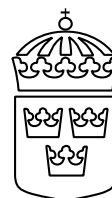


Regeringens proposition

2021/22:45



Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister

Prop.
2021/22:45

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 2021

Stefan Löfven

Matilda Ernkrans
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som syftar till att göra tillsynen enligt lagen mer effektiv och möjligheterna till ingripande så lika som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän.

Det föreslås 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.

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 föreläggandet. Inom två år från beslutet om föreläggande ska tillsynsmyndigheten kunna besluta återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet 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 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 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.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	5
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Dagens möjligheter att ingripa är inte tillräckliga	11
5	Gällande rätt	13
5.1	Allmänt om tillsyn enligt skollagen	13
5.2	Godkännandet för en enskild huvudman kan återkallas	14
5.3	Statliga åtgärder för rättelse kan vidtas mot kommuner och regioner	16
5.4	Både enskilda och kommunala huvudmän kan tillfälligt förbjudas att driva verksamhet vidare	17
6	Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så lika som möjligt	18
6.1	Även kommunala skolor bör kunna stängas	18
6.2	Tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt	25
7	Skolinspektionens möjligheter att stänga en skola med allvarliga brister ska öka	26
7.1	En ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden	26
7.2	Det ska anges i ett föreläggande om ett missförhållande bedöms vara allvarligt	32
7.3	Beslutet om ingripande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol	35
8	Outnyttjade godkännanden som huvudman bör återkallas	36
8.1	Godkännanden som inte används bör återkallas	36
8.2	Ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas på samma grunder som ett godkännande	40
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	43
10	Konsekvenser	46
11	Författningskommentar	55
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703)	67
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	68
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	72
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 4 (U2016/05181)	73
Bilaga 5	Promemorians lagförslag i relevanta delar	74
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	77
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	78

Bilaga 8	Lagrådets yttrande	83	Prop. 2021/22:45
Bilaga 9	Lagrådsremissens lagförslag	86	
Bilaga 10	Lagrådets yttrande	98	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021		101	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

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

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

Prop. 2021/22:45

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,

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.

16 b eller 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.

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

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 §.

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.

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.

Utbildningsdepartementet beslutade i november 2019 att låta en utredare biträda departementet med att utreda hur gällande bestämmelser kan ändras för att öka möjligheterna för Statens skolinspektion 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. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på www.regeringen.se. En sammanställning av dem finns även tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/04703). I propositionen behandlas de förslag som lämnas i promemorian. I anslutning till detta behandlas några ytterligare frågor som gäller återkallelse av godkännande av enskild som huvudman eller av beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg och som tidigare tagits upp i promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 4 (U2016/05181). Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorians förslag i nu aktuell del finns i *bilaga 4* och promemorians lagförslag i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/05181).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 september 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 10.

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 9*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 10*. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 8.1, 8.2 och 9 samt i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Dagens möjligheter att ingripa är inte tillräckliga

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 – Statens skolinspektion 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. För sådana gäller samma allmänna förutsättningar oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild.

Om en huvudman för verksamheten inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan mer ingripande sanktioner aktualiseras. Möjligheterna skiljer sig dock åt beroende på om det är en kommunal eller enskild huvudman som är ansvarig för verksamheten. Om det t.ex. är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas, vilket i praktiken innebär att verksamheten måste stängas ned. Om det är fråga om kommunal verksamhet kan det i stället bli fråga om 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 innebär att det i nuläget inte är möjligt att tvinga en kommunal verksamhet att stänga på grund av allvarliga missförhållanden.

Det kan ifrågasättas om det finns sakliga skäl för en ordning som bl.a. innebär att fristående skolor där det finns allvarliga missförhållanden i praktiken kan stängas ned, men där motsvarande ingripande inte är möjligt i fråga om kommunala skolor med lika allvarliga brister. Av skollagen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) – som numera gäller som svensk lag – följer ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig. Kravet på likvärdig utbildning medför att staten måste se till att den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk 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 därmed en likvärdig utbildning i landet. En tillsynsreglering som så långt som möjligt är lika för alla huvudmän bidrar till en likvärdig utbildning. En utgångspunkt bör därför vara att möjligheterna till ingripande ska vara så lika som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän.

Det har förekommit att huvudmän, trots återkommande förelägganden från Skolinspektionen om brister vid en skolenhet, under flera år kunnat fortsätta att bedriva verksamheten. 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, men samtidigt har andra brister som utgjort allvarliga missförhållanden uppdagats. Skolinspektionen har i sådana fall 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 skäl att ytterligare skärpa bestämmelserna för att säkerställa att verksamheter med undermålig kvalitet och där bristerna är allvarliga inte kan drivas vidare, om brister återkommande har uppmärksamats av Skolinspektionen.

Om godkännanden som huvudman inte utnyttjas under längre tid kan detta leda till problem för såväl kommuner som enskilda huvudmän. För kommuner kan outnyttjade godkännanden innebära svårigheter vid dimensionering och övrig 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 den elevprognos som ska bifogas ansökan. Outnyttjade godkännanden medför därmed också problem för Skolinspektionen och kommunerna som har att pröva ansökningar om nya utbildningar. Skolinspektionen har därför i en skrivelse uppmärksammat regeringen på att reglerna kring återkallelse av godkännande behöver kompletteras så att ett godkännande kan återkallas helt eller delvis om godkännandet inte längre utnyttjas (U2012/06613).

5.1 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 §). Statens skolinspektion 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, nämligen 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 tillsynsmyndighetens 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 på skolområdet kan använda sig av är mer eller mindre ingripande, varför man brukar tala om en sanktionstrappa. En viktig utgångspunkt är att mildare åtgärder prövas i första hand och att mer ingripande sanktioner kan användas vid grövre överträdelse. 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 vid införandet av 2010 års skollag 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.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. I ett föreläggande ska de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna anges (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 överträdelser är ringa, om huvudmannen vidtar nödvändiga rättelser eller om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl (12 §).

Ett föreläggande får förenas med vite, och om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska tillsynsmyndigheten förena föreläggandet med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt (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 vid vite ska gälla beror dock på vilken typ av brist det är fråga om. Särskilda skäl som gör det obehövt att förelägga en huvudman vid vite kan t.ex. vara att en enskild huvudman har försatts i konkurs eller att huvudmannen på annat sätt har upphört med verksamheten.

Bestämmelser om bl.a. utdömmande 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.

5.2 Godkännandet för en enskild huvudman kan återkallas

Återkallelse kan ske 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. Återkallelse kan också ske av beslut om rätt till bidrag.

Även kommuner kan i särskilda fall 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, enligt förarbetena till bestämmelsen, 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 förarbetena till skollagen. I propositionen Samling för skolan bedömdes en närmare redogörelse inte som nödvändig med hänvisning till att viss praxis hunnit utarbetas och att bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten

förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet (prop. 2017/18:182 s. 46). Prop. 2021/22:45

Om huvudmannen åtgärdar de brister som föranlett ett föreläggande finns 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 provningstillfället, om det kan befaras att sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse kommer att uppstå på nytt (26 kap. 15 §). Bestämmelsen innebär att återkallelse under vissa förutsättningar kan ske även om huvudmannen har åtgärdat de brister som påtalats i föreläggandet före provningen av återkallelsefrågan. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att huvudmän sätter i system att på ett sent stadium i handläggningen åtgärda missförhållanden i verksamheten. 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).

Vid ägar- och ledningstillsyn kan återkallelse ske utan föregående föreläggande

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får även återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 § (26 kap. 14 §). De förutsättningar som avses är de krav som ställs inom ramen för ägar- och ledningsprovning. Återkallelse får ske bl.a. om den enskilde inte längre bedöms ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, inte har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna eller inte bedöms lämplig i övrigt. Dessa förutsättningar för godkännande ska därmed vara uppfyllda hela tiden under verksamhetens bedrivande. 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 §). I förarbetena anges att bestämmelsen om detta, med hänsyn till att ett beslut om återkallelse får mycket ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna, måste tillämpas med försiktighet och urskillning. För att ett beslut

om återkallelse ska gälla omedelbart bör det krävas att situationen är så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling (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 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).

Vad gäller om ett godkännande som huvudman inte utnyttjas?

Sedan den 1 januari 2015 finns det bestämmelser i skol- och gymnasieförordningarna inom vilken tid som en huvudman senast ska starta verksamheten i enlighet med godkännandet, se 2 kap. 4 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen (2010:2039). Där anges att en verksamhet ska starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet, den s.k. tvåårsregeln. Det finns däremot inte någon bestämmelse om vad som gäller om verksamheten inte startar. Det finns inte heller några bestämmelser 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.

Som framgår ovan är, med vissa undantag, ett första villkor för att Skolinspektionen eller en kommun ska få återkalla ett godkännande som Skolinspektionen eller kommunen har meddelat 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 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 föreläggande i en sådan situation. Ett andra villkor för att ett godkännande ska kunna återkallas är som huvudregel att missförhållandet måste vara allvarligt. Det är tveksamt om det faktum att verksamhet inte bedrivs är att betrakta som ett allvarligt missförhållande.

5.3 Statliga åtgärder för rättelse kan vidtas mot kommuner och regioner

För offentliga huvudmän finns ingen 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. Det innebär att Skolinspektionen kan besluta att

staten, på kommunens eller regionens bekostnad, ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (17 §). Liknande bestämmelser har funnits en längre tid, men befogenheten att besluta om sanktionen låg tidigare hos regeringen.

Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse förutsätter att huvudmannen inte har följt ett föreläggande. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse krävdes också att huvudmannen grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna. I propositionen Samling för skolan konstaterade regeringen att det inte finns någon saklig orsak till att i lag ha olika kriterier för när sanktioner kan aktualiseras och att det inte är rimligt att en kommunal verksamhet med allvarliga brister får fortsätta utan att tillsynsmyndigheten använder sig av alla de verktyg som står till buds, när den mest ingripande sanktionsmöjligheten hade tillämpats om huvudmannen varit enskild. Därför föreslogs att statliga åtgärder för rättelse ska kunna beslutas om det är frågan om ett allvarligt missförhållande, dvs. samma rekvisit som gäller för återkallelse av godkännande för en enskild huvudman (prop. 2017/18:182 s. 45 f.). Förslaget antogs av riksdagen (bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310). Skolinspektionen beslutade om statliga åtgärder för rättelse för första gången i början av 2019.

