel innehåller grundläggande bestämmelser om utbildning inom skolväsendet och anger t.ex. syftena med utbildningen och hur utbildningen ska vara utformad. Av 1 kap. 4 § skollagen framgår att utbildningen syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande och en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I 1 kap. 8 § skollagen stadgas att alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. Av 1 kap. 9 § skollagen följer att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Ett likvärdigt skolsystem innebär inte att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt eller att undervisningen ska vara likadan för alla elever. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Likvärdighet upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterade undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning. De fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs.⁷

Skollagens reglering bygger vidare på en princip om att villkoren för skolor med offentlig och med enskild huvudman i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensamma. I skollagspropositionen sades bl.a. att de i huvudsak gemensamma bestämmelserna för skolor med offentliga och enskilda huvudmän i skollagen lägger grunden för ett likvärdigt skolväsende.⁸

⁷ Prop. 2009/10:165, s. 229.

⁸ Se prop. 2009/10:165, s. 203 och s. 206.

3.1.3 Europakonventionen

Sverige ratificerade den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) år 1952. Den införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995 genom lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt infördes en ny bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 19 § RF) som innebär att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Konventionen har därmed getts en särställning i svensk rätt.

I artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att ”ingen må förvägras undervisning”. Detta innebär enligt Europadomstolens praxis en rätt att ta del av den utbildning som det offentliga anordnar vid en viss tidpunkt. Artikeln ställer dock inte något krav på staten att anordna utbildning av ett visst slag eller på en viss nivå. Europadomstolen har uttalat att rätten till utbildning är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle och att en restriktiv tolkning av rätten till utbildning skulle vara i strid med bestämmelsens syfte. Staten har dock ett stort eget nationellt handlingsutrymme för att avgöra hur skolväsendet ska organiseras för att uppfylla kraven i Europakonventionen.

3.1.4 EU:s rättighetsstadga

Av artikel 14(1) i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) framgår att var och en har rätt till utbildning samt tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Enligt artikel 14(2) innefattar denna rättighet möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen i en medlemsstat. Enligt artikel 52 i rättighetsstadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter i Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Det innebär att den praxis som finns från Europadomstolen är relevant också när det gäller tolkningen av artikel 14 i stadgan.

3.1.5 Barnkonventionen

Sverige var ett av de första länderna som ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – vilket skedde den 21 juni 1990. Riksdagen beslutade den 13 juni 2018 att barnkonventionens artiklar 1–42 ska ges ställning som svensk lag (prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25,

rskr. 2017/18:389). Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020.

Lagstiftaren har inte angett vilka av barnkonventionens bestämmelser som blir direkt tillämpliga vid svenska domstolar och myndigheter efter inkorporeringen. I avvaktan på att svenska domstolar avgör mål om barnkonventionens tillämpning är det därför oklart i vilken omfattning specifika artiklar i konventionen kommer att vara direkt tillämpliga.⁹

Centrala för tolkningen av barnkonventionen är konventionens s.k. grundprinciper. Dessa är artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling samt artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hört. Det som bedöms som barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare ska barnet tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter, och dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I relation till skolväsendet har barnrättsperspektivets likabehandlingsdimension betonats, dvs. att alla elever och barn har samma rätt till en likvärdig utbildning.

Av artikel 28 första punkten följer att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och särskilt åtar sig bl.a. att göra grundskoleutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla, uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning efter grundutbildning, såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Enligt andra punkten ska medlemsstaterna säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen.

3.1.6 Vad innebär barns rätt till utbildning i förhållande till skoltillsynen?

Barn har alltså rätt att – inom ramen för skolverksamhet som bedrivs av det allmänna – ta del av kostnadsfri grundläggande utbildning som omfattas av skolplikten. Någon lagreglerad rätt att genomgå utbildning vid en fristående skola eller hos en viss enskild huvudman finns inte.

⁹ Jfr prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 88–89.

Utbildningen ska vara likvärdig. Kravet på likvärdig utbildning medför att staten måste säkerställa att all den utbildning som ges lever upp till de krav som följer av svensk rätt. Skolinspektionens tillsyn är ett av de medel som staten använder för att kunna säkerställa skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. En fungerande tillsyn är därmed en förutsättning för att Sverige ska kunna leva upp till bl.a. sina internationella åtaganden.

Samtidigt som tillsynen är en förutsättning för att säkerställa att barns rätt till likvärdig utbildning tillgodoses, får tillsynen inte medföra en risk för att barn fräntas den utbildning som de har rätt till. Att t.ex. en skola med stora brister måste stängas ned får alltså inte innebära att barn blir utan utbildning som de har rätt till.

Av intresse för tillsynen är också den i barnkonventionen fastlagda principen om att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn. Denna princip medför bl.a. att reglerna om tillsyn måste vara utformade med barnets bästa som övergripande målsättning. Vid en analys av tillsynsregleringens konsekvenser bör därmed konsekvenserna för barn väga tyngre än konsekvenserna för t.ex. enskilda eller offentliga skolhuvudmän.

3.2 Rättssäkerhetsprinciper av betydelse för skoltillsynen

Utöver de regler i skollagen som styr tillsynsverksamheten finns vissa allmänna rättssäkerhetsprinciper som ska tillämpas av tillsynsmyndigheten och som även är relevanta att beakta vid överväganden som gäller tillsynsregleringen.

Sådana grundläggande rättssäkerhetsprinciper är legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna. Legalitets- och objektivitetsprinciperna återfinns bland regeringsformens bestämmelser om statskicketets grunder (1 kap. 1 och 9 §§ RF). Proportionalitetsprincipen har utvecklats i tillämpningen av Europakonventionen och utgör även en allmän rättsprincip i EU-rätten. Alla dessa tre principer finns numera också reglerade i 5 § förvaltningslagen (2017:900).

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida och utgör en av de principer som anses känneteckna en rättsstat. I regeringsformen uttrycks principen som att ”den offentliga makten ska utövas under lagarna” (1 kap.

1 § RF). Detta innebär att alla samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler, som inkluderar inte bara lagar och andra författningar utan även t.ex. sedvanerätt.¹⁰ På förvaltningsrättens område hänvisas ofta till legalitetsprincipen då man ställer upp krav på författningsmässigt stöd för myndigheternas beslutanderätt, dvs. när det gäller befogenheten att avgöra ärenden.¹¹ Legalitetsprincipen har i 5 § första stycket förvaltningslagen uttryckts så att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Objektivitetsprincipen ställer krav på att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och agera sakligt och opartiskt. Den har sin största betydelse när det finns utrymme för lämplighetsöverväganden inom förvaltningen.

Objektivitetsprincipen kan beskrivas som ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än sådana som de har i uppdrag att tillgodose eller att vid sina avgöranden ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas. Objektivitetsprincipen gäller inte bara vid myndigheternas beslutfattande, utan ska beaktas vid all förvaltningsverksamhet.¹² I 5 § andra stycket förvaltningslagen har principen uttryckts som ett krav på att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk.

Proportionalitetsprincipen är central inom EU-rätten och innebär, förenklat uttryckt, att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar.¹³ Det måste således finnas en balans mellan mål och medel och åtgärder får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå syftet med dessa. I 5 § tredje stycket förvaltningslagen uttrycks principen som att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet samt att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

¹⁰ KU 1973:26 Betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner, s. 59.

¹¹ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, s. 143.

¹² SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, s. 149.

¹³ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – Ny förvaltningslag, s. 60–61.

3.3 Rätten till domstolsprövning

I regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter finns bestämmelser om rättssäkerhet, som bl.a. innebär att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket RF).

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer vidare en rätt för var och en, vid prövningen av bl.a. hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Vad som avses med begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” förändras successivt genom Europadomstolens praxis. Europadomstolen har i ett antal fall ansett artikel 6.1 vara tillämplig på förfaranden som avser rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att få ett tillstånd som har betydelse för möjligheterna att bedriva sådan verksamhet.¹⁴

En tvist som gäller en fråga om återkallelse av tillstånd eller andra ingripanden riktade mot en enskild skolhuvudman omfattas av rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen anses dock inte gälla för andra än enskilda fysiska och juridiska personer.¹⁵ Det innebär att kommuner inte kan hävda en rätt till domstolsprövning baserad på Europakonventionen. Enligt förvaltningsrättslig praxis får dock kommunstyrelsen eller någon annan kommunal nämnd överklaga en statlig myndighets beslut som påverkar kommunens intressen på samma sätt som gäller i fråga om enskilda. En förutsättning är att den kommunala nämnd som klagat har till uppgift att bevaka kommunens intresse på området. När det gäller Skolinspektionens beslut om ingripanden inom ramen för myndighetens tillsyn har även kommuner som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet en rätt att enligt 28 kap. 2 § skollagen överklaga besluten.

Huvudregeln är att ett förvaltningsbeslut inte får verkställas förrän det har fått laga kraft (35 § förvaltningslagen), dvs. när det inte längre går att överklaga till högre instans. Det finns dock specialförfattningar – däribland skollagen – som ger den beslutande myndigheten möjlighet att bestämma att vissa beslut får verkställas innan de har fått laga kraft (se 26 kap. 16 § skollagen). Om ett sådant beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol

¹⁴ Se bl.a. Tre Traktörer AB mot Sverige, Europadomstolen den 7 juli 1989, och Fredin mot Sverige, Europadomstolen den 18 februari 1991.

¹⁵ Prop. 1987/88:69 om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige, s. 26.

kan domstolen besluta om inhibition, vilket innebär att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Verkställigheten av beslutet skjuts därmed upp. För att ett beslut om inhibition ska meddelas har i praxis vanligen ställts krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre om målet varit av sådan karaktär att det för en enskild kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar för att beslutet ska gälla omedelbart. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som ovisst.¹⁶

3.4 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Någon allmän definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte. I förarbetena till regeringsformen sägs bl.a. att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Vidare sägs i förarbetena att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de, utöver sina särskilda åligganden, har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anförs även att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen.¹⁷ Principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet (14 kap. 2 § RF).¹⁸

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen eller om de gäller kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden (8 kap. 2 § 3 RF). Riksdagen kan dock genom lag bemyndiga regeringen att meddela vissa föreskrifter (8 kap. 3 § RF).

Den 1 januari 2011 trädde en ny bestämmelse i kraft som innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av

¹⁶ Se bl.a. RA 1990 ref. 82 och RA 1998 not. 93.

¹⁷ Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 190.

¹⁸ Se vidare prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 210–211 och 295–296.

en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF). I förarbetena till bestämmelsen sägs bl.a. att det inte är ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen och att det ibland uppstår en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Vidare framhålls att det i sådana sammanhang är viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden. Bestämmelsen innebär alltså att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Grundlagsutredningen framhöll att en grundlagsbestämmelse, som innebär att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär, skulle fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. En sådan ordning skulle enligt Grundlagsutredningen också leda till att riksdagen får ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen.¹⁹

¹⁹ Prop. 2009/10:80, s. 212, och SOU 2008:125 En reformerad grundlag, s. 538.

4. Den svenska skolan och dess huvudmän

4.1 Från folkskola till grundskola

Riksdagen beslutade i mitten av 1800-talet att införa en allmän obligatorisk fyraårig grundläggande folkskola i Sverige. I 1842 års folkskolestadga fastslogs en skyldighet för stadsförsamlingarna och socknarna att inrätta fasta skolor. Folkskolorna i socknarna hade under många årtionden ett nära förhållande till kyrkan – kyrkoherden var ordförande för skolstyrelsen och sedermera skolrådet. Även staten tog ett fastare grepp om skolan, bl.a. genom Folkskoleinspektionen, vars särskilda inspektörer besökte skolorna med jämna mellanrum. År 1878 indelades skolan i en småskola med två klasser och en folkskola med fyra klasser.

Utvecklingen under 1900-talets första hälft kännetecknades av en alltmer långtgående statlig styrning av skolan. År 1919 infördes en nationell läroplan, som var normerande för rikets skolor, och två år senare antogs en ny folkskolestadga som gav staten större inflytande över kommunerna än tidigare. Statens möjlighet att utöva tillsyn och kontroll utökades på flera sätt. På 1930-talet skildes folkskolan formellt från kyrkan och blev sjuårig.²⁰

Vid sidan av folkskolan fanns läroverken, vars primära syfte var att förbereda för högre studier och som under en lång tid hade dominerats av latin. I och med 1905 års läroverksstadga delades läroverken in i dels en nedre del utan latin – realskola – med en inriktning på en allmän medborgerlig bildning, dels en övre del – gymnasium – som förberedelse för högre studier. Realskolan blev sexårig och gymnasiet fyraårigt. Övergången skedde från realskolans femte klass. Därmed hade man skapat två parallella skolformer, realskola och folkskola.²¹

Ett principbeslut om att det parallella systemet med folkskolor och realskolor skulle ersättas med en enhetlig nioårig grundskola för alla barn fattades år 1950. Efter försöksverksamhet med så kallad enhetsskola infördes den nioåriga grundskolan år 1962. Den nya grundskolan ersatte även flera skolformer utöver folkskolan och realskolan, bl.a. den kommunala mellanskolan och flickskolan. Efter att grundskolan införts expanderade också den gymnasiala utbildningen kraftigt under 1960-talet. Genom 1968 års stora

²⁰ Christina Florin, *Från folkskola till grundskola 1842-1962*, lararnashistoria.se, 2010.

²¹ Sven Salin, *Läroverkens utveckling i Sverige*, lararnashistoria.se, 2010.

gymnasiereform integrerades gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan i en gemensam organisation, som kom att kallas gymnasieskola.²²

Under 1970- och 80-talen ökade intresset för decentralisering av skolan och en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Internationellt diskuterades två huvudlinjer som också fanns med i den svenska debatten. En var att decentralisera starkt centrala system och ge större utrymme för de professionella. En annan väg var att öppna för en marknad. Kraven på decentralisering motiverades allt mer av argument om ökad effektivitet och produktivitet.²³

4.2 Kommunaliseringen

Kommunerna fick genom 1991 års kommunaliseringsreform ett samlat verksamhetsansvar för skolan och därmed ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster.²⁴ Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet år 1993 fick kommunerna även ansvaret för att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. I och med kommunaliseringsreformen blev det också kommunernas ansvar att organisera skolan och vuxenutbildningen och att följa upp, utvärdera och utveckla den egna verksamheten. Antalet nationella regler som styrde organisation, tjänsteställning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera skolan inom den ram som bestämdes av regering och riksdag.

Kommunaliseringen genomfördes under förutsättningen att staten skulle garantera den nationella likvärdigheten i skolan genom de nationella mål som riksdag och regering beslutade om, genom den statliga tillsynen som innebar en kontroll av att de nationella målen och reglerna efterlevdes och genom det sektorsbidrag som staten betalade ut till kommunerna och som bara fick användas för skolverksamhet. Likvärdigheten skulle även värnas genom den statliga lärarutbildningen och de regler om meritvärdering i samband med anställning av lärare som regeringen beslutat. Flera av dessa statliga styrinstrument kom dock – under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-

²² Christina Florin, *Från folkskola till grundskola 1842-1962*, lararnashistoria.se, 2010 och Sven Salin, *Läroverkens utveckling i Sverige*, lararnashistoria.se, 2010.

²³ Ulf P. Lundgren, *Skolans huvudmannaskap och styrning*, lararnashistoria.se, 2010

²⁴ Se prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan.

talet – att avskaffas eller förändras i grunden kort efter det att kommunerna tagit över det samlade verksamhetsansvaret för skolan.

Även andra skolpolitiska reformer som genomfördes vid sidan av kommunaliseringen ändrade förutsättningarna för kommunerna. Exempelvis innebar gymnasiereformen som beslutades år 1991 att gymnasieskolan övergick till att bestå av nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet.²⁵

4.3 Friskolereformen

Kring år 1980 gick ungefär en halv procent av grundskole- och gymnasie-eleverna i landet i drygt 30 fristående grundskolor och drygt 40 fristående gymnasieskolor. Det rörde sig bl.a. om internatskolor och skolor som bedrev utbildning på utländska språk eller utifrån specifika pedagogiska profiler. Dessa skolor kunde drivas både med stöd av offentliga bidrag och med privat finansiering. Andelen elever som gick i fristående skolor kom att öka relativt lite under 1980-talet. Reglerna för att starta och driva fristående skolor förenklades dock något under andra halvan av årtiondet. Kravet på att fristående skolor, för att få statsbidrag, skulle driva en verksamhet som gav värdefulla erfarenheter för skolväsendet i stort, togs bort. För att godkännas för att få statsbidrag skulle den fristående skolan dock utgöra ett komplement och tillföra något som inte fanns inom den offentliga verksamheten, dvs. erbjuda en särskild profil och inriktning såsom exempelvis waldorf- eller montessoriskolor.

I början av 1990-talet fattades flera beslut som syftade till att enskilda huvudmän för fristående skolor lättare skulle kunna få bidrag för sin verksamhet. Fristående grundskolor skulle ha rätt till bidrag från den kommun där de var verksamma, och varje elev skulle tilldelas ett belopp som motsvarade kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Kommunen gavs rätt att vid tilldelningen dra av högst 15 procent av genomsnittskostnaden i kommunen. År 1992 beslutades om ett nytt bidragssystem för skolor över grundskolenivån som drevs i enskild regi. Skolorna delades upp i två grupper. Huvudmän för fristående skolor som bedrev utbildning som motsvarade gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet benämndes fristående gymnasieskolor och kunde av regeringen förklaras berättigade till offentligt stöd. Stödet bestod av både bidrag från elevernas

²⁵ Angående detta avsnitt, se vidare SOU 2014:5 Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.

hemkommuner och statligt stöd. Den andra gruppen av skolor, vars utbildning kompletterade gymnasieskolan och var av nationellt intresse, kunde ges statligt stöd för verksamheten.

Villkoren för fristående skolor ändrades år 1996. Bland annat förbjöds de fristående skolorna att ta ut elevavgifter och det bestämdes att Skolverket skulle pröva om en huvudman för en fristående skola skulle förklaras berättigad till bidrag. Sådan förklaring skulle inte lämnas om etableringen bedömdes innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan var belägen.

Riksdagen beslutade år 2006 att en kommun ska vara skyldig att lämna tillstånd att bedriva enskild förskola eller fritidshem om vissa angivna kvalitetskrav är uppfyllda. Det beslutades även att kommunen, om tillstånd finns och verksamheten är öppen för alla barn, skulle kunna lämna bidrag till verksamheten. År 2009 förtydligades bidragsreglerna för fristående skolor i syfte att fristående och kommunala skolor skulle ges likvärdiga ekonomiska förhållanden. Kommunerna skulle inte längre kunna träffa överenskommelser om bidragets storlek. Strävan efter att skapa likvärdiga villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän präglar även 2010 års skollag (se vidare avsnitt 4.5.5).

4.3.1 Friskolorna under 2000-talet – statistik

Antalet elever i fristående grund- eller gymnasieskolor har ökat i relativt snabb takt sedan millennieskiftet. Andelen elever som gick i fristående grundskolor ökade från drygt 3 till cirka 15 procent mellan läsåren 2000/01 och 2019/20. I gymnasieskolan ökade under samma tidsperiod andelen elever i fristående skolor från cirka 5 till 28 procent. Andelen barn i fristående förskolor ökade under den aktuella tidsperioden från cirka 15 till cirka 21 procent. De senaste åren har andelen barn och elever i fristående skolor och förskolor varit relativt konstant. Läsåret 2019/20 drevs drygt var fjärde förskola, drygt var sjätte grundskola och var tredje gymnasieskola av en enskild huvudman.²⁶

²⁶ Beräknat utifrån Skolverkets statistik, www.skolverket.se.

4.4 Det nuvarande skolväsendet och andra utbildningsformer

Skolväsendet omfattar enligt 1 kap. 1 § skollagen följande skolformer:

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- grundsärskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- gymnasiesärskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem, som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

Varje skolform regleras närmare i ett särskilt kapitel i skollagen (8–20 kap.). Därutöver finns det gemensamma bestämmelser för flera skolformer i främst 1–6 kap. skollagen. Dessa gäller bl.a. huvudmän inom skolväsendet, ansvarsfördelning inom ramen för utbildningen, barn och elevers utveckling mot målen med utbildningen, systematiskt kvalitetsarbete och inflytande, trygghet och studiero och åtgärder mot kränkande behandling.

Vid sidan om skolväsendet finns det enligt 1 kap. 2 § skollagen särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, som närmare regleras i lagens 24 och 25 kap. Dessa utbildningsformer och verksamheter omfattas som huvudregel inte av de för skolväsendet gemensamma bestämmelserna. Det handlar om:

- internationella skolor,
- utbildning vid särskilda ungdomshem,
- utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt,
- utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare,
- utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution,
- utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats,
- annat sätt att fullgöra skolplikten,

- pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem,
- öppen förskola eller fritidsverksamhet,
- omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, och
- annan pedagogisk verksamhet på nationella minoritetsspråk.

4.5 Huvudmän på skolområdet

Huvudman för en skola eller annan skollagsreglerad verksamhet är den juridiska person som ansvarar för verksamheten. Det kan vara antingen ett offentligt organ – en kommun, en region eller staten – eller en enskild huvudman. Enskilda huvudmän kan vara t.ex. ett bolag eller en stiftelse. Kommuner har en skyldighet att anordna viss skolverksamhet och behöver inte något särskilt tillstånd för att göra det. Enskilda huvudmän behöver ett godkännande från Skolinspektionen, eller från en kommun om det är fråga om förskola, för att få bedriva skolverksamhet.

4.5.1 Kommunerna har ett övergripande ansvar för skolväsendet

Varje kommun är enligt skollagen skyldig att anordna förskoleklass och grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda (9 kap. 12 § och 10 kap. 24 § skollagen). Kommunen ansvarar därutöver för att flera andra utbildningsformer kommer till stånd och erbjuds barn och ungdomar i kommunen, men har inte någon absolut skyldighet att anordna utbildningen i egen regi. Kommunen ansvarar för att förskola kommer till stånd, en skyldighet som kan fullgöras även genom att barnet erbjuds motsvarande utbildning i fristående förskola (8 kap. 12 § skollagen). När det gäller grundsärskola kan hemkommunen själv anordna sådan eller komma överens med en annan kommun om mottagande av eleverna i den kommunen (11 kap. 24 § skollagen). Även utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskola kan erbjudas antingen genom att hemkommunen anordnar den eller genom utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal (15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen). Kommunerna är därutöver huvudmän för kommunal vuxenutbildning (komvux). Detta ansvar innebär att kommunerna ska tillhandahålla komvux på grundläggande och gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och som svenska för invandrare (20 kap. 3 § skollagen).

Kommuner har ingen skyldighet att erbjuda alla elever fritidshem, men ska se till att fritidshem erbjuds elever som går i en särskild utbildningsform enligt 24 kap. skollagen. En kommun får också, efter medgivande från

Skolinspektionen, vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå (24 kap. 4 a § skollagen).

Skyldigheten att anordna förskoleklass och grundskola innebär att alla landets 290 kommuner är huvudmän för sådan utbildning. Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2019/20 var 243 kommuner även huvudmän för grundsärskola, 230 för gymnasieskola och 141 för gymnasiesärskola. Förskola och fritidshem anordnades av samtliga kommuner.²⁷

Kommunen har ett övergripande ansvar för skolväsendet i kommunen. I ansvaret ingår bl.a. att fatta beslut om mottagande i grund- och gymnasiesärskola och att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt även om de inte går i kommunens egen grundskola (7 kap. 5 och 21 §§ skollagen). Det övergripande ansvaret innebär också att kommunen alltid måste ha en beredskap för att tillhandahålla utbildning till alla som har rätt till det. Visar det sig att vissa av eleverna väljer att fullgöra grundskoleutbildningen på annat sätt är hemkommunen inte skyldig att anordna utbildning för dem, men om dessa elever av någon anledning inte avser att fortsätta en sådan utbildning är hemkommunen skyldig att ta emot dem i sin grundskola. En skolpliktig elevs hemkommun måste exempelvis kunna ta emot eleven om denne väljer att sluta vid en fristående skola eller om den fristående skolan av någon anledning läggs ned. Bestämmelserna innebär således att hemkommunen inte kan neka att i grundskola som den själv bedriver ta emot alla i kommunen som har rätt att gå i grundskolan. Hemkommunen kan inte hänvisa till en fristående skola eller annan utbildning som motsvarar grundskolan i eller utanför kommunen.²⁸

Om det finns särskilda skäl får kommunen komma överens med en annan kommun om att denna ska ta emot barn eller elever vars utbildning i förskola, förskoleklass eller grundskola hemkommunen ansvarar för (8 kap. 12 §, 9 kap. 12 § och 10 kap. 24 § skollagen). Möjligheten är främst avsedd för situationer där de geografiska förhållandena medför att utbildning i en annan kommun leder till betydligt kortare väg eller skolskjuts för de berörda barnen eller eleverna.²⁹

²⁷ Skolverkets statistik, www.skolverket.se.

²⁸ Prop. 2009/10:165, s. 737.

²⁹ Prop. 2009/10:165, s. 737.

4.5.2 Enskilda får bedriva skolverksamhet efter godkännande

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och internationell skola på grundskolenivå. Med enskild avses dels juridiska personer som aktiebolag och handelsbolag, ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, dels fysiska personer.³⁰ Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för alla de ovan nämnda skolformerna utom förskola och vissa fritidshem. I fråga om sådana verksamheter är det i stället kommunen där utbildningen ska bedrivas som ansvarar för handläggningen av ansökningar om godkännande (2 kap. 5 och 7 §§ och 24 kap. 3 a § skollagen).

Det finns även vissa typer av utbildning som inte kräver ett godkännande, nämligen internationella skolor på gymnasienivå och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Sådana verksamheter kan dock ha rätt till bidrag från elevernas hemkommuner (24 kap. 6 § och 25 kap. 10 § skollagen). I de flesta övriga fall fattas, till skillnad från vad som gällde enligt tidigare skollagstiftning, inte något särskilt beslut om rätten till bidrag från hemkommunen. Enskilda huvudmäns rätt till bidrag för varje barn eller elev vid en förskole- eller skolenhet följer i stället av godkännandet.³¹

Ett godkännande avser viss utbildning vid en viss skolenhet. Skollagens bestämmelser om prövningen av enskilda som huvudmän inom skolväsendet har förtydligats och utökats genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2019. Grundläggande krav för att tillståndsmyndigheten ska bevilja ett godkännande är att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa dessa föreskrifter och i övrigt bedöms som lämplig. Den enskilde ska också i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 § andra och tredje stycket skollagen). I fråga om en juridisk person ska prövningen av insikt och lämplighet – det som brukar kallas för ägar- och ledningsprövningen – sammantaget avse företrädare för den juridiska personen och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap. 5 a § skollagen). Utbildningen får inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för

³⁰ Prop. 2009/10:165, s. 631.

³¹ Prop. 2009/10:165, s. 241.

eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs vidare att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § fjärde stycket skollagen).

När det gäller kravet på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten anges i förarbetena att bedömningen bör ske samlat för hela den berörda kretsen. Det innebär att kravet i ett aktiebolag ska vara uppfyllt av styrelsen, den verkställande direktören och ägare tillsammans. Varje ledamot i en styrelse behöver alltså inte ha kunskapen, men kompetensen måste sammantaget finnas i den berörda kretsen.³² Kravet på insikt omfattar, utöver krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten, även kunskap om bl.a. de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten. Vidare krävs att företrädarna kan visa att de har kunskap om de ekonomiska regelverk som styr den aktuella associationsformen.³³ I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.³⁴ Om lämplighet i övrigt sägs i förarbetena att det kan räcka med att det finns brister i detta hänseende hos *en* person i kretsen för att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt, eftersom syftet med prövningen är att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn. Vid lämplighetsprövningen är det fråga om att beakta viljan och förmågan att fullgöra skyldigheterna mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Om företrädarna tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn har funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.³⁵

³² Prop. 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, s. 121–122.

