

Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU10

Utökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om ändringar i skollagen (2010:800). De förslag som utskottet tillstyrker syftar till att göra tillsynen enligt lagen mer effektiv och möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän så lika som möjligt.

Ändringarna innebär bl.a. att Skolinspektionen ska kunna förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Om en tillsynsmyndighet bedömer att de brister som påtalas utgör ett allvarligt missförhållande, ska tillsynsmyndigheten ange det i föreläggandet. Inom två år från föreläggandet ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Beslut som fattas enligt de nya bestämmelserna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ändringarna innebär även ytterligare grunder för att kunna återkalla ett godkännande av en enskild huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Vidare ska godkännanden eller beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjats inom två år återkallas. Godkännanden och beslut om rätt till bidrag ska också återkallas på begäran av huvudmannen. Beslut om rätt till bidrag ska även kunna återkallas efter konkurs eller likvidation.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Utskottet föreslår även tre tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden, dels om inhibition av Skolinspektionens beslut, dels om att förtydliga de särskilda skälen för att återkalla ett godkännande när det gäller den s.k. tvåårsregeln, dels om att Skolinspektionen ska få i uppdrag att göra fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden. I betänkandet finns nio reservationer (S, M, SD, C, V, KD, L, MP). I tre reservationer (S, C, V, KD, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra några tillkännagivanden till regeringen.

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:45 Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister.

14 yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning	6
Bakgrund	6
Propositionens huvudsakliga innehåll	8
Utskottets överväganden	9
Lagförslaget	9
Utskottets ställningstagande	27
Verksamhetsförbud	29
Utskottets ställningstagande	32
Möjligheten att inhibera Skolinspektionens beslut	34
Utskottets ställningstagande	34
Beredningsplatser	35
Utskottets ställningstagande	36
Förtydligande av begreppet allvarligt missförhållande	36
Utskottets ställningstagande	37
Förtydligande av särskilda skäl när det gäller den s.k. tvåårsregeln	38
Utskottets ställningstagande	39
Skolinspektionens tillsyn	40
Utskottets ställningstagande	43
Reservationer	45
1. Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman, punkt 2 (V) ...	45
2. Tillfälligt verksamhetsförbud, punkt 3 (M)	46
3. Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde, punkt 4 (M, SD)	47
4. Möjligheten att inhibera Skolinspektionens beslut, punkt 5 (S, C, V, MP)	47
5. Beredningsplatser, punkt 6 (M, C, L)	48
6. Förtydligande av begreppet allvarligt missförhållande, punkt 7 (M, SD, KD)	49
7. Förtydligande av särskilda skäl när det gäller den s.k. tvåårsregeln, punkt 8 (S, V, KD, MP)	49
8. Effektivare tillsyn, punkt 9 (S, C, V, MP)	50
9. Förbättringsorienterad återkoppling, punkt 10 (M, SD, KD)	50
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	52
Propositionen	52
Följdmotionerna	52
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	54

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:45.

2. Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman

Riksdagen avslår motion

2021/22:4310 av Daniel Riazat m.fl. (V).

Reservation 1 (V)

3. Tillfälligt verksamhetsförbud

Riksdagen avslår motion

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 2.

Reservation 2 (M)

4. Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 och

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4.

Reservation 3 (M, SD)

5. Möjligheten att inhibera Skolinspektionens beslut

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om inhibition av Skolinspektionens beslut och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3.

Reservation 4 (S, C, V, MP)

6. Beredskapsplatser

Riksdagen avslår motion

2021/22:4295 av Fredrik Malm m.fl. (L).

Reservation 5 (M, C, L)

7. Förtydligande av begreppet allvarligt missförhållande

Riksdagen avslår motion

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1.

Reservation 6 (M, SD, KD)

8. Förtydligande av särskilda skäl när det gäller den s.k. tvåårsregeln

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förtydligande av vad som avses med särskilda skäl och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4316 av Fredrik Christensson m.fl. (C) och

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 5 och
bifaller delvis motion

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 7 (S, V, KD, MP)

9. Effektivare tillsyn

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att Skolinspektionen bör få ett stärkt uppdrag att göra fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3,

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3 och

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 8 (S, C, V, MP)

10. Förbättringsorienterad återkoppling

Riksdagen avslår motion

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2.

Reservation 9 (M, SD, KD)

Stockholm den 20 januari 2022

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvis (SD), Linus Sköld (S), Tomas Kronståhl (S), Michael Rubbestad (SD), Annika Hirvonen (MP), Maria Nilsson (L) och Gudrun Brunegård (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Utbildningsdepartementet beslutade i november 2019 att låta en utredare biträda departementet med att utreda hur gällande bestämmelser kan ändras för att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala (U2019/03758). Promemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703) har därefter utarbetats inom Regeringskansliet. I propositionen behandlas de förslag som lämnas i promemorian. I anslutning till detta behandlas några ytterligare frågor som gäller återkallelse av ett godkännande av en enskild som huvudman eller av ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Dessa frågor har tidigare tagits upp i promemorian Vissa skollagsfrågor – del 4 (U2016/05181).

Sex motioner har väckts med anledning av propositionen. En förteckning över förslagen finns i bilaga 1.

Lagrådet

Regeringen har vid två tillfällen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande, dels den 30 september 2020, dels den 30 augusti 2018. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter. Lagrådets synpunkter behandlas i propositionen (avsnitt 8.1, 8.2 och 9 samt i författningskommentaren). I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Bakgrund

Det är i dag inte möjligt att tvinga en kommunal huvudman att stänga en skola i kommunal regi på grund av allvarliga missförhållanden. Bakgrunden till detta beskrivs i det följande.

Syftet med tillsynen enligt skollagen (2010:800) 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 – Skolinspektionen eller i vissa fall en kommun – ska i första hand tillämpa en mindre ingripande sanktion, dvs. ett föreläggande med eller utan vite eller en anmärkning. Detta gäller oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild.

Om en huvudman inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan mer ingripande sanktioner aktualiseras. Möjligheterna skiljer sig åt beroende på om det är en kommunal eller enskild huvudman. För verksamhet i en fristående skola kan godkännandet för huvudmannen återkallas, vilket i praktiken innebär att verksamheten måste stängas. För

kommunala verksamheter kan det i stället bli aktuellt med statliga åtgärder för rättelse, dvs. att Skolinspektionen kan besluta att staten, på kommunens eller regionens bekostnad, ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Det är således i nuläget inte möjligt att tvinga en kommunal verksamhet att stänga på grund av allvarliga missförhållanden.

Enligt regeringen kan det ifrågasättas om det finns sakliga skäl för en ordning som innebär att fristående skolor med allvarliga missförhållanden kan stängas, men där motsvarande ingripande inte är möjligt när det gäller kommunala skolor med lika allvarliga brister. Av skollagen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) följer ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig, vilket medför att staten måste se till att den utbildning som ges inom ramen för skollagen lever upp till det som följer av svensk rätt. Skolinspektionens tillsyn är ett av de medel som staten använder för att säkerställa skolornas regelefterlevnad och en likvärdig utbildning i landet. En tillsynsreglering som så långt som möjligt är lika för alla huvudmän bidrar till en likvärdig utbildning. Utgångspunkten bör därför enligt regeringen vara att möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän ska vara så lika som möjligt.

Det har förekommit att huvudmän, trots återkommande förelägganden om brister från Skolinspektionen, har kunnat fortsätta att bedriva verksamhet under flera år. En anledning är att tillstånd inte har återkallats när det varit olika brister som har visat sig efter hand. När Skolinspektionen har följt upp ett föreläggande har bristen varit åtgärdad, samtidigt som andra brister som utgjort allvarliga missförhållanden uppdagats. I sådana fall har Skolinspektionen inte ansett sig kunna återkalla tillstånd enligt gällande regler. För att säkra alla barns och elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet finns det enligt regeringen skäl att ytterligare skärpa bestämmelserna. Verksamheter med undermålig kvalitet och allvarliga brister ska inte kunna drivas vidare om brister återkommande uppmärksammas vid tillsynen.

Godkännanden som huvudmän som inte utnyttjas under längre tid kan leda till problem för såväl kommuner som enskilda huvudmän. För kommuner kan outnyttjade godkännanden innebära svårigheter vid dimensionering och planering av den egna verksamheten. Outnyttjade godkännanden kan även vara ett problem för enskilda huvudmän som vill starta nya utbildningar när de t.ex. ska göra elevprognoser. Outnyttjade godkännanden medför därmed också problem för Skolinspektionen och kommunerna när ansökningar om nya utbildningar prövas. Skolinspektionen har därför i en skrivelse uppmärksammat regeringen på att reglerna kring återkallelse av godkännanden behöver kompletteras så att ett godkännande kan återkallas helt eller delvis om godkännandet inte längre utnyttjas (U2012/06613).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till ändringar i skollagen som syftar till att göra tillsynen enligt lagen mer effektiv och möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän så lika som möjligt.

Det föreslås att tillsynsmyndigheten, Skolinspektionen, ska kunna förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt.

Om en tillsynsmyndighet bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande mot en offentlig eller enskild huvudman utgör ett allvarligt missförhållande, ska tillsynsmyndigheten ange det i förelägandet. Inom två år från beslutet om föreläggande ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen redan före förelägandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Det föreslås att beslut som fattas med stöd av de nya bestämmelserna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vidare föreslås ytterligare grunder för att kunna återkalla ett godkännande av en enskild huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Godkännanden eller beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjats inom två år ska som huvudregel återkallas. Godkännanden och beslut om rätt till bidrag ska också återkallas på begäran av huvudmannen. Beslut om rätt till bidrag ska även kunna återkallas efter konkurs eller likvidation.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Utskottets överväganden

Inledning

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att behandla regeringens lagförslag och bedömningar. Därefter behandlas 14 motionsyrkanden som innehåller förslag på tillkännagivanden till regeringen i frågor som anknyter till lagförslagen.

Lagförslaget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen.

Ändringarna innebär i huvudsak att Skolinspektionen ska kunna förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Skolinspektionen ska även kunna besluta om tillfälligt verksamhetsförbud om det är sannolikt att myndigheten senare beslutar om verksamhetsförbud. Tillsynsmyndigheten ska ange i föreläggandet om de brister som påtalas utgör ett allvarligt missförhållande. Inom två år från föreläggandet ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Beslut som fattas enligt de nya bestämmelserna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ändringarna innebär även ytterligare grunder för återkallelse av godkännande av enskild huvudman eller beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Godkännanden eller beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjats inom två år ska återkallas. Godkännanden och beslut om rätt till bidrag ska också återkallas på begäran av huvudmannen. Beslut om rätt till bidrag ska även kunna återkallas efter konkurs eller likvidation.

Propositionen

Gällande rätt

Allmänt om tillsyn enligt skollagen

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om tillsyn över utbildning och annan pedagogisk verksamhet. Tillsyn innebär kontroll av om den verksamhet som

granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (2 §). Skolinspektionen utövar den statliga tillsynen över skollagsreglerad verksamhet, såväl offentligt som enskilt bedriven, om inte tillsynen är en särskild uppgift för någon annan tillsynsmyndighet (3 §). Kommuner har tillsyn över sådan verksamhet med enskild huvudman som kommuner beslutar om godkännande för: fristående förskolor, vissa fritidshem med enskild huvudman och annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman (4 §). Skolinspektionen utövar i sin tur tillsyn över kommunernas tillsyn (3 §).

En tillsynsmyndighet – Skolinspektionen eller en kommun inom sitt respektive tillsynsområde – har rätt att på plats granska verksamhet som står under dess tillsyn. Det innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten i den omfattning det behövs för tillsynen ska ges tillträde till byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten (6 §). Vidare är den huvudman vars verksamhet står under tillsyn skyldig att på myndighetens begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen (7 §).

I tillsynen 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 (2 §). De sanktioner som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av är mer eller mindre ingripande, och därför brukar man 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 verkningslösa. Avsteg bör dock kunna göras om det bedöms lämpligt utifrån missförhållandenas art. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning.

En annan utgångspunkt när 2010 års skollag skulle införas var att regleringarna av verksamhet i offentlig respektive enskild regi ska vara så lika som möjligt. Ett första steg var att tillsynen i båda fallen reglerades i lag. Det konstaterades samtidigt 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.

Vidare kan tillsynsmyndigheten 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 (10 §).

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

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 (27 §). 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 förelägga med vite ska gälla, beror på vilken typ av brist det är fråga om. Särskilda skäl som gör det obehövligt att förelägga en huvudman med vite kan t.ex. vara att en enskild huvudman har försatts i konkurs eller att huvudmannen på annat sätt har upphört med verksamheten.

Bestämmelser om utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten. En tillsynsmyndighet som har meddelat ett vitesföreläggande enligt skollagen kan ansöka hos förvaltningsrätt om att vite ska dömas ut (6 § lagen om viten).