Åtgärderna ska anpassas efter omständigheterna och vid behov bör Skolinspektionen kunna ta hjälp av andra skolmyndigheter för att genomföra åtgärderna (prop. 2009/10:165 s. 550 f.). Vilka statliga åtgärder för rättelse som kan bli aktuella har inte ansetts kunna anges generellt, utan det avgörs i det enskilda fallet. Exempel kan vara fortbildning av lärare, tillfälligt tillhandahållande av skolmältider eller skolskjuts eller att kommunens skolenheter förses med ändamålsenliga läromedel (prop. 2009/10:165 s. 901 f.).

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

I förarbetena anges att det kan handla om fall där inomhusklimatet är direkt hälsovådligt eller där byggnaden till följd av bristande underhåll är farlig att vistas i. Även den psykosociala miljön kan vara sådan att den bedöms som hälsofarlig. Vidare anges att ett förbud mot att driva verksamheten kan vara motiverat också på grund av andra exceptionella omständigheter än risk för hälsa eller säkerhet. Det kan exempelvis handla om att utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund. I extrema fall kan det också ha uppstått en skolmiljö i så hög grad präglad av kränkningar av elever eller personal, att det framstår som nödvändigt att tills

vidare förbjuda verksamheten på det sätt som den för tillfället bedrivs. En annan särskild anledning att tillfälligt förbjuda verksamheten kan enligt förarbetena vara att huvudmannen vid upprepade tillfällen och under lång tid på ett medvetet sätt försvårat tillsynen (prop. 2009/10:165 s. 555).

6 Villkoren för enskilda och kommunala huvudmän ska vara så lika som möjligt

6.1 Även kommunala skolor bör kunna stängas

Regeringens förslag: 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.

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att den mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala verksamheter som huvudregel ska vara ett verksamhetsförbud. Möjligheten att ingripa genom statliga åtgärder för rättelse föreslås finnas kvar som en undantagslösning för de fall då det visserligen finns förutsättningar för ett verksamhetsförbud, men ett sådant med hänsyn till omständigheterna bedöms vara olämpligt.

Remissinstanserna: Majoriteten remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland *Gotlands, Lunds, Oskarshamns, Sölvesborgs* och *Vilhelmina kommuner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Förvaltningsrätten i Göteborg, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Elevkårer, Valfrihetens vänner* och *Föräldraalliansen*.

Några företrädare för kommuner är positiva till förslaget men lämnar tilläggsförslag. *Sollentuna kommun* föreslår att om bristen inte avser allvarliga missförhållanden som är knutna till den aktuella skolmiljön/skolbyggnaden ska eleverna kunna vara kvar vid den aktuella skolenheten men hela skoledningen bytas ut. *Lärarnas Riksförbund* anser att kommunala grundskolor vid allvarliga missförhållanden ska läggas under statlig tvångsförvaltning i sex månader.

Statens skolinspektion anser att verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse inte ska vara rangordnade i förhållande till varandra och att det bör vara upp till myndigheten att avgöra vilket verktyg som är lämpligt. *Gislaveds* och *Laholms kommuner* anger att statliga åtgärder för rättelse åtminstone bör vara en av åtgärderna som vidtas innan en skolverksamhet stängs ned. *Sveriges Kommuner och Regioner* anger att ett verksamhetsförbud bör tas till som en sista åtgärd. *Landorganisationen i Sverige, LO*, anser att om kommunala skolor ska kunna stängas så är det angeläget att slå fast på vilka grunder ett sådant beslut ska kunna fattas. Flera remiss-

instanser, däribland *Göteborgs kommun*, har påpekat att en ordning där verksamhetsförbud är en förstahandslösning saknar elevperspektivet då den innebär att elever rycks upp från sin vardag även om andra alternativ hade varit bättre. Exempel på andra argument som framförs är att det sätter vårdnadshavares val av skola ur spel (*Stockholms* och *Sölvesborgs kommuner*) och att kommunen måste ha ökad beredskap för att skolnedläggningar kan komma att ske (*Laholms* och *Stockholms kommuner*).

Ett antal kommuner avstyrker förslaget med olika motiveringar. *Arvidsjauras kommun* avstyrker i första hand förslaget, i andra hand understryker kommunen vikten av en undantagsbestämmelse. *Botkyrka kommun* anser att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt belysta då kommunen har ett ansvar för att tillhandahålla utbildning. Även *Göteborgs kommun* anger att konsekvenserna av förslaget inte i tillräckligt hög grad är utredda, framför allt utifrån ett elevperspektiv, och att förslaget inte heller i tillräcklig hög grad tagit hänsyn till proportionalitetsprincipen. *Stockholms kommun* avstyrker förslaget med hänvisning till att konsekvenserna inte står i proportion till syftet. *Malmö kommun* konstaterar att avsaknaden av praxis och bedömning av konsekvenser av befintlig lagstiftning gör det svårt att bedöma om behov föreligger av att ersätta befintlig reglering.

När det gäller förslaget att Skolinspektionen ska få besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft är samtliga remissinstanser som yttrat sig positiva eller har inget att erinra, med undantag för *Stockholms kommun*.

Skälen för regeringens förslag

Villkoren för ingripande bör vara så lika som möjligt

Som framgår av avsnitt 5 är statliga åtgärder för rättelse den mest ingripande sanktionen som Statens skolinspektion kan ta till i det fall det finns allvarliga missförhållanden i en verksamhet som en kommun är huvudman för. Skolinspektionen kan inte med dagens regelverk, även om det t.ex. vore den mest lämpliga åtgärden för att säkerställa att elever får en utbildning av god kvalitet, besluta att stänga en kommunal verksamhet annat än tillfälligt. 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. Återkallelse av ett godkännande är även möjlig 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 (jfr 26 kap. 15 § skollagen). Att de sanktioner som kan beslutas vid allvarliga missförhållanden i en verksamhet skiljer sig åt innebär ett avsteg från den princip om lika villkor för huvudmän som tillämpats vid regleringen av skolväsendet. Enligt denna princip ska förutsättningarna för offentliga och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt vara desamma. Även om regleringen i princip ska vara densamma oavsett huvudman, måste det enligt förarbetena till skollagen finnas vissa bestämmelser som är specifika för skolor med offentlig huvudman (prop. 2009/10:165 s. 239 f.).

Möjligheten att stänga kommunala skolor övervägdes av 2015 års skolkommission som alternativ till statliga åtgärder för rättelse. Kommissionen bedömde att det då inte var möjligt eller ändamålsenligt att överväga att

på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola, då kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Skolkommissionen bedömde att dess förslag till ändring av rekvisiten för när statliga åtgärder för rättelse kan tillämpas, så att de blir likalydande med vad som gäller för återkallelse av godkännande avseende fristående skolor, hade förutsättningar att skapa mer likvärdig tillämpning av sanktioner inom ramen för tillsynen av kommunala och enskilda huvudmän. I motiven till dagens bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse anges att det får avgöras av Skolinspektionen vilka åtgärder för rättelse som ska användas i det enskilda fallet (SOU 2017:35 s. 126, prop. 2017/18:182 s. 46, 47 och 93). Skolinspektionen har hittills bara tillämpat den ändrade bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i ett enda fall.

Utöver att uppnå lika villkor mellan olika former av huvudmän är det i sig av vikt att den utbildning kommunerna tillhandahåller är av hög kvalitet. Om en kommun missköter detta uppdrag måste tillsynsmyndigheten ha tillräckliga befogenheter för att komma till rätta med problemet och se till att eleverna faktiskt får den utbildning de har rätt till. Det finns därför 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 finns redan i dag, nämligen att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. *Lagrådet* efterlyser ett utvecklat resonemang avseende proportionalitetsprövningen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen som bör innefatta en mer utförlig beskrivning och analys av de konsekvenser regeringens förslag får för den kommunala självstyrelsen och en tydlig redovisning av avvägningen mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Regeringen beskriver hur förslaget uppfyller regeringsformens krav i detta avseende i avsnitt 10.

Skolinspektionen ska kunna besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor

Som framgår ovan finns det i dag endast en åtgärd som tillsynsmyndigheten kan tillgripa för de allvarligaste missförhållandena när det gäller kommunala skolor, statliga åtgärder för rättelse. För att enskilda och offentliga huvudmän ska behandlas så lika som möjligt bör en ordning med möjlighet till beslut om verksamhetsförbud för kommunala skolor införas. En sådan ordning innebär att kommunen eller regionen kan förbjudas att bedriva den aktuella verksamheten utan borte tidsgräns. I praktiken blir resultatet av ett förbud att den verksamhet som omfattas av beslutet stängs, på samma sätt som vid återkallelse av ett godkännande avseende en verksamhet som drivs av en enskild huvudman. Inom skolområdet kommer det därför med förslaget att finnas två alternativ för tillsynsmyndigheten som avser det översta steget i sanktionstrappan (se avsnitt 5).

När olika typer av ingripanden övervägs är det viktigt att ha i åtanke att det finns en grundläggande skillnad mellan olika typer av huvudmän. En

enskild huvudman har beviljats sitt godkännande av samma myndighet som kan återkalla godkännandet, medan en kommun inte bara har en lagstadgad rätt utan också en skyldighet att tillhandahålla utbildning. Skolinspektionen ska enligt regeringens uppfattning inte kunna frånta 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 dock inte samma sak. Redan enligt nuvarande ordning finns en möjlighet att stoppa driften vid en kommunal skola genom ett tillfälligt verksamhetsförbud. Ett sådant beslut gäller tills vidare, men högst sex månader. I det avseendet har det alltså inte ansetts som motiverat att göra skillnad mellan kommunala och enskilda huvudmän. Verksamhetsförbud utan bortre tidsgräns är dessutom redan i nuläget en möjlighet enligt annan tillsynslagstiftning, exempelvis när det gäller kommunalt bedriven verksamhet inom socialtjänsten.

Den nuvarande ordningen med statliga åtgärder för rättelse utgör ofrånkomligen ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att staten har getts rätt att blanda sig i driften av en kommunal verksamhet. Effekterna av detta ingrepp kan många gånger behöva bli relativt påtagliga. Mindre ingripande åtgärder är sällan tillräckligt verkningsfulla för att komma till rätta med ett allvarligt missförhållande som den kommunala huvudmannen inte har lyckats lösa på egen hand. Staten får genom åtgärderna för rättelse i praktiken möjlighet att gå in på ledningsnivå i en kommunal verksamhet och lösa problem – kanske genom åtgärder som kommunala huvudmän inte vill genomföra eller som de hade velat vidta på annat sätt.