³³ Prop. 2017/18:158, s. 46–47.

³⁴ Prop. 2017/18:158, s. 122.

³⁵ Prop. 2017/18:158, s. 49–50 och 122.

4.5.3 Kort om regioner och staten som huvudmän

En region får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (2 kap. 3 § skollagen). En region har rätt att anordna utbildningar på gymnasieskolans nationella program och komvux som avser naturbruk eller omvårdnad, och efter överenskommelse med en kommun får regionen även anordna utbildning på andra nationella program och inom andra områden (15 kap. 31 § och 20 kap. 18 § skollagen). Regionerna har dock inte någon lagstadgad skyldighet att tillhandahålla utbildning i någon form. Av landets 21 regioner var det under läsåret 2019/20 sju som anordnade gymnasieskola (tolv skolenheter) och fem som anordnade gymnasiesärskola (åtta skolenheter). Tre av regionerna tillhandahöll komvux.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan (2 kap. 4 § skollagen). När det gäller specialskolan har Specialpedagogiska skolmyndigheten denna uppgift, medan ansvaret för sameskolan vilar på Sameskolstyrelsen.³⁶ Under läsåret 2019/20 fanns totalt tio specialskolenheter och fem skolenheter inom sameskolan.³⁷

4.5.4 Huvudmannen ansvarar för utbildningen

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Sådana föreskrifter finns i bl.a. skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och läroplanerna för de olika skolformerna. I förarbetena anges att huvudmannen har det yttersta ansvaret för att skolans personal följer reglerna. En huvudman får inte förhålla sig passiv om den genom uppföljning och utvärdering upptäcker brister i verksamheten, utan måste vidta de åtgärder som krävs.³⁸ Det är också huvudmannen som genom resurstilldelning och övergripande planering bestämmer ramarna för verksamheten. Ett visst ansvar ligger också hos skolchefen, som biträder huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs (2 kap. 8 a § skollagen). Om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författnings-

³⁶ Prop. 2009/10:165, s. 642.

³⁷ Skolverkets statistik, www.skolverket.se.

³⁸ Se prop. 2009/10:165, s. 248–249.

krav ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Det ankommer dock på huvudmannen som ytterst ansvarig att se till att skolchefen har den kompetens som bedöms nödvändig för uppdraget.³⁹

4.5.5 Likvärdiga villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän

Som nämnts i avsnitt 3.1.2 bygger skollagen på en princip om att villkoren för skolor med offentlig och med enskild huvudman i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensamma.⁴⁰ Principen om lika villkor innebär att samma krav ska ställas på utbildningen oavsett vem som är huvudman för den. Det finns även regler om kommunala bidrag till enskilda huvudmän som syftar till att säkerställa att fristående skolor tillförsäkras resurser på motsvarande grunder som kommunala skolor.

Ett område där regleringen fortfarande inte är likvärdig är sanktionerna inom ramen för tillsynen av utbildningen. Flera sanktionsmöjligheter kan tillämpas för alla sorters huvudmän, men när det kommer till de mest ingripande sanktionerna kvarstår emellertid skillnader. Detta diskuteras närmare i det följande.

³⁹ Prop. 2017/18:182, s. 42.

⁴⁰ Se prop. 2009/10:165, s. 203, 207 och 238–24.

5. Tillsynen på skolområdet

Skolans verksamhet har under lång tid varit föremål för granskning av staten, och på senare år har inspektionen fått ett förstärkt uppdrag och utökade resurser. Som ett verktyg för att säkerställa rätten till likvärdig utbildning av hög kvalitet finns det bestämmelser i skollagen om tillsyn av skolverksamheterna som innebär statlig kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 § skollagen). Skolinspektionen utövar den statliga tillsynen över skollagsreglerad verksamhet, såväl offentligt som enskilt driven (26 kap. 3 § skollagen). Kommuner har dock tillsynsansvaret över sådan enskilt bedriven verksamhet som kommuner beslutar om godkännande för, nämligen fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (26 kap. 4 § skollagen). Skolinspektionen utövar i sin tur tillsyn över kommunernas tillståndsgivning och tillsyn.

5.1 Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Statens skolinspektion bildades år 2008. Ett viktigt motiv för att inrätta Skolinspektionen var att ge en myndighet möjlighet att fokusera på inspektion som huvuduppgift. Detta skulle öka förutsättningarna för en effektiv tillsyn och granskning. Inspektionsverksamheten hade dessförinnan legat hos Statens skolverk, som då liksom nu även ansvarade för bl.a. normeringen inom skolväsendet. Ett annat viktigt motiv för att inrätta en särskild tillsynsmyndighet var att elevernas kunskapsresultat hade sjunkit i internationella jämförelser.⁴¹ Skolinspektionens uppdrag blev att genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö, samt att bidra till förbättrade kunskapsresultat (1 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

I Skolinspektionens tillsynsverksamhet ingår regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tematisk tillsyn, etableringskontroll och förstagångstillsyn. Inom ramen för den *regelbundna tillsynen* granskar Skolinspektionen på regelbunden basis all skolverksamhet i hela landet. I den regelbundna tillsynen granskas grundskolor och gymnasieskolor med högskoleförberedande program på sex olika områden. Gymnasieskolor med yrkesprogram granskas på sju olika områden. När inspektionen får signaler om missförhållanden på en skola kan myndigheten inleda en *riktad tillsyn* som fokuserar på det signalen visar. En riktad

⁴¹ Se SOU 2007:79 Tre nya skolmyndigheter och prop. 2007/08:50 Nya skolmyndigheter.

tillsyn kan innebära att Skolinspektionen begär in information från huvudmannen eller att ett besök – anmält eller oanmält – genomförs i den aktuella verksamheten. *Tematisk tillsyn* genomförs främst när Skolinspektionen har sammanställt en riskbild av ett utvalt område. En *etableringskontroll* (26 kap. 9 a § skollagen) görs innan en verksamhet i en fristående skola startas eller utökas och består i att Skolinspektionen granskar huvudmannens förberedelser. Omkring 5–7 månader efter att en verksamhet i en fristående skola har startat gör Skolinspektionen en tillsyn av skolan och huvudmannens ansvarstagande för skolenheten, en så kallad *förstagångstillsyn*.⁴²

Skolinspektionens granskande verksamhet omfattar också kvalitetsgranskning av samtliga skolor som står under inspektionens tillsyn och skolor som står under kommunal tillsyn. Kvalitetsgranskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (26 kap. 19–23 §§ skollagen).

Skolinspektionen har, liksom kommuner, rätt att på plats granska verksamhet som står under dess tillsyn. Det innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska beredas tillträde till lokaler m.m. som används i verksamheten i den omfattning det behövs för tillsynen (26 kap. 6 § skollagen). Vidare är skolhuvudmän skyldiga att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar och tillhandahålla dokumentation (26 kap. 7 § skollagen).

5.2 Sanktioner inom ramen för tillsynen

I tillsynen enligt skollagen ingår att tillsynsmyndigheterna ska fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid tillsynen. Sanktionerna kan bara användas inom ramen för tillsyn och alltså inte i samband med Skolinspektionens kvalitetsgranskning. De sanktioner som tillsynsmyndigheterna på skolområdet kan använda sig av är mer eller mindre ingripande, varför man brukar tala om en ”sanktionstrappa”. En viktig utgångspunkt är att mildare åtgärder prövas i första hand och att mer ingripande sanktioner kan användas vid grövre överträdelser. I förarbetena uttalas att tillsynsmyndigheten ska använda en mer ingripande form av åtgärd vid konstaterade brister endast om andra medel för rättelse har prövats eller bedömts som verkninglösa. Avsteg bör dock kunna göras om det bedöms lämpligt utifrån

⁴² Angående detta stycke, se <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/>.

missförhållanden art. Proportionalitetsprincipen ska naturligtvis tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning.⁴³

En annan utgångspunkt i förslaget till 2010 års skollag var, som nämnts ovan, att regleringen av verksamhet i offentlig respektive enskild regi skulle vara så lika som möjligt. Ett första steg var att tillsynen i båda fallen reglerades i lag. Det konstaterades dock att det inte är möjligt att skapa en i alla avseenden helt likformig reglering för offentlig och enskild verksamhet, bl.a. på grund av att offentliga huvudmän har ett mer långtgående ansvar att erbjuda alla barn och ungdomar utbildning än enskilda huvudmän.⁴⁴

5.2.1 Samtliga huvudmän kan föreläggas eller tilldelas anmärkningar

Tillsynsmyndigheten kan förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. I ett föreläggande ska de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna anges (26 kap. 10 § skollagen). Angivandet av åtgärder är endast en rekommendation till hjälp för huvudmannen. Inget hindrar att huvudmannen väljer ett annat sätt att avhjälpa bristen om detta är möjligt.⁴⁵

Ett föreläggande får förenas med vite, och om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska tillsynsmyndigheten förena föreläggandet med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 kap. 27 § skollagen). För att en brist ska anses allvarligt försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen får den inte vara tillfällig. Hur länge en brist ska ha funnits för att skyldigheten att vitesförelägga ska gälla beror dock på vilken typ av brist det är fråga om. Särskilda skäl som gör det obehövligt att förelägga en huvudman vid vite kan t.ex. vara att en enskild huvudman har försatts i konkurs eller att huvudmannen på annat sätt har upphört med verksamheten.⁴⁶ Bestämmelser om bl.a. vitesförelägganden och utdömande av vite finns i

⁴³ Prop. 2009/10:165, s. 546. Jfr också 5 § tredje stycket förvaltningslagen och vad som sägs om proportionalitetsprincipen i avsnitt 3.2 ovan.

⁴⁴ Prop. 2009/10:165, s. 541.

⁴⁵ Prop. 2009/10:165, s. 898.

⁴⁶ Prop. 2013/14:112 Villkor för fristående skolor m.m., s. 86.

lagen (1985:206) om viten. Tillsynsmyndigheten kan ansöka hos förvaltningsrätt om att vite ska dömas ut (6 § lagen om viten).

Sedan 2010 års skollag började tillämpas den 1 juli 2011 har, fram till och med december 2019, totalt 586 av Skolinspektionens förelägganden mot huvudmän att fullgöra sina skyldigheter förenats med vite. Under år 2019 fattade inspektionen 99 beslut om föreläggande vid vite och vitesbeloppen varierade mellan 50 000 och 7 000 000 kronor. Myndigheten har under samma år ansökt om utdömande av vite hos förvaltningsrätten i 22 fall.⁴⁷

Om det är fråga om mindre allvarliga överträdelser får tillsynsmyndigheten, i stället för att meddela ett föreläggande, utdela en anmärkning (26 kap. 11 § skollagen). Om överträdelsen är ringa, om huvudmannen vidtar nödvändiga rättelser eller om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten avstå från att ingripa (26 kap. 12 § skollagen).

De nämnda bestämmelserna kan tillämpas oavsett vem som är huvudman för den verksamhet som är föremål för tillsyn. Förelägganden med eller utan vite och anmärkningar kan alltså riktas mot kommuner, regioner, staten och enskilda.⁴⁸

5.2.2 Godkännandet för en enskild huvudman att bedriva utbildning vid en skolenhet kan återkallas

5.2.2.1 Återkallelse får ske när ett föreläggande inte har följts och ett allvarligt missförhållande föreligger

Den mest ingripande sanktionen som kan tillämpas när det är fråga om en enskild huvudman är att återkalla huvudmannens godkännande eller medgivande att bedriva utbildning vid en skolenhet. Återkallelse kan också ske av beslut om rätt till bidrag. Som nämnts ovan fattas numera, i de allra flesta fall, inget särskilt beslut om rätt till bidrag. Det finns dock fortfarande bestämmelser i skollagen om vissa verksamheter där endast beslut om rätt till bidrag, och alltså inte godkännande, förekommer (se avsnitt 4.5.2 ovan). Även kommuner kan i särskilda fall beröras av bestämmelsen om

⁴⁷ Statens skolinspektion, Årsredovisning 2019, dnr 2019:10074.

⁴⁸ Prop. 2009/10:165, s. 550.

återkallelse, eftersom den omfattar återkallelse av medgivande för en kommun att vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå.⁴⁹

En återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag förutsätter dels att huvudmannen inte har följt ett föreläggande som tillsynsmyndigheten har meddelat, dels att missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 § skollagen). Det är det bakomliggande missförhållandet som har föranlett förelägandet som ska vara allvarligt. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse är mycket ingripande för både huvudmannen och eleverna kan, enligt förarbetena till bestämmelsen, ett sådant beslut bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten.⁵⁰

Mer vägledning om innebörden av begreppet ”allvarligt missförhållande” ges inte i förarbetena till 2010 års skollag. I propositionen Samling för skolan bedömdes en närmare redogörelse för begreppets innebörd inte som nödvändig med hänvisning till att viss praxis hunnit utarbetas och att det enskilda fallet förutsätter en helhetsbedömning.⁵¹

Om huvudmannen åtgärdar de brister som föranlett ett föreläggande faller normalt sett grunden för återkallelse. Detta gäller oavsett om rättelsen vidtas före tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut eller, om detta överklagas, under pågående process i domstol.⁵²

5.2.2.2 Vid ägar- och ledningstillsyn kan återkallelse ske utan föregående föreläggande

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får även återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 § (26 kap. 14 § skollagen). Bestämmelsen om återkallelse på denna grund hänvisar till krav som ställs inom ramen för ägar- och ledningsprövningen och ändrades samtidigt som dessa regler (se avsnitt 4.5.2 ovan). Återkallelse får alltså ske bl.a. om den enskilde inte längre bedöms ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, inte har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna eller inte bedöms lämplig i övrigt. Dessa förutsättningar

⁴⁹ Se prop. 2015/16:17 Internationella skolor, s. 81.

⁵⁰ Prop. 2009/10:165, s. 900.

⁵¹ Prop. 2017/18:182, s. 46.

⁵² Prop. 2009/10:165, s. 553.

för godkännande ska därmed vara uppfyllda hela tiden under verksamhetens bedrivande. Enligt förarbetena är bestämmelsen främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Huvudmannen kan t.ex. sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om denne är försatt i konkurs eller uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för huvudmannen att följa ett föreläggande kan också vara mycket begränsat eller obefintligt om huvudmannen exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergått till en person som bedöms vara olämplig att bedriva den aktuella verksamheten.⁵³

5.2.2.3 I vissa fall är återkallelse möjlig trots att rättelse har skett

I vissa fall har tillsynsmyndigheten möjlighet att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag även om huvudmannen har vidtagit rättelse vid prövningstillfället. Ett sådant beslut förutsätter att det kan befaras att sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse kommer att uppstå på nytt (26 kap. 15 § skollagen). Bestämmelsen innebär att återkallelse under vissa förutsättningar kan ske även om huvudmannen har åtgärdat de brister som påtalats i föreläggandet före prövningen av återkallelsefrågan. Syftet med bestämmelsen, som det beskrivs i förarbetena, är att förhindra att huvudmän sätter i system att på ett sent stadium i handläggningen åtgärda missförhållanden i verksamheten. I förarbetena till regleringen uttalas vidare att sådana återkallelsebeslut ska vara möjliga endast om det i det enskilda fallet har framkommit konkreta omständigheter som ger stöd för ett antagande om att allvarliga missförhållanden kommer att uppstå på nytt samt att en sådan bedömning i praktiken torde förutsätta att verksamheten vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripanden av tillsynsmyndigheten.⁵⁴

5.2.2.4 Tillsynsmyndigheten får besluta att beslutet om återkallelse ska gälla trots att det inte har fått laga kraft

Som nämnts i avsnitt 3.3 ovan får en tillsynsmyndighet som återkallar ett godkännande enligt skollagen besluta att återkallelsebeslutet ska gälla trots att det inte har fått laga kraft (26 kap. 16 § skollagen). I förarbetena anges att bestämmelsen, med hänsyn till att ett beslut om återkallelse får mycket

⁵³ Prop. 2017/18:158, s. 125.

⁵⁴ Prop. 2009/10:165, s. 553–554 och 901.

ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna, måste tillämpas med försiktighet och urskillning. För att ett beslut om återkallelse ska gälla omedelbart bör det krävas att situationen är så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling.⁵⁵

5.2.2.5 En tidigare återkallelse kan påverka bedömningen vid ny ansökan om godkännande

Det finns ingenting som hindrar att en enskild som har fått ett godkännande återkallat ansöker på nytt om godkännande för att driva motsvarande skolenhet. Några särskilda regler om återfående av ett tidigare indraget godkännande finns inte, utan en ansökan från en enskild aktör som vill återuppta driften av en skola prövas enligt samma ordning som en förstagångsansökan (se avsnitt 4.5.2). Sökanden måste visa att alla förutsättningar för godkännande är uppfyllda och den myndighet som ska pröva ansökan gör bl.a. en ägar- och ledningsprövning. Av förarbetena till bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning framgår att om företrädarna för sökanden tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det påverka bedömningen av lämpligheten.⁵⁶

5.2.2.6 Statistik i fråga om Skolinspektionens återkallelsebeslut

Under år 2019 beslutade Skolinspektionen att återkalla godkännandet för sex fristående skolenheter som drevs av fem olika huvudmän. I tre av besluten bidrog ägar- och ledningstillsynen eller tillsynen av ekonomiska förutsättningar till att Skolinspektionen återkallade godkännandet.⁵⁷

Skolinspektionen har under perioden 2010–2019 återkallat totalt 31 godkännanden för 28 huvudmän. Möjligheten till återkallelse enligt 26 kap. 15 § skollagen har än så länge inte använts av Skolinspektionen.

5.2.3 Kommunala skolor kan bli föremål för statliga åtgärder för rättelse

När det gäller den mest ingripande sanktionen mot en enskild huvudman, dvs. att huvudmannen får sitt godkännande att bedriva utbildningen vid den aktuella skolenheten återkallat, finns det ingen direkt motsvarighet för

⁵⁵ Prop. 2009/10:165, s. 901.

⁵⁶ Prop. 2017/18:158, s. 50.

⁵⁷ Statens skolinspektion, Årsredovisning 2019, dnr 2019:10074.

offentliga huvudmän.⁵⁸ Om huvudmannen är en kommun eller en region tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse. Det innebär att Skolinspektionen kan besluta att staten, på kommunens eller regionens bekostnad, ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 § skollagen). Liknande bestämmelser har funnits en längre tid, men befogenheten att besluta om sanktionen tillföll tidigare regeringen.⁵⁹

Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse förutsätter, liksom återkallelse, att huvudmannen inte har följt ett föreläggande. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse krävdes vidare att huvudmannen ”grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter” enligt skolförfattningarna. I propositionen Samling för skolan konstaterades att det inte finns någon saklig orsak till att i lag ha olika kriterier för när sanktioner kan aktualiseras och att det inte är rimligt att en kommunal verksamhet med allvarliga brister får fortsätta utan att tillsynsmyndigheten använder sig av alla de verktyg som står till buds, när den mest ingripande sanktionsmöjligheten hade tillämpats om huvudmannen varit enskild. Därför föreslogs en bestämmelse som innebär att statliga åtgärder för rättelse kan beslutas om det är frågan om ett allvarligt missförhållande, dvs. samma rekvisit som gäller för återkallelse av godkännande för en enskild huvudman. Förslaget, som byggde på 2015 års skolkommissions betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, bifölls av riksdagen.⁶⁰ Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2018, men fick inte tillämpas förrän efter utgången av 2018. Skolinspektionen beslutade om statliga åtgärder för rättelse för första gången i början av år 2019.

Här kan noteras att en statlig skola (specialskola eller sameskola) inte kan bli föremål för statliga åtgärder för rättelse eller någon annan mer ingripande sanktion än ett föreläggande.

5.2.3.1 Åtgärderna för rättelse anpassas efter omständigheterna

I förarbetena till 2010 års skollag anges att åtgärderna ska anpassas efter omständigheterna och att Skolinspektionen vid behov bör kunna ta hjälp av

⁵⁸ Det enda undantaget är ett medgivande för en kommun att driva internationell skola på grundskolenivå, vilket kan återkallas med stöd av 26 kap. 13 § skollagen.

⁵⁹ Sanktionen statliga åtgärder för rättelse infördes första gången efter förslag i prop. 1991/92:150, Bilaga II:5, s. 152.

⁶⁰ Se SOU 2017:35, prop. 2017/18:182, s. 45–46, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.

andra skolmyndigheter för att genomföra åtgärderna.⁶¹ Vidare sägs att det inte kan anges generellt vilka statliga åtgärder för rättelse som kan bli aktuella, utan att det ska avgöras i det enskilda fallet. Exempelvis nämns att statliga åtgärder för rättelse kan vara fortbildning av lärare, tillfälligt tillhandahållande av skolmältider eller skolskjuts eller att kommunens skolenheter förses med ändamålsenliga läromedel.⁶²

2015 års skolkommision gjorde reflektionen att de exempel på åtgärder som angetts i tidigare förarbeten framstår som inte helt tidsenliga och inte helt adekvata i förhållande till de allvarliga eller långvariga brister som förekommer i praktiken. När allvarliga brister i kommunens ansvarstagande uppstår kan det, enligt Skolkommisionen, bero på att det saknas kompetens och andra resurser för ett systematiskt kvalitetsarbete, analys av kompetensutvecklingsbehov etc. Även i dessa nyare förarbeten har det dock framhållits att det inte är möjligt att närmare, eller uttömmande, försöka beskriva de åtgärder som kan bli aktuella, utan att det måste vara upp till Skolinspektionen att avgöra vilka åtgärder som ska användas i det enskilda fallet. Enligt Skolkommisionen kan det handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan eller insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna.⁶³

Eftersom bestämmelsen hittills bara har tillämpats i ett fall är Skolinspektionens praxis gällande statliga åtgärder för rättelse mycket begränsad. Det första exemplet på implementering var beslutet om statliga åtgärder för rättelse på den kommunala grundskolan Storvretsskolan, se vidare avsnitt 5.3.

5.2.3.2 Möjligheten att stänga kommunala skolor har övervägts tidigare

Andra sanktioner för offentliga huvudmän än statliga åtgärder för rättelse diskuterades översiktligt i Skolkommisionens betänkande. Kommisionen bedömde att det för närvarande inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola, då kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Skolkommisionen bedömde att ändringen av rekvisitet för när statliga

⁶¹ Prop. 2009/10:165, s. 550–551.

⁶² Prop. 2009/10:165, s. 901–902.

⁶³ SOU 2017:35, s. 126. Se även prop. 2017/18:182, s. 46–47 och 93.

åtgärder för rättelse kan tillämpas har förutsättningar att skapa mer likvärdig tillämpning av sanktioner inom ramen för tillsynen mellan kommunala och enskilda huvudmän. Skulle inte förslagen leda till ett tillfredsställande resultat bör dock, enligt Skolkommissionen, mer ingripande förändringar utredas vidare.⁶⁴ Regeringen konstaterade således i propositionen att några förslag om att staten ska kunna stänga kommunala skolor inte hade lämnats eller utretts av Skolkommissionen.⁶⁵

5.2.4 Både enskilda och kommunala huvudmän kan tillfälligt förbjudas att driva verksamhet vidare

Under vissa omständigheter får en tillsynsmyndighet förbjuda en kommunal eller enskild huvudman att driva en verksamhet vidare. Ett sådant beslut gäller omedelbart och får gälla i högst sex månader. Det rör sig alltså om ett tillfälligt verksamhetsförbud. Den ena förutsättningen för ett tillfälligt verksamhetsförbud är att det är sannolikt att tillsynsmyndigheten kommer att fatta ett beslut om återkallelse av ett godkännande, medgivande eller rätt till bidrag eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse. Den andra förutsättningen är att beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av annan särskild anledning (26 kap. 18 § skollagen).

I förarbetena till bestämmelsen om tillfälligt verksamhetsförbud anges att det kan handla om fall där inomhusklimatet är direkt hälsovådligt eller där byggnaden till följd av bristande underhåll är farlig att vistas i. Även den psykosociala miljön kan vara sådan att den bedöms som hälsofarlig. Vidare anges att ett förbud mot att driva verksamheten kan vara motiverat också på grund av andra exceptionella omständigheter än risk för hälsa eller säkerhet. Det kan exempelvis handla om att utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund. I extrema fall kan det också ha uppstått en skolmiljö i så hög grad präglad av kränkningar av elever eller personal, att det framstår som nödvändigt att tills vidare förbjuda verksamheten på det sätt som den för tillfället bedrivs. En annan särskild anledning att tillfälligt förbjuda verksamheten kan, enligt resonemanget i förarbetena, vara att huvudmannen vid upprepade tillfällen och under lång tid på ett medvetet sätt försvårat tillsynen.⁶⁶

⁶⁴ SOU 2017:35, s. 121–122.

⁶⁵ Prop. 2017/18:182, s. 47.

⁶⁶ Prop. 2009/10:165, s. 555.

I praktiken innebär sanktionen att en tillsynsmyndighet, i de fall förutsättningarna är uppfyllda, kan besluta om omedelbar stängning av såväl en kommunal som en fristående skola. Sedan 2010 års skollag infördes har Skolinspektionen tillämpat bestämmelsen fem gånger, samtliga avseende fristående skolor. Under åren 2018 och 2019 fattades inte några beslut om tillfälligt verksamhetsförbud.

5.3 Exempel på beslut om återkallelse och statliga åtgärder för rättelse

I detta avsnitt refereras ett urval bestående av dels nio beslut om återkallelse av godkännanden, dels ett beslut om statliga åtgärder för rättelse. Besluten har fattats av Skolinspektionen under perioden 2014–2019.

Snitz gymnasieskola (2014-10-15)⁶⁷ – fristående gymnasieskola

Det första föreläggandet mot huvudmannen meddelades i mars 2013. Vid uppföljningen bedömdes vissa brister ha blivit avhjälpna, och avseende de kvarstående meddelades ett nytt föreläggande. När Skolinspektionen på nytt besökte skolan i december 2013 pågick en omfattande omorganisation, varför inspektionen fortsatte uppföljningen med tre besök under våren 2014. Då uppmärksammades ett stort antal brister i verksamheten, som flera bedömdes vara av allvarligt slag och sådana som tidigare bedömts som avhjälpna, inom områdena omfattning, innehåll och resurstillgång, särskilt stöd, pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen, personalkompetens, undervisning och lärande, grundläggande värden och inflytande, trygghet och studiero, bedömning och betygssättning samt erbjudande av utbildning. I juni 2014 förelades huvudmannen därför att vidta och skriftligen redovisa de åtgärder som krävs för att verksamheten ska uppfylla lagens krav. I samband med föreläggandet ålades huvudmannen ett tillfälligt verksamhetsförbud.

När huvudmannens skriftliga redovisning kommit in bedömde Skolinspektionen att den var för vag och oprecis och att den inte gav någon övertygande förklaring till hur verksamheten framöver skulle kunna försäkra eleverna en skola som uppfyller lagens krav. Skolinspektionen bedömde att de allvarliga missförhållanden som legat till grund för föreläggandet kvarstod. Vidare ansåg Skolinspektionen att det kunde befaras att det på nytt skulle komma att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för åter-

⁶⁷ Skolinspektionens beslut dnr 36-2012:5257.

kallelse. Återkallelse av huvudmannens godkännande skedde med stöd av 26 kap. 13 § skollagen, även om en hänvisning också fanns till 26 kap. 15 § skollagen.