De nämnda bestämmelserna kan tillämpas oavsett vem som är huvudman för den verksamhet som är föremål för tillsyn.

Godkännandet för en enskild huvudman kan återkallas

Återkallelse efter ett föreläggande att avhjälpa ett allvarligt missförhållande

Den mest ingripande sanktionen som kan tillämpas när det är fråga om en enskild huvudman är att återkalla huvudmannens godkännande eller medgivande att bedriva en verksamhet inom skolväsendet. Också beslut om rätt till bidrag kan återkallas. I särskilda fall kan även kommuner beröras av bestämmelsen om återkallelse, eftersom den omfattar återkallelse av medgivande för en kommun att vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå.

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 §). Det är det bakomliggande missförhållandet som har föranlett föreläggandet som ska vara allvarligt. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse är mycket ingripande för både huvudmannen och barnen eller eleverna kan ett sådant beslut bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 900). Mer vägledning om vad begreppet allvarligt missförhållande innefattar ges inte i skollagens förarbeten.

Om huvudmannen åtgärdar de brister som föranlett ett föreläggande finns det normalt inte längre någon grund för återkallelse. Detta gäller oavsett om rättelsen vidtas före tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut eller, om detta överklagas, under pågående process i domstol (prop. 2009/10:165 s. 553). Tillsynsmyndigheten kan dock besluta om återkallelse även om huvudmannen har vidtagit rättelse vid prövningstillfället, om det kan befaras att sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse kommer att uppstå på nytt (26 kap. 15 §). Bestämmelsen syftar till att förhindra att huvudmän sätter i system att åtgärda missförhållanden på ett sent stadium i handläggningen. I förarbetena uttalas 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 (prop. 2009/10:165 s. 553 f. och 901).

Återkallelse vid ägar- och ledningstillsyn

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får även återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande i enlighet med lagen (26 kap. 14 §). Enligt förarbetena är de förutsättningar som avses de krav som ställs inom ramen för ägar- och ledningsprövning. Ett godkännande får återkallas 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. Möjligheten till återkallelse på denna grund är 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 (prop. 2017/18:158 s. 125).

Beslutet kan gälla omedelbart

Tillsynsmyndigheten får besluta att beslutet om återkallelse ska gälla trots att det inte har fått laga kraft (26 kap. 16 §). Enligt förarbetena måste denna bestämmelse tillämpas med försiktighet eftersom ett beslut om återkallelse får mycket ingripande effekter för både huvudmannen och barnen eller eleverna. För ett sådant beslut om återkallelse bör det krävas att situationen är så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling (prop. 2009/10:165 s. 901).

Det finns inget som hindrar att en enskild som har fått ett godkännande återkallat ansöker om ett nytt godkännande för att driva en verksamhet. Några särskilda regler om att återfå ett tidigare återkallat godkännande finns inte, utan en ansökan från en enskild aktör som vill återuppta driften av en verksamhet prövas enligt samma ordning som en förstagångsansökan. Sökanden måste visa att alla förutsättningar för ett 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 (prop. 2017/18:158 s. 50).

Godkännande som inte utnyttjas

Av skol- och gymnasieförordningarna framgår att en huvudman ska starta en verksamhet senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, den s.k. tvåårsregeln (2 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen [2010:2039]). Det finns däremot inga bestämmelser om vad som gäller om verksamheten inte startar eller vad som gäller när en huvudman helt eller delvis väljer att lägga ned verksamhet efter att den startat.

Som framgår ovan är, med vissa undantag, ett första villkor för att återkalla ett godkännande att huvudmannen inte har följt ett föreläggande (26 kap. 13 § första stycket skollagen). Ett föreläggande när en huvudman inte har startat sin verksamhet enligt ett godkännande skulle enligt regeringen innebära att huvudmannen föreläggs att starta verksamheten. Att starta en fristående skola under pågående läsår är sannolikt mycket svårt, och det kan därför ifrågasättas hur rimligt det är att använda ett föreläggande i en sådan situation. Ett andra villkor för att ett godkännande ska kunna återkallas är som huvudregel att missförhållandet måste vara allvarligt. I propositionen framförs att det är tveksamt om det faktum att en verksamhet inte bedrivs är att betrakta som ett allvarligt missförhållande.

Statliga åtgärder för rättelse kan vidtas mot offentliga huvudmän

För offentliga huvudmän finns det inte någon direkt motsvarighet till den mest ingripande sanktionen mot en enskild huvudman, dvs. att huvudmannen får sitt godkännande att bedriva verksamheten återkallat. Om huvudmannen är en kommun eller en region tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse, vilket innebär att Skolinspektionen kan besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §).

Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse förutsätter att huvudmannen inte har följt ett föreläggande. Statliga åtgärder för rättelse kan också beslutas om det är fråga om ett allvarligt missförhållande i en verksamhet med offentlig huvudman, dvs. samma rekvisit som gäller för att återkalla ett godkännande för en enskild huvudman. Skolinspektionen beslutade om statliga åtgärder för rättelse för första gången i början av 2019.

Enligt förarbetena ska åtgärderna anpassas efter omständigheterna, och Skolinspektionen bör vid behov kunna ta hjälp av andra skolmyndigheter för att genomföra åtgärderna. Vilka åtgärder som kan bli aktuella avgörs i det enskilda fallet. Exempel kan vara att fortbilda lärare, tillhandahålla skolmältider eller skolskjuts eller att förse kommunens skolenheter med ändamålsenliga läromedel (prop. 2009/10:165 s. 550 f och 901 f.).

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

Under vissa förutsättningar 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. Den ena förutsättningen för ett

sådant tillfälligt verksamhetsförbud är att det är sannolikt att tillsynsmyndigheten kommer att fatta ett återkallelsebeslut eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse. Den andra förutsättningen är att beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av annan särskild anledning (26 kap. 18 § skollagen).

I förarbetena anges att det kan handla om fall där inomhusklimatet är hälsovådligt eller där byggnaden är farlig att vistas i. Även den psykosociala miljön kan bedömas som hälsofarlig. Vidare anges att ett verksamhetsförbud kan vara motiverat på grund av andra exceptionella omständigheter, exempelvis om utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund, om en skolmiljö i hög grad präglas av kränkningar av elever eller personal eller om huvudmannen vid upprepade tillfällen och under lång tid försvårat tillsynen (prop. 2009/10:165 s. 555).

Regeringens förslag och bedömningar

Lika villkor för enskilda och kommunala huvudmän

Även kommunala skolor bör kunna stängas

Regeringen föreslår att Statens skolinspektion ska kunna förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare, om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts, och missförhållandet är allvarligt. Skolinspektionen ska kunna bestämma att beslutet om verksamhetsförbud gäller trots att det inte har fått laga kraft.

Lika villkor för ingripande

Regeringen anger bl.a. följande skäl för sitt förslag. Enligt dagens regelverk kan Skolinspektionen endast besluta att stänga en kommunal verksamhet tillfälligt. Den mest ingripande sanktionen som Skolinspektionen kan ta till i de fall det finns allvarliga missförhållanden i en verksamhet med kommunal huvudman är statliga åtgärder för rättelse. Ytterligare en skillnad mellan regleringen för enskilda och kommunala huvudmän är att förutsättningarna för statliga åtgärder för rättelse och återkallelse av ett godkännande skiljer sig åt. Båda typerna av ingripande kan beslutas om ett föreläggande inte har följts, men det är även möjligt att återkalla ett godkännande när en enskild huvudman har rättat sig efter föreläggandet och det kan befaras att missförhållanden kan komma att uppstå på nytt (jfr 26 kap. 15 § skollagen).

Att sanktioner vid allvarliga missförhållanden skiljer sig åt innebär ett avsteg från den princip om att förutsättningarna för offentliga och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt ska vara desamma. Enligt skollagens förarbeten måste det dock finnas vissa bestämmelser som är specifika för skolor med offentlig huvudman, även om regleringen i princip ska vara densamma oavsett huvudman (prop. 2009/10:165 s. 239 f.).

Det är även viktigt att den utbildning kommunerna tillhandahåller är av hög kvalitet. Om en kommun missköter detta uppdrag bör tillsynsmyndigheten ha tillräckliga befogenheter för att komma till rätta med problemet och se till att

eleverna får den utbildning de har rätt till. Det finns därför, menar regeringen, ett behov av att ge tillsynsmyndigheten befogenhet att kunna stänga en kommunal skola tills vidare. En sådan befogenhet innebär en utvidgning av den möjlighet som redan finns i dag – att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud.

Beslut om verksamhetsförbud för kommunala skolor

Som framkommer ovan anser regeringen att det bör införas en möjlighet till verksamhetsförbud för kommunala skolor så att enskilda och offentliga huvudmän ska kunna behandlas så lika som möjligt. En sådan ordning innebär att kommunen eller regionen kan förbjudas att bedriva den aktuella verksamheten utan bortre tidsgräns. I praktiken blir resultatet att den verksamhet som omfattas av beslutet stängs på samma sätt som när man återkallar ett godkännande för en verksamhet som drivs av en enskild huvudman. Förslaget innebär att det gentemot kommunala huvudmän kommer att finnas två alternativ för tillsynsmyndigheten som avser det översta steget i sanktions-trappan – statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud.

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 både har en lagstadgad rätt och en skyldighet att tillhandahålla utbildning. Regeringens uppfattning är att Skolinspektionen inte ska kunna ta ifrån en kommun den generella rätten att anordna grundskola eller förskoleklass eller att erbjuda andra skolformer. Att en tillsynsmyndighet kan förbjuda en kommunal verksamhet vid en viss enhet är enligt regeringen inte samma sak. Redan i dag finns det 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 inte ansetts motiverat att göra skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Den nuvarande ordningen med statliga åtgärder för rättelse utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att staten har getts rätt att blanda sig i driften av en kommunal verksamhet.

När det gäller valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse anger regeringen bl.a. följande. Det är inte regeringens avsikt att statliga åtgärder för rättelse ska ha prövats först innan det kan bli aktuellt med verksamhetsförbud. Proportionalitetsprincipen ska alltid tillämpas vid valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse. Av proportionalitetsprincipen kan följa att ett beslut om verksamhetsförbud är förstahandsalternativet. Vidare kan statliga åtgärder för rättelse framstå som mer ingripande för den berörda kommunen än att en enhet läggs ned men där kommunen i övrigt behåller ansvaret och beslutanderätten över sin verksamhet. Vilken av de två typerna av tillsynsåtgärder som har mest ingripande konsekvenser måste enligt regeringen bedömas i det enskilda fallet. Regeringen framför motsvarande resonemang när det gäller avvägningar mellan olika intressen, inte minst med beaktande av den kommunala

självstyrelsen. Även ur ett barn- och elevperspektiv kan en stängning bedömas vara en lämpligare åtgärd än statliga åtgärder för rättelse när stängningen på ett bättre sätt säkerställer elevernas rätt till en utbildning med hög kvalitet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att Skolinspektionen ska kunna förbjuda en offentlig huvudman att driva en verksamhet vidare, om ett föreläggande att vidta åtgärder för att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Regeringen bedömer att förslaget möjliggör för Skolinspektionen att ta hänsyn till alla relevanta omständigheter och konsekvenser inför ett beslut och välja den av sanktionerna som i det enskilda fallet är minst ingripande för att syftet med åtgärden ska uppnås. Regeringen lyfter fram att ett skäl till att statliga åtgärder för rättelse skulle kunna vara en lämpligare åtgärd är att en nedläggning skulle kunna leda till att de barn och elever som påverkas skulle få en orimligt lång resväg eller att den berörda huvudmannen har verksamhet vid ett relativt litet antal enheter och därför har svårt att kunna erbjuda plats vid en annan enhet. Regeringen framhåller att förslaget om möjlighet till verksamhetsförbud avser verksamhet som drivs av kommuner och regioner och som står under Skolinspektionens tillsyn. Även verksamheter inom förskolan och annan pedagogisk verksamhet omfattas.

Beslut om verksamhetsförbud trots att det inte har fått laga kraft

Liksom i fråga om olika beslut om återkallelse som berör enskilda huvudmän bör Skolinspektionen enligt regeringen kunna besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. Enligt regeringen finns det inte heller i detta avseende skäl för en ordning som skiljer sig åt mellan olika slags huvudmän.

Ett verksamhetsförbud ska kunna upphävas

Även om ett beslut om verksamhetsförbud ska gälla tills vidare bör det inte vara oåterkalleligt. Med hänsyn till det ansvar som en kommun har för skolväsendet är det alltför ingripande att låta verksamheten ovillkorligen stängas för gott, menar regeringen. En parallell är den möjlighet som en enskild huvudman har att ansöka om godkännande för en skolenhet på nytt efter en tidigare återkallelse. Enligt regeringen är det därför motiverat att göra det möjligt för kommuner och regioner att begära att beslut om verksamhetsförbud ska upphävas i de fall huvudmannen önskar det, under förutsättning att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar och att inte något nytt allvarligt missförhållande har uppstått.