Vid valet mellan verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse ska proportionalitetsprincipen alltid tillämpas. Av proportionalitetsprincipen kan följande att ett beslut om verksamhetsförbud är förstahandsalternativet. Ett sätt att indikera detta i lagtexten är att placera bestämmelserna om verksamhetsförbud före bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse. Det kan tänkas att statliga åtgärder för rättelse i det enskilda fallet framstår som mer ingripande för den berörda kommunen jämfört med att en enhet läggs ned men där kommunen i övrigt behåller ansvaret och beslutanderätten i fråga om sin verksamhet. Vilken av de två typerna av tillsynsåtgärder inom skolområdet som har mest ingripande konsekvenser och i vilken mån respektive åtgärd behövs för att avhjälpa det allvarliga missförhållandet måste bedömas i det enskilda fallet. Det är inte regeringens avsikt att, i det fall sanktionstrappans skarpaste åtgärder är aktuella, statliga åtgärder för rättelse ska ha prövats först, innan det kan bli aktuellt med verksamhetsförbud. På skolområdet kan det vid en avvägning mellan olika intressen, inte minst med beaktande av den kommunala självstyrelsen, vara så att ett verksamhetsförbud framstår som en mindre ingripande åtgärd än statliga åtgärder för rättelse. Ett beslut om verksamhetsförbud får visserligen större konsekvenser för den aktuella verksamheten, men när det gäller den kommunala självstyrelsen bedömer regeringen att ett verksamhetsförbud många gånger kan innebära ett mer begränsat ingrepp. Även ur ett barn- och elevperspektiv, sett på längre sikt, 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.

Regeringen föreslår mot den angivna bakgrunden att Skolinspektionen ska kunna besluta att förbjuda en huvudman som är en kommun eller regi-

on att driva en verksamhet vidare, om ett föreläggande att vidta åtgärder för att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Majoriteten av remissinstanserna stöder detta förslag.

Bland de remissinstanser som stöder att möjligheten till verksamhetsförbud införs finns *Skolinspektionen*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Gislaveds kommun*, som dock anger att verksamhetsförbud inte bör vara förstahandsalternativet. Enligt Skolinspektionen gör de grundläggande skillnader som finns mellan kommunala och enskilda huvudmän att verksamhetsförbud endast bör tillämpas när det är adekvat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att de två ingripandeformerna verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse inte bör vara rangordnade i förhållande till varandra. Som exempel anger Skolinspektionen att om de brister som finns på skolenheten 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 mycket svåra att rätta till skulle det möjligen – främst utifrån ett elevperspektiv men också ur ett samhällskostnadsperspektiv – kunna vara mer lämpligt att stänga skolan tills vidare. Regeringen delar Skolinspektionens uppfattning. Även promemorians förslag innebär, trots dess rangordning där verksamhetsförbud har ett försteg, att Skolinspektionen ska bedöma lämpligheten av ett verksamhetsförbud i det enskilda fallet. Eftersom proportionalitetsprincipen alltid ska tillämpas framstår det dock som mest ändamålsenligt att bestämmelserna, i enlighet med bl.a. Skolinspektionens synpunkter, inte utformas så att det anges en strikt rangordning mellan alternativen.

För att det över huvud taget ska bli aktuellt för Skolinspektionen att besluta om de skarpaste sanktionerna – verksamhetsförbud respektive statliga åtgärder för rättelse – ska det vara frågan om en verksamhet där huvudmannen inte följt ett föreläggande från Skolinspektionen att vidta åtgärder och det föreligger allvarliga missförhållanden. De elever som går i berörda skolor ska, oavsett om ett verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse beslutas, tillförsäkras en god utbildning. Det framgår också av Skolinspektionens instruktion att myndigheten i sin verksamhet ska analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, se 7 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. 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. Ett skäl till att statliga åtgärder för rättelse skulle kunna vara en lämpligare åtgärd är, som lyfts fram i promemorian, 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 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. På detta sätt tas sådana hänsyn till konsekvenser och proportionalitet som bl.a. *Skolverket* och *Göteborgs* och *Stockholms kommuner* framhåller. Regeringen bedömer att

det inte finns skäl att, som *Lärarnas Riksförbund* föreslår, göra en åtskillnad mellan kommunala grundskolor och kommunala gymnasieskolor. Det finns inte heller skäl till särreglering avseende vissa specifika åtgärder. Den av *Sollentuna kommun* föreslagna åtgärden att låta eleverna vara kvar och byta ut skolledningen är en typ av åtgärd som kan vara aktuell inom ramen för ett beslut om statliga åtgärder för rättelse, men kräver ingen ytterligare reglering. I linje med vad som gäller sedan tidigare bör valet av åtgärd bero på en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet enligt de principer som redan berörts. Regeringen delar således inte *LO:s* uppfattning att det bör regleras närmare på vilka grunder ett beslut om verksamhetsförbud ska kunna fattas, exempelvis att alla berörda elever kan garanteras plats i en annan kommunal skola.

Västra Götalandsregionen vill att det tydliggörs att regioner kan omfattas av det i promemorian föreslagna undantaget då statliga åtgärder för rättelser ska beslutas. *Malmö kommun* anser att det inte med önskvärd tydlighet framgår om förslaget omfattar förskola och pedagogisk omsorg, och inte heller om förslaget avser kommuner i egenskap av tillsynsmyndighet över fristående förskolor och enskilda huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg. Med anledning av dessa synpunkter kan noteras 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.

Skolinspektionen tar i sitt remissyttrande upp att det vore lämpligt att se över innebörden av bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse och se om den kan utvecklas ytterligare för att ge Skolinspektionen ett tydligare mandat vid ingripande. Regeringen konstaterar att en sådan översyn inte ryms inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Skolinspektionen ska kunna låta beslutet gälla trots att det inte har fått laga kraft

Liksom i fråga om olika beslut om återkallelse som berör enskilda huvudmän bör Skolinspektionen kunna besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte har fått laga kraft. Inte heller i detta avseende finns det skäl för en ordning som skiljer sig åt mellan olika slags huvudmän. Förslaget stöds av så gott som alla remissinstanser som behandlat frågan. Möjligheten bör naturligtvis tillämpas med samma försiktighet och urskillning som vid beslut om återkallelser. Det förekommer att Skolinspektionen beaktar betydelsen av att eleverna kan gå kvar terminen ut på en fristående skolenhet som godkännandet återkallas för. Om Skolinspektionen anser att en kommunal verksamhet inte bör få fortsätta i väntan på laga kraft kan Skolinspektionen ändå, för att ta hänsyn till elevernas intressen, t.ex. besluta att verksamhetsförbudet ska börja gälla efter den innevarande terminens slut.

Ett verksamhetsförbud ska kunna upphävas

Även om ett beslut om verksamhetsförbud ska gälla tills vidare och alltså inte omfattas av någon borte tidsgräns bör det inte vara oåterkalleligt. Med hänsyn till det ansvar som en kommun har för skolväsendet i kommunen är det alltför ingripande att låta verksamheten ovillkorligen stängas för gott i och med ett beslut om verksamhetsförbud. En parallell

kan också dras till den möjlighet som en enskild huvudman har att ansöka om godkännande för en skolenhet på nytt efter en tidigare återkallelse. Det måste därför anses motiverat att göra det möjligt för kommuner och regioner att begära att beslut om verksamhetsförbud ska upphävas – i de fall huvudmannen önskar det. Det är inte givet att en kommun eller region i alla lägen vill att en verksamhet som har stängts till följd av ett förbud ska öppna igen. Exempelvis kan kommunen sedan tidigare ha övervägt att stänga skolan som ett led i organisatoriska förändringar för att möta ett växande eller krympande elevunderlag i kommunen. Om kommunen eller regionen skulle vilja ta upp en verksamhet på nytt bör ett verksamhetsförbud dock kunna upphävas efter en begäran om detta, inte minst med hänsyn till det kommunala ansvaret för skolväsendet. En självklar förutsättning för upphävandet är då att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar och inte heller något nytt allvarligt missförhållande har uppstått.

Det bör vara upp till den kommun eller region som begär ett upphävande att visa att förutsättningarna för förbudet inte längre föreligger. Eftersom verksamheten är stängd får det i många fall antas ske genom en redovisning som ger stöd för att bristerna är åtgärdade inför ett planerat återöppnande av verksamheten. Vilka brister som behöver åtgärdas förutsätts framgå av motiveringen i beslutet om verksamhetsförbud. Beroende på vilka brister det gäller kan kommunens eller regionens redogörelse exempelvis visa att åtgärder vidtagits för att fördela behövliga resurser till verksamheten, att en rektor som har brustit i sitt ansvar har bytts ut eller utbildats, att en otjänlig skolbyggnad har renoverats eller att förbättrade rutiner för systematiskt kvalitetsarbete har upprättats.

Kammarrätten i Stockholm saknar en diskussion om hur ofta en begäran om upphävande av verksamhetsförbud ska kunna framställas. Kammarrätten anför att avsaknaden av en sådan reglering innebär en risk för parallella processer i olika instanser, vilket kan medföra en belastning för i första hand Skolinspektionen och i andra hand domstolarna.

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om när en förvaltningsmyndighet har befogenhet eller skyldighet att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans. Myndigheten får ändra beslutet om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning (37 §). Myndigheten ska ändra beslutet om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 §). Om beslutet har överklagats får det ändras av myndigheten enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet (39 §). När överklagandet och övriga handlingar har överlämnats till den högre instansen får myndigheten, under den tid förfarandet i den högre instansen pågår, varken ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Det ligger under den tiden exklusivt på den högre instansen att pröva om beslutet ska ändras, s.k. litispensens (prop. 2016/17:180 s. 330 f.). Regeringen föreslår inte något undantag i skollagen från denna litispensensregel i förvaltningslagen när det gäller Skolinspektionens beslut om verksamhetsförbud. När Skolinspektionen har överlämnat hand-

lingarna i ärendet till förvaltningsrätten bör myndigheten alltså inte kunna pröva en begäran om upphävande av förbudet så länge domstolsprövningen pågår. En motsatt ordning skulle, som kammarrätten påpekar, medföra en risk för parallella processer hos Skolinspektionen och i förvaltningsdomstol. Den föreslagna bestämmelsen om att ett beslut om verksamhetsförbud på begäran ska upphävas om något allvarligt missförhållande som kan ligga till grund för ett verksamhetsförbud inte finns om verksamheten återupptas utgör inget undantag från förvaltningslagens litispensregel i 39 §. Däremot innebär den en längre gående skyldighet än den som följer av 38 § förvaltningslagen, som förutsätter att myndigheten anser att beslutet är uppenbart oriktigt.