Beslutet om återkallelse överklagades av huvudmannen till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet.⁶⁸

Energigymnasiet Täby (2016-04-19)⁶⁹ – fristående gymnasieskola

Huvudmannen förelades under hösten 2015 att vidta åtgärder för att avhjälpa ett flertal brister i verksamheten, varav en brist bedömdes utgöra en hälsofara för eleverna. Skolinspektionen beslutade samtidigt om ett tillfälligt verksamhetsförbud för huvudmannen. I beslutet beskrev inspektionen att missförhållanden pågått under mycket lång tid och att huvudmannen tidigare, vid flera tillfällen, hade förelagts att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Beslutet om verksamhetsförbud överklagades av huvudmannen till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet.⁷⁰

Efter att huvudmannen lämnat in skriftliga redovisningar över vidtagna åtgärder konstaterade Skolinspektionen att huvudmannen inte följt föreläggandet eller på annat sätt redovisat tillräckliga åtgärder för att avhjälpa de brister som var påtalade i beslutet. Bristerna förekom inom flera områden och gällde bl.a. att huvudmannen inte hade visat att elevernas behov av särskilt stöd skulle tillgodoses eller hur elevhälsans arbete och det förebyggande arbetet mot kränkande behandling skulle bedrivas. Vidare bedömdes det systematiska kvalitetsarbetet som bristfälligt, på såväl skolenhets- som huvudmannanivå. Det fanns även kvarvarande brister i arbetet kring det arbetsplatsförlagda lärandet samt bedömning och betygsättning. Skolinspektionen bedömde att de kvarstående bristerna innebar allvarliga missförhållanden i verksamheten och att huvudmannen inte kunde visa att bristerna skulle komma att vara åtgärdade vid ett återöppnande av skolan. Mot bakgrund av detta beslutade inspektionen att huvudmannens godkännande skulle återkallas enligt 26 kap. 13 § skollagen.

⁶⁸ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 juni 2015 i mål nr 27238-14.

⁶⁹ Skolinspektionens beslut dnr 44-2015:3831.

⁷⁰ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 januari 2016 i mål nr 24731-15.

Fjällbyns gymnasieskola (2018-03-05)⁷¹ – fristående gymnasieskola

Fjällbyns gymnasieskola hade elever med neuropsykiatriska diagnoser som målgrupp. Under hösten 2014 besöktes skolan av Skolinspektionen och i januari 2015 förelades huvudmannen att vidta åtgärder för att uppfylla författningarnas krav inom flera bedömningsområden. Huvudmannens första redovisning av vidtagna åtgärder ansågs bristfällig, men efter komplettering bedömde inspektionen i september 2015 att bristerna i verksamheten hade förutsättningar att avhjälpas. Vid ny tillsyn som inleddes under hösten 2016, och som pågick fram till beslut om vitesföreläggande under sommaren 2017, konstaterade Skolinspektionen flera allvarliga brister i verksamheten och att huvudmannen inte tog sitt ansvar.

I beslut om återkallelse enligt 26 kap. 13 § skollagen bedömde Skolinspektionen att bristerna i princip kvarstod i sin helhet. Framför allt ansåg myndigheten att huvudmannen inte uppfyllde sitt ansvar att se till att verksamheten följer de bestämmelser som gäller för utbildningen. De åtgärder huvudmannen vidtagit för att avhjälpa brister hade i flera fall lett till större brister eller att de tidigare bristerna kvarstått. Vid en närmare granskning av huvudmannens påståenden kunde Skolinspektionen också konstatera att uppgifterna inte varit förenliga med de faktiska förhållandena i verksamheten. Vidare konstaterades följande brister:

- Undervisningen bedrevs av lärare som inte hade legitimation och som saknade behörighet för den undervisning de bedrev.
- Den lärare som undervisade var inte alltid den som beslutade om betyg, och betygskatalogen fördes inte i enlighet med föreskrifterna. Betyg sattes inte efter avslutad kurs, i syfte att eleverna inte skulle få betyget F.
- Elevernas individuella studieplaner, åtgärdsprogram för särskilt stöd och schema motsvarade inte författningarnas krav.

Vid tidpunkten för återkallelsebeslutet hade kammarrätten meddelat prövningstillstånd avseende inspektionens beslut om föreläggande, som överklagats dit av huvudmannen. Kammarrätten upphävde senare föreläggandet i den del huvudmannen förelagts att se till att i enlighet med skollagen och godkännandet för utbildningen fullgöra de uppgifter och det

⁷¹ Skolinspektionens beslut dnr 44-2016:8000.

ansvar som följer av huvudmannaskapet. Kammarrätten fann dock inte skäl att sätta ned vitesbeloppet med anledning av det partiella upphävandet.⁷²

Beslutet om återkallelse överklagades av huvudmannen till förvaltningsrätten, som avslag överklagandet, och därefter till kammarrätten som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.⁷³

Gryningeskolan (2018-06-25)⁷⁴ – fristående grundskola och förskoleklass

Beslutet om återkallelse enligt 26 kap. 13 § skollagen fattades efter den tredje omgången av tillsyn på skolan. Brister hade konstaterats vid varje tidigare tillsyn (2009 och 2012, med senaste uppföljning 2014), men bedömdes då ha blivit avhjälpna efter uppföljning av förelägganden. Under den aktuella tillsynsomgången, som inleddes våren 2017, meddelades två vitesförelägganden. Efter uppföljningen av det andra föreläggandet bedömde Skolinspektionen att bristerna som huvudmannen förelagts att avhjälpa i princip kvarstod i sin helhet och att huvudmannen inte tog sitt ansvar för att följa bestämmelserna för utbildningen. De kvarstående bristerna fanns inom flera bedömningsområden och bestod enligt beslutet bl.a. i följande:

- Elever fick inte den undervisning de hade rätt till. Bland annat gavs inte elever undervisning i samtliga ämnen enligt kursplanen. Det aktiva lärarstödet var otillräckligt, liksom anpassningen av undervisningen utifrån elevers behov och förutsättningar.
- Elever hade inte utretts för särskilt stöd trots att ett behov av utredning hade funnits en tid. Det fanns också elever som hade utretts och bedömts behöva särskilt stöd men som ändå inte fick det.
- Studiemiljön präglades inte av trygghet och studiero. Det var stökigt på lektionerna och det förekom incidenter. Huvudmannen hade inte ett målinriktat arbete mot kränkande behandling.
- Elevhälsan arbetade inte förebyggande och hälsofrämjande.
- Eleverna fick inte studie- och yrkesvägledning.
- Det saknades ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete för att följa upp och utveckla utbildningen. Brister avhjälpes inte trots att huvudmannen varit medveten om dem en lång tid.

⁷² Kammarrätten i Stockholms dom den 16 april 2018 i mål nr 6188-17.

⁷³ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 21 juni 2018 i mål nr 7273-18 och Kammarrätten i Stockholms beslut den 12 december 2018 i mål nr 5566-18.

⁷⁴ Skolinspektionens beslut dnr 44-2016:5074.

Därutöver noterades att ytterligare brister hade tillkommit vid uppföljningen. En analys av lärarresurserna visade bl.a. att andelen behöriga lärare på skolan var mycket låg. Skolinspektionen bedömde att bristerna sammantaget innebar ett allvarligt missförhållande och betonade framför allt att huvudmannen brast i sin förmåga att ta ansvar för verksamheten.

Fria Intermiliaskolan i Motala (2018-12-11)⁷⁵ – fristående grundskola och förskoleklass

Även Fria Intermiliaskolan hade varit föremål för tillsyn för tredje gången när godkännandet återkallades enligt 26 kap. 13 § skollagen. Efter tidigare tillsyn (2009 och 2013, med uppföljning senast i maj 2014) hade brister bedömts som avhjälpta efter förelägganden. Omfattande och allvarliga brister konstaterades på nytt vid regelbunden tillsyn under våren 2018, varpå Skolinspektionen utfärdade ett vitesföreläggande i juni 2018. Vid uppföljning bedömde inspektionen att bristerna som fanns i verksamheten i samband med föreläggandet till övervägande del kvarstod:

- Elever gavs inte ett tillräckligt aktivt lärarstöd och undervisningen anpassades inte utifrån elevernas behov och förutsättningar.
- Elever gavs inte extra anpassningar och det fanns elever i behov av särskilt stöd som inte fick sådant stöd. Åtgärdsprogram för särskilt stöd utformades inte korrekt och arbetet med uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogram fungerade inte.
- Det fanns omfattande formella fel i skolans betygskatalog. Det förekom t.ex. att det saknades uppgift om vem som beslutat om betyg.
- Elever hade inte en studiemiljö som präglades av studiero. Eleverna blev störda och lärarna saknade adekvata metoder för att skapa studiero under lektioner.
- Det fanns brister i det målinriktade arbetet mot kränkande behandling. Dokument och rutiner för hantering av kränkande behandling var inte implementerade i verksamheten och det rådde oklarhet hos personalen om hur uppgifter om kränkande behandling skulle anmälas.
- Elevhälsan arbetade inte främst förebyggande och hälsofrämjande.
- Hemkommunen informerades inte alltid när en elev slutade eller hade hög frånvaro.

⁷⁵ Skolinspektionens beslut dnr 44-2017:5650.

- Det fanns brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmannen saknade ett tillräckligt underlag för utveckling av utbildningen, bl.a. avseende kunskapsresultat.

En analys av lärarresurserna visade vidare bl.a. att skolan hade en låg andel behöriga lärare och att undervisningen inte var organiserad så att behöriga lärare som faktiskt fanns i organisationen undervisade efter sin behörighet.

Skolinspektionen bedömde att omfattningen av bristerna ledde till allvarliga missförhållanden samt att huvudmannen saknade förmåga att komma till rätta med bristerna.

Huvudmannen överklagade beslutet om återkallelse till förvaltningsrätten och anförde bl.a. att bristerna blivit åtgärdade. Domstolen instämde dock i den bedömning som Skolinspektionen gjort och konstaterade att vad huvudmannen anført om att bristerna åtgärdats inte föranledde någon annan bedömning. Överklagandet avslögs därmed.⁷⁶

Kilowattskolan (2018-12-17)⁷⁷ – fristående grundskola

Av beslutet om återkallelse framgår att huvudmannen var föremål för tillsyn första gången under år 2012, då Skolinspektionen förelade huvudmannen att vidta åtgärder för att uppfylla författningarnas krav. Efter uppföljning bedömdes bristerna som avhjälpna. Nästa tillsyn genomfördes 2017 och i april riktade inspektionen på nytt ett föreläggande mot huvudmannen, denna gång med vite. Två uppföljande besök senare beslutade Skolinspektionen om ett nytt vitesföreläggande i mars 2018, som avsåg alla utom en av de tidigare konstaterade bristerna och flera ytterligare brister. Bristerna innefattade aktivt lärarstöd, individanpassning, lärares tillit, elevinflytande, extra anpassningar, bedömning och betygssättning, trygghet och studiero och åtgärder mot kränkande behandling, elevernas deltagande i utbildningen, tillgång till studie- och yrkesvägledning samt skolenhetens och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmannen inkom med en redovisning och fyra ytterligare besök gjordes på skolan under 2018. Skolinspektionen bedömde att bristerna enligt föreläggandet kvarstod och noterade även att de hade ökat i omfattning sedan tillsynen inleddes. Eftersom de kvarstående bristerna bedömdes utgöra ett allvarligt miss-

⁷⁶ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 mars 2019 i mål nr 28331-18.

⁷⁷ Skolinspektionens beslut dnr 44-2016:9432.

förhållande återkallades godkännandet för huvudmannen med stöd av 26 kap. 13 § skollagen.

Skolinspektionen ansökte om utdömmande av vite enligt det först meddelade vitesföreläggandet. Förvaltningsrätten avslog ansökan med hänvisning till att bolaget vid tidpunkten för rättens prövning var försatt i konkurs och därmed saknade möjlighet att följa föreläggandet.⁷⁸ Beslutet om återkallelse överklagades inte.

Elma School (2019-06-28)⁷⁹ – fristående grundskola

Godkännandet för huvudmannen Elma School AB, sedermera English School Scandinavia AB, återkallades enligt 26 kap. 14 § skollagen sedan Skolinspektionen funnit att huvudmannens ägar- och ledningskrets (i huvudsak en person som var ensam ägare och styrelseledamot samt verkställande direktör i bolaget) dels inte förvärvat insikt i skolförfattningarna, dels inte var lämplig utifrån personliga och ekonomiska förhållanden. Skolinspektionen konstaterade att den skolverksamhet som bolagets företrädare ägt, drivit och varit rektor för, vid ett stort antal tillfällen – under i princip hela tiden sedan tillstånd meddelades år 2000 – hade varit föremål för ingripanden på grund av att verksamheten på olika sätt bedrivits i strid med skolförfattningarna. Vidare hade ekonomisk misskötsamhet observerats i fråga om skyldigheter mot det allmänna, bl.a. avseende arbetsgivardeklarationer och skatt i övrigt, även på det privata planet.

Under perioden 2013–2018 meddelade Skolinspektionen sex förelägganden mot huvudmannen i tre olika tillsynsärenden avseende Elma School. Bristerna gällde centrala områden såsom undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betygssättning och systematiskt kvalitetsarbete. Bristerna bedömdes visserligen som avhjälpna efter varje tillsynsärende, men återkom gång på gång kort efter att Skolinspektionen bedömt att de avhjälpits. Även i återkallelsebeslutet konstaterades ett stort antal allvarliga brister i verksamheten vid Elma School.

Huvudmannen överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som biföll begäran om inhibition. Vid den slutliga prövningen avslog förvaltningsrätten

⁷⁸ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 juni 2019 i mål nr 13797-18.

⁷⁹ Skolinspektionens beslut dnr 44-2018:1250.

huvudmannens överklagande. Domen överklagades av huvudmannen till kammarrätten, som inte fann anledning att göra någon annan bedömning än förvaltningsrätten och därmed avslag överklagandet.⁸⁰

MTH Utbildning (2019-12-04)⁸¹ – fristående grundskola

Skolinspektionen konstaterade ett flertal brister på skolan vid förstagångs-tillsyn under våren 2018 och förelade huvudmannen att avhjälpa dessa. Vid uppföljning kvarstod flera av bristerna vilket föranledde inspektionen att under våren 2019 förelägga huvudmannen på nytt, denna gång med vite, och att rikta beslutet särskilt mot huvudmannens ansvar för att se till att verksamheten följer de bestämmelser som gäller för utbildningen.

Efter uppföljning i form av bl.a. tillsynsbesök och redovisningar kom Skolinspektionen fram till att bristerna kvarstod i princip i sin helhet, vilket även – och särskilt – gällde bristerna i huvudmannaskapet. Bristerna som konstaterats i verksamheten bestod bl.a. i att betyg inte beslutades och dokumenterades i betygskatalog i enlighet med författningarnas krav, att en elevs behov av särskilt stöd inte utreddes tillräckligt skyndsamt, att en elev med behov av särskilt stöd inte gavs sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövdes samt att åtgärdsprogram och beslut om anpassad studiegång inte utformades i enlighet med författningarnas krav. När det gällde huvudmannaskapet bedömde inspektionen att uppföljningen på ett tydligt sätt visade att huvudmannen inte förmådde styra verksamheten, att huvudmannen inte kunde redogöra för hur vissa delar av verksamheten bedrevs och att det hade kommit fram ett flertal omständigheter av allvarlig karaktär som rubbade förtroendet för huvudmannen. Skolinspektionen konstaterade att de brister som fortfarande förelåg var allvarliga och att bristerna i huvudmannaskapet på ett allvarligt sätt rubbade förutsättningarna för verksamheten, varför godkännandet återkallades enligt 26 kap. 13 § skollagen.

Huvudmannen överklagade återkallelsebeslutet och begärde i samband med överklagandet inhibition. Förvaltningsrätten avslag begäran och kammar-

⁸⁰ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 februari 2020 i mål nr 16843-19 och Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2020 i mål nr 1073-20.

⁸¹ Skolinspektionens beslut dnr 442-2018:146.

rätten meddelade inte prövningstillstånd i inhibitionsfrågan. Vid den slutliga prövningen avtog förvaltningsrätten huvudmannens överklagande.⁸²

Safirskolan (2019-12-09)⁸³ – fristående grundskola och förskoleklass

Skolinspektionen öppnade ett tillsynsärende under våren 2019 i syfte att genomföra en ägar- och ledningsprövning av huvudmannen Safirskolan AB. Inspektionen kom därvid fram till att en person som var ägare, vd och styrelseledamot i bolaget inte hade den lämplighet som krävs för att bedriva skolverksamhet. Bedömningen grundades på att personen inte var en helt oberoende ägare utan bedömdes ha en långsiktig koppling till en tidigare ägare, som av bl.a. Säkerhetspolisen bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet och inte ansågs lämplig att bedriva skolverksamhet eller på annat sätt ha ett inflytande över sådan verksamhet. Skolinspektionen bedömde att det förelåg stora risker i skolmiljön för eleverna, och beaktade även att det vid tidigare tillsyn av huvudmannens verksamhet kunnat konstateras brister i grundläggande delar av skolornas arbete. Huvudmannen hade dessutom, enligt inspektionens bedömning, visat sig beredd att försöka kringgå lagstiftningen och fick därmed sägas sakna möjlighet att följa ett föreläggande. Huvudmannens godkännande återkallades därmed enligt 26 kap. 14 § skollagen.

Safirskolan AB överklagade Skolinspektionens beslut till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten instämde dock i Skolinspektionens bedömning och avtog överklagandet. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.⁸⁴

Storvretskolan (2019-01-09)⁸⁵ – kommunal grundskola

Skolinspektionen genomförde tillsyn under hösten 2016 och fattade i december samma år beslut om att förelägga Botkyrka kommun att vidta åtgärder för att avhjälpa brister. Föreläggandet förenades med vite. Vid uppföljning konstaterade Skolinspektionen att flertalet brister inte hade avhjälpits, och vitet dömdes efter ansökan ut av förvaltningsrätten⁸⁶. Ett nytt vitesföreläggande beslutades i januari 2018 avseende dels de kvarvarande

⁸² Kammarrätten i Stockholms beslut den 27 december 2019 i mål nr 9441-19 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 26 maj 2020 i mål nr 29404-19.

⁸³ Skolinspektionens beslut dnr SI-2019:3330.

⁸⁴ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 8 april 2020 i mål nr 29437-19 och Kammarrätten i Stockholms beslut den 8 juni 2020 i mål nr 2704-20.

⁸⁵ Skolinspektionens beslut dnr 43-2016:4984.

⁸⁶ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 6 september 2018 i mål nr 6354-18.

bristerna, dels nytillkomna brister. Efter uppföljning av föreläggandet bedömde Skolinspektionen att följande brister kvarstod:

- Elever fick inte det särskilda stöd som de var i behov av. Nya rutiner för processen särskilt stöd var inte en tillräcklig åtgärd.
- Det bedrevs i princip inte något kontinuerligt förebyggande värdegrundarbete i vissa årskurser.
- Det brast i studieron och elever upplevde sig otrygga på skolan trots att kommunen vidtagit vissa åtgärder för att öka tryggheten.
- Lärarna fick inte tillräckligt stöd i att anpassa undervisningen. Ämnesövergripande samverkan förekom endast i begränsad utsträckning och skolbiblioteket användes i princip inte i utbildningen.

Skolinspektionen beslutade att på kommunens bekostnad vidta statliga åtgärder för rättelse. Åtgärderna för rättelse bestod i att två särskilda rådgivare skulle tjänstgöra under åtta månader och vidta vissa åtgärder, bl.a. bistå med handledning för att utveckla undervisningen, säkerställa att skolbiblioteket används, verka för en generell kompetensutveckling i aktivt värdegrundarbete och verka för att särskild stöd ges till elever som behöver det. Skolinspektionen skulle också se till att kompetensutveckling av skolans lärare genomfördes.

Efter att de åtta månaderna hade passerat bedömde Skolinspektionen att de påtalade bristerna hade avhjälpats. Kommunen hade fördelat resurser till Storvretskolan, genomfört organisatoriska åtgärder och anställt en ny rektor och biträdande rektor som hade arbetat med att åtgärda brister.⁸⁷

⁸⁷ Skolinspektionens beslut den 23 oktober 2019, dnr 43-2016:4984.

6. Jämförelse med tillsyn på andra områden

6.1 Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsområde

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I IVO:s instruktion anges att syftet med myndighetens tillsyn är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter (2 § förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg).

6.1.1 Kommunen har ett övergripande ansvar för socialtjänst och insatser till funktionshindrade

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL). Uppgifterna inom socialtjänsten fullgörs av socialnämnden eller någon annan nämnd som kommunfullmäktige bestämt. Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att svara för omsorg och service till dem som behöver det (3 kap. 1 § SoL). Varje kommun ska även svara för de flesta insatserna för särskilt stöd och service till funktionshindrade personer som är bosatta i kommunen (2 och 16 §§ lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade [1993:387], förkortad LSS).

I kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen ingår exempelvis att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (5 kap. 5 § SoL) och bostäder med särskild service för människor med funktionshinder (5 kap. 7 § SoL). Kommunen ansvarar även för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboende (6 kap. 2 § SoL). Bland insatserna för funktionshindrade ingår verksamheter som personlig assistans, bostäder med särskild service och daglig verksamhet (9 § LSS).

Vissa verksamhetsformer inom socialtjänsten och de flesta verksamheter för funktionshindrade får även bedrivas av enskilda som har tillstånd från IVO. För att tillstånd ska beviljas en enskild krävs bl.a. att sökanden vid en ägar- och ledningsprövning bedöms ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms lämplig (7 kap. 2 § SoL och 23 § LSS). Kommuner och regioner som bedriver verksamhet behöver inte något

tillstånd, men ska anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas (7 kap. 1 § SoL och 23 § LSS).

6.1.2 IVO får återkalla tillstånd och förbjuda verksamhet inom det sociala området

IVO utövar tillsynen över socialtjänsten (13 kap. 1 § SoL) och över verksamhet som bedrivs enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (25 § LSS). Därmed avses tillsyn över all verksamhet enligt lagstiftningen oavsett driftsform, dvs. oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller enskild regi.

Om IVO finner att det i verksamhet som står under myndighetens tillsyn förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får IVO förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite (13 kap. 8 § SoL och 26 f § LSS). Om ett missförhållande är allvarligt och ett föreläggande inte har följts, får IVO besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten om den är tillståndspliktig. Om verksamheten inte är tillståndspliktig, t.ex. kommunal verksamhet, får IVO i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet (13 kap. 9 § SoL och 26 g § LSS). Tidigare gällde möjligheten att förbjuda fortsatt verksamhet även tillståndspliktig verksamhet, men sanktionen har ersatts med återkallelse av tillstånd då ett sådant förfarande ansågs vara mer ändamålsenligt.⁸⁸

IVO får besluta om återkallelse av tillstånd eller förbud mot fortsatt verksamhet utan föregående föreläggande om ett missförhållande innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven på insikt i föreskrifterna och på lämplighet i övrigt (13 kap. 9 § SoL och 26 g § LSS). Denna ordning med ägar- och ledningstillsyn överensstämmer med den som finns i skollagen avseende skolväsendet.⁸⁹

Vidare har IVO möjlighet att besluta att tills vidare förbjuda fortsatt verksamhet i högst sex månader om det finns sannolika skäl för att tillståndet för verksamheten kommer att återkallas eller för att den kommer att förbjudas.

⁸⁸ Prop. 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten, s. 84.

⁸⁹ Reglerna ändrades senast efter förslag i prop. 2017/18:158.

Om det finns synnerliga skäl får beslutets giltighet förlängas med ytterligare sex månader (13 kap. 10 § SoL och 26 h § LSS).

Den statliga tillsynen över socialtjänsten och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade skärptes genom en lagändring år 2009. En anpassning till de sanktionssystem som finns inom hälso- och sjukvården gav då tillsynsmyndigheten fler befogenheter. I fråga om de konsekvenser som ändringarna innebar för den kommunala självstyrelsen uttalades följande i propositionen.

Regeringens ambition är att skärpa statens tillsyn över socialtjänsten och en del av regeringens förslag innebär en ökning av den statliga kontrollen av socialtjänsten och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den kommunala självstyrelsen begränsas i viss mån genom ökad statlig tillsyn. Syftet med förslagen är dock ytterst att förbättra enskildas möjligheter att få de rättigheter som riksdagen genom lag tillerkänt dem och en utökad statlig kontroll måste därför anses godtagbar. Utredningens förslag om sanktioner utgör en viktig del i uppdraget att stärka den statliga tillsynen och ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att när det finns särskilda skäl ställa krav på förändring. Människor som berörs av kommunens socialtjänst befinner sig av olika skäl i en utsatt situation. En tillsynsmyndighet måste därför ges verktyg för att kunna säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som riksdagen beslutat om. Regeringens förslag får anses nödvändiga och godtagbara för att inom det sociala området tillförsäkra människor sådan vård, omsorg, stöd och service som riksdagen beslutat om.⁹⁰

6.1.3 En verksamhet inom hälso- och sjukvården kan förbjudas

Det huvudsakliga ansvaret för att erbjuda hälso- och sjukvård ligger på regionerna (8 kap. hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Kommunerna ansvarar dock för hälso- och sjukvård inom ramen för verksamhet enligt socialtjänstlagen (12 kap. hälso- och sjukvårdslagen).

Verksamhet inom hälso- och sjukvården kräver i de flesta fall inte tillstånd. Den vårdgivare, offentlig eller enskild, som avser att bedriva verksamhet som står under IVO:s tillsyn ska dock anmäla verksamheten till IVO (2 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659], förkortad PSL). IVO är också den myndighet som utövar tillsynen över hälso- och sjukvården och dess personal (7 kap. 1 § PSL). Den tillsyn som IVO utövar ska främst inriktas på granskning av att vårdgivare, såväl offentliga som enskilda, fullgör sina

⁹⁰ Prop. 2008/09:160, s. 107–108.

skyldigheter att exempelvis kontrollera att kravet på god vård uppfylls, att anmäla vissa inträffade händelser och att informera patienter om inträffade vårdskador (7 kap. 3 § och 3 kap. PSL).

Om IVO finner att en vårdgivare inte fullgör sina skyldigheter och om det finns skäl att befara att underlåtenheten medför fara för patientsäkerheten eller säkerheten för andra, ska IVO förelägga vårdgivaren eller enheten att fullgöra sina skyldigheter om det inte är uppenbart obehövt. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite (7 kap. 24 § PSL). Om ett föreläggande inte följs och om missförhållandena utgör en fara för patientsäkerheten eller annars är av allvarligt slag, får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda verksamheten (7 kap. 26 § PSL). Om det är påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får IVO besluta att förbjuda verksamheten utan föregående föreläggande (7 kap. 27 § PSL).

Vidare har IVO möjlighet att tills vidare förbjuda fortsatt verksamhet i högst sex månader om det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas. Om det finns synnerliga skäl får beslutets giltighetstid förlängas en gång med ytterligare sex månader (7 kap. 28 § PSL).

6.2 Något om Arbetsmiljöverkets tillsyn

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 § arbetsmiljölagen). Arbetsmiljöverket har inom ramen för sin tillsyn möjlighet att rikta förelägganden eller förbud mot den som har skyddsansvar enligt lagen, ofta en arbetsgivare, när det behövs för att lagstiftningen ska efterlevas (7 kap. 7 § arbetsmiljölagen). Förelägganden och förbud får förenas med vite och kan riktas mot både enskilda och offentliga arbetsgivare.

Ett förbud enligt arbetsmiljölagen innebär att den som beslutet gäller inte får lov att utföra en viss handling, t.ex. att använda viss arbetsutrustning till dess att den har gjorts säkrare för de anställda. Ett beslut om förbud betyder inte nödvändigtvis att en hel arbetsplats måste stängas, men i praktiken är ett sådant resultat möjligt. Om Arbetsmiljöverket bedömer att det behövs för att kraven på arbetsmiljön ska efterlevas kan verket besluta att förbjuda en verksamhet som en enskild eller offentlig aktör ansvarar för. Dessutom kan verket förordna att beslutet ska gälla – och därmed följas – redan innan det fått laga kraft (9 kap. 5 § arbetsmiljölagen).