Regeringen framhåller att det bör vara upp till den kommun eller region som begär ett upphävande att visa att det inte längre finns förutsättningar för förbudet. Vilka brister som behöver åtgärdas förutsätts framgå av beslutet om verksamhetsförbud.

Tillfälligt verksamhetsförbud

Regeringen föreslår att Statens skolinspektion ska kunna besluta om tillfälligt verksamhetsförbud om det är sannolikt att myndigheten senare kommer att fatta ett beslut om verksamhetsförbud.

De nuvarande reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud kan användas oavsett om huvudmannen är en kommun, en region eller en enskild. Tillfälligt verksamhetsförbud används endast när det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse 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. Bestämmelsen bör enligt regeringen fortsättningsvis kunna tillämpas på samma sätt som i dag i de fall statliga åtgärder för rättelse kan bli aktuella. Det får 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. Regeringen föreslår därför en ändring med denna innebörd.

Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister

En ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

Regeringen föreslår att en tillsynsmyndighet ska kunna besluta om återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag, eller om verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse inom två år från ett beslut om föreläggande som har gällt ett allvarligt missförhållande även om föreläggandet har följts, om

1. ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten,
2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Brister i huvudmannaskapet

En genomgång av Skolinspektionens beslut om ingripanden visar dels att brister ofta förekommer inom flera olika områden i skolverksamheten, dels att det är vanligt att huvudmannen vid minst ett tidigare tillfälle har förelagts att avhjälpa brister i verksamheten (En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn [U2020/04703]). Den tydligaste bakomliggande faktorn vid brister i verksamheten är hur styrning och ledning har genomförts.

Enligt regeringen är Skolinspektionens nuvarande verktyg otillräckliga i de fall där allvarliga brister återigen uppstår i en verksamhet, även om förelägganden har följts. Verksamheten balanserar således på gränsen till att mer ingripande sanktioner ska kunna aktualiseras. Bristerna förefaller i sådana fall ofta ha ett samband med brister i huvudmannaskapet, där huvudmannen över tid medvetet eller på grund av bristande förmåga eller vilja bryter mot gällande föreskrifter. Utöver återkommande brister i verksamheten kan det röra sig om en ovilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten eller att medvetet försvåra myndighetens utredning genom vilseledande eller osanna uppgifter. Skolinspektionen har konstaterat att brister i skolors arbete många gånger hänger samman med att huvudmän inte har agerat för att sätta in resurser på

svaga skolor (Årsrapport 2019). Brister i huvudmannaskapet kan förekomma bland såväl enskilda som offentliga huvudmän.

Bättre möjligheter att ingripa vid upprepade missförhållanden

Enligt den nuvarande regleringen finns förutsättningar att ingripa med de skarpaste sanktionerna om en huvudman som inte följer ett föreläggande att åtgärda allvarliga missförhållanden. Däremot uppfyller den nuvarande regleringen inte behovet av att snabbt ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar. Möjligheten att ingripa mot huvudmän i de fall nya missförhållanden visar sig bör därför förstärkas och tydligare ta sikte på situationer med upprepade stora brister, menar regeringen.

Enligt regeringen bör det finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att kunna använda sanktionerna återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse utan att tillsynsärendet behöver fördröjas med fler förelägganden och uppföljande åtgärder vid ytterligare tillfällen. Denna möjlighet bör finnas i de fall då ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men ett allvarligt missförhållande – samma som tidigare eller ett nytt – ändå visar sig vid prövningstillfället. En sådan ordning kan, menar regeringen, 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.

För att föreläggandet ska kunna ligga till grund för ett beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse är det enligt regeringen rimligt att föreläggandet ska ha avsett ett allvarligt missförhållande. 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 sådant ingripande är att ett föreläggande inte har följts, dvs. bristerna ska kvarstå, och att bristerna bedöms utgöra ett allvarligt missförhållande.

Med hänsyn till de konsekvenser en stängning av en skola har föreslår regeringen därför att det ska krävas att det har funnits ett allvarligt missförhållande såväl vid det föreläggande som ligger till grund för ingripandet som vid tidpunkten för beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud alternativt statliga åtgärder för rättelse. Här avses sådana missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten.

Det nya allvarliga missförhållandet ska ha visat sig inom två år

Exempel på situationer när möjligheten till ingripande på den nya grunden bör kunna användas är då nya allvarliga brister visar sig vid tillsynsmyndighetens uppföljning av ett föreläggande eller i fall då de brister som anges i ett föreläggande har avhjälpits men uppstår på nytt. För att fånga bl.a. sådana fall bör möjligheten till ingripande inte vara kopplad till tillsynsmyndighetens uppföljning utan sträckas ut tidsmässigt.

Regeringen framhåller att de mest ingripande sanktionerna bara ska användas när det finns ett behov. Den tid efter ett föreläggande inom vilken möjligheten till ingripande på den nya grunden bör kunna användas bör å andra sidan inte sträckas ut alltför långt.

Regeringen anser att den tid inom vilken ingripandet får ske bör framgå uttryckligen av lagen och knyts till två beslutsdatum. En rimlig tidsgräns för hur långt tillbaka förelägganden ska beaktas bör därför vara två år räknat från den tidpunkt då beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud alternativt statliga åtgärder för rättelse fattas av tillsynsmyndigheten.

Den praktiska effekten av förslaget är att ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande, utöver kravet att rätta de brister som anges i föreläggandet, också medför att huvudmannen måste se till att nya allvarliga brister inte uppstår i verksamheten under en tvåårsperiod. Följden kan annars bli att verksamheten måste stängas, statliga åtgärder för rättelse beslutas eller medgivande eller rätt till bidrag återkallas, utan att ytterligare förelägganden har meddelats.

Regeringen konstaterar att detta förslag inte är kopplat till förslaget om att införa verksamhetsförbud som ny sanktion för verksamheter med en kommun eller region som huvudman (avsnitt 6.1 i propositionen), utan avser en fråga om när de skarpaste sanktionerna ska användas.

Huvudmannens bristande förmåga eller vilja att fullgöra skyldigheter

Ett ingripande som innebär att en skola tvingas stänga 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 ett föreläggande har följts och utan att huvudmannen ges tillfälle att avhjälpa de nya bristerna gör att ingripandet kan upplevas som drastiskt. För att öka rättssäkerheten bör det enligt regeringen krävas att huvudmannen redan före det föreläggande som ligger till grund för ingripandet visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagstiftningen. Det förutsätts därmed att tillsynsmyndigheten beaktar hur huvudmannens ansvarstagande har bedömts vid tidigare tillsyn.

En bedömning av huvudmannens förmåga och vilja görs sedan tidigare i Skolinspektionens verksamhet. Tecken på bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter är exempelvis att brister har konstaterats och att tillsynsmyndigheten har behövt ingripa med sanktioner, att huvudmannen inte förstår eller respekterar de krav som gäller för verksamheten, att huvudmannen har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter eller inte har gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler.

Regeringens uppfattning är att det behövs både stödjande insatser till huvudmännen och tillsyn över dem för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet i hela landet. Regeringen föreslår således att ett rekvisit i den nya grunden för ingripande vid upprepade missförhållanden ska vara att huvudmannen visat bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter. Den bristande förmågan eller viljan bör inte ligga alltför långt tillbaka i tiden

för att kunna beaktas. Det bör också beaktas om det har varit fråga om mer allvarliga händelser, t.ex. omständigheter som gjort att det har varit nödvändigt för tillsynsmyndigheten att förelägga vid vite vid mer än ett tillfälle. Ju mer allvarliga de tidigare bristerna har varit, desto längre tid bör de kunna beaktas. En helhetsbedömning bör göras i det enskilda fallet. Regeringen konstaterar vidare att de sakförhållanden som ligger till grund för tillsynsmyndighetens bedömning att en huvudman har en bristande vilja eller förmåga, liksom huvudmannens syn på en sådan bedömning, ska framgå av tillsynsbeslut eller annan dokumentation i enlighet med 32 § förvaltningslagen.

Om ett missförhållande bedöms vara allvarligt

Regeringen föreslår att om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet.

Vad som enligt gällande rätt anses vara ett allvarligt missförhållande

För att ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag för en enskild huvudman ska kunna återkallas krävs i dag att ett föreläggande inte har följts och att det finns ett missförhållande som är allvarligt. Samma krav ställs för att Skolinspektionen ska kunna fatta beslut om statliga åtgärder för rättelse för kommunala verksamheter. Skolinspektionens praxis visar att det ofta är brister inom flera områden som ligger till grund för slutsatsen om att det är ett allvarligt missförhållande. Således görs en samlad bedömning av om de konstaterade bristerna sammantaget utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. om bristerna på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten.

Regeringens uppfattning är att en närmare redogörelse för innebörden av allvarligt missförhållande inte är nödvändig, bl.a. eftersom en bedömning av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Det finns också utvecklad praxis på området.

Om tillsynsmyndigheten inte får den hjälp som har betydelse för tillsynsarbetet kan konsekvensen bli att det inte går att utreda om huvudmannen följt ett föreläggande. Det kan i sin tur få betydelse för tillsynsmyndighetens ställningstagande till om den mest ingripande sanktionen ska beslutas eller inte (prop. 2009/10:165 s. 896 f.).

Det är enligt regeringen inte acceptabelt att den som tillsynen gäller medvetet eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Enligt skollagen är den vars verksamhet står under tillsyn skyldig att lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (26 kap. 7 §). Tillsynsmyndigheten får förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet (26 kap. 8 §). Ett oriktigt uppgiftslämnande som sker medvetet eller av oaktsamhet bör vara ett sådant allvarligt missförhållande som kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras, framför regeringen.

Allvarligt missförhållande ska framgå av föreläggandet

Det finns i nuläget inget krav på att tillsynsmyndigheterna ska ange i ett föreläggande 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 att återkalla ett godkännande eller statliga åtgärder för rättelse kan man ändå sluta sig till att man har bedömt att det fanns ett allvarligt missförhållande 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 ett allvarligt missförhållande kvarstår när det blir aktuellt att pröva frågan om att återkalla ett godkännande eller statliga åtgärder för rättelse.

Regeringen bedömer att det behövs en större tydlighet om den bedömning som görs vid ett föreläggande att åtgärda brister. Enligt regeringens lagförslag ska ett allvarligt missförhållande konstateras vid minst två tillfällen: dels när föreläggandet beslutas, dels när beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse fattas. En skillnad jämfört med den nuvarande grunden för ingripande är att det när det senare beslutet fattas ska kunna vara fråga om ett allvarligt missförhållande som består i andra brister än de som låg till grund för föreläggandet. De föreslagna bestämmelserna gör det även möjligt att det senare beslutet kan fattas på grund av ett allvarligt missförhållande som konstateras efter att ett föreläggande har följts. Situationen kan därmed bli något mindre förutsägbar för både tillsynsmyndigheterna och huvudmännen.

Mot denna bakgrund anför regeringen följande. Ett föreläggande får antas ge huvudmannen en bild av hur allvarligt tillsynsmyndigheten ser på den brist som finns i verksamheten. Ytterligare tydlighet kan uppnås genom att tillsynsmyndigheten anger i föreläggandet om den bedömer att missförhållandet är allvarligt. Om huvudmannen blir medveten om att man bedömer att det finns ett allvarligt missförhållande blir huvudmannen också medveten om att mer ingripande sanktioner kan komma att aktualiseras om bristerna inte åtgärdas. Ett sådant förtydligande får därmed ett signalvärde.

Att det i föreläggandet framgår att bristerna bedöms vara allvarliga underlättar även en senare prövning av tillsynsmyndigheten. Det bör också lättare kunna konstateras om något allvarligt missförhållande har uppstått på nytt inom tvåårsfristen. Det underlättar också för en domstol som ska överpröva beslutet om underinstansen redan har tydliggjort bedömningen att det finns ett allvarligt missförhållande i det tidigare föreläggandet.

Beslutet om ingripande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Regeringen föreslår att beslut om att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som fattas på grund av upprepade allvarliga missförhållanden ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma ska gälla för beslut om verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

Som framkommer ovan föreslås i propositionen att Skolinspektionen vid brister i kommunalt bedriven verksamhet ska kunna besluta om ett verksamhetsförbud som gäller utan tidsbegränsning. Vidare föreslås en ny grund för att återkalla ett godkännande, medgivande eller rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Förslaget innebär att beslut om ingripanden riktade mot enskilda eller kommunala huvudmän kommer att kunna fattas på nya grunder.

När det gäller de nya beslut som kan komma att riktas mot enskilda skolhuvudmän följer en rätt till domstolsprövning av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt regeringen bör besluten – 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 huvudmän bör i fråga om tillgång till domstolsprövning behandlas på samma sätt. Det finns inte något skäl som motiverar en annan ordning, framför regeringen.