6.2 Tillfälligt verksamhetsförbud ska kunna beslutas om ett verksamhetsförbud är sannolikt

Regeringens förslag: Statens skolinspektion ska kunna besluta om tillfälligt verksamhetsförbud om det är sannolikt att myndigheten senare kommer att fatta ett beslut om verksamhetsförbud.

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget är alla utom en positiva eller har inget att invända. Dessa remissinstanser är *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket, Förvaltningsrätten i Göteborg, Gotlands, Göteborgs, Karlstads, Lunds, Oskarshamns, Sjöbo och Sollentuna kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges skolledarförbund, Läraförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Elevkårer* och *Föräldraalliansen*.

Statens skolinspektion, som tillstyrker förslaget, anser att det bidrar till Skolinspektionens möjligheter att kunna vidta adekvata och effektiva sanktioner i olika situationer.

Göteborgs kommun tillstyrker förslaget förutsatt att den nuvarande mest ingripande sanktionen – statliga åtgärder för rättelser för kommunala skolor – kvarstår.

Stockholms kommun avstyrker utan motivering förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande reglerna om tillfälligt verksamhetsförbud kan användas oavsett om huvudmannen är en kommun, en region eller en enskild (se avsnitt 5).

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 fortsättningsvis kunna tillämpas på samma sätt som i nuläget 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

7 Skolinspektionens möjligheter att stänga en skola med allvarliga brister ska öka

7.1 En ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden

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

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de instanser som yttrat sig över förslaget är positiva eller har inget att invända. Dessa remissinstanser är *Gotlands, Göteborgs, Karlstads, Sjöbo och Vilhelmina kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket, Förvaltningsrätten i Göteborg, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Elevkårer och Föräldraalliansen.*

Några instanser har lämnat förslag till utveckling av promemorians förslag om en ny grund för ingripande vid upprepade allvarliga missförhållanden. *Statens skolinspektion* anser att det bl.a. finns skäl att överväga en längre tidsgräns än två år och att det även bör finnas en möjlighet för myndigheten att vid särskilda skäl beakta allvarliga missförhållanden som ligger längre bak i tiden än den fastställda tidsgränsen. *Botkyrka kommun* är positiv till förslaget men anser att regeln bör kunna utformas utan koppling till förslaget om verksamhetsförbud, som kommunen avstyrker. *Skolinspektionen* vill betona vikten av att grundligt belysa hur förhållandet mellan stödjande insatser och inspektion är tänkt att se ut, exempelvis hur ytterligare stödinsatser genom dialog med skolans huvudmän förhåller sig till att staten ska ges ökade möjligheter att stänga skolor. *Arvidsjaur* och *Bollebygds kommuner* anger, med olika ordval, att staten bör rikta in sig på att stödja huvudmännen i arbetet med att rätta de brister som uppdragas vid tillsynen.

Malmö kommun föreslår bl.a. att huvudmannens bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman ska vara dokumenterad och ska ha föranlett kritik av någon form i ett tillsynsbeslut.

Kammarrätten i Stockholm saknar ett resonemang kring förutsättningarna att återkalla beslut om rätten till bidrag.

Skälen för regeringens förslag

Brister i huvudmannskapet är ett reellt problem

Den genomgång av Skolinspektionens beslut om ingripanden som redovisas i promemorian (se promemorians avsnitt 5.3) 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. I vissa fall har upp till sex vitesförelägganden meddelats inom loppet av några år, och det aktuella tillsynsärendet är ibland det tredje i ordningen. Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2019 att bristerna under året, på samma sätt som tidigare år, i flera fall avser problem med huvudmannens ansvarstagande när det gäller uppföljning och strategiska insatser. Den tydligaste bakomliggande faktorn när Skolinspektionen ser brister är hur styrning och ledning har genomförts.

Skolinspektionens nuvarande verktyg har visat sig otillräckliga där allvarliga brister återigen uppstår i verksamheten, även om huvudmannen följer förelägganden. Det kan många gånger vara så att huvudmannen åtgärdar brister hjälpligt efter ett föreläggande, men att nya brister visar sig varje gång tillsyn sker på skolan. Verksamheten ligger således hela tiden och balanserar på gränsen till att mer ingripande sanktioner ska kunna aktualiseras. Bristerna i verksamheten förefaller i sådana fall ofta ha ett samband med brister i huvudmannskapet, där huvudmannen medvetet eller på grund av bristande förmåga bryter mot gällande föreskrifter. Det rör sig alltså om fall då huvudmannen över tid visar en bristande förmåga eller vilja att följa regelverket.

En skola är en komplex verksamhet och det kan naturligtvis gestalta sig på olika sätt när en huvudman inte fullgör sina skyldigheter. Utöver vad som beskrivits ovan om återkommande brister i verksamheten kan det röra sig om en ovilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten eller att medvetet försvåra myndighetens utredning genom vilseledande, svårförenliga eller rentav osanna uppgifter. De så kallade sakbrister som vid varje tillfälle kan observeras i exempelvis undervisningen kanske inte var för sig utgör allvarliga missförhållanden, men kan i kombination med huvudmannens bristande ansvarstagande ändå orsaka att förutsättningarna för verksamheten rubbas på ett allvarligt sätt. Skolinspektionen har konstaterat att svagheter och brister i skolors arbete många gånger hänger samman med att huvudmän inte har agerat för att sätta in resurser på svaga skolor (Årsrapport 2019). Brister i huvudmannskapet kan förekomma bland såväl enskilda som offentliga huvudmän. Det förekommer bristande kompetens eller egenkontroll eller dåliga ekonomiska förutsättningar oavsett huvudmannatyp.

Alla elevers lagbundna rätt till en god utbildning med hög kvalitet måste säkerställas. Tillsynsmyndigheterna måste ha de verktyg som krävs för att huvudmän ska vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten ska bedrivas enligt gällande bestämmelser. I fråga om huvudmän som inte följer ett föreläggande att åtgärda allvarliga missförhållanden finns i dag förutsättningar att ingripa med de skarpaste sanktionerna. Den nuvarande regleringen kan dock inte anses uppfylla det behov som finns av att snabbt kunna ingripa mot huvudmän som vid upprepade tillfällen brister i sitt ansvar. Möjligheten att ingripa mot huvudmän i de fall ett föreläggande visserligen följts men nya missförhållanden visar sig bör förstärkas. Den bör inte bygga på vilken prognos tillsynsmyndigheten gör i fråga om risken för att nya missförhållanden uppstår. I stället bör den tydligare ta sikte på situationer med upprepade stora brister där huvudmannen har en bakgrund av att inte fullgöra sina skyldigheter.

Det bör finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att kunna använda sanktionerna återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse 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 provningstillfället utan att tillsynsärendet behöver fördröjas med fler förelägganden och uppföljande åtgärder vid ytterligare tillfällen. En sådan ordning kan 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.

Det ska vara fråga om allvarliga missförhållanden

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

Med hänsyn till de konsekvenser en stängning av en skola har, bör ett beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud enbart kunna fattas på grund av brister som utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. sådana som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Regeringen föreslår därför att det ska krävas att ett allvarligt missförhållande har konstaterats föreligga såväl vid det föreläggande som ligger till grund för ingripandet som vid tidpunkten för beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud

alternativt statliga åtgärder för rättelse. Vad som enligt gällande rätt anses vara ett allvarligt missförhållande behandlas i avsnitt 7.2 nedan. Prop. 2021/22:45

Det nya allvarliga missförhållandet ska ha visat sig inom två år efter föreläggandet

En situation när möjligheten till ingripande på den nya grunden bör kunna användas är att det visar sig nya allvarliga brister av annat slag när tillsynsmyndigheten följer upp ett föreläggande. En annan situation är att de brister som anges i ett föreläggande har avhjälpits under en tid, men uppstår på nytt, t.ex. efter en tillfällig resursförstärkning. För att fånga bl.a. sådana fall bör möjligheten till ingripande sträckas ut tidsmässigt. Den bör inte vara kopplad till när tillsynsmyndigheten gör sin uppföljning.

Det ska framhållas att det inte finns något egenvärde i att tillgripa de mest ingripande sanktionerna så snabbt som möjligt. De ska bara 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.

För både huvudmännen och de myndigheter som ska tillämpa de nya bestämmelserna finns det klara fördelar med den tydlighet och förutsebarhet som en exakt tidsgräns innebär. Den tid inom vilken ingripandet får ske bör därför framgå uttryckligen av lagen och knyts till två beslutsdatum. Det är viktigt att beakta rättssäkerheten för huvudmannen. Om mer än ett par år har passerat sedan förra gången huvudmannen meddelades ett föreläggande avseende ett allvarligt missförhållande är det rimligt att huvudmannen får en chans att avhjälpa de senare uppkomna bristerna innan tillsynsmyndigheten kan ingripa med de skarpaste sanktionerna. Om tidsfristen bara skulle vara ett år eller mindre kan det leda till att tillsynsmyndigheten, som av olika skäl kan ha begränsad möjlighet att prioritera frekventa tillsynsbesök i en och samma verksamhet, inte hinner fatta beslut om ingripande trots att ett allvarligt missförhållande kan ha uppstått i relativt nära anslutning till det tidigare uppföljningstillfället. En rimlig tidsgräns för hur långt tillbaka 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. Regeringen delar inte *Skolinspektionens* uppfattning att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att vid särskilda skäl beakta allvarliga missförhållanden som ligger längre tillbaka i tiden än två år, då en sådan motverkar den tydlighet och förutsebarhet som eftersträvas i denna del av bestämmelsen. Sådana omständigheter bör dock kunna ha betydelse vid en bedömning av om huvudmannen tidigare visat förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter, vilket berörs nedan. I praktiken bör ett allvarligt missförhållande som uppstår inom ungefär ett till ett och ett halvt år från tillsynsmyndighetens uppföljning av föreläggandet kunna läggas till grund för ett direkt ingripande. Så som förslaget formuleras klargörs vilka konstaterade brister som ska kunna ligga till grund för ingripandet, något *Malmö kommun* efterfrågar.

Den praktiska effekten av förslaget blir att ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande i de flesta fall, utöver kravet att rätta de brister som anges i föreläggandet, också medför att huvudmannen måste se till att några nya allvarliga brister inte uppstår i verksamheten under en tvåårs-

period. Följden av att nya allvarliga brister uppstår kan annars bli att verksamheten måste stängas ned, statliga åtgärder för rättelse beslutas eller medgivande eller rätt till bidrag återkallas, utan att ytterligare förelägganden har meddelats. Med anledning av *Botkyrka kommuns* yttrande kan konstateras att förslaget i sig inte är kopplat till förslaget om att införa verksamhetsförbud som ny sanktion avseende verksamheter med en kommun eller region som huvudman (se avsnitt 6.1), utan avser en fråga om när de skarpaste sanktionerna ska användas.