Arbetsmiljöverket får besluta att rättelse ska ske på den skyddsansvariges bekostnad om denne inte följer ett föreläggande. Härvid avses främst statliga myndigheter och kommuner där en fast budget kan vara ett hinder mot att åtgärder vidtas enligt föreläggande, och bestämmelsen syftar till att i vissa speciella fall åstadkomma ett snabbt resultat av tillsynsmyndighetens ingripande.⁹¹

6.3 Sammanfattning och analys

6.3.1 Kommuner och regioner har enligt lag ett ansvar för vård och omsorg

Kommunen har ett övergripande ansvar inom social omsorg som påminner om det ansvar som kommunen har för skolväsendet. Liksom kommunen alltid måste ha en beredskap för att anordna eller erbjuda utbildning till alla kommuninvånare som har rätt till det ska kommunen ansvara för att bl.a. stöd och service ges till de personer i kommunen som behöver det, t.ex. i form av boenden med särskild service. Den huvudsakliga skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård ligger på regionerna.

6.3.2 Både offentlig och enskild verksamhet kan i praktiken stängas

Det sanktionssystem som IVO har till sitt förfogande skiljer inte i någon större utsträckning på om den som bedriver verksamheten är en kommun, en region eller en enskild. Sanktionerna återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet motsvarar varandra och ger ungefär samma resultat. Såväl enskilt som offentligt bedriven verksamhet inom social omsorg och hälso- och sjukvård kan i praktiken stängas av tillsynsmyndigheten. Av detta kan slutsatsen dras att kommunernas och regionernas grundläggande samhällsuppgifter inte har betraktats som ett hinder mot att kommunal verksamhet kan förbjudas av en statlig tillsynsmyndighet. Den begränsning som en ökad statlig tillsyn har inneburit i den kommunala självstyrelsen har ansetts som nödvändig och godtagbar för att tillförsäkra människor sådan vård, omsorg, stöd och service som riksdagen har beslutat om. I detta avseende skiljer sig sanktionsmöjligheterna på IVO:s tillsynsområde från tillsynen av skolväsendet. Skolinspektionen har inte möjlighet att mer än tillfälligt förbjuda verksamheter som drivs av kommuner och regioner, utan får tillgripa statliga åtgärder för rättelse i en situation som hade lett till återkallelse av godkännandet för en enskild verksamhetsutövare.

⁹¹ Prop. 1976/77:149 om arbetsmiljölag m.m., s. 423.

Någon motsvarighet till statliga åtgärder för rättelse finns inte inom ramen för IVO:s tillsyn. I arbetsmiljölagsstiftningen har det dock öppnats för rättelse på en arbetsgivares bekostnad när arbetsgivaren är förhindrad att följa ett föreläggande från Arbetsmiljöverket. Bestämmelsen är främst avsedd för offentliga aktörer med fast budget. I övrigt gör inte arbetsmiljölagen någon skillnad mellan arbetsplatser som leds av enskilda respektive offentliga aktörer.

6.3.3 Vid fara för säkerheten kan verksamhet stängas utan föregående föreläggande

En av förutsättningarna som ska vara uppfyllda för återkallelse av tillstånd eller förbud mot fortsatt verksamhet inom social omsorg och hälso- och sjukvård är att ett föreläggande inte har följts. Regleringen möjliggör dock att den mest ingripande sanktionen kan tillämpas även utan att något föreläggande har meddelats om missförhållandet innebär fara för enskildas eller patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. IVO:s möjligheter att besluta om sanktioner som i praktiken leder till att en verksamhet stängs kan alltså sägas vara mindre beroende av vem som driver verksamheten, men också mindre bundna till ett föregående föreläggande än motsvarande möjligheter inom ramen för skoltillsynen.

7. Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så likvärdiga som möjligt

7.1 En likvärdig tillsyn är en förutsättning för en likvärdig utbildning

Bedömning: Kravet enligt bl.a. skollagen och barnkonventionen på likvärdig utbildning medför att staten måste säkerställa att all den utbildning som ges lever upp till de krav som följer av svensk rätt. Genom Skolinspektionens tillsyn säkerställs skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. Villkoren för tillsynen måste således vara så likvärdiga som möjligt, oavsett om tillsynen riktas mot en fristående eller kommunal skolverksamhet.

I avsnitt 3.1 redogörs för den reglering som gäller barns rätt till utbildning och som framgår av regeringsformen, skollagen och Sveriges internationella åtaganden. Av bl.a. skollagen och barnkonventionen, vilken numera gäller som svensk lag, följer ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig.

Kravet på likvärdig utbildning medför att staten på olika sätt – genom föreskrifter och myndigheters åtgärder – måste se till att all den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till de bestämmelser som följer av svensk rätt. Det räcker alltså inte att de materiella reglerna för motsvarande utbildningar är likvärdiga och inte varierar t.ex. på grund av om huvudmannen för verksamheten är en enskild eller en offentlig aktör. Regelverket måste också skapa förutsättningar för en likvärdig tillsyn och likvärdig tillämpning av sanktioner. Även de formella reglerna måste således vara likvärdiga.

Skolinspektionens tillsyn är ett av de medel som staten använder för att kunna säkerställa skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. Villkoren för tillsynen måste därför vara så likvärdiga som möjligt så att motsvarande brister hanteras på motsvarande sätt, oavsett om huvudmannen är enskild eller kommunal. Dessutom bygger skollagen på en princip om att enskilda och kommunala skolhuvudmän i så hög utsträckning som möjligt ska ha samma villkor (se avsnitt 4.5.5). I vissa fall kan det dock finnas skäl för att behandla enskilda och kommunala huvudmän olika. Skillnaderna måste i sådana fall kunna motiveras på objektiva grunder.

En likvärdig tillsyn är således en förutsättning för en likvärdig utbildning. En väl fungerande tillsyn – på så likvärdiga villkor som möjligt – är därmed också en förutsättning för att Sverige ska kunna leva upp till bl.a. sina internationella åtaganden.

Vid den jämförelse som görs i kapitel 6 med tillsynslagstiftning på andra områden där statliga tillsynsmyndigheter utövar tillsyn över såväl enskilda som offentliga aktörer, konstateras att det sanktionssystem som IVO har till sitt förfogande inte skiljer i någon större utsträckning på om den som bedriver verksamheten är en region, en kommun eller ett bolag. Såväl enskilt som offentligt bedriven verksamhet inom social omsorg och hälso- och sjukvård kan i praktiken stängas av tillsynsmyndigheten, antingen genom återkallelse av ett tillstånd eller genom förbud mot fortsatt verksamhet. Sanktionerna motsvarar varandra och ger ungefär samma resultat. Inte heller på arbetsmiljöområdet görs någon större skillnad mellan arbetsplatser som leds av enskilda eller offentliga aktörer. Även jämförelsen med andra tillsynsområden talar således för en ordning med likvärdiga villkor mellan enskilda och kommunala huvudmän på området för skoltillsyn.

7.2 Villkoren är olika i nuläget

Som nämnts i avsnitt 5.2.3 tillämpas sedan den 1 januari 2019 en bestämmelse som innebär att Skolinspektionen, i fråga om en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region, får besluta om statliga åtgärder för rättelse om kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt. Det är alltså numera samma rekvisit som gäller för statliga åtgärder för rättelse för kommunala huvudmän som för återkallelse av godkännande för enskilda huvudmän enligt 26 kap. 13 § skollagen.

Även om förutsättningarna för att den mest ingripande sanktionen ska kunna användas numera är i stort sett desamma oavsett vem som är huvudman, kvarstår vissa skillnader. Effekten av en återkallelse av ett godkännande för en enskild huvudman blir som regel att den skolenhet där de aktuella bristerna finns stängs ned. Skolinspektionen kan dock inte bestämma att en kommunal verksamhet ska stängas, trots att det finns missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten och som inte har avhjälpats trots föreläggande. Den mest ingripande sanktionen på sanktionstrappan är för kommunala huvudmän i stället statliga åtgärder för rättelse på kommunens eller regionens bekostnad.

Statliga åtgärder för rättelse har bara använts i enstaka fall. Ett problem med regleringen är att det många gånger kan vara svårt för Skolinspektionen att avgöra vilka stödåtgärder som behövs för att komma åt de stora brister som det är fråga om. Som regel innebär ett beslut om statliga åtgärder för rättelse, åtminstone på kort sikt, mer begränsade effekter för den aktuella skolverksamheten än vad en återkallelse av ett godkännande för en enskild huvudman gör. Rådgivning och överinseende är exempel på insatser som svårigen kan likställas med ett beslut om återkallelse. Frågan om hur bristerna ska åtgärdas i en kommunal verksamhet kan dock i många fall tänkas kräva politiska överväganden. Ska t.ex. brister i idrottsundervisningen som beror på undermåliga lokaler lösas med en renovering av befintliga lokaler i anslutning till den aktuella skolan eller ska en större satsning göras på en idrottsanläggning som täcker flera skolors behov och även andra kommunala behov? Statliga åtgärder för rättelse kan i en sådan situation bli mycket ingripande. Därutöver är det svårt att bortse från att statliga åtgärder för rättelse som yttersta sanktion skiljer sig väsentligt från en återkallelse av ett godkännande.

Ytterligare en skillnad mellan regleringen för enskilda och kommunala huvudmän är att statliga åtgärder för rättelse enbart kan beslutas om ett föreläggande inte har följts, medan återkallelse av ett godkännande i vissa fall kan vara möjlig även när huvudmannen har rättat sig efter föreläggandet. Statliga åtgärder för rättelse kan, till skillnad från återkallelse, inte beslutas om det befaras att sådana missförhållanden som utgör grund för sanktionen kommer att uppstå på nytt (jfr 26 kap. 15 § skollagen). En annan skillnad är att kommunala huvudmän inte omfattas av de krav som ställs på enskilda huvudmän vid ägar- och ledningsprövningen och som, om kraven inte uppfylls, kan läggas till grund för att återkalla ett godkännande (jfr 26 kap. 14 § skollagen).

Det kan på goda grunder ifrågasättas om det finns sakliga skäl för en ordning som innebär att fristående skolor där det finns allvarliga missförhållanden i praktiken kan stängas ned, men där ett motsvarande ingripande inte är möjligt i fråga om kommunala skolor med samma allvarliga brister. Kravet på likvärdig utbildning medför, som ovan nämnts, att staten måste se till att all den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till de bestämmelser som följer av svensk rätt. Med hänsyn till att skoltillsynen är ett av de medel som staten använder för att kunna säkerställa skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet måste en

utgångspunkt för de förslag som tas fram vara att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän.

7.3 Även kommunala skolor bör kunna stängas

Förslag: Statens skolinspektion ska, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region, kunna förbjuda huvudmannen att tills vidare driva verksamheten vidare, om ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen inte har följts, och missförhållandet är allvarligt. Skolinspektionen ska få besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. Ett beslut om verksamhetsförbud ska kunna upphävas om huvudmannen begär det och det inte längre finns förutsättningar för ett sådant förbud.

7.3.1 Verksamhetsförbud tills vidare i stället för statliga rättelseåtgärder

För att enskilda och offentliga huvudmän ska behandlas så lika som möjligt skulle i fråga om kommunala huvudmän – när rekvisiten för en återkallelse av godkännandet för en enskild huvudman är uppfyllt – en ordning med beslut om verksamhetsförbud tills vidare kunna övervägas. En sådan ordning skulle innebära att kommunen eller regionen kan förbjudas att tills vidare bedriva den aktuella verksamheten, utan bortre tidsgräns. I praktiken skulle resultatet av ett förbud bli att den verksamhet som omfattas av beslutet stängs, liksom vid återkallelse av ett godkännande avseende en skolenhet som drivs av en enskild huvudman.

När olika typer av ingripanden övervägs är det dock viktigt att ha i åtanke att det finns en grundläggande skillnad mellan olika typer av huvudmän. En enskild huvudman har beviljats sitt godkännande av samma myndighet som kan återkalla godkännandet, medan en kommun inte bara har en lagstadgad rätt utan också en skyldighet att tillhandahålla utbildning. Att Skolinspektionen inte ska kunna frånta en kommun den generella rätten att anordna grundskola eller förskoleklass eller att erbjuda andra skolformer är därför givet. Precis som 2015 års skolkommision har konstaterat kan det inte anses vara möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola (se avsnitt 5.2.3.2).⁹²

⁹² SOU 2017:35, s. 121–122.

Att en tillsynsmyndighet kan förbjuda en viss kommunal verksamhet är dock inte samma sak.

Redan enligt nuvarande ordning finns en möjlighet att stoppa driften vid en kommunal skola genom ett tillfälligt verksamhetsförbud. Ett sådant beslut gäller tills vidare, men högst sex månader. I det avseendet har det alltså inte ansetts som motiverat att göra skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän (se avsnitt 5.2.4).

Verksamhetsförbud utan bortre tidsgräns är också redan i nuläget en möjlighet enligt annan tillsynslagstiftning. Exempelvis kan IVO förbjuda fortsatt verksamhet inom socialtjänsten, t.ex. ett kommunalt särskilt boende för äldre, trots att kommunerna har en skyldighet enligt lag att erbjuda invånarna sådan omsorg. Ett förbud mot fortsatt verksamhet motsvarar enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade en återkallelse av ett tillstånd för en enskild aktör genom att kraven för de båda sanktionerna är desamma (se kapitel 6).

Den nuvarande ordningen med statliga åtgärder för rättelse utgör dessutom ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att staten getts rätt att blanda sig i driften av en kommunal verksamhet. Effekterna av detta ingrepp kan många gånger behöva bli rätt påtagliga. Mindre ingripande åtgärder är sällan tillräckligt verkningsfulla för att komma till rätta med ett sådant allvarligt missförhållande som den kommunala huvudmannen inte har lyckats lösa på egen hand. Staten får genom åtgärderna för rättelse i praktiken möjlighet att gå in på ledningsnivå i en kommunal verksamhet och lösa problem – kanske genom åtgärder som kommunala politiker inte vill genomföra eller som politikerna hade velat vidta på annat sätt. Ett beslut om verksamhetsförbud skulle visserligen innebära större konsekvenser på kort sikt för den aktuella skolverksamheten, men när det gäller den kommunala självstyrelsen är frågan om inte en ordning med verksamhetsförbud innebär ett mer begränsat ingrepp jämfört med statliga åtgärder för rättelse (se vidare avsnitt 11.6.4).

Liksom i fråga om återkallelse av ett godkännande, medgivande eller rätten till bidrag, bör Skolinspektionen få besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. Inte heller i detta avseende kan det finnas skäl för en ordning som skiljer sig åt mellan olika slags huvudmän. Möjligheten att besluta att verksamhetsförbudet ska gälla trots att det inte

har fått laga kraft bör naturligtvis tillämpas med samma försiktighet och urskillning som vid beslut om återkallelse av godkännanden. Det förekommer att Skolinspektionen beaktar betydelsen av att eleverna kan gå kvar terminen ut på en fristående skolenhet som godkännandet återkallas för. Om Skolinspektionen anser att en kommunal verksamhet inte bör få fortsätta i väntan på laga kraft kan inspektionen ändå, för att ta hänsyn till elevernas intressen, t.ex. besluta att verksamhetsförbudet ska börja gälla efter innevarande termins slut.⁹³

7.3.2 Ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas

Även om ett beslut om verksamhetsförbud ska gälla tills vidare och alltså inte omfattas av någon bortre tidsgräns bör det inte vara oåterkalleligt. Med hänsyn till det ansvar som en kommun har för skolväsendet i kommunen är det alltför ingripande att låta verksamheten ovillkorligen stängas för gott i och med ett beslut om verksamhetsförbud. En parallell kan också dras till den möjlighet som en enskild huvudman har att ansöka om godkännande för en skolenhet på nytt efter en tidigare återkallelse. Det måste därför anses motiverat att göra det möjligt för kommuner och regioner att begära att beslut om verksamhetsförbud ska upphävas – i de fall huvudmannen önskar det. Det är inte givet att en kommun eller region i alla lägen vill att en skola som har stängts till följd av ett verksamhetsförbud ska öppna igen. Kommunen kan exempelvis sedan tidigare ha övervägt att stänga den aktuella skolan som ett led i organisatoriska förändringar, i form av t.ex. sammanslagningar eller utbyggnader av andra skolor, för att möta ett växande eller krympande elevunderlag i kommunen.

Om kommunen eller regionen skulle vilja ta upp en verksamhet på nytt bör ett verksamhetsförbud kunna upphävas efter en begäran om detta, under förutsättning att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar och inte heller något nytt allvarligt missförhållande har uppstått. Det bör således stå klart att det inte längre finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud. Det bör vara upp till den kommun eller region som begär ett upphävande att visa att förutsättningarna för förbudet inte längre föreligger. Eftersom verksamheten är stängd får det i många fall antas ske genom en redovisning som ger stöd för att bristerna är åtgärdade inför ett planerat återöppnande av verksamheten. Redan i dagsläget genomför Skolinspektionen uppföljningar av förelägganden delvis utifrån skriftlig

⁹³ Jfr prop. 2009/10:165, s. 553 och 901.

redovisning. Ett allvarligt missförhållande brukar utgöras av påtagliga brister och en beskrivning av dessa ska naturligtvis framgå av beslutets motivering. Beroende på vilka brister det gäller kan kommunens eller regionens redogörelse exempelvis visa att åtgärder vidtagits för att fördela behövliga resurser till verksamheten, att en rektor som har brustit i sitt ansvar har bytts ut eller utbildats, att en otjänlig skolbyggnad har renoverats eller att förbättrade rutiner för exempelvis systematiskt kvalitetsarbete har upprättats.

Det kan uppmärksammas att de beskrivna förutsättningarna för att ett verksamhetsförbud ska upphävas inte är direkt jämförbara med de krav som ska vara uppfyllda för att ett nytt godkännande ska meddelas en enskild huvudman efter tidigare återkallelse. Prövningen av en begäran om upphävande bör inte heller sträva efter att motsvara ett sådant ansökningsförfarande. Det beror på att hänsyn måste tas till att de grundläggande förutsättningarna för att bedriva skola skiljer sig åt mellan huvudmännen. I en prövning av en ansökan om godkännande ingår bl.a. en ägar- och ledningsprövning, dvs. en prövning av representanternas insikt i relevanta föreskrifter och av deras lämplighet i övrigt. En tidigare återkallelse kan då komma att påverka lämplighetsbedömningen (se avsnitt 5.2.2.5). När det gäller upphävande av ett verksamhetsförbud bör frågan i stället avgöras huvudsakligen utifrån förhållandena vid den aktuella verksamheten. Utgångspunkten för prövningen blir närmast om de åtgärder som huvudmannen har vidtagit skapar förutsättningar att återuppta driften av verksamheten.

Frågan om möjligheten att införa en motsvarighet till ägar- och ledningsprövningen för kommunala huvudmän behandlas vidare i avsnitt 7.6.

7.3.3 Ett verksamhetsförbud bör riktas mot en klart avgränsad verksamhet

I skollagens kapitel om tillsyn används i princip genomgående begreppet ”verksamhet” som beteckning på föremålet för tillsyn och sanktioner. Samma terminologi används lämpligen i nya bestämmelser i kapitlet. Här bör dock observeras att skollagen inte innehåller någon definition av verksamhetsbegreppet. Det innebär att det är upp till tillsynsmyndigheten att fylla det med innehåll.

Enskilda huvudmän får sitt godkännande för en viss utbildning vid en viss skolenhet, definierad som en enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet

som inte bedrivs i någon skolbyggnad (1 kap. 3 § skollagen). Det innebär att den enskilt bedrivna verksamhet som träffas av ett beslut om återkallelse alltid är en viss skolenhet som huvudmannen har fått ett godkännande för. När det gäller tillfälligt verksamhetsförbud anges i 26 kap. 18 § skollagen att tillsynsmyndigheten får förbjuda en huvudman att tills vidare, *helt eller delvis*, driva verksamheten vidare. Genom möjligheten att förbjuda driften av en verksamhet delvis kan ett beslut omfatta en viss del av en skolenhet där särskilda omständigheter medför att ett ingripande inte kan avvaktas, t.ex. vissa årskurser, medan resten av skolenheten kan fortsätta drivas under tillsynsmyndighetens utredning.

När det är fråga om kommuner medför den kommunala självstyrelsen att skolans organisation varierar och är mer föränderlig. Omorganisationer av kommunala skolenheter är inte ovanliga och genomförs ibland under den tid ett tillsynsärende pågår. Redan i nuläget är det därför en viktig uppgift för Skolinspektionen att identifiera och avgränsa vilket föremålet för tillsyn är, dvs. vilken verksamhet man riktar beslut mot. Uppgiften är i dagsläget särskilt angelägen när det är fråga om tillfälligt verksamhetsförbud, som dock hitintills inte har beslutats för någon kommunal huvudman. När det kommer till verksamhetsförbud utan bortre tidsgräns, ett beslut som får mycket stora konsekvenser för den aktuella verksamheten, är det givetvis minst lika viktigt att det klart definieras vilken verksamhet som inte får drivas vidare. Skolinspektionen använder ett register över skolenheter i sin tillsyn och är redan medveten om att förändringar i organisationen av skolenheter kan uppstå i kommuner. Frågan är alltså inte ny, men förtjänar ändå att lyftas i detta sammanhang.

En kommunal verksamhet som ska träffas av ett verksamhetsförbud behöver alltså definieras av Skolinspektionen i varje enskilt fall, eftersom beslutet inte kommer att kunna knytas till en viss redan fastställd skolenhet på samma sätt som om det gällde en fristående skola. En möjlighet att förbjuda att en verksamhet drivs vidare "helt eller delvis" (jfr bestämmelsen om tillfälligt verksamhetsförbud) framstår därför inte som meningsfull och bör kunna utelämnas i en bestämmelse om verksamhetsförbud som enbart ska tillämpas för kommunala huvudmän.

7.4 Det kan i vissa fall vara olämpligt att stänga en kommunal skola

Förslag: Om förutsättningar för ett verksamhetsförbud föreligger, men ett sådant beslut med hänsyn till omständigheterna är olämpligt ska Skolinspektionen i stället kunna besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse).

7.4.1 Tillsynen ska säkerställa rätten till utbildning på lång och kort sikt

Tillsynsreglerna måste bidra till att garantera att den rätt till utbildning som följer av grundlag (se avsnitt 3.1) tillgodoses på både lång och kort sikt. Även om ett verksamhetsförbud syftar till att säkerställa att eleverna ges en god utbildning på lång sikt, kan det på kort sikt leda till negativa effekter för eleverna när en skola stängs. En förutsättning för att en ordning med verksamhetsförbud ska vara möjlig är därför att rätten till utbildning kan tillgodoses genom att de elever som går på en skola som träffas av ett verksamhetsförbud har möjlighet att byta till en annan skola.

De elever som påverkas av ett verksamhetsförbud kan naturligtvis välja att söka sig till en fristående skola om en sådan finns tillgänglig och har platser lediga. Det är dock inte givet att det i alla kommuner eller vid varje tidpunkt finns ett sådant alternativ. Hemkommunens ansvar för att anordna förskoleklass och grundskola upphör inte heller för att en kommunal verksamhet förbjuds. I t.ex. en liten kommun med bara ett fåtal kommunala skolor kan det därför vara olämpligt med ett verksamhetsförbud, eftersom det i praktiken inte går att genomföra utan att det drabbar eleverna på ett oförsvarligt sätt. Ett verksamhetsförbud kan således i vissa fall framstå som svårt att rättfärdiga vid en proportionalitetsbedömning.

7.4.2 Förskoleklassen och grundskolan

I stora kommuner där det finns flera grundskolor kan det sällan medföra några större problem att besluta om verksamhetsförbud för en kommunal skolverksamhet än om återkallelse för en skolenhet som drivs av en enskild huvudman. Kommunerna måste redan enligt nuvarande ordning ha viss beredskap för att verksamheten vid en fristående skola i kommunen kan upphöra. I en sådan situation måste hemkommunen nämligen tillhandahålla berörda elever utbildning på annat sätt. Det genomsnittliga antalet elever är visserligen något större i en kommunal grundskoleenhet än i en fristående

grundskoleenhet, men kommunens beredskap borde kunna ta hänsyn även till en eventuell stängning av en kommunal skola.

I kommuner med ett litet invånarantal kan dock ett verksamhetsförbud många gånger vara problematiskt eftersom kommunen kan få praktiska svårigheter att anordna skola för alla som har rätt till det. I mycket små kommuner kan ett verksamhetsförbud i praktiken vara mycket svårt att genomföra, eftersom antalet skolor kan vara mycket få – det kanske bara finns en kommunal skola som erbjuder utbildning för alla grundskolans årskurser i kommunen. Därtill kommer att fristående grundskolor är mindre vanliga i små kommuner.

Skollagen möjliggör att elever under vissa omständigheter kan tas emot i en annan kommun än hemkommunen. En förutsättning för ett sådant mottagande är att det föreligger särskilda skäl, främst med hänsyn till geografiska förhållanden. Man skulle kunna överväga att ge utrymme för interkommunala överenskommelser i större skala för att underlätta i fall då verksamheten vid en skola förbjuds i en kommun med få skolor. En utvidgad ordning med sådana överenskommelser skulle dock knappast vara förenlig med hemkommunens skyldighet att anordna grundskola och förskoleklass. Dessutom skulle en sådan ordning kunna leda till en stor belastning för skolverksamheten i andra kommuner än den som träffas av verksamhetsförbudet. Starka skäl talar därför emot en ordning med utökade interkommunala överenskommelser i detta syfte.

Man kan därmed sluta sig till att ett verksamhetsförbud i vissa fall är ett olämpligt val av sanktion, nämligen om ett förbud skulle leda till att kommunen inte längre på ett rimligt sätt kan anordna grundskola och förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Som nämnts ovan kan sådana problematiska effekter framför allt förväntas i små kommuner med få skolor. Svårigheter kan också uppstå i kommuner i glesbygd där det visserligen finns något fler skolor, men där en skola kan ha ett så stort upptagningsområde att en stängning skulle kunna leda till en alltför lång resväg för berörda elever. Det kan även tänkas att en något större kommun kan ha samlat en mycket stor andel av eleverna i en skola. Även i andra fall kan det – på grund av någon särskild omständighet – vara olämpligt att använda sig av ett verksamhetsförbud. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om en specialanpassad skolenhet som möter behoven hos en viss grupp av elever i kommunen, såsom elever

med funktionshinder, och där något alternativ till denna skolenhet inte finns. För sådana fall bör det, när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, finnas ett undantag från huvudregeln om verksamhetsförbud.

7.4.3 Gymnasieskolan

När det gäller kommunal gymnasieskola och gymnasiesärskola blir förhållandena något annorlunda eftersom kommunerna inte har någon skyldighet enligt lag att själva anordna gymnasieutbildning. Sådan utbildning kan kommunen erbjuda även i en annan kommun eller region med stöd av ett samverkansavtal. Förutsättningarna kan emellertid variera, och det bör inte tas för givet att alla kommuner alltid har möjligheten att stödja sig på ett samverkansavtal som erbjuder rimliga alternativ till den aktuella kommunens gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Till saken hör att gymnasieskolorna i snitt är något större än grundskolorna. Det förekommer även gymnasieskolor med flera tusen elever. Konsekvenserna av ett verksamhetsförbud kan bli omfattande om skolan är mycket stor – i synnerhet om elever från flera kommuner fullgör sin utbildning där. I sådana fall bör ett undantag från huvudregeln kunna övervägas.

Regioner är mindre vanliga som huvudmän inom skolväsendet och har inte någon lagstadgad skyldighet att anordna eller erbjuda skola i någon form. Den utbildning som tillhandahålls av regioner är oftast på gymnasienivå. Om en skolverksamhet som drivs av en region förbjuds ansvarar elevernas hemkommuner för att erbjuda eleverna utbildning. Det kan dock inte uteslutas att särskilda omständigheter kan medföra att ett verksamhetsförbud kan vara olämpligt också i fråga om en skola som drivs av en region, även om det är mindre sannolikt än i fallet med en skola som en kommun driver. En möjlighet att göra undantag från huvudregeln om verksamhetsförbud bör därför kunna omfatta även regioner.