Outnyttjade godkännanden bör återkallas

Godkännanden som inte används bör återkallas

Regeringen föreslår att ett av Statens skolinspektion beslutat godkännande av en enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska återkallas om inte verksamheten har startat senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet.

Ett godkännande som kommunen har fattat beslut om av en enskild som huvudman för förskola och fritidshem ska återkallas om verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som godkännandet avser. Skolinspektionen eller en kommun ska också få återkalla ett godkännande om verksamheten i annat fall inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år eller om den enskilde begär det.

I fall som avses ovan och som gäller ett godkännande som Skolinspektionen fattat beslut om får återkallelsen avse den del av verksamheten vid en viss skolenhet som inte har startat eller inte längre bedrivs. Om ett godkännande återkallas på begäran av den enskilde och denne begärt att återkallelsen bara ska avse en del av godkännandet, ska återkallelsen avse den delen. Skolinspektionen respektive kommunen ska få avstå från att återkalla ett godkännande om det finns särskilda skäl för den enskilda huvudmannen att överskrida ovan nämnda tidsgränser.

Regeringen föreslår att beslut om att återkalla ett godkännande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Hur lång tid en huvudman bör kunna avstå från att starta en verksamhet innan godkännandet återkallas

Regeringen anför bl.a. följande skäl för sina förslag. Eftersom det i vissa fall kan uppstå negativa följder för både kommuner och enskilda huvudmän när ett godkännande inte utnyttjas och det är oklart i vilken utsträckning nuvarande regelverk om ingripanden kan användas i dessa situationer, finns det skäl att införa särskilda regler om återkallelse av godkännande när verksamhet inte bedrivs enligt godkännandet.

Utgångspunkten för hur lång tid ett godkännande ska ha varit outnyttjat för att kunna återkallas bör enligt regeringen vara de bestämmelser som finns i skol- och gymnasieförordningarna. Där anges att en verksamhet ska starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, den s.k. tvåårsregeln. En sådan bestämmelse finns inte i dag när det gäller fristående förskolor. Enligt regeringen bör utgångspunkten vara att verksamheten ska ha startats inom två år efter godkännandet även för fristående förskolor. Regeringen anser att prövningen av negativa konsekvenser vid nyetablering av en förskola underlättas om förslaget genomförs. En sådan bestämmelse skulle vidare ge kommunen förbättrade planeringsmöjligheter.

Enligt regeringen bör bestämmelsen för fristående förskolor och de enskilt bedrivna fritidshem som kommuner godkänner och utövar tillsyn över utformas utifrån den tidpunkt som beslutet om godkännande för verksamheten avser. För att det ska bli tydligt vilken tidsgräns som gäller bör det i skolförordningen införas en bestämmelse om att det i beslut om godkännande av huvudman som kommunen beslutar om, ska anges från vilken tidpunkt verksamheten enligt godkännandet får bedrivas.

För verksamhet som lagts ned bör en motsvarande tvåårsregel gälla. Regeringen menar att det borde ge huvudmannen rimliga förutsättningar att hantera exempelvis förändringar i barn- och elevunderlaget eller annat som kan medföra att en verksamhet, helt eller delvis, läggs ned under en viss tid.

När det gäller frågan om ifall ett godkännande helt eller delvis ska återkallas när delar av ett godkännande inte utnyttjas, är det enligt regeringen en lämplig avvägning att bedöma om den kvarstående verksamheten är av sådan omfattning att kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. För förskolan är denna frågeställning inte aktuell. Sammanfattningsvis föreslår regeringen att Skolinspektionen eller kommunen ska kunna återkalla ett godkännande på den grunden att verksamheten inte har startats eller bedrivits under två år (tvåårsregeln).

När det gäller godkännanden som har meddelats före det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft anser regeringen att dessa bör kunna utnyttjas under en övergångsperiod om två år från det att de nya reglerna har trätt i kraft. Om godkännandet därefter fortfarande inte har utnyttjats bör huvudregeln vara att Skolinspektionen eller den kommun som har meddelat beslutet ska återkalla godkännandet (se avsnittet Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser). En sådan reglering får enligt regeringen anses ge tillräckliga förutsättningar för enskilda huvudmän att utnyttja redan meddelade

godkännanden, samtidigt som de nackdelar som utnyttjade godkännanden medför undanröjs.

Avstå från att återkalla ett godkännande om det finns särskilda önskemål

När det gäller förslaget om att Skolinspektionen eller kommunen ska kunna avstå från att återkalla ett godkännande om den enskilda huvudmannen kan visa särskilda skäl till att verksamheten inte har startats eller bedrivits under längre tid än två år anför regeringen bl.a. följande skäl. Det kan finnas situationer då en enskild huvudman har legitima behov att under längre tid än två år inte bedriva hela eller delar av verksamheten, t.ex. vid förändringar i elevunderlaget. Vidare talar likabehandlingsskäl för att enskilda huvudmän ska ha motsvarande möjligheter som kommunala att kunna lägga ned delar av sin verksamhet när det under en längre tid inte finns förutsättningar att bedriva en utbildning. Även i andra fall ska Skolinspektionen kunna avstå från att återkalla icke utnyttjade tillstånd, förutsatt att huvudmannen kan visa på en planerad utveckling av den verksamhet som man har godkännande för även om tidsfristen överstigs.

När det gäller vad som avses med särskilda skäl bör det enligt regeringens bedömning få utvecklas i praxis vad som anses vara sådana särskilda skäl att ett godkännande som inte utnyttjas inte bör återkallas.

Ett godkännande ska återkallas om den enskilde begär det

Enligt gällande rätt finns det ingen möjlighet att återkalla ett godkännande på den enskilda huvudmannens egen begäran. Ett sådant förhållande är enligt regeringens uppfattning inte rimligt. Skolinspektionen, eller en kommun, föreslås därför få återkalla ett godkännande, helt eller delvis, om den enskilde begär det.

Ett beslut om återkallelse ska vara överklagbart

Skolinspektionens eller en kommuns beslut om godkännande av enskild som huvudman får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 och 5 §§ skollagen). Ett beslut om återkallelse av godkännande på den grunden att huvudmannen inte har startat eller av annan anledning inte bedriver verksamhet bör kunna överklagas på samma sätt som andra motsvarande beslut. Följdändringar med anledning av de föreslagna nya bestämmelserna om återkallelse måste därför göras i 28 kap. 2 och 5 §§.

Regeringen instämmer i de synpunkter Lagrådet lämnat om att det inte finns skäl att särskilt undanta möjligheten att överklaga beslut om återkallelse som har fattats på den enskildes egen begäran eftersom det redan framgår av allmänna förvaltningsrättsliga regler. Lagrådet har framfört att ett sådant uttryckligt överklagandeförbud i vissa situationer riskerar att vålla vissa praktiska problem. De aktuella bestämmelserna är därför omformulerade i det avseendet.

Om att återkalla beslut om rätt till bidrag

Regeringen föreslår att ett beslut om att en enskild som bedriver pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska ha rätt till bidrag ska återkallas om verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som beslutet avser eller om verksamheten i annat fall inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år. Kommunen ska kunna avstå från att återkalla ett beslut om rätt till bidrag på sådan grund om det finns särskilda skäl. Ett beslut om bidrag ska även kunna återkallas om den enskilde begär det.

Ett beslut om bidrag ska också få återkallas om den enskilde försätts i konkurs eller om ett beslut om tvångslikvidation har fattats.

Regeringen föreslår att beslut om att återkalla ett beslut om rätt till bidrag ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I sina skäl för förslaget framför regeringen bl.a. följande. Enskilda som bedriver sådan pedagogisk omsorg utanför skolväsendet som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem kan efter ansökan få rätt till bidrag. Ett beslut om rätt till bidrag meddelas av den kommun där verksamheten bedrivs, och beslutet gäller tills vidare (2 kap. 5–7 §§ och 25 kap. 10 § skollagen). Det är rimligt att ett beslut om rätt till bidrag ska kunna återkallas under samma förutsättningar och på samma grunder som föreslagits för att återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet. Det innebär att ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas om verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som beslutet avser eller om verksamheten i annat fall inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år. Kommunen ska dock kunna avstå från att återkalla ett beslut på sådana grunder om det finns särskilda skäl.

Sedan den 1 januari 2019 kan Skolinspektionen eller kommunen återkalla godkännanden av en enskild som huvudman för förskola, skola eller fritidshem om den enskilde inte längre har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, exempelvis om huvudmannen har försatts i konkurs (prop. 2017/18:158, bet. 2017/18:FiU43, rskr. 2017/18:356). Beslutet om återkallelse behöver inte föregås av ett föreläggande. Regleringen omfattar inte beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Regeringen anser därför att det bör införas en bestämmelse om att ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg ska kunna återkallas utan ett föreläggande om att huvudmannen eller den som är berättigad till bidrag försätts i konkurs eller tvångslikvidation.

Den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 14 a § gör det möjligt för kommunen att i vissa fall avstå från att återkalla en rätt till bidrag, exempelvis om en verksamhet skulle behöva drivas vidare under ett konkursförfarande. Beslut om att återkalla ett beslut om rätt till ett sådant bidrag föreslås även kunna meddelas om den enskilde begär det.

Ett beslut om återkallelse ska kunna överklagas

Kommunens beslut om att en enskild har rätt till bidrag för pedagogisk omsorg får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 §). Det är därför enligt regeringen rimligt att även ett beslut om att återkalla ett beslut om rätt till bidrag på den grunden att huvudmannen inte har startat eller annars inte bedriver verksamhet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller när kommunen har fattat beslut om att återkalla ett beslut om rätt till bidrag på den grunden att den enskilde har försatts i konkurs eller ett beslut har fattats om tvångslikvidation av företaget. Följdändringar med anledning av de föreslagna nya bestämmelserna om återkallelse görs därför i 28 kap. 5 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla vid prövning i domstol av beslut meddelade före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna tillämpas inte i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, som har meddelats före ikraftträdandet. Skolinspektionen eller den kommun som har meddelat ett sådant godkännande eller beslut om rätt till bidrag ska i stället återkalla godkännandet eller beslutet, om utbildningen eller verksamheten inte har startat senast två år efter det att lagen har trätt i kraft eller utbildningen eller verksamheten i annat fall inte har bedrivits under denna period. Detsamma gäller om huvudmannen startat eller återupptagit verksamheten efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna men därefter gjort ett uppehåll och inte bedrivit verksamheten under en sammanhängande tid av två år. Om det endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som omfattas av ett godkännande och som inte har startat eller inte längre bedrivs, får återkallelsen av godkännandet avse denna del av utbildningen. Om det finns särskilda skäl får Skolinspektionen eller den kommun som har meddelat ett godkännande eller ett beslut om bidrag avstå från att återkalla godkännandet eller beslutet. Ett beslut om återkallelse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt regeringen bör vid prövning i domstol av ett överklagat beslut om ingripande 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.

När det gäller bestämmelserna om att återkalla ett godkännande som huvudman eller ett beslut om bidrag anser regeringen att det finns behov av övergångsbestämmelser. Regeringen anser att en enskild som har fått ett godkännande som huvudman före ikraftträdandet men som inte startat någon verksamhet eller inte bedrivit någon verksamhet under den senaste tiden bör kunna få samma möjligheter att anpassa sig till de nya bestämmelserna som om ett godkännande hade beviljats efter ikraftträdandet. Regeringen föreslår

därför att ett beslut om att godkänna en enskild som huvudman som har meddelats innan lagen trädde i kraft får återkallas först om utbildningen inte har startat inom två år eller i annat fall inte har bedrivits under en tid av två år efter ikraftträdandet. Regeringen anser vidare att ett godkännande eller rätt till bidrag ska återkallas om huvudmannen startat eller återupptagit verksamheten efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna men därefter gjort ett uppehåll och inte bedrivit verksamheten under en sammanhängande tid av två år. Beslutet bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som andra motsvarande beslut.

Utskottets ställningstagande

I propositionen lämnar regeringen ett antal förslag till ändringar i skollagen som syftar till att göra tillsynen mer effektiv och möjligheterna till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän så lika som möjligt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Utskottet välkomnar propositionen och ställer sig bakom lagförslagen.