Huvudmannen ska ha visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina 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 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 huvudmännens förmåga och vilja sker sedan tidigare i Skolinspektionens verksamhet. Att brister har kunnat konstateras vid tidigare tillsynsbesök i verksamheten och att tillsynsmyndigheten har behövt ingripa med sanktioner kan vara typiska tecken på bristande förmåga eller vilja hos huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Andra uttryck för en bristande förmåga eller vilja kan vara att det på ett tydligt sätt har framkommit att huvudmannen inte förstår eller respekterar de krav som gäller för verksamheten. Sådana signaler kan ha observerats av tillsynsmyndigheten i samband med kontakter med huvudmannen eller med skolans personal. Den bristande förmågan eller viljan kan även ha visat sig genom att huvudmannen har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter eller att huvudmannen inte har gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler.

Enligt *Arvidsjaurs* och *Bollebygds kommuner* borde statens arbete inriktas på att stödja huvudmännen att vidta åtgärder om det finns brister som uppmärksammas i tillsynen. *Skolinspektionen* betonar vikten av att grundligt belysa hur förhållandet mellan stödjande insatser och inspektion är tänkt att se ut. Regeringen konstaterar att Statens skolverk enligt sin instruktion har 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, se 1 och 7 §§ förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Ett exempel är regeringens satsning Samverkan för bästa skola, där Skolverket genom riktade insatser ska stärka förskolan, skolan och huvudmännen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla

utbildningen efter deras unika mål och behov. 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.

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 för att kunna beaktas inte ligga alltför långt tillbaka i tiden. 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. Att bestämma någon tidsgräns av det slag *Malmö kommun* föreslår, eller föreskriva vilka omständigheter som ska ha förelegat, kan dock enligt regeringens uppfattning inte anses nödvändigt. En helhetsbedömning bör göras i det enskilda fallet. Regeringen konstaterar i anledning av *Malmö kommuns* synpunkt om dokumentation att de sakförhållanden som ligger till grund för en tillsynsmyndighets bedömning att en huvudman har en bristande vilja eller förmåga, liksom huvudmannens syn på en sådan bedömning, får förutsättas framgå av tillsynsbeslut eller i annan dokumentation i ett tillsynsärende. Enligt 32 § förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Malmö kommun anger att det är otillfredsställande att Högsta förvaltningsdomstolens praxis avseende vitesförelägganden, i relation till den föreslagna särskilda grunden, svårligen medger att förelägganden mot huvudmän knyts till brister som relaterar till allmänt hållen ramlagstiftning vilken inte preciseras närmare av andra föreskrifter. Enligt kommunen finns det behov av förtydligande kring hur en ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden skulle tillämpas i förhållande till befintlig sanktion när förelägganden förenas med vite. Kommunen syftar på att det av en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) den 28 maj 2020 (HFD 2020 ref. 28) framgår att om lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas tillsynsmyndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister eftersom föreläggandet måste uppfylla krav på tydlighet. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen, saknar tillsynsmyndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. Om ett föreläggande avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen så ska ett föreläggande förenas med vite (26 kap. 27 § andra stycket skollagen). Enligt regeringens mening påverkar förslaget i detta lagstiftningsärende inte förutsättningarna för tillsynsmyndigheten att formulera förelägganden som uppfyller de krav på tydlighet som gäller. Förslaget fastslår när tillsynsmyndigheten i vissa fall ska få tillgripa de skarpaste sanktionerna och utgår från att ett föreläggande dessförinnan har meddelats. Även om ett föreläggande har följts kan ett ingripande ske och det är inte heller

ett krav att föreläggandet har varit förenat med vite för att bestämmelserna ska vara tillämpliga. Det som däremot krävs är att föreläggandet har avsett ett allvarligt missförhållande. En särskild aspekt av frågan om ett föreläggande varit tillräckligt preciserat gör sig dock gällande vad gäller prövningen av om huvudmannen tidigare visat bristande vilja eller förmåga att fullgöra sina skyldigheter. Om det tidigare förekommit ett vitesföreläggande som inte varit tillräckligt preciserat bör detta inte beaktas i bedömningen, på samma sätt som det finns skäl att bortse från andra åtgärder som inte varit rättsenliga.

Kammarrätten i Stockholm har anmärkt att det i promemorian saknas ett resonemang kring förutsättningarna att återkalla beslut om rätt till bidrag. Regeringen konstaterar att bestämmelserna om återkallelse av sådana beslut i relevanta delar är desamma som för återkallelse av godkännande eller medgivande och att vad som är vägledande för återkallelse av dessa beslut även är det för återkallelse av beslut om rätt till bidrag.

7.2 Det ska anges i ett föreläggande om ett missförhållande bedöms vara allvarligt

Regeringens förslag: Om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet.

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget är positiva. Bland dem finns *Kammarrätten i Stockholm*, som anser att rekvisitet allvarligt missförhållande bör ges en tydlig definition för att ge en mer förutsägbar och rättssäker domstolsprövning. Även *Malmö kommun* efterfrågar en definition av vad som anses utgöra allvarliga missförhållanden. *Idéburna skolors riksförbund* anger att det krävs en tydlighet särskilt kring vad bedömningen allvarligt missförhållande kan avse. *Botkyrka kommun* förordar att Skolinspektionens beslut uttrycks än tydligare för att det ska stå helt klart för huvudmannen att risk för verksamhetsförbud eller återkallande föreligger.

En remissinstans, *Stockholms kommun*, avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vad anses enligt gällande rätt vara ett allvarligt missförhållande?

Enligt vad som framgår av avsnitt 5 krävs i dag att ett föreläggande inte följts och att det föreligger 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. Samma krav ställs för att Skolinspektionen ska kunna fatta beslut om statliga åtgärder för rättelse om det är frågan om kommunalt bedriven verksamhet. Skolinspektionens praxis visar att det ofta är brister inom flera bedömningsområden som läggs till grund för slutsatsen att ett allvarligt missförhållande föreligger. Således görs enligt nuvarande ordning en samlad bedömning av om de brister som

har konstaterats föreligga sammantaget utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. om bristerna på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Det krävs inte att de konstaterade missförhållandena var för sig till art eller grad är allvarliga. I promemorian (avsnitt 5.3) redovisas nio fall där Skolinspektionen under perioden 2014–2019 återkallat ett godkännande eller beslutat om statliga åtgärder för rättelse. Det var i dessa fall oftast frågan om samtidigt förekommande brister rörande exempelvis undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betygssättning och systematiskt kvalitetsarbete. I ett fall var de uppgifter om åtgärder som huvudmannen angett hade vidtagits inte förenliga med de faktiska förhållandena i verksamheten.

I propositionen Samling för skolan bedömdes en närmare redogörelse för innebörden av allvarligt missförhållande inte som nödvändig med hänvisning till att viss praxis hunnit utarbetas och att bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet (prop. 2017/18:182 s. 46). Regeringen har ingen annan uppfattning nu. Det är varken lämpligt eller möjligt att ange en sådan definition som *Kammarrätten i Stockholm* och *Malmö kommun* efterfrågar. Som redan angetts har det i tillämpningen ofta varit frågan om en samlad bedömning av olika brister som sammantaget innebär att det föreligger ett allvarligt missförhållande. Skolinspektionens beslut har i flera fall överklagats och det finns därmed utvecklad praxis på området.

Om tillsynsmyndigheten inte får den hjälp den behöver när det gäller tillträde till lokaler eller andra utrymmen av betydelse för tillsynsarbetet, kan konsekvensen bli att det inte går att utreda om huvudmannen följt 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.). Skolinspektionen redovisar att myndigheten i sin verksamhet mött vissa huvudmän som endast lämnat delvis sanna eller oriktiga uppgifter, och att det finns signaler om att vissa huvudmän försvårar myndighetens utredningar (Skolinspektionen, Budgetunderlag 2022–2024 s. 8, U2021/01406).

Det är inte acceptabelt att den som tillsynen gäller medvetet eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Den vars verksamhet står under tillsyn enligt skollagen är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran 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 §). I promemorian görs bedömningen att ett oriktigt uppgiftslämnande som sker medvetet eller av oaktsamhet bör vara ett sådant allvarligt missförhållande som kan medföra att den mest ingripande sanktionen aktualiseras, vilket alla remissinstanser som yttrat sig över bedömningen är positiva till eller inte har någon invändning mot. *Friskolornas riksförbund* anser dock att det måste förtydligas vems uppgifter det avser och att det bör anges i skollagen att sanktioner kan ske. Något förtydligande i skollagen av att lämnade uppgifter måste vara sanningsenliga bör enligt regeringens bedömning inte göras, då det skulle kunna medföra att det blir oklart vad som gäller på andra områden där ett sådant förtydligande inte finns. Inte heller kan det anses otydligt vems skyldigheter som avses i bestämmelserna om uppgifts-

skyldighet i 26 kap. 7 och 8 §§. Omständigheten att huvudmannen undandrar sig att fullgöra sina skyldigheter att medverka i utredningen av om åtgärder för att följa ett föreläggande har vidtagits eller inte bör vägas in i bedömningen, men bör inte vara en självständigt formulerad grund. Den bör följaktligen inte heller föranleda en särskild sanktionsregel.

I de fall ett föreläggande bedöms avse ett allvarligt missförhållande ska det framgå av föreläggandet

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

Tanken med det nu aktuella lagförslaget är att ett allvarligt missförhållande ska ha konstaterats 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 möjliggör även att det senare beslutet fattas på grund av ett allvarligt missförhållande som konstateras föreligga efter att ett föreläggande har följts. Situationen kan därmed bli något mindre förutsägbar för både tillsynsmyndigheterna och huvudmännen. Regeringen bedömer därför att det behövs en större tydlighet om den bedömning som görs vid ett föreläggande att åtgärda brister.

Ett föreläggande får antas ge huvudmannen en någorlunda klar 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. Det kan ske under förutsättning att tillsynsmyndigheten gör en bedömning i frågan. Det finns redan i nuläget exempel på att Skolinspektionen i sina förelägganden är tydlig med att en återkallelse av godkännandet blir nästa steg om missförhållandet inte avhjälpas. Om huvudmannen blir medveten om att ett allvarligt missförhållande bedöms föreligga blir huvudmannen också medveten om att mer ingripande sanktioner kan komma att aktualiseras om bristerna inte åtgärdas. Ett sådant förtydligande får alltså ett signalvärde.