7.4.4 När ett verksamhetsförbud är olämpligt bör statliga åtgärder för rättelse användas

Beslut om verksamhetsförbud bör alltså vara huvudregeln när förutsättningarna för den mest ingripande sanktionen är uppfyllda. I de fall en kommuns storlek eller andra särskilda omständigheter medför att ett verksamhetsförbud blir svårt eller omöjligt att genomföra bör i stället möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse finnas kvar. Möjligheten bör också finnas kvar för skolor som drivs av regioner när det föreligger

särskilda omständigheter. Statliga åtgärder för rättelse ska därmed användas undantagsvis.

7.4.5 Undantaget kan medföra att kommuner med olika förutsättningar behandlas olika

Ett genomförande av de förslag som övervägs i detta avsnitt kan leda till att kommunerna behandlas olika. I vissa, särskilt större, kommuner kommer ett verksamhetsförbud som mest ingripande sanktion i princip alltid att kunna genomföras, medan små kommuner i många fall kommer att behöva undantas och därmed bli föremål för statliga åtgärder för rättelse i stället.

Resonemanget bakom en sådan ”ventil”, som innebär att verksamhetsförbud inte ska beslutas om det är olämpligt, tar dock sikte på att kommunerna i praktiken kan ha mycket olika förutsättningar. I sammanhanget är de mest betydande skillnaderna variationer i antalet skolor, skolornas kapacitet och utbud. Även skillnader i geografiska förhållanden som påverkar avståndet mellan skolor kan ha betydelse. Att kommuner med olika förutsättningar behandlas olika kan inte anses strida mot vad som sagts ovan i avsnitt 7.1 om en likvärdig tillsyn. I stället utgör en sådan ordning en förutsättning för att säkerställa en likvärdig utbildning i landet.

7.5 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt

Förslag: Reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna tillämpas även i de fall det är sannolikt att ett beslut om verksamhetsförbud tills vidare kommer att fattas.

De befintliga reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud kan användas oavsett om huvudmannen är en kommun, en region eller en enskild (se avsnitt 5.2.4). Något utrymme för att betrakta ett tillfälligt verksamhetsförbud som olämpligt med hänsyn till förhållandena inom en kommun finns inte.

Tillfälligt verksamhetsförbud används endast när det föreligger någon särskild anledning och bör fortsättningsvis kunna tillämpas på samma sätt som i nuläget. Det får vidare anses rimligt att Skolinspektionens möjlighet att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud ska omfatta även situationer där det är sannolikt att en huvudman kommer att förbjudas att driva verksamheten vidare, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. Reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud bör således kunna tillämpas både i de fall ett verksam-

hetsförbud tills vidare senare kan bli aktuellt och i de fall statliga åtgärder för rättelse kan bli aktuella med stöd av den nya regleringen.

7.6 Det bör inte införas någon motsvarighet till ägar- och ledningsprövning för kommunala huvudmän

Bedömning: Något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning som grund för ingripande inom ramen för tillsynen bör inte införas för kommunala huvudmän.

Som konstaterats i avsnitt 7.2 består en av skollagstiftningens skillnader mellan enskilda och kommunala huvudmän i att enskilda huvudmän är föremål för ägar- och ledningsprövning, men inte kommunala. Ägar- och ledningsprövning görs när Skolinspektionen eller en kommun prövar en ansökan om godkännande, men är också del av tillsynen och kan ligga till grund för återkallelse av ett godkännande.

Frågan om någon form av ägar- och ledningsprövning bör göras av anställda som befinner sig i ledande ställning i kommunal verksamhet har utretts relativt nyligen av Valfärdsutredningen, som valde att inte lämna något sådant förslag. Utredningen anförde bl.a. att kommunallagen (2017:725) vilar på den principiella grunden att de förtroendevalda har ansvaret för att fatta alla beslut. Även om kommuner och regioner delegerar rätten att besluta i vissa ärenden till de anställda så är de förtroendevalda ur revisionssynpunkt helt ansvariga för all verksamhet. Det är medborgarna som i allmänna val utkräver ansvar av de folkvalda. Någon motsvarighet för medborgarna att ställa vd och styrelsen till ansvar i aktiebolag om verksamheten inte håller en godtagbar kvalitet finns inte. Regeringen gjorde i propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158) sammanfattningsvis bedömningen att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet.⁹⁴

Den bedömning som tidigare har gjorts bedöms fortfarande vara giltig. Något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning bör därmed inte införas för kommunala huvudmän. Även om likvärdighet i villkoren för tillsynen är en målsättning, måste de grundläggande skillnaderna mellan

⁹⁴ Se SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden, s. 453–455, och prop. 2017/18:158, s. 51.

huvudmännens roller och ansvar beaktas. Bedömningen görs att de föreslagna ändringar som behandlas tidigare i detta kapitel, såväl som i det följande, tar rimlig hänsyn till huvudmännens olika roller samtidigt som sanktionerna görs mer likvärdiga. Se vidare avsnitt 8.3.4 angående ägar- och ledningstillsynens betydelse i övrigt för en effektiv tillsyn.

8. Skoltillsynen ska bli mer effektiv

8.1 Det finns bra verktyg för tillsynen – men de kan bli ännu bättre

Av redogörelsen i avsnitt 5.2 kan slutsatsen dras att det redan i nuläget finns goda verktyg för tillsynen på skolområdet. Det finns en genomarbetad sanktionstrappa där olika typer av ingripanden kan användas beroende på arten och graden av de konstaterade bristerna. Regleringen skapar förutsättningar för ett proportionerligt ingripande vid behov. Det kan dock samtidigt konstateras att det finns vissa problem med den nuvarande ordningen, både utifrån kraven på snabba och effektiva ingripanden och utifrån skollagens princip om att lika villkor så långt möjligt ska gälla för offentliga och enskilda huvudmän.

Av Skolinspektionens årsrapport för 2019 framgår att det har förekommit att huvudmän, trots återkommande brister vid en skolenhet, har kunnat fortsätta att bedriva verksamheten vid skolenheten. Inspektionen har konstaterat att dessa skolor har haft brister inom flera områden som är centrala för skolverksamhet. Bristerna har ofta funnits kvar över tid trots att Skolinspektionen i regel har förelagt skolornas huvudmän flera gånger att åtgärda bristerna.⁹⁵ Bilden bekräftas av den genomgång av Skolinspektionens beslut om ingripanden som görs i avsnitt 5.3. Att skolor med återkommande missförhållanden har kunnat fortsätta drivas har många gånger berott på att när Skolinspektionen har följt upp ett föreläggande så har bristen varit åtgärdad, och att det, när det återigen uppdagas att det finns allvarliga missförhållanden i verksamheten, har varit frågan om andra brister än vad som tidigare varit fallet. Skolinspektionen har därmed inte återkallat godkännandet. På samma sätt har det förekommit att huvudmän för kommunala skolor, trots att olika brister uppmärksammas av Skolinspektionen under en längre tid, har kunnat driva verksamhet vidare utan att bli föremål för direkta ingripanden från myndigheten.

I det följande kommer överväganden att göras i fråga om olika tänkbara åtgärder för att lösa de konstaterade problemen. Målet med åtgärderna ska – enligt uppdraget – vara att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala. Som utgångspunkt bör gälla att Skolinspektionen, med beaktande av de krav på bl.a. rättssäkerhet som redogörs för i kapitel 3, ska ha så effektiva och tydliga

⁹⁵ Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 23.

verktyg som möjligt för sin tillsyn och att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt när det gäller kommunala och enskilda skolhuvudmän.

8.2 Ett allvarligt missförhållande bör även framöver vara en förutsättning för den mest ingripande sanktionen

Bedömning: Det finns inte skäl att ändra det krav som för närvarande gäller i fråga om konstaterade brister för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas. Det innebär att det för ett sådant ingripande även framöver bör krävas att missförhållandet är allvarligt.

För att en tillsynsmyndighet ska kunna återkalla ett godkännande som innehas av en enskild skolhuvudman krävs i nuläget dels att huvudmannen inte har följt ett föreläggande att fullgöra sina skyldigheter, dels att det missförhållande som enligt förelägandet ska åtgärdas är allvarligt. Under samma förutsättningar ska ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag återkallas. Skälet till att en återkallelse ska föregås av ett föreläggande är att huvudmannen ska ges en chans att åtgärda bristerna innan en återkallelse – med de konsekvenser som en sådan medför för huvudmannen och för eleverna – aktualiseras.⁹⁶ Samma rekvisit gäller numera för att sanktionen statliga åtgärder för rättelse ska tillgripas avseende en huvudman som är en kommun eller region.

Som nämnts i avsnitt 5.2.2.1 ges i förarbetena till skollagen inte så mycket vägledning i fråga om vad som ska anses utgöra ett allvarligt missförhållande. Det sägs enbart att ett sådant beslut bara kan komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten.⁹⁷ Det finns därför skäl att här behandla vad som i tillämpningen har ansetts utgöra allvarliga missförhållanden.

Inom ramen för den regelbundna tillsynen granskar Skolinspektionen skolorna utifrån sex eller sju bedömningsområden, beroende på skolform. Brister som läggs till grund för beslut om återkallelse finns normalt sett inom flera olika bedömningsområden samtidigt. Skolinspektionen har i sin årsrapport konstaterat att ett tjugotal av de skolor som omfattats av tillsyn under 2019 har haft särskilt allvarliga problem, och att det hos 13 av dessa har kon-

⁹⁶ Jfr prop. 2009/10:165, s. 547.

⁹⁷ Prop. 2009/10:165, s. 900.

staterats brister inom i stort sett alla bedömningsområden. De främsta bristerna som har framkommit vid den regelbundna tillsynen under 2019 har handlat om verksamheternas ansvar för extra anpassningar, särskilt stöd, elevhälsans främjande och förbyggande arbete samt trygghetsfrågor.⁹⁸ Motvarande bild framträder vid en genomgång av ett urval av Skolinspektionens beslut om återkallelse under perioden 2014–2019. Bristerna varierar, men finns undantagslöst inom flera områden. De verksamheter som godkännanden har återkallats för tycks alltså i regel avvika från regelverket i flera olika avseenden samtidigt. På samma sätt förhåller det sig med det enda beslut som hittills har meddelats om statliga åtgärder för rättelse.

I vissa beslut håller Skolinspektionen fram brister i huvudmannskapet eller andra enskilda brister som särskilt allvarliga. Bedömningen av om bristerna utgör ett allvarligt missförhållande är emellertid alltid sammantagen. Sammanfattningsvis kan konstateras att en brist i en skolverksamhet sällan kommer ensam, åtminstone inte i de mer problematiska fallen som leder till ingripanden i form av återkallelse eller statliga åtgärder för rättelse. Därmed är det svårt att säga huruvida enstaka brister också hade kunnat anses utgöra ett allvarligt missförhållande. Det kan noteras att det hittills inte har förekommit att en domstol har upphävt ett beslut om återkallelse med hänvisning till att de brister som har lagts till grund för beslutet inte har nått upp till nivån allvarligt missförhållande. I de fall inspektionens beslut har upphävts av domstol har det skett på andra grunder, t.ex. att bristerna har blivit avhjälpna under domstolsprocessen.

Mot bakgrund av genomgången kan den slutsatsen dras att det, för att återkallelse eller statliga åtgärder ska kunna aktualiseras, inte krävs att varje konstaterad brist var för sig till art eller grad är allvarlig. I stället måste en sammantagen bedömning göras av de brister som har identifierats. Såväl konkreta brister i skolverksamheten som mer generella brister i huvudmannens ansvarstagande kan då beaktas. Om bristerna sammantaget utgör ett missförhållande som är allvarligt, dvs. ett missförhållande som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten, får tillsynsmyndigheten – om övriga förutsättningar är uppfyllda – ingripa med återkallelse eller statliga åtgärder för rättelse.

⁹⁸ Skolinspektionen, *Arsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 24.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att använda de skarpaste sanktionerna i en situation som kräver det. Det har dock inte framkommit någon anledning att tro att kravet på att det ska föreligga ett allvarligt missförhållande står i vägen för sådana ingripanden. Formuleringen medger flexibilitet och sådana sammantagna bedömningar som i regel görs, och från Skolinspektionens sida har det inte heller framhållits att nivån för när de mest ingripande sanktionerna kan användas har satts för högt. Det framträder alltså inte något behov av att sänka kraven på så sätt att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillämpas även när ett missförhållande inte är allvarligt. Tillsynsmyndigheten har tillgång till andra verktyg i mindre kritiska situationer. Om en verksamhet inte uppfyller de krav som gäller för utbildningen finns alltid möjligheten att förelägga huvudmannen att avhjälpa bristerna, och den möjligheten innefattar även sådana brister som inte är av allvarligt slag.

8.3 Möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande behöver förbättras

8.3.1 Brister i huvudmannskapet är ett reellt problem

Genomgången av Skolinspektionens beslut om ingripanden indikerar inte bara att brister ofta förekommer inom flera olika områden i skolverksamheten. Det framkommer också att det är vanligt att huvudmannen vid minst ett tidigare tillfälle har förelagts att avhjälpa brister i verksamheten. I vissa fall har upp till sex vitesförelägganden meddelats inom loppet av några år, och det aktuella tillsynsärendet är ibland det tredje i ordningen.

Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2019 konstaterat att bristerna under året, på samma sätt som tidigare år, i flera fall avser problem med huvudmannens ansvarstagande när det gäller uppföljning och strategiska insatser. Många huvudmän har bedömts ha ett otillfredsställande arbete med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningen. Den tydligaste bakomliggande faktorn när Skolinspektionen ser brister är hur styrning och ledning har genomförts.⁹⁹

Huvudmän som följer förelägganden, men där allvarliga brister återigen uppstår i verksamheten kan med nuvarande reglering vara svåra att komma åt. Det kan många gånger vara så att huvudmannen åtgärdar brister hjälpligt efter ett föreläggande, men att nya brister har uppstått varje gång tillsyn sker

⁹⁹ Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 26–27.

på skolan. Verksamheten ligger således hela tiden och balanserar på gränsen till att mer ingripande sanktioner ska kunna aktualiseras. Bristerna i verksamheten förefaller i sådana fall ofta ha ett samband med brister i huvudmannskapet, där huvudmannen medvetet eller på grund av bristande förmåga bryter mot gällande föreskrifter. Det rör sig alltså om fall då huvudmannen över tid visar en bristande förmåga eller vilja att följa regelverket.

En skola är en komplex verksamhet och det kan naturligtvis gestalta sig på olika sätt när en huvudman inte fullgör sina skyldigheter. Utöver vad som beskrivits ovan om återkommande brister i verksamheten kan det röra sig om en ovilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten eller att medvetet försvåra myndighetens utredning genom vilseledande, svårförenliga eller rentav osanna uppgifter (se vidare avsnitt 8.7). De så kallade sakbrister som vid varje tillfälle kan observeras i exempelvis undervisningen kanske inte var för sig utgör allvarliga missförhållanden, men kan i kombination med huvudmannens bristande ansvarstagande ändå orsaka att förutsättningarna för verksamheten rubbas på ett allvarligt sätt. Bristande förmåga hos en huvudman kan, enligt Skolinspektionen, exempelvis ta sig uttryck i att huvudmannen inte bygger upp kunskaper för att implementera nationella reformer och styra för ökad likvärdighet. Skolinspektionen har vidare konstaterat att svagheter och brister i skolors arbete många gånger hänger samman med att huvudmän inte har agerat för att sätta in resurser på svaga skolor.¹⁰⁰ Brister i huvudmannskapet kan förekomma bland såväl enskilda som offentliga huvudmän. De kan t.ex. bero på bristande kompetens eller egenkontroll eller dåliga ekonomiska förutsättningar.

8.3.2 I nuläget måste samma brister som påtalades i föreläggandet kvarstå vid prövningen av frågan om en mer ingripande sanktion

Med nuvarande reglering i 26 kap. 13 respektive 17 §§ skollagen måste de mest ingripande sanktionerna grundas på att samma brister som huvudmannen har förelagts att avhjälpa kvarstår vid prövningstillfället, dvs. när tillsynsmyndigheten följer upp föreläggandet och tar ställning i frågan om verksamheten ska få fortsätta. Om föreläggandet har följts men andra brister i stället uppdagas vid detta tillfälle krävs att tillsynsmyndigheten på nytt riktar ett föreläggande mot huvudmannen och sätter ut en ny tidsfrist. Detta gäller alltså även om de nya bristerna utgör ett allvarligt missförhållande, och även

¹⁰⁰ Skolinspektionen, *Arsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 52.

om bristerna är desamma som har konstaterats i tidigare tillsynsärenden. Det aktuella tillsynsärendet fortsätter alltså och risken finns att ett behövligt ingripande fördröjs även när det finns både historiska och aktuella tecken på att huvudmannen inte vill eller klarar av att fullgöra sina skyldigheter som huvudman.

En liknande situation riskerar att uppstå om tillsynsmyndigheten vid prövningstillfället inte finner skäl att gå vidare med det aktuella tillsynsärendet och därför avslutar det utan vidare ingripanden. Detta kan bli fallet om huvudmannen har vidtagit åtgärder som vid tidpunkten bedöms som hållbara lösningar på problemen och inte heller några nya brister kan konstateras. Men om tillsynsmyndigheten en tid senare nås av information om att verksamheten återigen belastas av samma, eller andra, allvarliga brister visar detta att huvudmannen inte klarat av att upprätthålla den nya, förbättrade ordningen i verksamheten. En sådan situation skulle exempelvis kunna orsakas av att bristerna har avhjälpats genom ett tillfälligt ekonomiskt tillskott eller någon annan typ av förstärkning, som efter tillsynsmyndighetens uppföljande tillsynsbesök upphör. Även i ett sådant läge behöver tillsynsmyndigheten enligt nuvarande ordning rikta ett nytt föreläggande mot huvudmannen, denna gång inom ramen för ett nytt tillsynsärende.

Under förutsättning att ingen av de ovan beskrivna situationerna bedöms som så akut att ett tillfälligt verksamhetsförbud är motiverat kommer tillsynen att fördröjas och huvudmannen får, trots en historik av ett bristande ansvarstagande, fortsätta förvalta en verksamhet som redan är tyngd av allvarliga missförhållanden. Det innebär att det i praktiken är möjligt för en huvudman att upprepade gånger avvika från föreskrivna krav på ett sätt som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten, så länge missförhållandet vid prövningen inte består i just de brister som påtalats i ett föregående föreläggande.

8.3.3 Föreläggen riktade mot huvudmannskapet löser inte problemen

Ett sätt att komma åt fall där missförhållandena i grunden beror på bristande förmåga eller vilja hos huvudmannen är att rikta ett föreläggande mot bristerna i själva huvudmannskapet. Skolinspektionen har i några fall uttryckligen riktat förelägget delvis mot brister i huvudmannens ansvarstagande. Om de påpekade bristerna hos huvudmannen inte åtgärdas efter förelägget kan en återkallelse aktualiseras. Ett sådant tillvägagångssätt skulle alltså kunna användas för att komma åt fall där de konkreta bristerna i

verksamheten åtgärdas efter ett föreläggande, men där nya brister i verksamheten – till följd av allvarliga brister hos huvudmannen – på nytt uppdagas.

Det finns dock svårigheter med att utgå från en lösning på de problem som beskrivits ovan som bygger på förelägganden riktade mot huvudmannaskapet. När det gäller sådana förelägganden är det svårt att komma ifrån att de ofta kommer att ta sikte just på att huvudmannen ska följa skollagens bestämmelser. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis måste ett vitesföreläggande utformas så att adressaten får helt klart för sig vad som krävs för att undgå att betala det fastställda vitesbeloppet. För att vitet ska kunna dömas ut är det också nödvändigt att det knutits till en klart definierad prestation eller underlåtenhet. Ett föreläggande som enbart innebär ett åläggande att följa gällande regler anses som regel inte uppfylla kraven på tydlighet och precision. För att ett beslut som endast upprepar vad som föreskrivs i lag ska tillgodose kravet på tydlighet krävs enligt praxis att lagens bestämmelser är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska underlåtas eller vidtas i det enskilda fallet.¹⁰¹ Högsta förvaltningsdomstolen har bl.a. bedömt att ett föreläggande beslutat av Skolinspektionen, genom vilket en skolhuvudman ålagts att uppfylla krav som ställs i skollagen avseende det systematiska kvalitetsarbetet, inte uppfyller kravet på tydlighet.¹⁰² Det kan därför vara svårt att förlita sig på att en lösning som förutsätter att det är möjligt att rikta ett föreläggande direkt mot brister i huvudmannaskapet.

8.3.4 Ägar- och ledningsprövning – ett viktigt verktyg som inte löser problemen

Bestämmelsen om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande efter en ägar- och ledningsprövning är främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda den brist som aktualiserat frågan om återkallelse, och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. I förarbetena anges exempelvis konkurs och kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar som leder till att huvudmannen inte kan avhjälpa bristen. Utgångspunkten är alltså att huvudmannen ska föreläggas att åtgärda brister så länge det finns en rättslig och faktisk möjlighet att följa föreläggandet. Annars kan återkallelse i vissa fall ske efter ägar- och

¹⁰¹ Se RA 1994 ref. 29 och HFD 2017 ref. 21.

¹⁰² Se HFD 2020 ref. 28.

ledningstillsyn. En återkallelse utifrån bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning – utan föregående föreläggande – bör kunna bli aktuell om den enskilde inte bedöms ha möjlighet att följa ett föreläggande om att avhjälpa brister, samtidigt som insikt i föreskrifterna sammantaget saknas i ägar- och ledningskretsen eller en person i kretsen bedöms som olämplig. Vidare kan en bedömning av verksamhetens ekonomiska förutsättningar ha betydelse (se avsnitt 5.2.2.2 ovan).

Efter en genomgång av Skolinspektionens beslut kan man konstatera att möjligheten till återkallelse efter ägar- och ledningstillsyn har kommit till användning i ett fall när en huvudman under lång tid har haft återkommande brister i sina verksamheter och inte förmått fullgöra sina skyldigheter (Elma School AB). Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2019 att möjligheterna att granska lämplighet och insikt hos ägare och ledning samt att granska huvudmäns ekonomiska förutsättningar redan har varit ett viktigt stöd för flera ingripanden. Inspektionen har kunnat fatta beslut som inte var möjliga tidigare.¹⁰³

Det är dock tveksamt om detta verktyg är det bäst lämpade för att angripa brister i huvudmannens ansvar för en skolenhet. Det framgår tydligt av förarbetena att bestämmelsen främst är avsedd att tillämpas vid konkurser och andra ekonomiska svårigheter som leder till ett faktiskt eller rättsligt hinder mot att avhjälpa brister. Fokus vid prövningen ligger inte på förhållandena vid en viss skolenhet, utan på de personer som ingår i huvudmannens ägar- och ledningskrets. När det gäller lämplighetsprövningen i samband med en fråga om återkallelse kan man anta att bedömningen görs med viss försiktighet. Om en person i kretsen bedöms vara olämplig skulle det nämligen kunna leda till stora konsekvenser. Det skulle t.ex. kunna innebära att godkännandet behöver återkallas för samtliga skolenheter där personen i fråga är involverad – i en koncern eller i flera olika bolag – trots att flera av skolenheterna kanske fungerar tillfredsställande.

Man skulle också kunna resonera kring en ändring av ordningen för ägar- och ledningstillsynen i syfte att lättare komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande över skolverksamheten. Exempelvis skulle man kunna överväga att låta lämplighetsprövningen inriktas på den juridiska person som är huvudman snarare än på lämpligheten hos de fysiska personerna i kretsen.

¹⁰³ Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 59.

Flera skäl talar dock emot att sådana ändringar bör övervägas närmare i detta sammanhang. För det första är bedömningen av ägare och ledning i grunden avsedd för tillståndsprövningen. Paragrafen om återkallelse hänvisar direkt till kraven som ska vara uppfyllda för att godkännande ska beviljas. För det andra är kraven på ägare och ledning desamma inom flera delar av välfärdssektorn. Relativt omfattande ändringar har senast gjorts genom ett samlat grepp, vilket ledde till att förutsättningarna för tillstånd eller godkännande – och återkallelse efter ägar- och ledningstillsyn – blev likalydande inom skolväsendet och socialtjänsten.¹⁰⁴ Mot denna bakgrund framstår det inte som en lämplig åtgärd att ändra ordningen för ägar- och ledningsprövningen av just skolhuvudmän i detta sammanhang.

Sist men inte minst kan konstateras att möjligheten till ingripande med utgångspunkt i en ägar- och ledningsprövning endast omfattar enskilda huvudmän. I avsnitt 7.6 ovan görs bedömningen att det inte bör införas något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet. Möjligheten till ingripande utifrån en ägar- och ledningsprövning fyller alltså inte någon funktion när huvudmannen är en kommun eller en region.

8.3.5 Möjligheten till återkallelse vid befarade framtida missförhållanden löser inte problemen

Det finns, som nämnts i avsnitt 5.2.2.3, redan en möjlighet att återkalla en enskild huvudmans godkännande trots att huvudmannen har rättat sig efter föreläggandet vid prövningen av återkallelsefrågan, nämligen om det kan *befaras* att allvarliga missförhållanden kommer att uppstå på nytt (26 kap. 15 § skollagen). Syftet med denna bestämmelse är att komma till rätta med den typ av problematik som har beskrivits ovan. På grund av bestämmelsens utformning – med rekvisitet att ”det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse” – är den dock svår att tillämpa i praktiken. Såvitt framkommit har Skolinspektionen inte heller i något fall beslutat om återkallelse på denna grund. Bestämmelsen har tillämpats av kommuner vid enstaka tillfällen. I dessa fall har dock typiskt sett även 26 kap. 13 § skollagen åberopats. Att möjligheten har använts så sparsamt skulle, åtminstone delvis, kunna ha sin förklaring i att det är svårt att bevisa att förhållanden kan ”befaras”.

¹⁰⁴ Se prop. 2017/18:158.

När det gäller kommunala huvudmän finns det ingen motsvarande möjlighet att besluta om sanktioner när ett allvarligt missförhållande kan befaras uppstå.

8.4 Det bör införas en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Förslag: En ny grund för återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse införs. Den nya grunden innebär att ett sådant ingripande kan aktualiseras inom två år från ett föreläggande som har gällt ett allvarligt missförhållande, även om föreläggandet har följts, om två ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Den ena förutsättningen är att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, den andra är att ett allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Som framgår av avsnitt 8.3 kan den nuvarande regleringen inte anses uppfylla det behov som finns av att snabbt kunna ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar. I stället bör en ny särskild grund för återkallelse införas i skollagen som tar sikte på situationer med upprepade stora brister och där huvudmannen har en bakgrund av att inte fullgöra sina skyldigheter. För kommuner och regioner bör en motsvarande grund kunna leda till beslut om verksamhetsförbud eller, när ett sådant förbud är olämpligt, statliga åtgärder för rättelse.

En sådan särskild grund för ingripande skulle kunna möjliggöra för tillsynsmyndigheten att åstadkomma en stängning av en skola i de fall då ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men där ett allvarligt missförhållande – samma som tidigare eller ett nytt – ändå föreligger vid provningstillfället eller uppstår inom en viss tid från föreläggandet. Tillsynsärendet behöver därmed inte fördröjas med fler förelägganden och uppföljande åtgärder vid ytterligare tillfällen (jfr avsnitt 8.3.2). En sådan ordning kan också fungera som ett incitament för huvudmän som har varit föremål för tidigare ingripanden att förbättra sitt arbete med att identifiera och åtgärda brister i tid, snarare än att vänta på att de upptäcks av tillsynsmyndigheten och vidta åtgärder först i ett skarpt läge.