Regeringen har föreslagit att det ska införas en möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor om huvudmannen inte har följt ett föreläggande att vidta åtgärder för att avhjälpa brister och missförhållandet är allvarligt. Även verksamheter inom förskolan och annan pedagogisk verksamhet omfattas av förslaget. Med dagens regelverk kan Skolinspektionen inte besluta att stänga en kommunal verksamhet annat än tillfälligt. Utskottet instämmer i att regelverket för de sanktioner som kan beslutas vid allvarliga missförhållanden i verksamheter med kommunal respektive enskild huvudman bör jämföras i enlighet med principen om lika villkor för huvudmän. Eftersom kommunerna har det övergripande ansvaret för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd bör det även i fortsättningen finnas vissa bestämmelser som är specifika för skolor med en offentlig huvudman. Det är också viktigt att den utbildning som kommunerna tillhandahåller är av hög kvalitet och att eleverna får den utbildning de har rätt till. Enligt utskottet finns det därför behov av att ge tillsynsmyndigheten ytterligare befogenheter i fall där en kommun missköter sitt uppdrag. Mot denna bakgrund ställer sig utskottet bakom förslaget om att införa en möjlighet till verksamhetsförbud för kommunala skolor.

Utskottet instämmer även i att ett beslut om verksamhetsförbud inte bör vara oåterkalleligt. Med hänsyn till det ansvar en kommun har för skolväsendet är det alltför ingripande att låta verksamheten stängas för gott. Det är därför rimligt att kommuner och regioner ska kunna begära att verksamhetsförbudet upphävs, förutsatt att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar. Utskottet tillstyrker även regeringens förslag om att Skolinspektionen ska kunna besluta om tillfälligt verksamhetsförbud om ett verksamhetsförbud är sannolikt.

Regeringen lämnar i propositionen även förslag om att tillsynsmyndigheten ska ange i ett föreläggande om den bedömer att de brister som påtalas mot en

offentlig eller enskild huvudman utgör ett allvarligt missförhållande. Liksom regeringen anser utskottet att det behövs en större tydlighet i den bedömning som görs vid ett föreläggande. Att tillsynsmyndigheten i ett föreläggande anger om missförhållandet bedöms vara allvarligt, bör även medföra att huvudmannen blir medveten om att mer ingripande sanktioner kan aktualiseras om bristerna inte åtgärdas.

Vidare instämmer utskottet i att dagens regelverk är otillräckligt och inte uppfyller det behov som finns att snabbt kunna ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar. Möjligheten att ingripa i verksamheter där nya missförhållanden visar sig bör förstärkas. Utskottet är därför positivt till förslaget om att tillsynsmyndigheten inom två år från beslutet om föreläggande ska kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i en verksamhet och där huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Regeringens förslag kan fungera som incitament för huvudmän som varit föremål för tidigare ingripanden att förbättra sitt arbete med att identifiera och åtgärda brister i tid, anser utskottet.

Som regeringen påpekar kan negativa följder uppstå för både kommunala och enskilda huvudmän när ett godkännande inte utnyttjas. Utskottet instämmer därför i regeringens bedömning att det finns goda skäl att även införa särskilda regler om återkallelse av godkännande av enskild huvudman eller av ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg när en huvudman inte bedriver verksamhet i enlighet med godkännandet.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag i propositionen om ändring i skollagen.

Utskottet övergår nu till att under särskilda rubriker behandla de motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till lagförslagen.

Verksamhetsförbud

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden dels om möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman, dels om tillfälligt verksamhetsförbud, dels om att ett verksamhetsförbud ska följa den enskilda individen.

Jämför reservation 1 (V), 2 (M) och 3 (M, SD).

Motionerna

Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman

I kommittémotion 2021/22:4310 av Daniel Riazat m.fl. (V) föreslås ett tillkännagivande om att Skolinspektionen inte bör ges utökade möjligheter att stänga skolor med offentlig huvudman, såsom föreslås i propositionen. Motionärerna föreslår bl.a. att kommunala skolor vid allvarliga missförhållanden i stället bör kunna läggas under statlig tvångsförvaltning i sex månader.

Tillfälligt verksamhetsförbud

I kommittémotion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 2 föreslår motionärerna ett tillkännagivande om skärpning av reglerna för tillfälligt verksamhetsförbud. Motionärernas förslag innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten ska få besluta om tillfälligt verksamhetsförbud om beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till risk för barnens och elevernas hälsa, och det får gälla i högst tolv månader. Ändringarna syftar enligt motionärerna till att ge Skolinspektionen möjlighet att besluta om tillfälliga verksamhetsförbud oftare och under längre tid.

Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde

I kommittémotion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4 lämnas ett tillkännagivande med förslag om att ett verksamhetsförbud ska följa den enskilda individen som huvudman, rektor eller styrelseledamot. Enligt förslaget bör lagen skärpas så att en huvudman som tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats inte ska kunna ansöka om ett nytt tillstånd om det tidigare godkännandet har återkallats på grund av att verksamheten bedrivits olagligen, om ansvarig myndighet funnit allvarliga brister i verksamheten eller om huvudmannen bedömts olämplig i enlighet med reglerna för ägar- och ledningsprövning.

I kommittémotion 2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att ett verksamhetsförbud ska följa den individ som fått verksamhetsförbudet i egenskap av rektor, huvudman eller styrelseledamot i en kommunal, regional eller enskild verksamhet. Syftet är att

förhindra att vederbörande återigen ges tillstånd att driva, öppna eller ta över en annan skolverksamhet.

Propositionen

Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman

Den mest ingripande sanktionen som Skolinspektionen i dag kan ta till i de fall det finns allvarliga missförhållanden i en verksamhet med kommunal huvudman är statliga åtgärder för rättelse (26 kap. 17 §). Skolinspektionen kan därmed inte med dagens regelverk besluta att stänga en kommunal verksamhet annat än tillfälligt (26 kap. 18 §). Ytterligare en skillnad mellan regleringen för enskilda och kommunala huvudmän är att förutsättningarna för statliga åtgärder för rättelse och återkallelse av ett godkännande skiljer sig åt. Båda typerna av ingripande kan beslutas om ett föreläggande inte har följts. Som framkommer ovan är det även möjligt att återkalla ett godkännande när en enskild huvudman har rättat sig efter föreläggandet och det befaras att sådana missförhållanden som utgör grund för sanktionen kommer att uppstå på nytt (26 kap. 15 §).

Regeringen föreslår i propositionen att Skolinspektionen – vid sidan om möjligheten att besluta om statliga åtgärder för rättelse – ska få besluta om verksamhetsförbud för skolor med kommunal eller regional huvudman om ett föreläggande att vidta åtgärder för att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Förslaget innebär att även kommunala verksamheter med stora brister kommer att kunna stängas och inte få öppnas igen förrän bristerna är åtgärdade. I praktiken blir resultatet av ett förbud att den verksamhet som omfattas av beslutet stängs, på samma sätt som vid återkallelse av ett godkännande som avser en verksamhet som drivs av en enskild huvudman.

I propositionen framför regeringen att de grundläggande skillnader som finns mellan kommunala och enskilda huvudmän gör att verksamhetsförbud för kommunala huvudmän endast bör tillämpas när det är adekvat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare anges att de två ingripandeformerna verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse inte bör vara rangordnade i förhållande till varandra. Om exempelvis de brister som finns på en skolenhet bedöms gå att åtgärda inom en begränsad tidsperiod kan det vara motiverat att i första hand tillämpa statliga åtgärder för rättelse. Om det däremot handlar om brister som är svåra att rätta till skulle det både utifrån ett elevperspektiv och ur ett samhällskostnadsperspektiv kunna vara mer lämpligt att stänga skolan tills vidare. Eftersom proportionalitetsprincipen alltid ska tillämpas framstår det som mest ändamålsenligt om bestämmelserna inte utformas som en rangordning mellan alternativen, menar regeringen.

För att det ska bli aktuellt för Skolinspektionen att besluta om de skarpaste sanktionerna – verksamhetsförbud respektive statliga åtgärder för rättelse – ska det vara fråga om verksamheter där huvudmannen inte följt ett föreläggande att vidta åtgärder och det finns allvarliga missförhållanden. Genom att det är Skolinspektionens ansvar att i varje enskilt fall avgöra vilken

som är den mest lämpliga, nödvändiga och proportionerliga sanktionen kan tillsynsmyndigheten ta erforderlig hänsyn till alla de förhållanden som en nedläggning kan leda till, och välja den åtgärd som är den minst ingripande av de alternativ som finns för att åtgärda bristerna. Regeringen bedömer att förslaget möjliggör för Skolinspektionen att ta hänsyn till alla relevanta omständigheter och konsekvenser inför ett beslut och välja den av sanktionerna som i det enskilda fallet är minst ingripande för att syftet med åtgärden ska uppnås. Regeringen framför att ett skäl till att statliga åtgärder för rättelse kan vara en lämpligare åtgärd än en nedläggning, är att ett verksamhetsförbud skulle kunna leda till att de barn och elever som påverkas får en orimligt lång resväg eller att den berörda huvudmannen har verksamhet vid ett relativt litet antal enheter och därför har svårt att kunna erbjuda plats vid en annan enhet. Regeringen framhåller att förslaget om möjlighet till verksamhetsförbud avser verksamhet som drivs av kommuner och regioner och som står under Skolinspektionens tillsyn. Även verksamheter inom förskolan och annan pedagogisk verksamhet omfattas.

Tillfälligt verksamhetsförbud

Enligt 26 kap. 18 § kan Skolinspektionen förbjuda en huvudman att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 26 kap. 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning. Beslut gäller omedelbart och får gälla i högst sex månader.

Regeringen föreslår i propositionen en ändring i 26 kap. 18 § skollagen med innebörden att möjligheten till beslut om tillfälligt förbud att bedriva verksamhet även ska avse de fall då det är sannolikt att en huvudman kommer att förbjudas att driva verksamheten vidare (ett beslut om ingripande enligt 26 kap. 15, 16 a eller 16 b §§).

De särskilda förutsättningarna för det tillfälliga förbudet – dvs. att det beslut som är sannolikt inte kan avvaktas med hänsyn till allvarig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller att det finns någon annan särskild anledning – ändras inte och gäller därmed på samma sätt för samtliga fall. Enligt regeringen är det rimligt att Skolinspektionens möjlighet att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud även ska omfatta situationer där det är sannolikt att en huvudman kommer att förbjudas att driva verksamheten vidare. I skollagens förarbete anges att det kan handla om fall där inomhusklimatet är hälsoovådligt, där byggnaden är farlig att vistas i eller den psykosociala miljön bedöms som hälsofarlig. Vidare anges att ett verksamhetsförbud kan vara motiverat på grund av andra exceptionella omständigheter, exempelvis om utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund, om en skolmiljö i hög grad präglas av kränkningar av elever eller personal eller om

huvudmannen vid upprepade tillfällen och under lång tid försvårat tillsynen (prop. 2009/10:165 s. 555).

Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde

Enligt gällande rätt finns det inte något som hindrar att en enskild som har fått ett godkännande återkallat ansöker om ett nytt godkännande för att driva en verksamhet. Det finns inte heller några särskilda regler om att återfå ett tidigare återkallat godkännande, utan en ansökan från en enskild aktör som vill återuppta driften av en verksamhet prövas enligt samma ordning som en förstagångsansökan. 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 det kan påverka en lämplighetsbedömning om företrädarna för ansökan tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamheten har bedrivits olagligen eller om det vid tillsynen funnits allvarliga brister i verksamheten (prop. 2017/18:158 s. 50).

Utskottets ställningstagande

Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman

Som framkommer ovan har utskottet ställt sig bakom regeringens förslag om att införa en möjlighet att besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor som vid allvarliga missförhållanden inte har vidtagit åtgärder för att avhjälpa brister. I praktiken blir resultatet av ett sådant förbud att den skola som omfattas av beslutet stängs, på samma sätt som vid återkallelse av ett godkännande för skolor som drivs av enskilda huvudmän.

Utskottet vill här särskilt framhålla att regelverket för vilka sanktioner som kan beslutas vid allvarliga missförhållanden i enlighet med principen om lika villkor bör vara så lika som möjligt för olika typer av huvudmän. Det är av stor vikt att den utbildning som kommunerna tillhandahåller är av hög kvalitet och att eleverna får den utbildning de har rätt till. Mot denna bakgrund anser utskottet att det finns behov av att ge Skolinspektionen ytterligare verktyg för att komma till rätta med missförhållanden som kan uppstå i kommunala skolor.

Som framgår ovan medför förslaget att det för offentliga huvudmän kommer att finnas två ingripandeformer i det översta steget i sanktionstrappan – verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse – och att dessa inte kommer att vara rangordnade i förhållande till varandra. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att förslaget möjliggör för Skolinspektionen att i varje enskilt fall ta hänsyn till alla relevanta omständigheter och konsekvenser och välja den av sanktionerna som i det enskilda fallet är minst ingripande för att syftet med åtgärden ska uppnås. Utskottet vill påminna om att statliga åtgärder för rättelse därmed kan komma att vara en lämpligare åtgärd än en nedläggning. Utskottet noterar att regeringen i propositionen som exempel

anger att ett verksamhetsförbud i vissa fall kan leda till att barn och elever får en orimligt lång resväg eller att den berörda huvudmannen endast har verksamhet vid ett litet antal enheter och därför har svårt att erbjuda eleverna plats vid en annan enhet.