Att det i föreläggandet ska framgå att myndigheten bedömt bristerna som allvarliga underlättar också en senare prövning av tillsynsmyndigheten, särskilt en prövning som sker vid en senare tidpunkt än vid uppföljningen av föreläggandet. Det bör lättare kunna konstateras om något allvarligt missförhållande har uppstått på nytt inom tvåårsfristen när myndigheten redan uttryckligen har gjort bedömningen i föreläggandet. Det

underlättar också för en domstol som ska överpröva beslutet om underinstansen redan har tydliggjort bedömningen att ett allvarligt missförhållande föreligger i det tidigare föreläggandet.

Prop. 2021/22:45

7.3 Beslutet om ingripande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Regeringens förslag: Beslut om återkallelse av 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.

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som yttrat sig över förslaget är positiva eller har inget att invända.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen föreslås att Skolinspektionen vid brister i kommunalt bedriven verksamhet ska kunna besluta om ett verksamhetsförbud som gäller utan tidsbegränsning. Vidare föreslås en ny grund för återkallelse av godkännande, medgivande eller rätt till bidrag respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Förslagen innebär att beslut om ingripanden riktade mot enskilda eller kommunala huvudmän kommer att kunna fattas på nya grunder. Beslut som fattas med tillämpning av de föreslagna nya bestämmelserna omfattas inte av de nuvarande bestämmelserna om överklagande i 28 kap. 2 och 5 §§ skollagen. I de nuvarande bestämmelserna saknas också en hänvisning till 26 kap. 15 § skollagen. Detta skulle kunna uppfattas som att beslut om återkallelse med stöd av denna paragraf inte ska kunna överklagas, vilket dock knappast är syftet.

När det gäller de nya beslut som kan komma att riktas mot enskilda skolhuvudmän följer en rätt till domstolsprövning av dessa av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Besluten bör 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 även i fråga om tillgång till domstolsprövning behandlas på samma sätt. Något skäl som motiverar en annan ordning kan inte anses föreligga.

8 Outnyttjade godkännanden som huvudman bör återkallas

8.1 Godkännanden som inte används bör återkallas

Regeringens förslag: 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 av kommunen beslutat godkännande 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 av Skolinspektionen beslutat godkännande får återkallelsen avse den del av verksamheten vid en viss skolenhet som inte har startat eller inte längre bedrivs. Om återkallelsen sker 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 enskilde huvudmannen att överskrida ovan nämnda tidsgränser.

Beslut om återkallelse av godkännande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag (U2016/05181): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Justitiekanslern, Konkurrensverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Göteborgs, Habo, Lunds, Malä, Mölndals, Nora och Norrtälje kommuner, Lärarnas Riksförbund, Rekonstruktions- och konkursförvaltarkollegiet (REKON)* och *Sveriges Kommuner och Regioner*.

Värmdö kommun anser att förslaget underlättar för skolverksamheten, planering av nyetablering av skolor samt ger enhetliga bestämmelser för både fristående och kommunala skolor. *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)* – som välkomnar att Skolinspektionen ges möjlighet att återkalla icke utnyttjade tillstånd – anger att det underlättar Skolinspektionens prövning av såväl negativa följder för en kommun samt den enskilda huvudmannens förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med ansökan om godkännande och underlättar också huvudmannens egen planering av nya ansökningar om godkännande. *Mora kommun* anser att det är positivt att kommunen får möjlighet att återkalla beslut om fristående förskola då det underlättar kommunens långsiktiga planering.

Ett antal instanser som är positiva till förslaget har dock synpunkter eller efterlyser förtydliganden i olika delar. *Förvaltningsrätten i Stockholm, Skolverket, Academedia AB* och *IES* anser att det är oklart vad som avses

med särskilda skäl. *Sala kommun* anger att det bör tydliggöras att det åligger den fristående huvudmannen att åberopa särskilda skäl som föranleder att tillståndet inte bör återkallas. *IES* anser att det även bör tydliggöras under vilka förutsättningar ”delar av tillstånd” ska kunna återkallas om verksamheten inte startat inom föreskrivna två år från godkännandet. *Stockholms kommun* anser att det bör ges en relativ frihet att göra bedömning avseende vad som faller inom området för särskilda skäl.

Skolinspektionen anser att förslaget om återkallelse av godkännande även bör omfatta godkännanden för internationella skolor.

Academedias AB, *Friskolornas riksförbund*, *IES*, *Svenskt Näringsliv* och *Nacka kommun* avstyrker förslaget att kommunen ska kunna återkalla ett godkännande som inte utnyttjas, bl.a. då det öppnar upp för en godtycklighet i kommunernas beslutsfattande. *Nacka kommun* anser att i det fall en reglering införs ska en återkallelse kunna ske senast efter ett års tid, då två år är för lång tid för att kommunen ska kunna tillmötesgå behovet av tillgång till förskoleplatser.

Stockholms kommun föreslår som alternativ lösning att ett beslut om godkännande eller beslut om rätt till bidrag förfaller om inte den verksamhet som tillståndet eller beslutet avser startas inom angiven tid och att huvudmän som inte önskar att tillståndet ska förfalla ska ansöka om detta.

Skolinspektionen anger att det enligt myndigheten är önskvärt att kunna återkalla även äldre godkännanden som meddelats enligt den upphävda skollagen (1985:1100) på samma grunder som nyare godkännanden som meddelats enligt den nuvarande skollagen.

Enligt *Academedias AB* måste det klargöras hur tidigare beviljade godkännanden hanteras och bolaget menar att det bör tydliggöras att redan existerande godkännanden inte omfattas av retroaktivitet.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av regeländringar

Då det i vissa fall kan uppstå påtagligt negativa följder för såväl kommuner som enskilda huvudmän när ett godkännande inte utnyttjas och då det måste bedömas som 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. Det framstår inte som ändamålsenligt att tillsynsmyndigheten först ska behöva utfärda ett föreläggande innan myndigheten återkallar ett godkännande på den grunden att en verksamhet inte har startat.

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

När det gäller frågan om under hur lång tid som ett godkännande ska ha varit utnyttjat för att kunna återkallas bör utgångspunkten vara de bestämmelser som sedan den 1 januari 2015 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. Även när

det gäller sådana förskolor bör dock utgångspunkten vara att verksamheten ska ha startats inom två år efter godkännandet.

Friskolornas riksförbund, IES, Svenskt Näringsliv och Nacka kommun anser att en bestämmelse som reglerar återkallelse av ett godkännande som inte utnyttjas inte bör omfatta godkännanden som huvudman för bl.a. fristående förskolor. Regeringen anser att prövningen av negativa konsekvenser av en nyetablering av en förskola, på samma sätt som gäller vid Statens skolinspektions prövning av en nyetablering av en skola, underlättas om förslaget genomförs. Vidare skulle en sådan bestämmelse ge förbättrade möjligheter för kommunen att planera sitt utbud av förskoleverksamhet, vilket *Mora kommun* lyfter fram.

Förskolan har dock inte den koppling till läsår som det obligatoriska skolväsendet, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan har. För fristående förskolor, och de enskilt bedrivna fritidshem som kommuner godkänner och utövar tillsyn över, bör därför bestämmelsen utformas utifrån den tidpunkt som beslutet om godkännande för verksamheten avser. Det innebär att godkännandet kan återkallas om verksamheten inte kommit igång inom två år efter den starttidpunkt som godkännandebeslutet omfattar. 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. Detta bedöms vara en lämplig huvudregel eftersom en sådan regel i de flesta situationer torde ge huvudmannen rimliga förutsättningar att hantera sådant som förändringar i barn- och elevunderlaget eller annat som kan medföra behov av att under en viss tid lägga ned hela eller delar av en verksamhet som har startats.

För verksamheter som först startats, men sedan helt eller delvis lagts ned, kan frågan uppstå om hur stor del av verksamheten som ska ha lagts ned för att återkallelse ska kunna ske på denna grund. Frågan är även om det är hela eller delar av godkännandet som ska kunna återkallas. Detta är en grannlaga bedömning där omständigheterna i det specifika fallet måste tillmätas stor betydelse. En lämplig avvägning när det gäller att ta ställning till om godkännandet helt eller delvis ska återkallas när delar av ett godkännande inte utnyttjas, är om den kvarstående verksamheten är av sådan omfattning att kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. Det kan t.ex. vara frågan om att en huvudman för en skola med godkännande för grundskolans årskurs 1–9 inte längre erbjuder utbildning i lågstadiet, eller att en gymnasieskola som har godkännande för flera nationella program inte längre erbjuder ett av dem. Återkallelsen bör i dessa situationer enbart avse den del av godkännandet som inte utnyttjats. För förskolan är denna frågeställning inte aktuell då godkännanden inte ges för olika delar av verksamheten, dvs. om godkännandet inte utnyttjas så återkallas det.

Stockholms kommun föreslår en alternativ lösning i förhållande till förslaget i promemorian om återkallelse av godkännande, vilket grundar sig på en skrivelse från Skolinspektionen (U2012/06613). Kommunen föreslår att ett beslut om godkännande eller beslut om rätt till bidrag ska förfalla om inte den verksamhet som beslutet avser startas inom angiven tid, och att huvudmän som inte önskar att tillståndet ska förfalla ska ansöka om detta. Regeringen, som finner att det förslag som lämnas i promemo-

rian fyller sin funktion, konstaterar att det saknas beredningsunderlag för en sådan lösning som Stockholms kommun föreslår.

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).

Skolinspektionen anser att den föreslagna möjligheten att återkalla godkännanden som inte utnyttjas även ska omfatta internationella skolor. Regeringen konstaterar att det saknas beredningsunderlag för att gå fram med ett sådant förslag.

Skolinspektionen anför att det är önskvärt att kunna återkalla även äldre godkännanden som meddelats enligt den upphävda skollagen (1985:1100) på samma grunder som nyare godkännanden som meddelats enligt den nuvarande skollagen. *Academedia AB* och *IES* anser att de nya bestämmelserna bara bör avse godkännanden som beslutats efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. Regeringen instämmer delvis i båda bedömningarna och anser att godkännanden som har meddelats före det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft, oavsett om de har meddelats med stöd av den nu gällande skollagen eller motsvarande tidigare lagstiftning, 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 dock huvudregeln vara att Skolinspektionen eller den kommun som har meddelat beslutet ska återkalla godkännandet (se avsnitt 9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser). En sådan reglering får anses ge de enskilda som har godkänts som huvudmän tillräckliga förutsättningar att utnyttja redan meddelade godkännanden, samtidigt som de nackdelar som outnyttjade godkännanden medför för såväl kommunen som andra enskilda undanröjs.