8.4.1 Förutsättningar som bör gälla för ingripande vid upprepade missförhållanden

8.4.1.1 Ett föreläggande som avser ett allvarligt missförhållande ska ha beslutats

Den nya grunden för ingripande bör – liksom nuvarande bestämmelser i 26 kap. 13 och 17 §§ skollagen – förutsätta att ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen har meddelats. Ett sådant föreläggande kommer i så fall att innebära en tydlig signal till huvudmannen om att en stängning av den verksamhet som föreläggandet gäller kan bli följderna av fortsatta brister i verksamheten.

Tillsynsmyndigheterna kan meddela förelägganden som gäller mer eller mindre allvarliga brister. För att föreläggandet ska kunna ligga till grund för ett beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse är det en rimlig utgångspunkt att det ska avse ett allvarligt missförhållande. Det kan knappast anses proportionerligt att den mest ingripande sanktionen kan aktualiseras om ett föreläggande – som dessutom har följts – har gällt någon enstaka mindre brist. Även de beslut om återkallelse eller statliga åtgärder för rättelse som kan fattas enligt nuvarande regler förutsätter att ett allvarligt missförhållande funnits redan vid tidpunkten för föreläggandet. En förutsättning för ett ingripande med stöd av 26 kap. 13 eller 17 § skollagen är nämligen att ett föreläggande inte har följts, dvs. att bristerna ska kvarstå, och att dessa brister ska bedömas utgöra ett allvarligt missförhållande.

8.4.1.2 Ett allvarligt missförhållande ska föreligga även vid ingripandet

I avsnitt 8.2 ovan bedöms att det inte finns tillräckliga skäl för att sänka de krav som i nuläget gäller i fråga om konstaterade brister, dvs. att det måste vara fråga om ett allvarligt missförhållande, för att ett beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse ska kunna fattas. För att öka tillsynsmyndighetens möjligheter till snabba ingripanden skulle man kunna överväga att låta kraven för när den mest ingripande sanktionen får beslutas enligt den nya grunden vara lägre när nya missförhållanden har uppstått hos en huvudman som tidigare har åsidosatt sina skyldigheter.

Detta skulle i så fall innebära att det skulle vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten – när ett föreläggande som gällt ett allvarligt missförhållande har följts – kan konstatera att det föreligger mindre allvarliga brister för att verk-

samheten ska stängas ned. Det kan dock ifrågasättas om en ordning där tillsynsmyndigheten vid uppföljande tillsyn ges möjlighet att ingripa med en återkallelse eller ett verksamhetsförbud redan vid konstaterandet av en enstaka mindre allvarlig brist är proportionerlig. En sådan ordning skulle innebära att huvudmannen inte får någon chans att avhjälpa nya mindre allvarliga brister, utan att följden i stället blir att skolan måste stängas ned. Med hänsyn till de konsekvenser en stängning av en skola innebär bör ett beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud i stället enbart kunna fattas på grund av brister som utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. sådana som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten.

Som konstateras i avsnitt 8.2 visar vidare Skolinspektionens praxis att det ofta är brister inom flera bedömningsområden som läggs till grund för slutsatsen att ett allvarligt missförhållande föreligger. Således görs enligt nuvarande ordning en samlad bedömning av om de brister som har konstaterats föreligger sammantaget utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. om bristerna på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Det krävs alltså inte att de konstaterade missförhållandena var för sig till art eller grad är allvarliga.

Ett allvarligt missförhållande bör således föreliggera såväl vid det föreläggande som ligger till grund för ingripandet som vid tidpunkten för beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud alternativt statliga åtgärder för rättelse.

8.4.1.3 Bristande förmåga eller vilja bör ha uppvisats tidigare

Ett ingripande som innebär att en skola tvingas stänga ned medför stora konsekvenser för såväl skolhuvudmannen som för skolans elever och för den kommun som har ansvaret för att eleverna får sin rätt till skolgång tillgodosedd. Att så får ske även när föreläggandet har följts av huvudmannen och utan att denne ges tillfälle att avhjälpa de nya uppkomna bristerna gör att ett ingripande skulle kunna upplevas som något drastiskt, åtminstone om den aktuella verksamheten tidigare har skötts på ett oklanderligt sätt. För att öka rättssäkerheten och för att minska risken för att den nya grunden används annat än i fall då en stängning av verksamheten är nödvändig bör det därför finnas något som indikerar att huvudmannen tidigare, dvs. före det föreläggande som ligger till grund för ingripandet, visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagstiftningen. Den nya grunden för ingripande skulle därmed förutsätta att tillsynsmyndigheten beaktar hur huvudmannens ansvarstagande har sett ut vid tidigare tillsyn.

Vid utformningen av bestämmelsen bör begreppen *förmåga* och *vilja* användas. Dessa begrepp används sedan tidigare i Skolinspektionens verksamhet.¹⁰⁵ Att brister har kunnat konstateras vid tidigare tillsynsbesök i verksamheten och att tillsynsmyndigheten har behövt ingripa med sanktioner kan vara typiska tecken på bristande förmåga eller vilja hos huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Andra uttryck för en bristande förmåga eller vilja skulle kunna vara att det på ett tydligt sätt har framkommit att huvudmannen inte förstår eller respekterar de krav som gäller för verksamheten. Sådana signaler kan ha observerats av tillsynsmyndigheten i samband med kontakter med huvudmannen eller med skolans personal. Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter kan även visa sig genom att huvudmannen lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten (se även avsnitt 8.7) eller att huvudmannen inte gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler vid tillsynen.¹⁰⁶

Den bristande förmåga eller vilja som har uppvisats bör, för att kunna läggas till grund för ett ingripande, inte ligga alltför långt tillbaka i tiden. Det bör också kunna beaktas om det har varit fråga om mer allvarliga signaler, t.ex. att det har varit nödvändigt att förelägga vid vite vid mer än ett tillfälle, eller om det snarare rör sig om mindre allvarliga överträdelser som ligger längre tillbaka i tiden och har rättats till. Ju mer allvarliga de tidigare bristerna har varit, desto längre tid bör de kunna beaktas. Att bestämma någon tidsgräns eller föreskriva vilka omständigheter som ska ha förelegat kan dock inte anses nödvändigt, utan en helhetsbedömning får göras i det enskilda fallet.

8.4.1.4 Ingripande bör enbart kunna ske inom viss tid från föreläggandet

En situation när den nya grunden för ingripande bör kunna tillämpas är när tillsynsmyndigheten följer upp ett föreläggande och bedömer att huvudmannen har avhjälpit de i föreläggandet påtalade bristerna, men samtidigt konstaterar att andra brister visar sig ha uppstått. Den tänkta regleringen skulle i dessa fall ge tillsynsmyndigheten en möjlighet att ingripa med återkallelse eller verksamhetsförbud, förutsatt att både de brister som omfattas av föreläggandet och de brister som föreligger vid uppföljningen av detta utgör allvarliga missförhållanden. I kombination med att huvudmannen tidigare har uppvisat bristande förmåga eller vilja att uppfylla sina skyldigheter bör sådana omständigheter alltså kunna anses utgöra en tillräcklig

¹⁰⁵ Se t.ex. Statens skolinspektion, Årsredovisning 2019, dnr 2019:10074, s. 16, och Årsredovisning 2018, dnr 2018:10925, s. 24.

¹⁰⁶ Se även 26 kap. 6 och 7 §§ skollagen och prop. 2009/10:165, s. 896–897.

grund för ett direkt ingripande i form av återkallelse eller verksamhetsförbud.

En annan situation när den nya grunden bör vara tillämplig är när en huvudman åtgärdat de brister som anges i ett föreläggande genom en tillfällig resursförstärkning. För att fånga bl.a. sådana fall där den tillfälliga förstärkningen upphör efter tillsynsmyndighetens uppföljande besök, med den följd att brister uppstår på nytt, bör möjligheten till ingripande sträckas ut tidsmässigt. Även situationer där brister i verksamheten uppstår vid en senare tidpunkt än vid tillsynsmyndighetens uppföljning av förelägandet bör således omfattas av den nya regleringen. Det skulle då kunna vara fråga om andra brister eller samma brister som påtalades i det föreläggande som huvudmannen tidigare rättat sig efter. Även i ett sådant fall bör alltså ett ingripande kunna bli aktuellt, förutsatt att de brister som uppstått utgör ett allvarligt missförhållande och huvudmannen tidigare uppvisat en bristande förmåga eller vilja att följa regelverket.

Det ska framhållas att det inte finns något egenvärde i att tillgripa de mest ingripande sanktionerna så snabbt som möjligt, utan sådana sanktioner ska bara användas när det finns ett behov. En huvudman som tidigare har haft svårigheter att driva en skolenhet kan mycket väl ha utvecklat ett mer stabilt ansvarstagande och en bättre skolmiljö för eleverna. Den tid efter ett föreläggande inom vilken frågan om återkallelse eller verksamhetsförbud ska kunna aktualiseras med stöd av den nya grunden bör därför inte sträckas ut alltför långt.

För både skolhuvudmännen och de myndigheter som ska tillämpa de nya bestämmelserna finns det klara fördelar med den tydlighet och förutsebarhet som en exakt tidsgräns innebär. Den tid inom vilken ingripandet får ske bör därför framgå uttryckligen av lagen och knytas till två beslutsdatum. För att slå fast en lämplig tidsram är det å ena sidan viktigt att beakta rättssäkerheten för huvudmannen. Om mer än några år har passerat sedan förra gången huvudmannen meddelades ett föreläggande avseende ett allvarligt missförhållande är det rimligt att huvudmannen får en chans att avhjälpa de senare uppkomna bristerna innan tillsynsmyndigheten kan ingripa med de skarpaste sanktionerna. Om tidsfristen bara skulle vara ett år eller mindre kan det leda till att tillsynsmyndigheten, som av olika skäl kan ha begränsad möjlighet att prioritera frekventa tillsynsbesök i en och samma verksamhet, inte hinner fatta beslut om ingripande trots att ett allvarligt missförhållande

kan ha uppstått i relativt nära anslutning till det tidigare uppföljningstillfället. En rimlig tidsgräns för hur långt tillbaka omständigheter ska beaktas bör därför vara två år räknat från den tidpunkt då huvudmannen senast ålades att avhjälpa ett allvarligt missförhållande i verksamheten, dvs. från tidpunkten för föreläggandet, till den tidpunkt då beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud alternativt statliga åtgärder för rättelse fattas. I praktiken borde det normalt innebära att ett allvarligt missförhållande som uppstår inom ungefär ett till ett och ett halvt år från tillsynsmyndighetens uppföljning av föreläggandet kan läggas till grund för ett direkt ingripande.

Effekten av förslaget om en ny grund för ingripande blir således att ett vitesföreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande i de flesta fall innebär ett krav på huvudmannen att inte bara rätta de brister som anges i föreläggandet, utan också att se till att några nya allvarliga brister inte uppstår i verksamheten under en tvåårsperiod. Följden av att nya allvarliga brister uppstår kan annars bli att verksamheten måste stängas ned utan att ytterligare förelägganden har meddelats.

8.4.2 En mer rättssäker och likvärdig reglering

Den befintliga bestämmelsen i 26 kap. 15 § skollagen kan i någon mening sägas sträcka sig längre än den nya föreslagna grunden för återkallelse, eftersom en återkallelse enligt den nuvarande bestämmelsen i teorin skulle kunna ske även om ett föreläggande har följts och inga nya missförhållanden har uppstått. En förutsättning är dock att det finns tillräckligt stöd för bedömningen att ”det kan befaras” att ett nytt allvarligt missförhållande kommer att uppstå. Som nämnts ovan har möjligheten till återkallelse enligt den nuvarande bestämmelsen aldrig använts av Skolinspektionen och mycket sällan av kommuner. Det är inte heller helt lätt att föreställa sig en situation där något allvarligt missförhållande inte föreligger vid provningstillfället, men där tillräckligt konkreta omständigheter ändå leder till välgrundat antagande om att ett allvarligt missförhållande kommer att uppstå. Det kan även ifrågasättas om ett ingripande i form av en återkallelse av ett godkännande kan anses proportionerligt i en situation när det inte går att påvisa några brister i verksamheten. Det kan därmed hävdas att syftet med bestämmelsen, dvs. att komma till rätta med huvudmän som avhjälper brister sent och är föremål för upprepade ingripanden, uppnås bättre genom de tydligare kriterier som föreslås i denna promemoria. Att ersätta den tidigare bestämmelsen med en särskild grund för återkallelse vid upprepade missförhållanden och som endast kan aktualiseras när det finns ett allvarligt missförhållande vid tid-

punkten för ingripandet får även antas bidra till en ökad förutsebarhet för huvudmännen. Den nya särskilda grunden bör därmed, i fråga om enskilda huvudmän, ersätta bestämmelsen om återkallelse vid befarade framtida missförhållanden.

Att den nya grunden för ingripande ska gälla i förhållande till såväl offentliga som fristående huvudmän är, med hänsyn till vad som sägs i avsnitt 7.1, givet. Att kommunala och enskilda huvudmän får motsvarande villkor innebär en förändring i förhållande till nuvarande ordning. Den nuvarande bestämmelsen om ingripande när det kan befaras att missförhållanden kommer att uppstå på nytt har endast kunnat användas mot enskilda huvudmän. Villkoren skulle därmed bli mer likvärdiga.

8.4.3 Tillfälligt verksamhetsförbud bör få beslutas om ett ingripande på den nya grunden är sannolikt

Förslag: Reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna tillämpas även i de fall det är sannolikt att ett beslut om ingripande på grund av upprepade missförhållanden kommer att fattas.

Enligt gällande reglering har tillsynsmyndigheterna möjlighet att, med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, besluta om verksamhetsförbud under högst sex månader om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller statliga åtgärder för rättelse kommer att fattas. I avsnitt 7.5 bedöms att ett tillfälligt verksamhetsförbud även ska få beslutas när det är sannolikt att ett verksamhetsförbud utan bortre tidsgräns kommer att fattas. Det får vidare anses rimligt och nödvändigt att det tillfälliga förbudet ska kunna användas även när det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud med stöd av den nya grunden för ingripande vid upprepade missförhållanden kommer att fattas.

8.5 Det ska anges i ett föreläggande om missförhållandet bedöms vara allvarligt

Förslag: Om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i förelägandet, bl.a. för att skapa en ökad tydlighet för huvudmannen om vad som kan bli följden av fortsatta missförhållanden.

Det finns i nuläget inget krav på att tillsynsmyndigheterna anger i förelägganden om de har bedömt att de påtalade bristerna utgör ett allvarligt missförhållande eller inte. Om ett föreläggande som inte har följts leder till ett beslut om återkallelse av ett godkännande eller statliga åtgärder för rättelse kan man ändå sluta sig till att ett allvarligt missförhållande har bedömts föreligga redan vid tidpunkten för föreläggandet – samma brister ska ju kvarstå för att det ska bli aktuellt med sådana sanktioner. De ingripanden som genomförs på grund av att ett föreläggande inte har följts bygger alltså på att samma, eller delvis samma, allvarliga missförhållande ska ha förelegat vid minst två tillfällen.

Tanken med de förslag som övervägs i avsnitt 8.4 är också att ett allvarligt missförhållande ska konstateras vid minst två tillfällen – dels när föreläggandet meddelas, dels när beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud fattas. En skillnad jämfört med den befintliga grunden för ingripande är att det nu, när det senare beslutet fattas, ska kunna vara fråga om ett allvarligt missförhållande som utgörs av *andra brister* än de som har lagts till grund för ett föreläggande. De föreslagna nya bestämmelserna möjliggör även att det senare beslutet fattas på grund av ett allvarligt missförhållande som konstateras föreligga *efter* att ett föreläggande har följts. Eftersom det i ett sådant fall inte finns någon tidigare redovisad bedömning av om rekvisitet allvarligt missförhållande är uppfyllt eller inte när föreläggandet meddelas, behöver bedömningen göras i efterhand. Situationen kan därmed bli något mindre förutsägbar för både tillsynsmyndigheterna och huvudmännen. Det kan därför behövas lösningar för att skapa en ökad tydlighet om vad som kan bli följden av fortsatta, eller på nytt uppkomna, allvarliga missförhållanden.

Ett föreläggande får antas ge huvudmannen en någorlunda klar bild av hur allvarligt tillsynsmyndigheten ser på den brist som finns i verksamheten. Ytterligare tydlighet skulle kunna uppnås genom att tillsynsmyndigheten anger i föreläggandet om den bedömer att missförhållandet är allvarligt. Det skulle kunna ske under förutsättning att tillsynsmyndigheten har gjort en – i vart fall preliminär – bedömning att de påtalade bristerna utgör ett allvarligt missförhållande. Det finns redan i nuläget exempel på att Skolinspektionen i sina förelägganden har varit tydlig med att en återkallelse av godkännandet blir nästa steg om missförhållandet inte avhjälpas. Om huvudmannen blir medveten om att ett allvarligt missförhållande bedöms föreligga blir detta en fingervisning om att mer ingripande sanktioner kan komma att aktualiseras

om bristerna inte avhjälpas. Ett sådant förtydligande får alltså ett signalvärde, närmast som en varning till huvudmannen.

För tillsynsmyndighetens egen del skulle ett sådant tydliggörande vara till fördel särskilt vid en prövning av återkallelsefrågan som infaller vid en senare tidpunkt än vid uppföljningen av föreläggandet. Det bör lättare kunna konstateras om något allvarligt missförhållande har uppstått på nytt inom tvåårsfristen när myndigheten redan uttryckligen har gjort bedömningen i föreläggandet. Det underlättar också för en domstol som ska överpröva beslutet om underinstansen redan har tydliggjort bedömningen att ett allvarligt missförhållande föreligger i det tidigare föreläggandet.

Om ett allvarligt missförhållande bedöms föreligga vid tidpunkten för föreläggandet bör tillsynsmyndigheten utan svårighet kunna ange detta redan i föreläggandet. Det bedöms också finnas skäl för att låta det vara en förutsättning för återkallelse eller verksamhetsförbud på den nya grunden att ett sådant ställningstagande har framgått av föreläggandet.

8.6 Det saknas behov av fler möjligheter till omedelbara ingripanden

Bedömning: Det finns inte skäl att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att tillämpa de mest ingripande sanktionerna med omedelbar verkan, t.ex. genom att omedelbart återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande.

I syfte att ytterligare effektivisera tillsynen skulle man kunna överväga en reglering som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att omedelbart återkalla ett godkännande eller besluta om verksamhetsförbud tills vidare utan föregående föreläggande. Detta skulle kunna användas i akuta lägen där det är tydligt att det helt saknas förutsättningar för att åtgärda de brister som finns.

Det är dock tveksamt om en sådan ordning skulle tillföra något verkligt mervärde. I nuläget finns en möjlighet att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud när det är sannolikt att någon av de mest ingripande sanktionerna kommer att beslutas och ett beslut inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för elevernas hälsa eller säkerhet eller av annan särskild anledning. Eftersom ett sådant beslut gäller omedelbart kommer effekten bli att verksamheten stängs omgående. Samtidigt kan tillsynsmyndigheten förelägga huvudmannen att åtgärda bristerna. Godkännandet för en enskild huvudman kan därefter – under den tid då beslutet om tillfälligt verksamhetsförbud

gäller – återkallas slutligt om kriterierna för återkallelse är uppfyllda, dvs. i de flesta fall när det finns ett allvarligt missförhållande. I motsvarande situation kan – med stöd av den föreslagna nya regleringen – en kommunal huvudman åläggas ett verksamhetsförbud utan bortre tidsgräns.

Mot bakgrund av att det så sent som några månader före uppföljningen har konstaterats att exceptionella omständigheter föreligger¹⁰⁷, måste huvudmannen ha vidtagit mycket kraftfulla åtgärder för att det ska kunna säkerställas att något allvarligt missförhållande inte skulle föreligga vid ett återöppnande. En huvudman som saknar förutsättningar att åtgärda bristerna i verksamheten kommer i ett sådant fall normalt få sitt godkännande återkallat eller förbjudas att driva verksamheten vidare – beslut som i sin tur kan gälla omedelbart. I praktiken blir det därmed inte någon större skillnad med den befintliga ordningen jämfört med en ordning där ett omedelbart beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud utan föregående föreläggande fattas. Skolenheten i fråga kommer att stängas med omedelbar verkan i båda fallen. En viss skillnad utgör dock den rättssäkerhetsgaranti som tillsynsmyndighetens uppföljning av föreläggandet medför. Om det vid uppföljningen skulle visa sig att någon grund för återkallelse trots allt inte är aktuell är det naturligtvis rimligt att huvudmannen kan öppna sin verksamhet igen. Skäl att införa en möjlighet att tillämpa de mest ingripande sanktionerna med omedelbar verkan kan därmed inte anses föreligga.

8.7 Osanna uppgifter kan vara skäl för ingripande

Bedömning: Skollagens bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att de uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga. Ett oriktigt uppgiftslämnande som sker medvetet eller av oaktsamhet bör kunna utgöra ett sådant allvarligt missförhållande som kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras. Något förtydligande av att lämnade uppgifter måste vara sanningsenliga bör inte göras.

Om tillsynsmyndigheten inte får den hjälp den behöver när det gäller tillträde till lokaler eller andra utrymmen av betydelse för tillsynsarbetet, kan konsekvensen bli att det inte går att utreda om huvudmannen följt gällande regler, vilket i sin tur kan få betydelse för tillsynsmyndighetens ställnings-

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:165, s. 554

tagande till om den mest ingripande sanktionen ska beslutas eller inte.¹⁰⁸ För att tillsynsarbetet ska fungera är det också viktigt att tillsynsmyndigheten får del av de uppgifter som den behöver. Det förekommer att uppgifter som lämnas till Skolinspektionen i samband med tillsyn inte är riktiga.¹⁰⁹ Ett exempel på ett ärende där flera tvetydigheter i lämnade uppgifter förekom är det som gällde tillsynen av Fjällbyns gymnasieskola (se avsnitt 5.3 ovan). Skolinspektionen konstaterade i beslutet om återkallelse av godkännandet att påståenden från huvudmannen inte hade visat sig förenliga med dokumentation och de faktiska förhållandena i verksamheten. Uppgifter som inte gick att förena gällde bl.a. vilka lärare som undervisade i vissa ämnen, elevernas individuella studieplaner jämförda med betygskatalogen och vem som skrev under åtgärdsprogram.

Det är självklart inte acceptabelt att den som tillsynen gäller medvetet eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Ett sådant oriktigt uppgiftslämnande bör kunna utgöra ett sådant allvarligt missförhållande som kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras. Även om ett lämnande av oriktiga uppgifter skulle vara av mindre allvarligt slag bör det i vart fall kunna beaktas vid en helhetsbedömning av omständigheterna i ärendet och, om en sådan prövning blir aktuell, av huvudmannens förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. På samma sätt bör det kunna beaktas om huvudmannen på ett avsiktligt sätt har lämnat mycket knapphändig information eller på andra sätt har fördröjt eller försvårat myndighetens tillsyn.

Av 26 kap. 7 § skollagen framgår att den vars verksamhet står under tillsyn enligt lagen är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna uppgifter samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet (26 kap. 8 § skollagen). Att de uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga är visserligen givet, men det skulle kunna övervägas om bestämmelserna bör förtydligas i detta avseende. Det finns dock gott om bestämmelser om uppgiftsskyldighet i lagstiftning som gäller tillsyn på olika områden. Att uppgifter som lämnas inom ramen för tillsyn – oavsett vilket område tillsynen avser – ska vara sanningsenliga är naturligtvis självklart. Ett förtydligande i skollagen skulle kunna medföra att det blir oklart vad som faktiskt gäller på andra områden där ett sådant förtydligande inte finns. Ett

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:165, s. 896–897.

¹⁰⁹ Se Skolinspektionen, *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, dnr 2020:2478, s. 59.

förtydligande på skolområdet riskerar alltså att skapa otydlighet på andra områden. Ett förtydligande kan inte heller anses nödvändigt. Skollagens bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör därför inte förtydligas på ett sådant sätt.

9. Domstolsprövning – en garanti för ett rättssäkert förfarande

Förslag: Beslut om återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som fattas med stöd av den nya bestämmelsen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma ska gälla för beslut om verksamhetsförbud tills vidare eller statliga åtgärder för rättelse.

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att ändra de processuella förutsättningar som gäller i syfte att effektivisera skoltillsynen.

9.1 Beslut enligt de nya bestämmelserna ska få överklagas

Att den som blir föremål för ett ingripande beslut från en myndighet ska ha rätt till domstolsprövning av beslutet är huvudregeln i svensk rätt. När det gäller enskilda utgör rätten till domstolsprövning inte bara ett krav från allmänna rättssäkerhetssynpunkter utan följer också – åtminstone om besluten rör den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter – av Europakonventionen (se avsnitt 3.3). Även om Europakonventionen inte ger kommuner någon rätt till domstolsprövning, följer det av förvaltningsrättslig praxis att även kommunala myndigheter har rätt att överklaga en statlig myndighets beslut, under förutsättning att beslutet påverkar kommunens intressen och den kommunala nämnd som klagat har till uppgift att bevaka det aktuella intresset. När det gäller Skolinspektionens beslut om ingripanden inom ramen för myndighetens tillsyn har även kommuner och regioner som skolhuvudmän en rätt att enligt 28 kap. 2 § skollagen överklaga besluten. Kommuners beslut om ingripanden inom ramen för tillsyn får överklagas av enskilda huvudmän enligt 28 kap. 5 § skollagen.

I kapitel 7 föreslås att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Den nuvarande möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse föreslås dock finnas kvar som en undantagslösning för de fall då det visserligen finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud, men ett sådant med hänsyn till omständigheterna bedöms vara olämpligt. Vidare har i kapitel 8 föreslagits att möjligheterna att ingripa mot brister i huvudmannens ansvarstagande förbättras, genom att en ny grund för återkallelse av godkännande, medgivande eller rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse införs.

Förslagen innebär att beslut om ingripanden riktade mot enskilda eller kommunala huvudmän kommer att kunna fattas på nya grunder. Beslut som fattas med tillämpning av de föreslagna nya bestämmelserna omfattas inte av

den befintliga överklaganderegleringen i 28 kap. 2 och 5 §§ skollagen. I de nuvarande överklagandebestämmelserna saknas också en hänvisning till 26 kap. 15 § skollagen. Detta skulle kunna uppfattas som att beslut enligt denna paragraf inte ska kunna överklagas, vilket dock knappast är syftet.

När det gäller de nya beslut som kan komma att riktas mot enskilda skolhuvudmän följer en rätt till domstolsprövning av dessa av art. 6.1 i Europakonventionen. Besluten bör därför – i likhet med vad som i övrigt gäller enligt 28 kap. 2 och 5 §§ skollagen – få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Samma sak bör gälla även i fråga om de beslut om ingripanden med stöd av de nya bestämmelserna som kan komma att riktas mot kommunala huvudmän. Enskilda och kommunala skolhuvudmän bör, även i fråga om tillgång till domstolsprövning, behandlas på samma sätt. Något skäl som motiverar en annan ordning kan inte anses föreligga.

9.2 Möjligheten till inhibition bör inte begränsas

Många förvaltningsbeslut gäller och får verkställas trots att tiden för överklagande inte har gått ut. Detta kan följa direkt av lagstiftningen eller i vissa fall beslutas av den ansvariga myndigheten. Ett exempel på detta är Skolinspektionens beslut om återkallelse, som myndigheten enligt 26 kap. 16 § skollagen får besluta ska gälla trots att det inte har fått laga kraft.