Utskottet anser att regeringens förslag och bedömningar är väl avvägda och avstyrker därmed motion 2021/22:4310 (V).

Tillfälligt verksamhetsförbud

När det gäller regeringens förslag om tillfälligt förbud att bedriva verksamhet görs ändringar som medför att möjligheten till tillfälligt verksamhetsförbud även omfattar beslut om ingripande enligt skollagens 26 kap. 15, 16 a och 16 b §§. Det görs däremot inga ändringar i de särskilda förutsättningarna för det tillfälliga förbudet, bl.a. att ett sannolikt beslut om verksamhetsförbud inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet och att beslutet får gälla i högst sex månader. Ett verksamhetsförbud kan exempelvis även i fortsättningen vara motiverat om utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund eller om huvudmannen under en längre tid försvårat tillsynen.

Utskottet anser att regeringens bedömningar är väl avvägda. Därmed avstyrker utskottet motion 2021/22:4317 (M) yrkande 2.

Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde

Utskottet noterar att det av förarbetena till bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning (prop. 2017/18:158) framkommer att en lämplighetsbedömning vid en ansökan om godkännande som huvudman kan påverka beslutet om den sökande tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamheten har bedrivits olagligen eller om det vid tillsynen funnits allvarliga brister i verksamheten. Med anledning av förslag om att ett beslut om verksamhetsförbud eller återkallelse av godkännande ska relateras till den individ som varit verksam som rektor, huvudman eller styrelseledamot anser utskottet att den nuvarande regleringen är tillräcklig och ändamålsenlig.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2021/22:4299 (SD) yrkande 1 och 2021/22:4317 (M) yrkande 4.

Möjligheten att inhibera Skolinspektionens beslut

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att skärpa lagstiftningen när det gäller domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut.

Jämför reservation 4 (S, C, V, MP).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om att skärpa lagstiftningen när det gäller domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut. Motionärerna framför att domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut inte tillräckligt beaktar konsekvenserna för eleverna eller risken för att offentliga medel förskingras. För att nya regler för Skolinspektionen ska få verklig effekt måste de därför kompletteras med strängare lagstiftning när det gäller domstolens möjligheter att inhibera besluten, menar motionärerna.

Propositionen

Den föreslagna paragrafen i 26 kap. 16 c § skollagen reglerar möjligheten att besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla omedelbart. Enligt bestämmelsen får Skolinspektionen besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. De förbud som avses är de som kan meddelas enligt 16 a och 16 b §§.

Ett överklagbart beslut får enligt allmänna regler laga kraft när tiden för att överklaga beslutet har gått ut utan att det har överklagats. Ett beslut enligt paragrafen får till följd att den verksamhet förbudet avser måste stängas omedelbart även om beslutet överklagas. Huvudmannen kan begära inhibition i samband med överklagandet. Domstolen ska då ta ställning till om beslutet ska gälla i väntan på domstolens slutliga prövning eller inte.

Utskottets ställningstagande

Domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut beaktar i dag inte tillräckligt konsekvenserna för eleverna i verksamheter där det råder grava missförhållanden. Inte heller beaktas risken för att offentliga medel förskingras då en verksamhet fått indraget tillstånd på dessa grunder. För att nya regler för Skolinspektionen ska få verklig effekt måste dessa kompletteras med skärpt lagstiftning när det gäller domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut.

Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i skollagen som syftar till att domstolen, när den tar ställning till en begäran om inhibition, särskilt ska beakta risken

för att barn och elever far illa, risken för fortsatt ekonomisk misskötsel eller risken för att offentliga medel inte går till den utbildningsverksamhet som beslutet om godkännande avser.

Utskottet tillstyrker därmed motion 2021/22:4317 (M) yrkande 3.

Beredskapsplatser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att låta fristående huvudmän bistå med beredskapsplatser.

Jämför reservation 5 (M, C, L).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4295 av Fredrik Malm m.fl. (L) föreslår motionärerna ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som gör det möjligt för kommuner att låta fristående huvudmän bistå med beredskapsplatser. Genom att även involvera fristående huvudmän kan förutsättningarna för att upprätthålla beredskapsansvaret stärkas, och samtliga elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd och skolplikten fullgörs, framför motionärerna.

Propositionen

Som framkommer ovan anser regeringen att det bör införas en ordning med möjlighet till beslut om verksamhetsförbud för kommunala skolor så att enskilda och offentliga huvudmän ska kunna behandlas så lika som möjligt. Förslaget innebär bl.a. att det för kommunala huvudmän kommer att finnas två alternativ för tillsynsmyndigheten som avser det översta steget i sanktions-trappan – statliga åtgärder för rättelse och verksamhetsförbud. Regeringens förslag innebär däremot inte att Skolinspektionen ska kunna ta ifrån en kommun den generella rätten att anordna grundskola eller förskoleklass eller att erbjuda andra skolformer.

Ovan redogörs för regeringens avvägningar när det gäller valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse. Där framgår bl.a. att proportionalitetsprincipen alltid ska tillämpas vid valet mellan verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse samt att det inte är regeringens avsikt att statliga åtgärder för rättelse ska ha prövats först innan det kan bli aktuellt med verksamhetsförbud. Inte heller bör de två ingripandeformerna vara rangordnade i förhållande till varandra. Vilken av de två åtgärderna som har mest ingripande konsekvenser måste bedömas i det enskilda fallet. Regeringen framför motsvarande resonemang när det gäller avvägningar mellan olika intressen, inte minst med beaktande av den kommunala självstyrelsen. Det är Skolinspektionens ansvar att i varje enskilt fall ta hänsyn till alla relevanta

omständigheter och konsekvenser inför ett beslut och välja den av sanktionerna som i det enskilda fallet är minst ingripande för att syftet med åtgärden ska uppnås. Regeringen har även framfört att ett skäl till att statliga åtgärder för rättelse kan vara en lämpligare åtgärd än en nedläggning, är att ett verksamhetsförbud skulle kunna leda till att de barn och elever som påverkas får en orimligt lång resväg eller att den berörda huvudmannen har verksamhet vid ett relativt litet antal enheter och därför har svårt att kunna erbjuda plats vid en annan enhet.

Utskottets ställningstagande

Ett ingripande som innebär att en skola tvingas stänga medför stora konsekvenser för såväl den aktuella skolhuvudmannen som skolans elever. Ett sådant ingripande har dock även stora konsekvenser för kommunerna, som har ansvar för att tillgodose elevernas rätt till skolgång. Utskottet vill påminna om att regeringens förslag inte innebär att Skolinspektionen ska kunna ta ifrån en kommun den generella rätten att anordna utbildning samt att tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall ska välja den åtgärd som är mest lämplig och minst ingripande för att syftet med åtgärden ska uppnås. Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte är aktuellt att föreslå ändringar som syftar till att ta ifrån kommunerna det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Utskottet avstyrker därmed motion 2021/22:4295 (L).

Förtydligande av begreppet allvarligt missförhållande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att förtydliga vad som kan vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande.

Jämför reservation 6 (M, SD, KD).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förtydligande av vad som kan vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande och vad som inte kan vara det. Bakgrunden är propositionens förslag om att det ska anges i ett föreläggande om de brister som uppmärksammas utgör ett allvarligt missförhållande. Enligt motionärerna framgår det inte tillräckligt tydligt av lagförslaget eller av förarbetena vad som avses.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet. Regeringen framför att det enligt nuvarande ordning krävs att ett föreläggande inte följts och att det finns ett missförhållande som är allvarligt för att ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag för en enskild huvudman ska kunna återkallas. Skolinspektionens praxis visar att det ofta är brister inom flera bedömningsområden som ligger till grund för slutsatsen att det finns ett allvarligt missförhållande. Som exempel på samtidigt förekommande brister nämns bl.a. brister inom undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betyg-sättning och systematiskt kvalitetsarbete. Enligt nuvarande ordning görs således en samlad bedömning av om de brister som har konstaterats samman-tagat utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. om bristerna på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten.

Regeringen hänvisar även till att det i propositionen Samling för skolan (prop. 2017/18:182 s. 46) bedömdes att en närmare redogörelse för innebörden av allvarligt missförhållande inte var nödvändig med hänvisning till att viss praxis hunnit utarbetas och att en bedömning av om det finns missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Regeringen anger att den inte har någon annan uppfattning nu och att det varken är lämpligt eller möjligt att i lagen ange en definition av allvarliga missförhållanden.

Utskottets ställningstagande

När det gäller ett motionsyrkande med förslag om ett förtydligande av vad som kan vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande vill utskottet anföra följande. Som anges i propositionen förutsätter varje enskilt fall en samlad bedömning av om det finns missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten och som kan leda till att ett beslut om godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas. Därutöver har Skolinspektionens beslut överklagats i flera fall, och det finns därmed utvecklad praxis på området. Mot denna bakgrund har regeringen både i den nu aktuella propositionen och i propositionen Samling för skolan (2027/18:182) gjort bedömningen att en närmare redogörelse för innebörden av allvarligt missförhållande inte är nödvändig. Utskottet instämmer i denna bedömning och att det inte är lämpligt eller möjligt att i lagen ange en definition av vad som avses med allvarliga missförhållanden.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2021/22:4285 (KD) yrkande 1.

Förtydligande av särskilda skäl när det gäller den s.k. tvåårsregeln

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att de särskilda skälen för att återkalla ett godkännande när det gäller den s.k. tvåårsregeln bör förtydligas.

Jämför reservation 7 (S, V, KD, MP).

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 5 föreslås ett tillkännagivande om ett förtydligande av tvåårsregeln. Motionärerna föreslår att Skolinspektionen respektive kommunen kunna avstå från att återkalla ett godkännande om det finns särskilda skäl att överskrida tidsgränsen som den enskilda huvudmannen inte kan rå över, och att ett sådant överskridande får omfatta högst tre år från ett beslut om godkännande.

Även i kommittémotion 2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att tvåårsregeln, och möjligheten till undantag från denna, behöver förtydligas. Rätten till undantag från tvåårsregeln ska rent generellt ges vid omständigheter som skolan inte kan råda över och särskild hänsyn ska tas för att bevara skolor i glesbygd, föreslår motionärerna.

I kommittémotion 2021/22:4316 av Fredrik Christensson m.fl. (C) föreslår motionärerna att särskilda skäl för återkallelse av ett godkännande när det gäller tvåårsregeln bör tydliggöras ytterligare. De särskilda skälen för när myndigheten ska avstå från att återkalla hela eller delar av tillstånd som inte använts bör enligt motionärerna förtydligas för att skapa mer tydlighet i lagen. Exempelvis bör skäl som särskild händelse beaktas när ett tillstånd återkallas, något som ligger utanför enskilda huvudmäns kontroll men som påverkar en nyetablering av en verksamhet.

Propositionen

I skol- och gymnasieförordningarna finns bestämmelser om att en verksamhet ska starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, den s.k. tvåårsregeln (2 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen [2010:2039]). Det finns däremot inte någon bestämmelse om vad som gäller om verksamheten inte startar eller om vad som gäller när en huvudman helt eller delvis, för viss tid eller slutgiltigt, väljer att lägga ned verksamhet efter att den en gång startat. Enligt gällande rätt är ett första villkor för att Skolinspektionen eller en kommun ska få återkalla ett godkännande att huvudmannen inte har följt ett föreläggande (26 kap. 13 § första stycket skollagen). I propositionen framgår att ett sådant föreläggande i

detta sammanhang skulle innebära att huvudmannen föreläggs att starta verksamheten. Ett andra villkor för att återkalla ett godkännande är att missförhållandet måste vara allvarligt.

Regeringen föreslår i propositionen att ett godkännande ska kunna återkallas om verksamheten inte har startats eller bedrivits under två år. I sina skäl anger regeringen bl.a. följande. Det finns skäl att införa särskilda regler om återkallelse av godkännande när en verksamhet inte bedrivs enligt godkännandet. När det gäller frågan om under hur lång tid som ett godkännande ska ha varit utnyttjat för att kunna återkallas, anser regeringen att utgångspunkten bör vara de bestämmelser som finns i skol- och gymnasieförordningarna där det anges att en verksamhet ska starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, den s.k. tvåårsregeln. En sådan bestämmelse finns inte i dag när det gäller fristående förskolor, och utgångspunkten bör därför enligt regeringen vara att också sådana förskolor omfattas.

Vidare anför regeringen att det kan finnas vissa situationer då en enskild huvudman har legitima behov att under längre tid än två år inte bedriva hela eller delar av verksamheten, t.ex. vid långsiktiga förändringar i elevunderlaget. Regeringen föreslår därför att Skolinspektionen eller kommunen ska kunna avstå från att återkalla ett godkännande om den enskilda huvudmannen kan visa särskilda skäl till att verksamheten inte har startats eller bedrivits under längre tid än två år.