Skolinspektionen eller kommunen ska kunna avstå från att återkalla en enskild huvudmans godkännande om det finns särskilda skäl

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. Det kan t.ex. handla om långsiktiga förändringar i elevunderlag som gör att det under längre tid inte finns förutsättningar att driva verksamhet på ett visst nationellt program i gymnasieskolan eller i en viss årskurs i grundskolan. I propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157) anges i fråga om begreppet lång sikt att fem år generellt sett är en överskådlig period i sammanhanget vilket kan tjäna som ett riktmärke. Att det under en längre tid inte bedöms finnas förutsättningar att bedriva en utbildning har kommunala verksamheter möjligheter att hantera genom att lägga ned delar av verksamheten. Lika-behandlingsskäl talar för att en motsvarande möjlighet bör finnas även för enskilda huvudmän. Annars skulle t.ex. en enskild huvudman som blivit av med sitt godkännande tvingas ansöka om nytt godkännande och riskera att tappa över ett år då ansökan ska lämnas in senast den 31 januari året före det år verksamheten avses starta. Det föreslås 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.

Ett annat exempel är, i det fall en huvudman fått godkännande för att driva en skola med förskoleklass och årskurserna 1–9, när huvudmannen inledningsvis startar med årskurserna 4–9 för att på sikt bygga ut verksamheten. Det kan t.ex. ha att göra med svårigheter att ordna tillräckligt med lokaler kopplat till bygglovshandläggning. Även i sådana fall ska Skolinspektionen kunna avstå från att återkalla det icke utnyttjade tillståndet, förutsatt att huvudmannen kan visa på en planerad utveckling av hela den verksamhet som man har godkännande för även om tidsfristen överstigs.

Förvaltningsrätten i Stockholm, Statens skolverk, Academedia AB, IES och Sala kommun anser att det är oklart vad som avses med särskilda skäl. Ovan anges exempel på vad som avses. 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.

Ett godkännande ska återkallas om den enskilde begär det

Enligt skollagen finns det ingen möjlighet att återkalla ett godkännande på den enskilde 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 *Lagrådets* uppfattning att det inte finns skäl att särskilt undanta möjligheten att överklaga beslut om återkallelse som skett på den enskildes egen begäran, då det redan framgår av allmänna förvaltningsrättsliga regler. Lagrådet anför att ett sådant uttryckligt överklagandeförbud i vissa situationer riskerar att vålla vissa praktiska problem. De aktuella bestämmelserna är därför omformulerade i det avseendet.

8.2 Ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas på samma grunder som ett godkännande

Regeringens förslag: 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. Återkallelse av ett beslut om bidrag ska även kunna meddelas om den enskilde begär det.

Återkallelse av ett beslut om bidrag ska också få meddelas om den enskilde försätts i konkurs eller om beslut om tvångslikvidation har fattats.

Beslut om återkallelse av beslut om rätt till bidrag ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag (U2016/05181): Överensstämmer med regeringens förslag med den skillnaden att promemorian föreslår en ny reglering om när beslutet ska börja gälla och att, i de fall det är fråga om återkallelse på grund av konkurs eller beslut om tvångslikvidation, promemorian föreslår att beslutet *ska* återkallas.

Remissinstanserna: När det gäller remissynpunkter, hänvisas till redogörelsen i avsnitt 8.1.

Skälen för regeringens förslag

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 enligt regeringen rimligt att ett beslut om rätt till bidrag ska kunna återkallas under samma förutsättningar och på samma grunder som föreslagits för återkallelse av 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. På *Lagrådets* inrådan infogas ordet ”sammanhängande” i bestämmelsen.

I följd av riksdagens bifall till propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler om upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158, bet. 2017/18:FiU43, rskr. 2017/18:356) kan Skolinspektionen eller kommunen fr.o.m. den 1 januari 2019 återkalla godkännanden av enskild som huvudman för förskola, skola eller fritidshem om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 § (26 kap. 14 §), dvs. bl.a. om den enskilde inte längre har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av förarbetena framgår att det t.ex. kan vara fråga om att huvudmannen har försatts i konkurs (prop. 2017/18:158 s. 53 f.). Beslutet om återkallelse behöver inte föregås av ett föreläggande. Den nya regleringen omfattar inte beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. I promemorian (U2016/05181) lämnas förslag om att ett godkännande som enskild huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg ska kunna återkallas utan ett föreläggande om huvudmannen eller den som är berättigad till bidrag försätts i konkurs eller likvidation. När det gäller situationen att en huvudman försätts i konkurs eller likvidation får syftet med förslaget numera anses tillgodosett genom de ovan nämnda bestämmelserna. Det finns dock fortfarande behov av förslaget såvitt avser personer som har fått ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg och som sedan försatts

i konkurs eller om ett beslut om tvångslikvidation har fattats, även om det kan finnas anledning till ändring vid ett införande av en sådan prövning av huvudmän som föreslagits i lagrådsremissen Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg. Regeringen anser därför att förslaget bör genomföras i denna del.

Lagrådet anför att det är oklart varför frivillig likvidation inte också ska leda till att bidrag återkallas. Regeringen anser att frivillig likvidation inte bör införas i bestämmelsen, då det inte – till skillnad från vid konkurs och tvångslikvidation – behöver föreligga några missförhållanden, utan en frivillig likvidation kan ha helt andra orsaker. Förutsättningarna för rätt till bidrag för pedagogisk omsorg kan därför alltjämt vara uppfyllda och rätten till bidrag bör därför inte återkallas direkt vid en frivillig likvidation. Inte minst är det angeläget att en frivillig avveckling av verksamheten kan ske under ordnade former med hänsyn till barnens bästa. Om det föreligger missförhållanden får kommunen i stället använda sig av de vanliga bestämmelserna om återkallelse i 26 kap. skollagen. Naturligtvis är det så att om kommunen får kännedom om att en pedagogisk omsorg frivilligt trätt i likvidation (vilket kommunen får kännedom om på samma sätt som vid tvångslikvidation, dvs. genom Bolagsverkets register) så bör detta föranleda vissa utredande åtgärder från myndighetens sida och ett, om det föreligger några missförhållanden, eventuellt föreläggande enligt befintliga bestämmelser i skollagen. Regeringen förutsätter att kommunerna har upprättat eller upprättar sådana rutiner och system att de kan hålla sig under rättade om förändringar i de register där likvidationer registreras. När ett bolag väl likviderats eller konkursen avslutats upphör rättssubjektet och därmed förfaller rätten till bidrag på den grunden, eftersom det rättssubjekt som ska ta emot bidraget inte längre existerar.

Lagrådet lyfter vidare fram att den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 14 a § är ovillkorlig, vilket kan leda till praktiska problem om t.ex. en verksamhet skulle behöva drivas vidare under ett konkursförfarande. I de följande paragraferna finns en undantagsregel för fall när det föreligger särskilda skäl. Det bör övervägas om inte även denna paragraf borde ha en liknande utformning. Regeringen instämmer i *Lagrådets* uppfattning att det kan behövas en ventil i bestämmelsen som gör det möjligt för kommunen att i vissa fall avstå från att återkalla en rätt till bidrag i de ovan nämnda fallen. Detta bör åstadkommas på så sätt att bestämmelsen utformas som att kommunen *får* återkalla ett beslut om rätt till bidrag. Både konkursförvaltare och likvidatorer kan ställas inför situationer där alternativet att driva utbildningsverksamheten vidare är det som är mest ändamålsenligt, t.ex. för att kunna hitta någon som är beredd att ta över hela eller delar av verksamheten. Så länge förvaltaren inte driver någon annan verksamhet än sådan som syftar till att på ett optimalt sätt avveckla verksamheten, bör detta kunna ske utan att ett särskilt tillstånd krävs. Detta ligger i linje med vad som gäller i andra fall (jfr t.ex. 8 kap. 2 § konkurslagen, prop. 2015/16:197 s. 228 och 2005/06:37 s. 43 f.). Varken konkursförvaltare eller likvidatorer behöver alltså ett eget, nytt beslut om rätt till bidrag så länge det inte är fråga om att bedriva annan verksamhet än sådan som syftar till att avveckla den befintliga verksamheten på ett optimalt sätt. Konkursförvaltaren eller likvidatorn får i dessa fall under avvecklingsperioden anses ha trätt i den tidigare huvudmannens ställe och ansvarar därmed för att verksamheten bedrivs i enlighet med bestämmelserna i skol-

lagen och övriga författningar, se 2 kap. 8 § skollagen. Om konkursen eller tvångslikvidationen avslutas genom att någon förvärvar hela eller delar av verksamheten måste den nye huvudmannen av kommunen erhålla ett nytt beslut om rätt till bidrag.

I promemorian föreslås vidare att ett beslut om återkallelse av godkännande på sådan grund ska gälla omedelbart, om inte annat beslutas. Någon motsvarande bestämmelse har inte införts när det gäller återkallelse av godkännande som huvudman. För sådana beslut gäller att tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft (26 kap. 16 §). Detta bör räckas även när det gäller beslut om återkallelse av rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Beslut om återkallelse av ett beslut om rätt till 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 rimligt att även ett beslut om återkallelse av 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 återkallelse av rätt till bidrag har beslutats 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 måste därför göras i 28 kap. 5 §.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna 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. 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 till allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag (U2020/04703): Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget är majoriteten positiva eller har inget att invända. Dessa remissinstanser är *Gotlands, Göteborgs, Lunds, Oskarshamns, Sjöbo, Sollentuna och Vilhelmina kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolverk, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket, Förvaltningsrätten i Göteborg, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Sveriges Elevkårer och Föräldraalliansen.*

Stockholms kommun avstyrker förslaget utan närmare kommentar.

Kammarrätten i Stockholm anser att det finns risk för tillämpnings-svårigheter när det är fråga om missförhållanden som uppmärksammats i skolor före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, men där det uppföljande beslutet fattas först efter lagändringen. Detta eftersom det införs ett krav på att det redan i föreläggandet ska anges om ett missförhållande är allvarligt. I avsaknad av övergångsbestämmelser som reglerar tillämpligheten av bestämmelserna på myndighetsnivå kan det därför uppstå en situation då det saknas möjlighet att ingripa mot en verksamhet med stöd av bestämmelserna, trots konstaterade brister som i sig är tillräckligt allvarliga för att grunda ett beslut om verksamhetsförbud eller återkallelse.

Promemorians förslag (U2016/05181): Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att samtliga lagändringar ska träda i kraft den 1 juni 2018.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva eller har inget att invända mot promemorians förslag.

