



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 bedriven 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 överträdelsen 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 § förordning (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.