Enligt regeringens bedömning bör det få utvecklas i praxis vad som anses vara sådana särskilda skäl att ett godkännande som inte utnyttjas inte bör återkallas.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har föreslagit att Skolinspektionen eller kommunen ska kunna avstå från att återkalla ett godkännande om den enskilda huvudmannen kan visa särskilda skäl till att verksamheten inte har startats eller bedrivits under längre tid än två år. Regeringens bedömning är att det ska få utvecklas i praxis vad som anses vara sådana särskilda skäl att ett godkännande som inte utnyttjas inte bör återkallas.

Utskottet anser att delar av detta förslag behöver förtydligas. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett förtydligande av vad som avses med särskilda skäl. Det är enligt utskottets mening viktigt att de särskilda skälen för när Skolinspektionen eller kommunen ska avstå från att återkalla hela eller delar av ett tillstånd som inte använts tydliggörs.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet motion 2021/22:4316 (C) och 2021/22:4317 (M) yrkande 5 och tillstyrker delvis motion 2021/22:2499 (SD) yrkande 2.

Skolinspektionens tillsyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att Skolinspektionen bör få ett stärkt uppdrag att göra fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner. Riksdagen avslår även ett motionsyrkande om förbättringsorienterad återkoppling.

Jämför reservation 8 (S, C, V, MP) och 9 (M, SD, KD).

Motionerna

Effektivare tillsyn

I kommittémotion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om behovet av ett stärkt uppdrag för Skolinspektionen genom fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner för att åstadkomma en effektivare tillsyn. Enligt motionärerna bör skriftlig återrapporering från huvudmän som fått anmärkning på sin verksamhet användas i mycket restriktiv omfattning. Skolinspektionen behöver få ett stärkt uppdrag för att göra ytterligare oanmälda besök i skolverksamheter för att kontrollera att skolhuvudmannen gjort rättelse. Med fler fysiska återbesök för att kontrollera att påtalade brister faktiskt är åtgärdade finns det större chanser att eleverna inte drabbas av återkommande kvalitetsbrister, anför motionärerna.

I kommittémotion 2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3 föreslår motionärerna ett stärkt uppdrag för Skolinspektionen som syftar till att bättre följa upp de åtgärder som en skola ska vidta efter ett beslut med förelägganden om brister. Motionärerna anför vidare att regeringens förslag för ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister måste kombineras med en kraftig satsning på oanmälda besök i de verksamheter där problemen kan antas vara störst.

I kommittémotion 2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om behovet av att utvidga Skolinspektionens uppdrag till att utföra fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner för att åstadkomma en effektivare tillsyn. Bristen på uppföljning av tidigare inspektioner riskerar att underminera tyngden i Skolinspektionens granskningar och förtroendet för svensk skola, menar motionärerna.

Förbättringsorienterad återkoppling

I kommittémotion 2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 lämnar motionärerna ett tillkännagivande med förslag om att vidga Skolinspektionens uppdrag till att också ge förbättringsorienterad återkoppling som stöder skolorna i arbetet med att åtgärda missförhållanden, brister och kvalitetsproblem. Motionärerna framför att ett sådant uppdrag skulle gynna

kvalitetsutvecklingen inom svensk skola och möjliggöra en effektivare tillsyn. Tillsynen ska vara ändamålsenlig och fokusera på väsentligheter, dvs. kunskapsutvecklingen och skolornas arbete för att erbjuda bra undervisning, menar motionärerna.

Gällande rätt

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om tillsyn över utbildning och annan pedagogisk verksamhet. Skolinspektionen utövar den statliga tillsynen över skollagsreglerad verksamhet, såväl offentligt som enskilt bedriven, om inte tillsynen är en särskild uppgift för någon annan tillsynsmyndighet (3 §). Kommuner har tillsyn över sådan verksamhet med enskild huvudman som kommuner beslutar om godkännande för: fristående förskolor, vissa fritidshem med enskild huvudman och annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman (4 §). Skolinspektionen utövar i sin tur tillsyn över kommunernas tillsyn (3 §).

En tillsynsmyndighet – Skolinspektionen eller en kommun inom sitt respektive tillsynsområde – har rätt att på plats granska verksamhet som står under dess tillsyn. Det innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten i den omfattning det behövs för tillsynen ska ges tillträde till byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten (6 §). Vidare är den huvudman vars verksamhet står under tillsyn skyldig att på myndighetens begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen (7 §). Vidare ska tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning (9 §).

Propositionen

Enligt 26 kap 9 § skollagen ska tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning.

Av förarbetet till skollagen framgår följande. Eftersom tillsynens främsta uppgift är att verka i förebyggande syfte, bör tillsynsmyndigheten normalt kunna ge råd och vägledning med stöd av de regler som styr verksamheten för att ge huvudmannen möjlighet att frivilligt avhjälpa brister. I många fall är orsaken till bristerna otillräcklig kunskap om regelverket, och i sådana fall kan ett beslut om ingripande undvikas. Termerna råd och vägledning bör användas för att betona att det i dessa fall inte handlar om ett formellt ingripande utan ett mer formlost agerande inom ramen för tillsynens förebyggande syfte. Tillsynsmyndigheten måste kunna lämna upplysningar om vilka regler som gäller i ett visst fall och bistå med råd om hur och var man kan finna vägledning för sina överväganden i ett konkret fall. Det är dock inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och uttalar sin åsikt om hur huvudmannen ska handlägga ett konkret ärende (prop. 2009/10:165 s. 545).

Skolverket har enligt sin instruktion i uppdrag att genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan

verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse (1 och 7 §§ förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Regeringens uppfattning är att det behövs både stöd till huvudmännen och tillsyn över dem för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet i hela landet.

Skolinspektionens tillsyn

Tillsyn består av olika former av inspektion, och Skolinspektionen väljer den form av inspektion som bäst motiveras utifrån vilka risker myndigheten ser i huvudmäns och skolors verksamhet samt vilka signaler den får. I Skolinspektionens årsredovisning för 2020 framgår följande om myndighetens tillsynsverksamhet:

- Inom regelbunden tillsyn väljs skolor så att myndigheten alltid är på de skolor där det finns störst risk att elever inte får en utbildning som lever upp till skollagens krav. Genom myndighetens närvaro bidrar myndigheten till att kvaliteten säkerställs i enlighet med skolförfattningarna.
- Genom riktad tillsyn kan myndigheten snabbt reagera på signaler om missförhållanden.
- Utifrån etableringskontroll och tillsyn under första verksamhetsåret följer Skolinspektionen upp att skolor som nyligen fått tillstånd kommer igång som planerat så att de kan driva en verksamhet av god kvalitet.
- Inom tillsyn utifrån individärenden utreds skolsituationen för en enskild elev. Skolinspektionen redovisar här även anmälningar till lärarnas ansvarsnämnd för att yrka att en legitimerad lärare ska meddelas en varning eller att legitimationen ska återkallas.
- Genom den tematiska tillsynen kan myndigheten fokusera på ett speciellt problemområde så att skolorna bättre kan möta elevernas behov.

Skolinspektionens arbete med uppföljning av tillsynsbeslut

I samband med att riksdagens beredning av regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor föreslogs ett tillkännagivande om ett uppdrag till Skolinspektionen att prioritera och utveckla uppföljningsarbetet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (skr. 2018/19:144, bet. 2019/20:UbU3 punkt 2, rskr. 2019/20:40). Efter att avvikelser vid Skolinspektionens tillsyn påtalats ansåg utskottet att uppföljningar måste göras som säkerställer att avvikelserna har åtgärdats. Utskottet ansåg bl.a. också att tillsynen måste följas upp och avslutas enligt likvärdiga principer över hela landet.

I regeringens skrivelse 2019/20:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 framhöll regeringen i fråga om tillkännagivandet att den

genom beslut av Skolinspektionens regleringsbrev för 2020 gett myndigheten i uppdrag att prioritera och utveckla arbetet med att följa upp tillsynsärenden så att myndigheten säkerställer att brister har åtgärdats. Punkten är slutbehandlad. Utskottet delade regeringens bedömning (yttrande 2019/20:UbU5y).

Resurser till Skolinspektionen

I budgetpropositionen för 2021 tillfördes anslaget 1:2 Statens skolinspektion 20 miljoner kronor fr.o.m. 2021 för att kunna öka kapaciteten i inspektionsverksamheten (prop. 2020/21:1 utg.omr. 16, 2020/21:UbU1, rskr. 2020/21:141).

I budgetpropositionen för 2022 föreslogs att Skolinspektionens resurser skulle ökas med 9,2 miljoner kronor 2022 för att kunna öka kapaciteten i inspektionsverksamheten. På förslag av utbildningsutskottet beslutade riksdagen att inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning tillföra anslaget 1:2 Statens skolinspektion ytterligare 50 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag för ett utökat uppdrag att granska alla landets skolor i förhållande till elevernas kunskapsresultat och undervisningens kvalitet (prop. 2021/22:1 utg.omr. 16, 2021/22:UbU1, rskr. 2021/22:108).

Utskottets ställningstagande

Effektivare tillsyn

Bristen på uppföljning av tidigare inspektioner riskerar att underminera tyngden i Skolinspektionens granskningar och förtroendet för svensk skola. Det är därför utskottets mening att Skolinspektionen bör få ett stärkt uppdrag att göra fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner i skolverksamheter för att kontrollera att de skolhuvudmän som tidigare fått ett föreläggande har gjort rättelse och för att åstadkomma en effektivare tillsyn. Med fler fysiska återbesök för att kontrollera att påtalade brister faktiskt är åtgärdade, finns det större chanser att eleverna inte drabbas av återkommande kvalitetsbrister. Detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna.

Utskottet tillstyrker därmed motionerna 2021/22:4285 (KD) yrkande 3, 2021/22:4299 (SD) yrkande 3 och 2021/22:4317 (M) yrkande 1.

Förbättringsorienterad återkoppling

När det gäller förslag om att vidga Skolinspektionens uppdrag till att också ge de granskade skolorna förbättringsorienterad återkoppling vill utskottet framföra följande. Som regeringen har framfört behövs det både stöd till huvudmännen och tillsyn över dem för att säkerställa en likvärdig utbildning. Skolverket har i enlighet med sin instruktion i uppdrag att stödja huvudmännen i deras utbildningsverksamhet och bidra till ökad måluppfyllelse. Detta genomför Skolverket bl.a. genom satsningen Samverkan för bästa skola, där

myndigheten genom riktade insatser ska stärka huvudmännen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Utskottet anser mot denna bakgrund att nu gällande ordning är väl avvägd. Utskottet avstyrker därmed motion 2021/22:4285 (KD) yrkande 2.

Reservationer

1. **Möjligheten att stänga skolor med offentlig huvudman, punkt 2 (V)**

av Daniel Riazat (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4310 av Daniel Riazat m.fl. (V).

Ställningstagande

Vänsterpartiet vill skapa en jämlik och sammanhållen skola. Jag välkomnar därför delar av regeringens förslag i propositionen. Alltför länge har den svenska skolmarknaden bidragit till att urholka det svenska skolväsendet och lett till mindre likvärdighet och jämlikhet. Marknadssystemet har havererat, inte bara genom sämre kvalitet i de enskilda verksamheterna, utan det har även bidragit till en omöjlig situation för många kommuner att göra långsiktiga planer för kommunens skolor. Förslagen i propositionen kommer inte att sätta stopp för detta, men frågorna hänger tätt samman.

I propositionen föreslås att kommunala skolor ska kunna stängas på samma sätt som privata skolor kan få sitt tillstånd indraget. I propositionen framgår också att Skolinspektionen under vissa förutsättningar redan får besluta om verksamhetsförbud under sex månader för en kommunal skola. Jag anser att denna reglering inte behöver förändras eller skärpas. Regeringen framhåller även att möjligheten till verksamhetsförbud för kommunala skolor bör införas för att enskilda och offentliga huvudmän ska behandlas så lika som möjligt. Här tar regeringen ingen hänsyn till att de privatägda skolföretagen inte har samma uppdrag och skyldighet som kommunerna att erbjuda samtliga barn skolgång.