För den som överklagar ett beslut kan det dock vara av stor betydelse att ett beslut inte blir gällande förrän saken slutgiltigt prövats. Det kan till och med vara så att verkningarna för den som beslutet gäller är sådana att det är svårt eller rent av omöjligt för denne att i efterhand – om beslutet sedan upphävs av en högre instans – få kompensation för den förlust som uppkommer till följd av det ursprungliga beslutet. Av den anledningen har förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheter som ska pröva ett överklagande fått möjlighet att bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (28 § förvaltningsprocesslagen och 48 § förvaltningslagen).

Tanken är att inhibition ska beslutas endast när det föreligger en hög grad av sannolikhet för att beslutet ska komma att ändras. Kraven kan dock ställas lägre efter en bedömning i det enskilda fallet, t.ex. om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att resultatet av en verkställighet inte går att återställa vid bifall till överklagandet eller om beslutet har sådana verkningar att det inte är möjligt för klaganden, om beslutet upphävs av en högre

instans, att få full kompensation för den förlust som uppstått på grund av det ursprungliga beslutet. Det räcker då enligt praxis med att utgången framstår som oviss.¹¹⁰ En förutsättning för att kraven ska kunna sänkas är dock att det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet ändå ska gälla omedelbart, t.ex. om det finns en risk för att någon enskild ska komma att skadas av en verksamhet om den får fortsätta i avvaktan på en slutlig prövningen.

Det förekommer att en förvaltningsdomstol med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen beslutar att ett beslut om återkallelse av ett godkännande enligt skollagen, som annars skulle ha verkställts innan beslutet fått laga kraft, tills vidare inte ska gälla. Det kan uppfattas som problematiskt att verksamheten vid en skolenhet i vissa fall får fortsätta en tid efter att en domstol har inhiberat ett återkallelsebeslut, i avvaktan på en slutlig prövning i domstol, åtminstone i de fall där överklagandet av tillsynsmyndighetens beslut om återkallelse ändå slutligen avslås av domstolen. Frågan om när inhibition får beslutas är dock en allmän förvaltningsprocessuell fråga som inte kan ses isolerad i förhållande till beslut om ingripanden enligt skollagen. Risken för att ett inhibitionsbeslut fattas i fråga om ett återkallelsebeslut som sedan fastställs måste också ses i ljuset av den betydelse för rättssäkerheten som möjligheten att inhibera beslut har. Utan en sådan möjlighet är risken stor för att såväl skolverksamhet som elever drabbas svårt av eventuella felaktiga återkallelsebeslut i avvaktan på domstolens prövning. Till de överväganden som en förvaltningsdomstol måste göra vid en prövning av inhibitionsfrågan hör frågan om vilka konsekvenser en inhibition kan få, inte minst utifrån ett elevperspektiv. De motstående intressen som ska beaktas vid återkallelse eller verksamhetsförbud kan vara komplexa. Intresset hos bl.a. eleverna kan tala både för och emot en skyndsam stängning av en skola.

Intresset av rättssäkerhet måste således anses väga tyngre än intresset av effektivitet i detta sammanhang. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vikten av processuell enhetlighet görs bedömningen att möjligheten att besluta om inhibition när det gäller beslut om ingripande enligt skollagen inte ska begränsas.

¹¹⁰ Jfr bl.a. RA 1990 ref. 82.

9.3 Relevant tidpunkt för prövningen i domstol bör inte ändras

Enligt nuvarande ordning kan en domstol beakta även åtgärder som en skolhuvudman vidtar under processen, vilket innebär att ett beslut om återkallelse kan upphävas trots att det funnits fog för beslutet vid tidpunkten för återkallelsen (se avsnitt 5.2.2.1). Frågan är om denna ordning bör finnas kvar eller ändras.

I de fall domstolen har beslutat att ett återkallelsebeslut som gäller omedelbart tills vidare inte ska gälla (inhibition) har huvudmannen kunnat driva verksamheten vidare. I andra fall, dvs. när verksamheten inte får drivas i avvaktan på ett slutligt avgörande, är det i praktiken betydligt svårare för huvudmannen att visa att bristerna har åtgärdats. Det innebär att möjligheten att läka brister under domstolsprocessen påverkas i hög grad av om domstolen inhiberar återkallelsebeslutet. Det måste anses rimligt att det i dessa situationer – med tanke på de motstående intressen som finns – ska gå att läka missförhållanden även efter Skolinspektionens beslut.

Ett exempel på när detta har skett är vid återkallelsen av godkännandet för den fristående gymnasieskolan Thorén Innovation School Stockholm, där kammarrätten beslutade om inhibition. Under domstolsprocessen i förvaltningsrätten redovisade huvudmannen åtgärder som föranledde Skolinspektionen att göra ett nytt uppföljande besök på skolenheten. Förvaltningsrätten ansåg att redovisningen och inspektionens uppföljning visade att bristerna inte längre kvarstod, varför beslutet om att återkalla godkännandet upphävdes.¹¹¹

¹¹¹ Se Skolinspektionens beslut dnr 44-2017:8515 den 18 juni 2018, Kammarrätten i Stockholms dom den 27 juli 2018 i mål nr 6033-18 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 juni 2019 i mål nr 14530-18.

10. Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla vid prövning i domstol av beslut fattade före ikraftträdandet.

De föreslagna ändringarna innebär bland annat att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Vidare innebär förslagen att möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande förbättras, genom att en ny grund för den mest ingripande sanktionen införs. Den nya grunden innebär att ett sådant ingripande kan aktualiseras även i de fall ett föreläggande har följts, under förutsättning att något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger eller uppstår inom två år från föreläggandet, och huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. De beslut som fattas enligt de nya reglerna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2022. Vid prövning i domstol av ett överklagat beslut om ingripande bör samma bestämmelser gälla som vid den ursprungliga prövningen hos tillsynsmyndigheten. Att detta ska gälla även om det överklagade beslutet har fattats före och domstolsprövningen sker efter ikraftträdandet bör tydliggöras genom en övergångsbestämmelse. I övrigt bedöms inte några särskilda övergångsbestämmelser vara nödvändiga.

11. Konsekvenser

11.1 Kraven enligt uppdraget och i kommittéförordningen

I uppdragsbeskrivningen anges att utredaren bl.a. ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas med tillämpning av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) som bl.a. hänvisar till 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska även belysa konsekvenser för elever och hur eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som utredarens förslag kan innebära är motiverade.

Av de nämnda bestämmelserna i kommittéförordningen följer att en redovisning ska ske av vilka konsekvenser som förslagen får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska en finansiering föreslås. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i dessa avseenden anges. Om det lämnas förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § i nämnda förordning ska en konsekvensutredning innehålla bl.a.

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § i nämnda förordning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

11.2 Problemställningen och promemorians förslag

En beskrivning av problemet och vad som ska uppnås finns i kapitel 2.

De ändringar som föreslås i promemorian innebär i korthet bl.a. att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. Vidare innebär förslagen att möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande förbättras, genom att en ny grund för den mest ingripande sanktionen (återkallelse respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse) införs. Den nya grunden innebär att ett sådant ingripande kan aktualiseras inom två år från ett föreläggande avseende ett allvarligt missförhållande även i de fall föreläggandet har följts, under förutsättning att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten och något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger. De beslut som fattas enligt de nya reglerna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Därutöver innebär förslagen att tillsynsmyndigheterna ska ange i ett föreläggande om de påtalade bristerna bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande.

Även vissa andra ändringar har övervägts, men bedömningen har gjorts att några förändringar i dessa delar inte bör genomföras. Följande bedömningar har gjorts:

- Det finns inte skäl att ändra det krav som för närvarande gäller i fråga om konstaterade brister för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas. Det innebär att det för ett sådant ingripande även framöver bör krävas att det föreligger ett missförhållande som är allvarligt.
- Något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning som grund för ingripanden inom ramen för tillsynen bör inte införas för kommunala huvudmän.
- Det finns inte skäl att införa ytterligare möjligheter för tillsynsmyndigheterna att tillämpa de mest ingripande sanktionerna med omedelbar verkan.
- Skollagens bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att de uppgifter som lämnas ska vara sanningsenliga. Något förtydligande av att lämnade uppgifter måste vara sanningsenliga bör dock inte göras.
- Det finns inte tillräckliga skäl att ändra de processuella förutsättningar som gäller i syfte att effektivisera skoltillsynen.

11.3 Alternativa lösningar

11.3.1 Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så likvärdiga som möjligt

När det gäller frågan om att skapa förutsättningar för en så likvärdig tillsyn som möjligt, oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild, har enbart en alternativ lösning lyfts fram och snabbt avfärdats, nämligen möjligheten att återkalla rätten för en kommun att anordna skolverksamhet. I likhet med Skolkommissionen har i promemorian konstaterats att det inte kan anses vara möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola. Det finns en grundläggande skillnad mellan olika typer av huvudmän eftersom enskilda huvudmän har beviljats sitt godkännande av tillsynsmyndigheten och kan få godkännandet återkallat av densamma, medan kommunen inte bara har en lagstadgad rätt utan också en skyldighet att tillhandahålla utbildning. Att Skolinspektionen inte ska kunna ta ifrån en kommun den generella rätten att anordna grundskola eller förskoleklass är därför givet. En sådan lösning av den i kapitel 2 beskrivna problematiken skulle också innebära ett stort

ingrepp i förhållande till kommunerna som knappast skulle kunna anses vare sig rimligt eller proportionerligt.

Att som ett alternativ inte vidta några åtgärder alls när det gäller likvärdiga villkor skulle medföra att de problem som beskrivits kvarstår. Om de ändringar som föreslås i fråga om att effektivisera tillsynen genomförs enbart i förhållande till enskilda huvudmän kommer problemen med olika villkor för tillsynen att öka.

11.3.2 Skoltillsynen ska bli mer effektiv

När det gäller frågan om att skapa förutsättningar för att snabbare kunna tillämpa de mest ingripande sanktionerna i det fall en skola återkommande uppvisar brister i verksamheten som är allvarliga, har följande alternativa lösningar övervägts.

Ett sätt att effektivisera tillsynen skulle kunna vara att ändra det krav som för närvarande gäller i fråga om konstaterade brister för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas. En sådan ändring skulle kunna innebära att det för ett sådant ingripande inte skulle krävas att missförhållandet är allvarligt. Vid den genomgång som har gjorts av Skolinspektionens beslut har det dock inte framkommit någon anledning att tro att kravet på att det ska föreligga ett allvarligt missförhållande står i vägen för effektiva ingripanden. Formuleringen medger flexibilitet och sådana sammantagna bedömningar som i regel görs, och från Skolinspektionens sida har det inte heller framhållits att nivån för när de mest ingripande sanktionerna kan användas har satts för högt. Bedömningen är därför att det inte finns något behov av att sänka kraven på så sätt att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillämpas även när ett missförhållande är mindre allvarligt. Konsekvenserna av en sådan ändring för kommunala och enskilda huvudmän är svåröverskådliga, men skulle sannolikt vara mer långtgående än de förslag som lämnats i promemorian.

En annan väg till en effektivare tillsyn skulle kunna vara att ändra ordningen för ägar- och ledningsprövning, t.ex. genom att lämplighetsprövningen inriktas på den juridiska personen, dvs. huvudmannen, snarare än på lämpligheten hos de fysiska personerna i kretsen. En lösning med en ändrad ägar- och ledningsprövning bedöms dock vara olämplig, bl.a. på grund av att kraven på ägare och ledning är identiska inom flera delar av välfärdssektorn och att regleringen bör vara konsekvent på de områden den gäller. Kon-

sekvenserna av en tänkbar sådan ändring skulle knappast heller blir mindre för huvudmännen än av de ändringar som föreslås i promemorian. Eftersom bedömningen har gjorts att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och fristående verksamhet att det inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet, skulle en lösning som utgår från en förändrad ägar- och ledningsprövning inte heller bidra till en mer likvärdig tillsyn.

Ett ytterligare sätt att effektivisera tillsynen som övervägts gäller möjligheten att rikta ett föreläggande mot brister i själva huvudmannskapet, för att på så sätt komma åt fall där missförhållandena i grunden beror på bristande förmåga eller vilja hos huvudmannen. En sådan lösning har dock konstaterats innebära vissa svårigheter när det gäller föreläggandenas utformning. Det är nämligen svårt att komma ifrån att föreläggandena i så fall ofta kommer att ta sikte på att huvudmannen ska följa skollagens bestämmelser, vilket enligt domstolspraxis som regel inte anses uppfylla kraven på tydlighet och precision. En sådan ordning skulle knappast heller kunna anses mindre ingripande eller i övrigt medföra några fördelar jämfört med promemorians förslag gentemot skolhuvudmän eller övriga berörda aktörer.

Om inga åtgärder vidtas för att effektivisera tillsynen skulle de problem i denna del som beskrivits ovan i kapitel 2 finnas kvar.

11.4 Vilka berörs av regleringen

Förslagen i promemorian berör friskolesektorn. Det finns drygt 800 aktörer som innehar Skolinspektionens godkännande att driva fristående skolenheter.¹¹² Under läsåret 2019/20 drev enskilda huvudmän 823 grundskoleenheter, 33 grundsärskoleenheter, 592 förskoleklassenheter, 701 fritidshem, 438 gymnasieskoleenheter och 31 gymnasiesärskoleenheter. Läsåret 2019/20 fanns också 2 809 fristående förskoleenheter som drevs av 2 063 enskilda huvudmän. Samtliga enskilda huvudmän och fristående skolor och förskolor berörs av förslagen.

Förslagen i promemorian påverkar också de kommunala skolhuvudmännen och de kommunala skolorna. Läsåret 2019/20 bedrev de 290 kommunerna 3 982 grundskoleenheter, 539 grundsärskoleenheter, 3 000 förskole-

¹¹² Skolverket, Skolenhetsregistret (senast uppdaterat 26 juni 2020), www.skolverket.se.

klassenheter, 6 941 förskoleenheter, 3 731 fritidshem, 857 gymnasie-skoleenheter och 199 gymnasiesärskoleenheter.

Förslagen berör också de drygt 390 000 barn och elever som går i fristående förskolor och skolor och de drygt 1 700 000 barn och elever som går i kommunala förskolor och skolor.¹¹³

Förslagen påverkar även Skolinspektionen och kommunerna, i egenskap av tillsynsmyndigheter över viss verksamhet, och deras möjligheter att utöva tillsyn. Även förvaltningsdomstolarna, till vilka tillsynsbeslut får överklagas, berörs av förslagen.

11.5 Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor och förskolor

Genom förslagen förbättras möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande. Detta sker genom att en tydligare grund för bl.a. återkallelse av ett godkännande som huvudman införs. Den nya grunden innebär att en sådan sanktion kan aktualiseras även i de fall ett föreläggande avseende ett allvarligt missförhållande har följts, om två förutsättningar är uppfyllda. Den ena förutsättningen är att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, den andra är att ett allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

En möjlighet att återkalla godkännanden för fristående skolor och förskolor i fall då huvudmannen över tid har visat en bristande förmåga eller vilja att följa regelverket finns redan enligt nuvarande ordning enligt 26 kap. 15 § skollagen. Med den utformning bestämmelsen har för närvarande måste dock tillsynsmyndigheten – för att ett beslut om återkallelse ska få fattas – kunna bevisa att det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse. Detta kan vara mycket svårt, och bestämmelsen har nästan aldrig tillämpats.

Den nya bestämmelse som föreslås ersätta den nuvarande 26 kap. 15 § skollagen innebär att tydligare kriterier för när återkallelse får ske införs. Det innebär att det blir tydligare för den enskilde huvudmannen vad som måste göras för att undvika återkallelse, vilket leder till en ökad rättssäkerhet. De tydligare kriterierna medför också att bestämmelsen blir mer lättillämpad,

¹¹³ Skolverkets statistik, www.skolverket.se.

vilket underlättar tillsynsmyndigheternas tillsyn. Den nya lydelsen bedöms möjliggöra fler och snabbare ingripanden mot skolor med stora brister som vid upprepade tillfällen visar prov på bristande förmåga eller vilja att följa regelverket. En konsekvens för enskilda huvudmän blir således att möjligheten att över tid bedriva en bristfällig verksamhet minskar, vilket också är också syftet med den föreslagna ändringen.

För de enskilda huvudmän som avviker kraftigt från sina skyldigheter enligt skollagstiftningen kan förslagen leda till ökade kostnader, dvs. sådana kostnader som följer av att en bristfällig verksamhet kan beordras stängas i ett tidigare skede än vad som är möjligt i nuläget. I övrigt kan förslagen inte förväntas leda till ökad tidsåtgång, administrativt merarbete eller ökade kostnader för företag som bedriver skollagsreglerad verksamhet.

De föreslagna ändringarna i 26 kap. 15 § ska gälla för alla enskilda huvudmän och bör därmed inte få några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika enskilda aktörer. Att villkoren för enskilda huvudmän i förhållande till offentligt driven verksamhet blir mer likvärdiga får antas leda till förbättrade konkurrensförhållanden för företag som driver skolverksamhet. Det bedöms inte finnas något behov av särskild hänsyn till små företag som driver skolverksamhet.

11.6 Konsekvenser för offentlig verksamhet

11.6.1 Skolinspektionen

Förslagen i promemorian har till syfte att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala. Genom de föreslagna ändringarna ges Skolinspektionen bättre möjligheter att ingripa tidigare mot skolhuvudmän som vid upprepade tillfällen visar en bristande förmåga eller vilja att följa gällande regler.

Förslaget att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare innebär för Skolinspektionens del en viss lättnad, eftersom resurser mer sällan kommer att behöva avdelas för att statliga åtgärder för rättelse ska kunna vidtas. Även om staten har rätt att av kommunen genom avräkning få tillbaka de kostnader som har lagts ned för sådana åtgärder för rättelse, innebär en övergång till en ordning med

verksamhetsförbud som huvudregel en administrativ förenkling för Skolinspektionens del.

Genom den nya grunden för de mest ingripande sanktionerna får Skolinspektionen tydliga kriterier för när återkallelse av ett godkännande respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse får beslutas, i fall då ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande har följts. De nya reglerna bedöms leda till något fler beslut om återkallelse respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Kortsiktigt kan förslagen därför bedömas leda till viss ökning av Skolinspektionens arbetsbörda. Eftersom de nya reglerna gör det lättare att komma åt bristfällig verksamhet och att snabbare fatta beslut som leder till att verksamheten får stängas ned, bedöms dock den totala arbetsbördan för tillsynen på sikt ligga kvar på nuvarande nivå eller minska.

Totalt sett bedöms förslagen inte leda till att Skolinspektionens arbetsbörda ökar på ett sätt som medför behov av ytterligare resurser.

11.6.2 Kommuner som tillsynsmyndigheter

Kommunerna utövar tillsyn över verksamhet som de har lämnat godkännande för, bl.a. fristående förskolor. Genom de föreslagna ändringarna ges kommunerna, liksom Skolinspektionen, bättre möjligheter att ingripa tidigare mot enskilda huvudmän som vid upprepade tillfällen visar en bristande förmåga eller vilja att följa gällande regler. Genom den nya lydelsen av 26 kap. 15 § skollagen får kommunerna tydligare kriterier för när återkallelse av ett godkännande får ske, i fall då ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande har följts. Den nya bestämmelsen bedöms kunna tillämpas oftare än den nuvarande och underlätta för kommunen i de fall en enskild huvudman över tid visar prov på bristande förmåga eller vilja att rätta sig efter regelverket.

Den nya bestämmelsen bör leda till något fler beslut om återkallelse. Kortsiktigt kan förslagen därför bedömas leda till en marginell ökning av arbetsbördan. Eftersom de nya reglerna gör det lättare att komma åt bristfällig verksamhet, bedöms dock den totala arbetsbördan för tillsynen på sikt ligga kvar på nuvarande nivå eller minska. Totalt sett bedöms förslagen inte leda till ökade kostnader för kommunerna.

11.6.3 Kommuner och regioner som skolhuvudmän

Den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – föreslås som huvudregel ersättas med ett verksamhetsförbud tills vidare. Det innebär att även kommunala skolor med stora brister kommer att kunna stängas och inte får öppnas igen förrän bristerna är åtgärdade.

En utgångspunkt för förslagen har varit att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän. När det gäller den nuvarande mest ingripande sanktionen mot en enskild huvudman, dvs. att huvudmannen får sitt godkännande att bedriva utbildningen vid den aktuella skolenheten återkallat, finns ingen direkt motsvarighet för kommunala huvudmän. Detta är en följd av att kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Ett sådant uppdrag har inte huvudmän för fristående skolor. Skolkommissionen gjorde därför bedömningen att det inte var möjligt eller ändamålsenligt att överväga en möjlighet att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola.¹¹⁴

Förslagen i promemorian innebär att huvudregeln för kommunala huvudmän, när det gäller brister som är så stora att ett allvarligt missförhållande bedöms föreligga, blir att Skolinspektionen får fatta ett beslut om verksamhetsförbud. I praktiken får ett beslut om verksamhetsförbud samma effekt som ett beslut om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande, dvs. att skolan stängs ned. Den mest ingripande sanktionen blir således likvärdig mellan kommuner och enskilda huvudmän och resultatet blir att skolor med undermålig kvalitet där bristerna är allvarliga inte kan drivas vidare, oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild.

Att som huvudregel använda sig av ett verksamhetsförbud vid allvarliga missförhållanden innebär visserligen ett större ingrepp i den aktuella skolverksamheten, eftersom effekten blir att den måste stängas ned. Vid statliga åtgärder för rättelse kan verksamheten drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad, vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Denna effekt är dock syftet med den

¹¹⁴ SOU 2017:35, s. 121–122.

föreslagna ändringen – utgångspunkten är att skolor med allvarliga missförhållanden inte ska få drivas vidare under någon längre period.

I vissa fall – t.ex. i mycket små kommuner där bara en skola erbjuder utbildning för alla grundskolans årskurser – kan ett verksamhetsförbud i praktiken vara mycket svårt att genomföra. Den nuvarande möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse föreslås därför finnas kvar som en undantagslösning för de fall då det visserligen finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud, men ett sådant med hänsyn till omständigheterna bedöms vara olämpligt.

I avsnitt 7.4.5 ovan konstateras att ett genomförande av förslagen leder till att kommunerna kan komma att behandlas olika. I de flesta kommuner kommer ett verksamhetsförbud som mest ingripande sanktion som regel att kunna genomföras, medan vissa skolor särskilt i små kommuner kommer att undantas och därmed bli föremål för statliga åtgärder i stället. Undantagsbestämmelsen är dock motiverad av att kommunerna i praktiken kan ha mycket olika förutsättningar, bl.a. när det gäller antalet skolor, skolornas kapacitet och utbud. Skillnader i geografiska förhållanden som påverkar avståndet mellan skolor har också betydelse. Även om förslaget således i praktiken medför att kommunerna kan komma att behandlas olika, måste denna differentiering anses välgrundad. Syftet med att undanta små kommuner och liknande fall där ett verksamhetsförbud bedöms vara olämpligt är främst att skydda elever från att drabbas av alltför stora negativa konsekvenser i samband med ett ingripande på grund av allvarliga missförhållanden och säkerställa den grundlagsskyddade rätten till utbildning. Den föreslagna ordningen kan därmed sägas utgöra en förutsättning för en likvärdig utbildning i landet, oavsett kommunens storlek och förhållandena i övrigt.

Vidare innebär de föreslagna ändringarna att möjligheterna att ingripa mot brister i kommunala huvudmäns skolverksamheter förbättras genom att en ny grund för den mest ingripande sanktionen, dvs. verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, införs. Denna grund innebär att en sådan sanktion kan aktualiseras inom två år från ett föreläggande även i de fall ett föreläggande har följts, om två förutsättningar är uppfyllda. Den ena förutsättningen är att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, den andra är att något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

En utgångspunkt för förslagen är – som ovan nämnts – att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän. I nuläget finns inte för kommunala huvudmän någon mot- svarighet till bestämmelsen i 26 kap. 15 § skollagen om ingripande när ett föreläggande visserligen har följts men det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå allvarliga missförhållanden. Någon förklaring till denna skillnad går inte att finna i lagens förarbeten. Värt att notera är dock att när den aktuella bestämmelsen i 26 kap. 15 § infördes, var möjligheten att ingripa med statliga åtgärder för rättelse begränsad till fall då huvudmannen dels låtit bli att följa ett föreläggande, dels ”grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen”. Regleringen såg således helt annorlunda ut. Sedan skollagen infördes har dock principen om att så lika villkor som möjligt ska gälla för enskilda och kommunala huvudmän förstärkts, bl.a. genom de ändringar som föranleddes av Skolkommissionens förslag.¹¹⁵

Att den nya grunden för ingripande, som ersätter den nuvarande 26 kap. 15 § skollagen, görs tillämplig även i förhållande till kommunala skol- huvudmän innebär att Skolinspektionen kan ingripa även vid stora brister i kommunala skolor om förutsättningarna är uppfyllda. Det handlar alltså om fall då ett föreläggande som gällt ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men där ett allvarligt missförhållande ändå föreligger eller uppstår inom en tvåårsperiod samtidigt som det finns en historik där huvudmannen tidigare visat prov på bristande förmåga eller vilja att följa regelverket. Det finns knappast några sakliga skäl för att det inte ska vara möjligt att ingripa med ett verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse i en sådan situation. Tvärtom kan det på goda grunder hävdas att den mest ingripande sanktionen måste vara möjlig att tillämpa i en sådan situation, oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild.

Effekten blir således att kommunala huvudmän – i likhet med enskilda huvudmän – får försämrade möjligheter att över tid bedriva en bristfällig verksamhet. Detta är också syftet med den föreslagna ändringen.

Även med ett genomförande av promemorians förslag bedöms beslut om verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelser riktade mot kommun- ala huvudmän inte bli särskilt vanligt förekommande. Konsekvenserna av

¹¹⁵ Prop. 2017/18:182, s. 92–93.

förslagen blir dock sammantaget ett ökat tryck på kommunala huvudmän att följa gällande regler. Några nya krav på kommunerna föreslås emellertid inte. Redan i nuläget krävs att kommunerna budgeterar för en skolverksamhet som uppfyller skollagens krav. Förslagen bedöms därmed inte medföra några nya eller ökade kostnader för kommunerna som behöver finansieras särskilt.

Som nämnts finns det en grundläggande skillnad mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän som består i att kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Ett sådant ansvar har inte enskilda huvudmän. Detta innebär bland annat att om en skola stängs – oavsett om den drivs av en enskild eller kommunal huvudman och oavsett om den stängs ned på grund av t.ex. ett beslut från tillsynsmyndigheten, på grund av ekonomiska eller organisatoriska överväganden eller till följd av en konkurs – har kommunen ett ansvar för att eleverna får den undervisning som de har rätt till. Detta kan medföra praktiska problem om det inte finns plats för eleverna i andra skolor i kommunen. Kommunen kan exempelvis ha svårt att tillräckligt snabbt få fram en lokal som kan inhysa den skolverksamhet som ska ersätta den som bedrivits inom ramen för den skola som stängts. Detta är dock inte några nya problem och inte heller någon konsekvens av förslagen i promemorian, men eftersom förslagen bedöms leda till att fler skolor stängs ned kan de beskrivna problemen komma att öka i någon utsträckning. I många fall där en fristående skola stängs, kan man visserligen tänka sig att kommunen har möjlighet att komma överens med den tidigare huvudmannen om att ta över befintliga lokaler. I vissa fall där en kommunal skola stängs, kan det också finnas fristående aktörer som har ett intresse av att efter en överenskommelse med kommunen ta över befintliga lokaler. Dessa lösningar bygger dock på frivilliga överenskommelser och eventuella beslut av Skolinspektionen och kan inte tillämpas i alla situationer. Något utrymme för att inom ramen för detta uppdrag föreslå en generell lösning på de beskrivna praktiska problemen finns inte. Här kan dock konstateras att Utredningen om en mer likvärdig skola nyligen har föreslagit att kommuner, som har ofrånkomliga merkostnader på grund av sitt ansvar för att garantera täckning över hela kommunen och ha beredskap att hantera ett varierande elevunderlag i sin förskoleklass och grundskola, ska få göra avdrag för sådana merkostnader vid beräkningen av bidrag till enskilda huvudmän.¹¹⁶

¹¹⁶ SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning, s. 528-530.