Jag instämmer i flera av de synpunkter som framkommer av remissvaren. Jag anser t.ex. att kommunala skolor vid allvarliga missförhållanden i stället för att stängas ska läggas under statlig tvångsförvaltning i sex månader. Vidare anser jag att staten måste ta huvudansvaret för likvärdighet, resurser och kvalitet för att det inte ska krävas hårdare kontroll och tuffare ingripanden för att få huvudmännen att erbjuda eleverna en godtagbar utbildning även i fortsättningen. Jag anser också att en skolinspektion som hela tiden behöver bli mer kraftfull är ett symptom på att något är fel i skolsystemet och att staten har lämnat ifrån sig skolans utbildningsuppdrag till aktörer som staten alltmer

behöver kontrollera och ingripa allt kraftfullare mot. Utöver detta anser jag att möjligheten till verksamhetsförbud saknar elevperspektivet eftersom det innebär att elever rycks upp från sin vardag. I stället för att flytta eleverna borde skolledningen kunna bytas ut, förutsatt att de påtalade bristerna inte avser missförhållanden som är knutna till skolmiljön eller skolbyggnaden. Jag vill även framhålla att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt belysta med tanke på kommunernas ansvar för att tillhandahålla utbildning. Därutöver gör avsaknaden av praxis och konsekvensbedömning av den befintliga lagstiftningen det svårt att avgöra om det finns behov av att ersätta den befintliga regleringen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

2. Tillfälligt verksamhetsförbud, punkt 3 (M)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M) och Marie-Louise Hänel Sandström (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 2.

Ställningstagande

Genom regeringens förslag införs en ny grund för stängning av skolor genom nya möjligheter för tillsynsmyndigheten att utfärda verksamhetsförbud. De nya bestämmelserna kompletterar de nuvarande bestämmelserna om återkallelse av godkännande och om tillfälligt verksamhetsförbud. Enligt reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud kan Skolinspektionen besluta att stänga en friskola omedelbart om det t.ex. finns allvarig risk för elevernas hälsa. Ett sådant beslut får gälla i högst sex månader och innebär att skolan stängs med omedelbar verkan utan att tillståndet har återkallats.

Jämfört med regeringens förslag föreslår vi att det i lagen även ska införas ändringar som ger Skolinspektionen möjlighet att besluta om tillfälliga verksamhetsförbud oftare och under längre tid. Vi har därför lämnat förslag om att det i lagen även ska införas ändringar som innebär att tillsynsmyndigheten får förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare om det är sannolikt att ett beslut om ingripande kommer att fattas och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet. Beslutet bör gälla omedelbart och få gälla högst tolv månader.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

3. Förbud att driva verksamhet ska gälla den enskilde, punkt 4 (M, SD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvis (SD) och Michael Rubbestad (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 och

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4.

Ställningstagande

Vi välkomnar regeringens förslag som syftar till att förenkla möjligheten att stänga en skolverksamhet. Regeringens förslag omfattar såväl kommunala och regionala som enskilda huvudmän. Vi menar däremot att lagen bör skärpas ytterligare så att en person inte ska kunna ansöka om ett nytt tillstånd eller vara verksam i en annan skolverksamhet om ett tidigare godkännande har återkallats på grund av att verksamheten bedrivits olagligen, om ansvarig myndighet funnit allvarliga brister i verksamheten eller om huvudmannen bedömts olämplig i enlighet med reglerna för ägar- och ledningsprövning. Förbudet att driva verksamhet bör därmed följa den individ som varit rektor, huvudman eller styrelseledamot i en sådan verksamhet, för att förhindra att vederbörande återigen ges tillstånd att driva, öppna eller ta över en annan skolverksamhet.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

4. Möjligheten att inhibera Skolinspektionens beslut, punkt 5 (S, C, V, MP)

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Tomas Kronståhl (S) och Annika Hirvonen (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3.

Ställningstagande

Mot bakgrund av att det pågår ett arbete som syftar till att säkerställa att skolor med allvarliga brister inte tillåts bedriva verksamhet, anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom tillkännagivandet om att regeringen ska återkomma med förslag som syftar till att domstolen när den tar ställning till en begäran om inhibition särskilt ska beakta risken för att barn och elever far illa, för fortsatt ekonomisk misskötsel eller för att offentliga medel inte går till den utbildningsverksamhet som beslutet om godkännande avser.

5. Beredskapsplatser, punkt 6 (M, C, L)

av Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Fredrik Christensson (C), Marie-Louise Hänel Sandström (M) och Maria Nilsson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4295 av Fredrik Malm m.fl. (L).

Ställningstagande

Regeringens proposition innehåller ett flertal förslag som syftar till att det ska bli enklare att stänga skolverksamheter som uppvisar stora brister, oavsett om skolorna drivs av en offentlig eller enskild huvudman. Vi välkomnar dessa förslag. Vår bedömning är dock att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga. Vad gäller den föreslagna möjligheten att utfärda verksamhetsförbud mot offentliga huvudmän som gäller tills vidare, vore det önskvärt att regeringen kunde föreslå åtgärder som hanterar den s.k. beredskapsplikten. Kommunerna har ansvar för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs, vilket innebär att om en kommunal skola stängs måste kommunen se till att eleverna kan få plats på en annan kommunal skola. Detta medför att mindre kommuner med färre skolenheter får det betydligt svårare än andra att erbjuda samtliga elever plats.

Vi anser att regeringen bör återkomma med förslag om hur kommunernas beredskapsansvar kan underlättas, exempelvis genom att göra det möjligt för fristående huvudmän att åta sig eller åläggas ett sådant beredskapsansvar. Genom att även involvera fristående huvudmän, vars skolor finansieras av kommunerna, kan förutsättningarna för att upprätthålla beredskapsansvaret stärkas.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

6. Förtydligande av begreppet allvarligt missförhållande, punkt 7 (M, SD, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvisst (SD), Michael Rubbestad (SD) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1.

Ställningstagande

Regeringens föreslår i propositionen att det ska anges i ett föreläggande om de brister som uppmärksammas utgör ett allvarligt missförhållande. Vi anser att propositionen som den nu är utformad inte ger tillräcklig vägledning för vad som kan vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande och att detta bör tydliggöras. Det framgår inte tillräckligt tydligt av lagförslaget och inte heller av förarbetena. Vi har förståelse för att en uttömmande lista i lagtexten om vad som är att betrakta som allvarligt missförhållande inte är önskvärt, men vi anser samtidigt att propositionen bättre bör beskriva vad som skulle kunna vara och inte kunna vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande. I denna del behöver regeringen återkomma till riksdagen med ett förtydligande av lagstiftningen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

7. Förtydligande av särskilda skäl när det gäller den s.k. tvåårsregeln, punkt 8 (S, V, KD, MP)

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Tomas Kronståhl (S), Annika Hirvonen (MP) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna
2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2,
2021/22:4316 av Fredrik Christensson m.fl. (C) och
2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 5.

Ställningstagande

Mot bakgrund av att det pågår ett arbete som syftar till att säkerställa att skolor med allvarliga brister inte tillåts bedriva verksamhet, anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom tillkännagivandet om att förtydliga vad som avses med särskilda skäl för när Skolinspektionen eller kommunen kan avstå från att återkalla hela eller delar av ett tillstånd som inte använts.

8. Effektivare tillsyn, punkt 9 (S, C, V, MP)

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Tomas Kronståhl (S) och Annika Hirvonen (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3,

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3 och

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1.

Ställningstagande

Mot bakgrund av att det pågår ett arbete som syftar till att säkerställa att skolor med allvarliga brister inte tillåts bedriva verksamhet, anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom tillkännagivandet om att ge Skolinspektionen ett stärkt uppdrag att göra fler inspektioner för att åstadkomma en effektivare tillsyn och för att kontrollera att de skolhuvudmän som tidigare fått ett föreläggande har gjort rättelse.

9. Förbättringsorienterad återkoppling, punkt 10 (M, SD, KD)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Michael Rubbestad (SD) och Gudrun Brunegård (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2.

Ställningstagande

Tyngdpunkten i Skolinspektionens verksamhet ligger på tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning. Som en följd av detta uppdrag hamnar verksamhetens fokus på att hitta avvikelser och fel. Vi anser att kvalitetsutvecklingen inom svensk skola skulle gynnas och en effektivare tillsyn möjliggöras om Skolinspektionen gavs ett explicit uppdrag att också ge förbättringsorienterad återkoppling till de skolor som granskas. En sådan återkoppling bör stödja skolorna i arbetet med att åtgärda missförhållanden, brister och kvalitetsproblem. Tillsynen ska vara ändamålsenlig och fokusera på väsentligheter, dvs. kunskapsutvecklingen och skolornas arbete för att erbjuda bra undervisning.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:45 Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Följdmotionerna

2021/22:4285 av Christian Carlsson m.fl. (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förtydligande av vad som kan vara att betrakta som ett allvarligt missförhållande och vad som inte kan vara det, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vidga Skolinspektionens uppdrag till att också ge förbättringsorienterad återkoppling som stöder skolorna i arbetet med att åtgärda missförhållanden, brister och kvalitetsproblem och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner för att åstadkomma en effektivare tillsyn och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4295 av Fredrik Malm m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som gör det möjligt för kommuner att låta fristående huvudmän bistå med beredskapsplatser och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4299 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att verksamhetsförbud ska följa den enskilda individen som rektor, huvudman eller styrelserepresentant och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förtydligande av tvåårsregeln och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett stärkt uppdrag för Skolinspektionen och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4310 av Daniel Riazat m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Skolinspektionen inte ska ges utökade möjligheter att stänga skolor med offentlig huvudman och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4316 av Fredrik Christensson m.fl. (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att särskilda skäl för återkallelse av ett godkännande gällande tvåårsregeln bör tydliggöras ytterligare och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4317 av Kristina Axén Olin m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av stärkt uppdrag för Skolinspektionen genom fler inspektioner och fler oanmälda inspektioner för att åstadkomma en effektivare tillsyn och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpning av reglerna för tillfälligt verksamhetsförbud och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpning av domstolens möjligheter att inhibera Skolinspektionens beslut och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att verksamhetsförbud ska följa den enskilda individen som huvudman, rektor eller styrelseledamot och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förtydligande av tvåårsregeln och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 §§, 28 kap. 2 och 5 §§ och rubriken närmast före 26 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 26 kap. 14 a–14 c och 16 a–16 d §§, och närmast före 26 kap. 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.

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

14 a §

En kommun får återkalla ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och som kommunen har meddelat enligt denna lag, om den enskilde har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om tvångslikvidation.

¹ Senaste lydelse 2020:605.

14 b §

Statens skolinspektion ska återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. utbildningen inte har startat senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, eller

2. utbildningen i annat fall inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år.

Om det endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som inte har startat eller inte längre bedrivs, får återkallelsen avse denna del av utbildningen.

Om det finns särskilda skäl får Skolinspektionen avstå från att återkalla godkännandet.

Ett godkännande som avses i första stycket ska också återkallas om den enskilde begär det. Om det endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som den enskilde inte längre vill ha godkännande för, ska återkallelsen avse denna del av utbildningen.

14 c §

En kommun ska återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och som kommunen har meddelat enligt denna lag, om

1. verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som godkännandet avser, eller

2. verksamheten i annat fall inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år.

Om det finns särskilda skäl får kommunen avstå från att återkalla godkännandet eller beslutet.

Ett godkännande eller beslut som avses i första stycket ska också återkallas om den enskilde begär det.

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.

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Verksamhetsförbud

16 a §

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

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

2. missförhållandet är allvarligt.

16 b §

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

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 § gäller tills vidare. Statens skolinspektion ska upphäva beslutet om huvudmannen begär det och något allvarligt missförhållande som kan ligga till grund för ett verksamhetsförbud inte finns om verksamheten återupptas.

17 §¹

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.

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får sådana åtgärder som avses i första stycket beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

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.

Tillfälligt verksamhetsförbud

Tillfälligt förbud att bedriva verksamheten

18 §

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett

Om det är sannolikt att ett beslut om ingripande enligt 13, 15, 16 a,

¹ Senaste lydelse 2019:947.

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.

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 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 §.

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.

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b *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 eller 16 b § eller *upphävande av verksamhetsförbud* enligt 16 d §,

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

6. tillfälligt *förbud* enligt 26 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 §,

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

³ Senaste lydelse 2020:605.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

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 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt *verksamhetsförbud* enligt 26 kap. 18 §, eller
10. tillfälligt *förbud* enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

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

2. De nya bestämmelserna i 26 kap. 14 b § första–tredje styckena och 14 c § första och andra styckena tillämpas inte i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem som har meddelats före ikraftträdandet. Statens skolinspektion eller den kommun som har meddelat ett sådant godkännande eller beslut om rätt till bidrag ska i stället återkalla godkännandet eller beslutet, om utbildningen eller verksamheten inte har startat senast två år efter det att lagen har trätt i kraft eller utbildningen eller verksamheten i annat fall inte har bedrivits under denna period. Detsamma gäller om huvudmannen startat eller återupptagit verksamheten efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna men därefter gjort ett uppehåll och inte bedrivit verksamheten under en sammanhängande tid av två år. Om det endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som omfattas av ett godkännande och som inte har startat eller inte längre bedrivs, får återkallelsen av godkännandet avse denna del av utbildningen. Om det finns särskilda skäl får Skolinspektionen eller den kommun som har meddelat ett godkännande eller ett beslut om bidrag avstå från att återkalla godkännandet eller beslutet. Ett beslut om återkallelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövning i domstol av beslut meddelade före ikraftträdandet.