Frågan om förslagets effekt på den kommunala självstyrelsen utvecklas i avsnitt 11.6.4.

11.6.4 Särskilt om den kommunala självstyrelsen

Såväl av uppdragsbeskrivningen som av 15 § kommittéförordningen framgår att eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär särskilt ska belysas. Av betydelse i detta sammanhang är bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen om att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Förslaget i promemorian att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor som huvudregel ska ersättas med ett verksamhetsförbud tills vidare kommer som ovan beskrivits påverka kommunerna.

Att som huvudregel använda sig av ett verksamhetsförbud vid allvarliga missförhållanden innebär visserligen ett större ingrepp i den aktuella skolverksamheten, eftersom effekten blir att den måste stängas ned. Vid statliga åtgärder för rättelse kan verksamheten drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad, vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Att skolor med stora brister ska kunna stängas ned är dock syftet med den föreslagna ändringen.

I förhållande till den kommunala självstyrelsen kan det vidare hävdas att ett verksamhetsförbud utgör ett mindre ingrepp än statliga åtgärder för rättelse. Ett verksamhetsförbud innebär nämligen enbart att Skolinspektionen konstaterar att en skola har så stora brister att verksamheten inte får drivas vidare. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse innebär i stället att Skolinspektionen inte bara slår fast att en skola har stora brister, utan även hur bristerna ska avhjälpas. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse innebär således en detaljstyrning av en kommunal skolverksamhet, vilket ett beslut om verksamhetsförbud inte gör. På så vis kan den nuvarande ordningen med statliga åtgärder för rättelse innebära ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen än den föreslagna nya ordningen.

Promemorian förslag innebär vidare att det även i förhållande till kommunala huvudmän är möjligt att använda den mest ingripande sanktionen i de fall då ett föreläggande som gällt ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men där ett allvarligt missförhållande ändå föreligger eller uppstår

inom en tvåårsperiod samtidigt som det finns en historik där huvudmannen tidigare visat prov på bristande förmåga eller vilja att följa regelverket. Denna grund för ingripande är ny i förhållande till kommunala huvudmän och innebär att möjligheterna att över tid bedriva en bristfällig verksamhet minskar.

Den nya grunden för ingripande innebär inte att några nya krav läggs på kommunerna eller att några kommunala befogenheter begränsas. Någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen på den grunden kan den föreslagna förändringen därmed inte sägas medföra.

Att Skolinspektionen ges rätt att ingripa mot allvarliga brister i kommunala skolor i fall då ett ingripande tidigare inte varit möjligt, kan möjligen i sig anses påverka den kommunala självstyrelsen. Av bl.a. skollagen och barnkonventionen följer dock ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig. Kravet på likvärdig utbildning medför att staten måste se till att all den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till de bestämmelser som följer av svensk rätt. För att säkerställa en likvärdig utbildning måste också möjligheterna till ingripande inom ramen för tillsyn vara så likvärdiga som möjligt i förhållande till kommunala och enskilda skolhuvudmän.

Syftet med förslagen är alltså att minska kommunernas möjligheter att bedriva verksamhet i strid med gällande regler. I den mån denna eftersträvar effekt medför att ändringen kan anses påverka den kommunala självstyrelsen, måste påverkan anses proportionerlig.

Sammantaget bedöms förslagen i promemorian inte få några påtagliga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. De konsekvenser som förslagen ändå innebär bedöms som motiverade, rimliga och proportionerliga.

11.6.5 Förvaltningsdomstolar

Förslagen bedöms medföra att fler beslut om återkallelse av godkännande för enskilda huvudmän kommer att fattas, liksom nya beslut om verksamhetsförbud. Sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att förvaltningsdomstolarna kommer att få något fler mål än i nuläget. De senaste fem åren har det enbart kommit in ett mindre antal överklaganden per år av beslut som gällt återkallelse av godkännande för enskilda

huvudmän. Några överklagade beslut som gällt statliga åtgärder för rättelse finns inte. Antalet mål är således för närvarande högst begränsat. Målen är dock som regel förhållandevis komplexa och arbetskrävande, varför även ett litet antal mål kan vara märkbart. Bedömningen är dock att antalet tillkommande mål kommer att vara så pass begränsat att ytterligare resurser inte behöver tillföras domstolarna.

De föreslagna förändringarna tillsammans med andra förslag till lagstiftning inom andra områden som lämnats under senare tid kan visserligen sammantaget antas leda till ökade kostnader för domstolarna som inte är försumbara. Domstolarnas sammantagna finansiering bör emellertid behandlas i ett – och ett annat – sammanhang.

11.7 Konsekvenser för elever och vårdnadshavare

Ett övergripande syfte med förslagen är att minska risken för att elever drabbas av undermålig undervisning eller andra stora brister i skolverksamheten. Förslagen bedöms sammantaget medföra att Skolinspektionen kommer att kunna ingripa snabbare och mot fler skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala, på ett sätt som leder till att skolorna stängs ned. Förutom att förslagen bedöms leda till att fler skolor i praktiken stängs ned, bedöms de föreslagna ändringarna leda till en ökad följsamhet i förhållande till regelverket. En ökad risk för att skolan stängs ned om reglerna inte följs bedöms således leda till att huvudmännen ökar sina ansträngningar för att säkerställa kvaliteten i skolan.

Förslagen bedöms därmed leda till en förbättring av elevernas förutsättningar att bl.a. ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 § skollagen) och tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen).

I de fall där Skolinspektionen ändå tvingas att ingripa med ett beslut om t.ex. återkallelse eller verksamhetsförbud, blir effekten på kort sikt att elevernas skola stängs ned och att de kan behöva byta skola. Det innebär naturligtvis att vissa praktiska problem kan uppstå under en kortare tid för såväl elever som vårdnadshavare. Dessa problem bedöms dock vara begränsade och måste anses godtagbara med hänsyn till att den långsiktiga effekten av ingripandena är positiv.

Sammantaget bedöms konsekvenserna för elever och vårdnadshavare som övervägande positiva. De kortsiktiga negativa konsekvenser som kan uppstå i samband med att en skola med stora brister tvingas stänga bedöms som godtagbara.

11.8 Övriga konsekvenser

Skolinspektionens förbättrade möjligheter att bedriva tillsyn kan antas i någon mån leda till en minskad risk för brottslighet i skolan. Ett ökat tryck på skolhuvudmännen att följa gällande regler – däribland diskrimineringslagens (2008:567) krav – kan antas leda till en förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män. En förbättrad kvalitet i skolan kan vidare antas leda till bättre förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Ändringarna beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 2022 i enlighet med vad som har angetts i kapitel 10. Förslagen bedöms inte föranleda några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller något behov av speciella informationsinsatser.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser i övrigt.

12. Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

26 kap.

10 § En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Om de påtalade bristerna bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande inom ramen för tillsynen. I paragrafen införs ett nytt femte stycke med ett krav på att tillsynsmyndigheten ska ange om de brister som påtalas i föreläggandet bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande. Det innebär att tillsynsmyndigheten ska göra motsvarande bedömning av bristerna som enligt bl.a. 26 kap. 13 § första stycket andra punkten. Om myndigheten bedömer att ett allvarligt missförhållande föreligger ska detta alltså uttryckligen anges i föreläggandet. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

15 § *Om ett föreläggande enligt 10 § har gällt ett allvarligt missförhållande får återkallelse av ett beslut som avses i 13 § ske inom två år från föreläggandet även när det har följts, om*

1. huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, och

2. något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Paragrafen – som föreslås helt ersätta den nuvarande 15 § – innehåller bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten rätt att under vissa förutsättningar fatta ett beslut om återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag även i sådana fall då ett föreläggande enligt 10 § som har gällt ett allvarligt missförhållande har följts. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Syftet med den nuvarande 15 § är enligt förarbetena¹¹⁷ att förhindra att huvudmän sätter i system att på ett sent stadium i handläggningen åtgärda missförhållanden i verksamheten genom att återkallelse ska kunna ske även om huvudmannen har vidtagit rättelse före prövningen av återkallelsefrågan. Enligt förarbetena kan ett återkallelsebeslut med stöd av bestämmelsen aktualiseras om det i det enskilda fallet har framkommit konkreta omständigheter som ger stöd för antagandet att sådana allvarliga missförhållanden som utgör grund för återkallelse kommer att uppstå på nytt. I praktiken torde enligt förarbetena en sådan bedömning förutsätta att verksamheten vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripanden av tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen har dock sällan tillämpats i praktiken.

Syftet med den föreslagna nya lydelsen av paragrafen är att genom tydligare kriterier skapa bättre förutsättningar för att kunna tillämpa den. Återkallelse ska alltså kunna beslutas inom två år från ett föreläggande som har gällt ett allvarligt missförhållande även om föreläggandet har följts, om de kriterier som finns angivna i punkterna 1 och 2 i paragrafen är uppfyllda.

En första förutsättning för att en återkallelse ska kunna ske med stöd av paragrafen är enligt punkten 1 att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Tanken med bestämmelsen i punkten är att tydliggöra vad som sägs i förarbetena till den nuvarande 15 § om att en förutsättning för återkallelse bör vara att verksamheten vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripanden av tillsynsmyndigheten. Eftersom det är huvudmannen som är ansvarig för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande regler, bör bestämmelsen ta sikte på huvudmannens uppvisade vilja eller förmåga att följa regelverket. Om det är viljan eller förmågan som brister har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpning, utan frågan är i stället

¹¹⁷ Prop. 2009/10:165, s. 901.

om det finns tidigare konkreta exempel på att huvudmannen har brustit i uppfyllande av gällande regler. Ett sådant konkret exempel kan vara att verksamheten har varit föremål för något tidigare ingripande från tillsynsmyndighetens sida på grund av brister i verksamheten. Det är inte ett krav att dessa brister har varit så stora att ett allvarligt missförhållande har bedömts föreligga. Om verksamheten tidigare har uppvisat brister som föranlett t.ex. ett föreläggande utan vite eller en anmärkning bör detta vara tillräckligt för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, även om ett allvarligt missförhållande inte har konstaterats förrän vid det föreläggande som avses i paragrafen. Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten kan visa sig även på andra sätt, t.ex. genom att huvudmannen lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten eller att huvudmannen inte gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler vid tillsynen.

En andra förutsättning för att återkallelse ska kunna ske med stöd av paragrafen är enligt punkten 2 att något allvarligt missförhållande ändå föreligger. Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande och vid sitt uppföljande tillsynsbesök gör bedömningen att föreläggandet har följts, men att ett annat allvarligt missförhållande ändå föreligger, är denna förutsättning för återkallelse uppfylld. Återkallelse kan också aktualiseras i de fall föreläggandet har följts och något allvarligt missförhållande visserligen inte föreligger vid prövningstillfället, men konstateras föreligga vid ett senare tillfälle. Detta innebär att även om tillsynsmyndigheten vid sitt uppföljande tillsynsbesök gör bedömningen att det allvarliga missförhållande som omfattas av föreläggandet har åtgärdats och inte heller något annat allvarligt missförhållande föreligger, kan en återkallelse ändå bli aktuell. För detta krävs att ett nytt allvarligt missförhållande uppstår efter en tid eller att samma allvarliga missförhållande som tidigare påtalats av tillsynsmyndigheten uppstår på nytt. Ett beslut om återkallelse enligt paragrafen får dock inte fattas när det gått mer än två år från det att föreläggandet meddelades.

För att en återkallelse ska kunna ske med stöd av paragrafen krävs alltså dels någon konkret omständighet – t.ex. att minst ett tidigare ingripande i form av ett föreläggande eller en anmärkning gjorts från tillsynsmyndighetens sida på grund av brister i verksamheten – som kan sägas visa att huvudmannen har en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Därefter ska ett föreläggande ha meddelats på grund av ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Vid den uppföljande

prövningen av om föreläggandet har följts ska tillsynsmyndigheten kunna konstatera att föreläggandet visserligen har följts, men att något annat allvarligt missförhållande ändå har uppstått. Alternativt ska tillsynsmyndigheten vid ett senare tillfälle inom två år från föreläggandet kunna konstatera att ett allvarligt missförhållande – ett nytt eller samma som tidigare – ändå har uppstått. För att en tillämpning av bestämmelsen ska aktualiseras krävs således minst tre konstaterade fall av brister, varav åtminstone de två senare fallen ska kunna anses utgöra allvarliga missförhållanden.

Verksamhetsförbud

16 a § *Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region förbjuda huvudmannen att tills vidare driva verksamheten vidare, om*

- 1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och*
- 2. missförhållandet är allvarligt.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Paragrafen innebär att en ny form av ingripande när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region införs som innebär ett verksamhetsförbud som gäller tills vidare. Ett ingripande med stöd av paragrafen innebär att den kommunala huvudmannen måste stänga den verksamhet som berörs av förbudet till dess bristerna är åtgärdade och verksamhetsförbudet har upphävts (jfr 16 d §).

Eftersom skollagen inte innehåller någon definition av begreppet verksamhet är det upp till tillsynsmyndigheten att fylla det med innehåll. Det är därför viktigt att det i beslutet klart definieras vilken verksamhet som inte får drivas vidare.

Förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelsen är samma som i den nuvarande 13 §, dvs. att ett föreläggande enligt 10 § inte har följts och missförhållandet är allvarligt.

16 b § *Om ett föreläggande enligt 10 § har gällt ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas inom två år från föreläggandet även när det har följts, om*

- 1. huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, och*

2. något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Paragrafen, som är ny, innebär att ett sådant verksamhetsförbud som avses i 16 a § får beslutas i vissa fall även om ett föreläggande har följts.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Förutsättningarna för att besluta ett verksamhetsförbud enligt paragrafen är samma som gäller enligt förslaget till ny lydelse av 15 §, dvs. att det får ske inom två år från föreläggandet om huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten och ett allvarligt missförhållande i verksamheten ändå konstateras föreligga.

För att en återkallelse ska kunna ske med stöd av paragrafen krävs alltså dels någon konkret omständighet – t.ex. att minst ett tidigare ingripande i form av ett föreläggande eller en anmärkning gjorts från tillsynsmyndighetens sida på grund av brister i verksamheten – som kan sägas visa att huvudmannen har en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Därefter ska ett föreläggande ha meddelats på grund av ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Vid den uppföljande prövningen av om föreläggandet har följts ska tillsynsmyndigheten kunna konstatera att föreläggandet visserligen har följts, men att något annat allvarligt missförhållande ändå har uppstått. Alternativt ska tillsynsmyndigheten vid ett senare tillfälle inom två år från föreläggandet kunna konstatera att ett allvarligt missförhållande – ett nytt eller samma som tidigare – ändå har uppstått. För att en tillämpning av bestämmelsen ska aktualiseras krävs således minst tre konstaterade fall av brister, varav åtminstone de två senare fallen ska kunna anses utgöra allvarliga missförhållanden. Ett beslut om verksamhetsförbud får fattas inom två år från den tidpunkt då föreläggandet meddelades. Se vidare kommentaren till 15 §.

16 c § Statens skolinspektion får besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft.

Paragrafen är ny och innebär att Skolinspektionen får besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ett beslut enligt paragrafen får till följd att den skola vars verksamhet förbudet riktas mot måste stänga ned sin verksamhet omedelbart även om

beslutet överklagas. Huvudmannen kan dock i överklagandet yrka inhibition, vilket innebär att domstolen interimistiskt ska ta ställning till om beslutet ska gälla i väntan på domstolens slutliga prövning eller inte.

Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 16 § som gäller i fråga om tillsynsmyndighetens beslut om återkallelse.

16 d § Ett beslut om verksamhetsförbud enligt 16 a § eller 16 b § ska upphävas om huvudmannen begär det och förutsättningar för ett sådant förbud inte längre föreligger.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ett verksamhetsförbud enligt 16 a § eller 16 b § gäller tills vidare. Tanken är dock att huvudmannen ska kunna rätta till de brister som finns för att när dessa är åtgärdade få öppna skolan på nytt. En begäran om att ett verksamhetsförbud ska upphävas ska ges in till Skolinspektionen. Skolinspektionen ska därefter, så snart det kan ske, pröva om förutsättningarna för ett förbud föreligger eller inte. Om inspektionen kan konstatera att sådana förutsättningar inte längre föreligger, dvs. att något allvarligt missförhållande som kan ligga till grund för ett verksamhetsförbud inte längre finns, ska beslutet om verksamhetsförbud upphävas.

En förutsättning för att ett beslut om verksamhetsförbud ska upphävas och verksamheten få tas upp på nytt bör vara att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar och att inte heller något nytt allvarligt missförhållande har uppstått. Det bör således stå klart att det inte längre finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud. Det bör vara upp till den kommun eller region som begär ett upphävande att visa att förutsättningar för ett förbud inte längre föreligger. Eftersom verksamheten är stängd får det i många fall antas ske genom en redovisning som ger stöd för att bristerna är åtgärdade inför ett planerat återöppnande av verksamheten.

Ett beslut att inte bifalla en begäran om upphävande av ett verksamhetsförbud ska få överklagas, se den ändrade lydelsen av 28 kap. 2 § skollagen.

17 § Om förutsättningar för ett verksamhetsförbud enligt 16 a § eller 16 b § föreligger, men ett sådant beslut med hänsyn till omständigheterna är olämpligt, får Statens skolinspektion i stället besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Paragrafen innebär att Skolinspektionen om förutsättningar för ett verksamhetsförbud föreligger, men ett sådant beslut bedöms vara olämpligt, i stället får besluta om s.k. statliga åtgärder för rättelse. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Promemorians förslag innebär att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. I vissa fall, t.ex. i mycket små kommuner där bara en skola erbjuder utbildning för alla grundskolans årskurser, kan ett verksamhetsförbud i praktiken vara mycket svårt att genomföra. Det kan även tänkas att en något större kommun kan ha samlat en mycket stor andel av eleverna i en skola, vilket kan medföra att ett verksamhetsförbud inte är en lämplig åtgärd. Den nuvarande möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse föreslås därför finnas kvar som en undantagslösning för de fall då det visserligen finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud, men ett sådant med hänsyn till omständigheterna är olämpligt.

Förutom i de fall som nämnts, kan det även finnas andra fall där ett verksamhetsförbud måste anses olämpligt. Även om en undantagsbestämmelse alltid ska användas restriktivt, har nivån för en tillämpning av bestämmelsen satts relativt lågt. En bedömning måste göras av omständigheterna i varje enskilt ärende. Vilka fall som ska omfattas av bestämmelsen får överlåtas till rättstillämpningen.

18 § Om det är sannolikt att ett beslut om *ingripande* enligt 13, 15, 16 a, 16 b eller 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader.

Paragrafen innebär att om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller om något ingripande enligt de nya bestämmelserna i 15, 16 a, 16 b

eller 17 § kommer att fattas är det möjligt att – om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda – besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud. Ändringen innebär att en hänvisning till de nya bestämmelserna om ingripanden läggs till. Övervägandena finns i avsnitt 7.5 och 8.4.3.

28 kap.

2 § Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, *eller* 15 §,
2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 *eller* 15 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 *eller* 15 §,
4. *verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a, 16 b eller 16 d §,*
5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
6. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

Paragrafen innebär att vissa uppräknade beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ändringen innebär dels att det tydliggörs att även beslut om återkallelse enligt 26 kap. 15 § får överklagas, dels att beslut om verksamhetsförbud enligt de nya bestämmelserna i 26 kap. 16 a, 16 b och 16 d §§ läggs till i förteckningen över de beslut som får överklagas. Prövningstillstånd krävs, enligt 28 kap. 10 § skollagen, vid överklagande till kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

5 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14 *eller* 15 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första

stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 *eller* 15 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

Paragrafen innebär att vissa uppräknade beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ändringen innebär att det tydliggörs att även en kommuns beslut om återkallelse enligt 26 kap. 15 § får överklagas. Prövningstillstånd krävs, enligt 28 kap. 10 § skollagen, vid överklagande till kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Utredning om ökade möjligheter för Statens skolinspektion att stänga skolor vid allvarliga missförhållanden

Behovet av en utredning

I januari 2019 slöt Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna en sakpolitisk överenskommelse (januariavtalet). I avtalet anges att möjligheterna för Statens skolinspektion att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala, ska öka. Det framgår även att frågan ska utredas under perioden 2019–2020, och att en ny lagstiftning ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Bakgrund

Regleringen skiljer sig något mellan kommunala och enskilda huvudmän när det gäller vilka sanktioner som kan tillämpas

Alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet, det är en hörnsten i det svenska skolväsendet. Som ett verktyg för att säkerställa denna rätt finns det bestämmelser i skollagen om tillsyn av verksamheterna som innebär statlig kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Statens skolinspektion utövar den statliga tillsynen över skollagsreglerad verksamhet, såväl offentligt driven som enskilt. Kommuner har dock tillsynsansvaret över sådan enskilt bedrivna verksamhet som kommuner beslutar om godkännande för, dvs. fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet. (26 kap. 2 och 3 § skollagen [2010:800]).

I tillsynen ingår att tillsynsmyndigheten ska fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskningen. De ingripanden som tillsynsmyndigheten kan göra anges i skollagen, och kan beskrivas som en ”sanktionstrappa” (26 kap. 10–18 §§ skollagen). En huvudman kan föreläggas att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller uppställda krav. Ett föreläggande får förenas med vite, och om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena föreläggandet med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. I stället för att meddela ett föreläggande får tillsynsmyndigheten utdela en anmärkning om det är fråga om mindre allvarliga överträdelser. Om överträdelserna är ringa och huvudmannen vidtar nödvändiga

rättelser och om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten avstå från ett ingripande. De nämnda bestämmelserna tillämpas oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild.

När det är fråga om att en huvudman inte följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt skiljer sig dock regelverket åt beroende av om det är en kommunal eller enskild huvudman. Om det är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas, vilket i praktiken innebär att skolenheten måste läggas ned (26 kap. 13 § skollagen). Om det är fråga om en kommunal skolenhet tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse som innebär att Skolinspektionen kan besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 § skollagen). Enligt bestämmelsens tidigare lydelse krävdes att kommunen ”grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna”. I propositionen Samling för skolan (prop. 2017/18:182 sid. 45 f.) konstaterade regeringen att det inte finns någon saklig orsak till att i lag ha olika kriterier för när sanktioner kan aktualiseras. Regeringen anförde att det inte är rimligt att en kommunal verksamhet med allvarliga brister får fortsätta utan att tillsynsmyndigheten använder sig av alla de verktyg som står till buds, medan den mest ingripande sanktionsmöjligheten hade tillämpats om huvudmannen varit enskild. Därför föreslogs en bestämmelse som innebär att statliga åtgärder för rättelse kan beslutas om det är frågan om allvarliga missförhållanden, dvs. samma rekvisit som gäller för återkallande av godkännande för en enskild huvudman. Regeringens förslag, som byggde på 2015 års skolkommissions betänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35), bifölls av riksdagen (prop. 2017/18:182, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310). Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2019. Bestämmelsen tillämpades för första gången av Skolinspektionen i ett beslut i januari 2019 avseende en skola i Botkyrka.

Även om kraven för den mest ingripande sanktionen – återkallande av godkännande respektive statlig åtgärd för rättelse – nu är desamma oavsett huvudman så kvarstår faktum att en kommunal skolenhet inte kan beordras stängas trots att det är frågan om allvarliga och återupprepade missförhållanden. Skolkommissionen bedömde att det för närvarande inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga att på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola, då kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd (9 kap.

12 §, 10 kap. 24 §, 11 kap. 24 §, 14 kap. 11 §, 15 kap. 30 §, 16 kap. 42 §, 17 kap. 16 § och 18 kap. 27 §) och att skolplikten fullgörs (7 kap. 21 §).

Skolkommissionen bedömde att ändringen av rekvisitet för när statliga åtgärder för rättelse kan tillämpas har förutsättningar att skapa mer likvärdig tillämpning av sanktioner inom tillsynen mellan kommunala och enskilda huvudmän. Skulle inte förslagen leda till ett tillfredsställande resultat bör dock, enligt Skolkommissionen, mer ingripande förändringar utredas vidare.

Det förekommer att skolor har fått bedrivas under lång tid trots konstaterade allvarliga brister

Ett godkännande av en enskild huvudman för en fristående skola får återkallas om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse (26 kap. 15 § skollagen). Det har dock förekommit att en huvudman, trots återkommande förelägganden från Skolinspektionen om brister vid en skolenhet, fortsätter att bedriva verksamheten vid skolenheten. En anledning är att när Skolinspektionen följt upp ett föreläggande om att åtgärda en brist så har bristen vid uppföljningstillfället varit åtgärdad, och att det, när det återigen uppdagas att det finns allvarliga missförhållanden i verksamheten, har det varit frågan om andra brister än vad som tidigare varit fallet. Skolinspektionen har därmed inte återkallat tillståndet.

På samma sätt har det förekommit att huvudmän för kommunala skolor, trots att olika brister uppmärksammas av Skolinspektionen under en längre tid, kunnat driva verksamheten vidare utan att bli föremål för direkta ingripanden från myndigheten.

Sedan den 1 januari 2019 innebär de förtydligade bestämmelserna om prövningen av enskilda som huvudmän inom skolväsendet (2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen) att för att tillstånd ska kunna ges krävs bl.a. att företrädarna för huvudmannen är lämpliga för uppgiften. Av förarbetena till lagändringen framgår att det då är fråga om att beakta viljan och förmågan att fullgöra skyldigheterna mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse (prop. 2017/18:158 s. 49 f.). Av propositionen framgår att om ansvarig tillsynsmyndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet. De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett godkännande ska

kunna ges, ska också vara uppfyllda fortvarigt under verksamhetens bedrivande (26 kap. 14 § skollagen).

Den nya regleringen bör enligt regeringens uppfattning ha ökat möjligheterna för Skolinspektionen att kunna återta ett godkännande eller vidta statliga åtgärder för rättelse. För att säkra alla elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet finns det dock skäl att utreda hur de nu gällande bestämmelserna ytterligare kan skärpas för att säkerställa att verksamheter med undermålig kvalitet där bristerna är allvarliga inte kan drivas vidare, om allvarliga brister återkommande uppmärksammas av Skolinspektionen.

Uppdraget

En utredare ska biträda Utbildningsdepartementet med att lämna förslag som innebär att Statens skolinspektions möjlighet att stänga skolor med stora och återkommande brister, såväl fristående som kommunala, ska öka.

Enligt nuvarande bestämmelser kan Skolinspektionen besluta om återkallelse av tillstånd alternativt statliga åtgärder för rättelse bl.a. om ett föreläggande inte har följts samt om missförhållandet är allvarligt. I uppdraget ligger att utredaren ska överväga hur Skolinspektionen snabbare än i dag ska kunna återkalla ett tillstånd för en enskild huvudman för en fristående skola, alternativt besluta om statliga åtgärder för rättelser avseende en kommunal skola, i det fall skolan återkommande uppvisar brister i verksamheten som är allvarliga. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas.

En utgångspunkt ska vara att principen om likvärdiga villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän ska gälla. Utredaren ska dock i sitt arbete beakta de grundläggande skillnader i roller och ansvar som finns mellan kommuner och enskilda skolhuvudmän. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Utredaren ska därför redovisa de överväganden som gjorts och hur eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som utredarens förslag kan innebära är motiverade.

Utredaren ska bl.a. redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas med tillämpning av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) som bl.a. hänvisar till 7 § förord-

ning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska även belysa konsekvenser för elever.

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och andra för uppdraget relevanta aktörer.