Statens skolinspektion anser att det finns skäl att de föreslagna bestämmelserna om återkallelse av godkännande ska gälla från ett något senare datum, förslagsvis från den 21 oktober 2018 då huvudmän som inte bedrivit utbildning under en tid av två år kan ha för avsikt att starta verksamheten höstterminen 2018. I så fall behöver Skolinspektionen inte återkalla dessa godkännanden. Vidare anser Skolinspektionen att en möjlighet till återkallelse av äldre godkännanden bör regleras genom en övergångsbestämmelse, då det är många äldre godkännanden som inte används och som därmed kan försvåra myndighetens prövning av om en nyetablering kan förväntas få negativa följder. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det bör utredas om det behövs en övergångsbestämmelse eller annat förtydligande för att underlätta hanteringen vid en återkallelse, då det kommer att finnas godkännanden som kan återkallas men där tidsgränsen är oklar eftersom de gamla besluten kan sakna en tydlig tidsangivelse. *Academedi AB* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)* anser att det måste klargöras hur tidigare beviljade godkännanden ska hanteras och att det bör tydliggöras att redan existerande godkännanden inte ska omfattas av retroaktivitet.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i skollagen innebär bland annat att Skolinspektionen som mest ingripande sanktion vid brister i kommunala skolor ska kunna välja att endera besluta om verksamhetsförbud eller besluta om statliga åtgärder för rättelse. Vidare innebär förslagen att möjligheterna för tillsynsmyndigheten att åstadkomma rättelse vid brister i huvudmannens ansvarstagande förbättras, genom att en ny grund för de mest ingripande sanktionerna kan användas. Den nya grunden innebär att ett ingripande kan aktualiseras i de fall ett föreläggande har följts, under förutsättning att ett allvarligt missförhållande på nytt konstateras i verksamheten inom två år från föreläggandet, och huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. De beslut som fattas enligt de nya reglerna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Skollagen föreslås även ändras så att godkännanden som enskild huvudman eller beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som inte utnyttjats inom två år som huvudregel ska återkallas. Godkännanden och beslut om rätt till bidrag ska återkallas på begäran av huvudmannen. Beslut om rätt till bidrag ska kunna återkallas efter konkurs eller likvidation.

Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2022.

Vid prövning i domstol av ett överklagat beslut om ingripande bör samma bestämmelser gälla som vid den ursprungliga prövningen hos tillsynsmyndigheten. Att detta ska gälla även om det överklagade beslutet har fattats före och domstolsprövningen sker efter ikraftträdandet bör tydliggöras genom en övergångsbestämmelse. Med anledning av synpunkten från *Kammarrätten i Stockholm* att avsaknaden av ytterligare övergångsbestämmelser medför att det kan uppstå en situation då det saknas möjlighet att ingripa mot en verksamhet trots konstaterade brister konstaterar regeringen att förslaget inte innebär någon ändring i det förhållandet att ett missförhållande ska vara allvarligt för att utgöra grund för återkallelse. Inte heller föreslås någon ändring i fråga om vad som är ett allvarligt missförhållande. Brister i en verksamhet som utgör ett allvarligt missförhållande, och som lett till att tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande, ska kunna ligga till grund för återkallelse eller verksamhetsförbud även om föreläggandet meddelades före ikraftträdandet, dvs. innan det nya kravet på att det i föreläggandet ska anges om ett allvarligt missförhållande föreligger började gälla. Regeringen anser att det inte behövs någon övergångsbestämmelse för att de nya bestämmelserna om återkallelse och verksamhetsförbud ska kunna tillämpas när det gäller allvarliga missförhållanden som lett till ett föreläggande meddelats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, men där beslutet om återkallelse eller verksamhetsförbud fattas först efter ikraftträdandet.

När det gäller bestämmelserna om återkallelse av godkännande som huvudman eller beslut om bidrag lyfter *Statens skolinspektion*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Academediä AB* och *IES* i sina remissvar fram att övergångsbestämmelser kan behövas för gamla godkännanden. Regeringen delar bedömningen att det finns behov av övergångsbestämmelser. Det framgår av lagen (2010:801) om införande av skollagen att godkännande av enskilda huvudmän enligt 1985 års skollag ska anses som ett godkännande enligt den nu gällande skollagen (4–8 och 16 §§). Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ny lagstiftning i och med ikraftträdan-

det blir tillämplig även på sådant som inträffat tidigare om inte särskilda övergångsbestämmelser säger något annat. I 37 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om när en förvaltningsmyndighet får ändra ett beslut. Där anges att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Av 4 § förvaltningslagen framgår dock att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen, tillämpas den bestämmelsen. De bestämmelser om återkallelse som redan finns i skollagen och de kompletterande bestämmelser som nu föreslås är exempel på sådana bestämmelser som avviker från 37 § förvaltningslagen. Regeringen anser dock 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. Genom en sådan övergångsbestämmelse tillvaratas den enskildes behov av förutsebarhet kring ett besluts giltighet samtidigt som det skapas möjligheter att på sikt kunna komma tillrätta med de negativa följder som dagens regelverk i vissa fall kan få. Regeringen föreslår därför att ett beslut om godkännande av en enskild som huvudman som har meddelats innan lagen trädde i kraft får återkallas på ovan nämnda grunder först om utbildningen inte har startat inom två år eller i annat fall inte har bedrivits under en tid av två år efter ikraftträdandet.

Lagrådet anför att den situationen att en huvudman inlett eller återupptagit en verksamhet efter ikraftträdandet men därefter gör uppehåll och inte bedriver verksamheten under mer än två år inte täcks in av den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen, och att lämpligheten av detta bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Regeringen instämmer och anser således att godkännandet eller rätten 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.

10 Konsekvenser

Konsekvenser för staten

Statens skolinspektion

Förslagen i propositionen har till syfte att öka möjligheterna för Statens skolinspektion att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala. Skolinspektionen föreslås få besluta om verksamhetsförbud i fall då en verksamhet som drivs av en kommun eller region har allvarliga brister. Detta som ett alternativ till den befintliga sanktionen statliga åt-

gärder för rättelse. Vidare föreslås att en ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden ska kunna användas, och att det ska anges i ett föreläggande om ett uppdagat missförhållande bedöms vara allvarligt. I propositionen föreslås även att Skolinspektionen ges möjlighet att återkalla godkännanden som inte längre används.

Genom de föreslagna ändringarna ges Skolinspektionen bättre möjligheter att ingripa tidigare mot huvudmän som vid upprepade tillfällen visar en bristande förmåga eller vilja att följa gällande regler.

Vidare bedöms förslaget att Skolinspektionen ska välja den mest lämpliga av åtgärderna verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse gör att myndighetens val av åtgärd kan göras proportionerlig och ta hänsyn till de olika konsekvenser åtgärden medför i varje enskilt fall.

Genom den nya grunden för de mest ingripande sanktionerna får Skolinspektionen tydliga kriterier för när återkallelse av ett godkännande respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse får beslutas.

De nya reglerna bedöms leda till något fler beslut om återkallelse respektive verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse. Kortsiktigt kan förslagen därför bedömas leda till viss ökning av Skolinspektionens arbetsbörda. Eftersom de nya reglerna gör det lättare att åtgärda bristfällig verksamhet och att snabbare fatta beslut som leder till att verksamheten får stängas ned, bedöms dock den totala arbetsbördan för tillsynen på sikt ligga kvar på nuvarande nivå eller minska.

Statens skolinspektions prövning av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudmän för fristående skolor bedöms underlättas genom propositionens förslag till möjligheter till återkallelse av godkännanden som inte längre används.

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

De allmänna förvaltningsdomstolarna

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

Kammarrätten i Stockholm anger att förslagen medför en risk för parallella processer i olika instanser som kan vara en belastning för i första hand Skolinspektionen och i andra hand domstolarna. Vidare anger kammarrätten att den aktuella måltypen kan förväntas vara resurskrävande för domstolarna, och att det kan antas att ett stort antal av de inkommande målen är förenade med underhandsyrkanden, bl.a. inhibition eller andra interimistiska beslut. Kammarrätten lyfter även fram att konsekvenserna av besluten inverkar på utomståendes rättigheter, exempelvis barns rätt till skolgång, vilket medför att målen bör behandlas med förtur. Domstolen framhåller att sammantaget kan även en liten ökning av antalet inkomna mål föranleda en ökning av arbetsbelastningen hos domstolarna.

Regeringen bedömer att förslagen sannolikt medför att fler beslut om återkallelse av godkännande för enskilda huvudmän kommer att fattas, liksom nya beslut om verksamhetsförbud. Sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att förvaltningsdomstolarna

kommer att få något fler mål än i nuläget. Antalet mål är för närvarande högst begränsat. Målen är dock som regel förhållandevis komplexa och arbetskrävande. Det kan också vara så att den nya regleringen snarare kan verka dämpande då det blir tydligare för huvudmännen att allvarliga missförhållanden i verksamheten kan medföra att verksamheten inte får drivas vidare. Regeringen är som framgår av avsnitt 6.1 av uppfattningen att det inte finns risk för merarbete på grund av parallella processer.

Regeringen bedömer att den tillkommande arbetsbördan kommer att vara så pass begränsad att den inte har en nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och därmed inte medför behov av ökad finansiering. Regeringen avser att följa upp utvecklingen av antalet överklagade mål inom måltypen.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Konsekvenser för kommuner och regioner som huvudman

Utöver den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala verksamheter som står under tillsyn enligt skollagen – statliga åtgärder för rättelse – föreslås att Skolinspektionen ska få besluta om verksamhetsförbud. Det innebär att även kommunala verksamheter med stora brister kommer att kunna stängas och inte få öppnas igen förrän bristerna är åtgärdade.

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

Förslagen innebär att Skolinspektionen får fatta ett beslut om verksamhetsförbud om det förekommer brister i verksamheten som är så stora att ett allvarligt missförhållande bedöms föreligga. I praktiken får ett beslut om verksamhetsförbud samma effekt som ett beslut om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande, dvs. att enheten stängs. Oavsett om en verksamhet som stängs har enskild eller offentlig huvudman uppkommer ett behov för berörda elevers eller barns hemkommun att bereda dem plats i andra skol- eller förskoleenheter. Å andra sidan kan även statliga åtgärder för rättelser innebära ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen, vilket berörs nedan. Vid statliga åtgärder för rättelse kan verksamheten drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad, vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. *Skolinspektionen* bedömer i sitt yttrande över promemorian att ett ingripande genom statliga åtgärder för rättelse kan ge större möjligheter att komma åt strukturproblem i en kommunal huvudmans ansvarstagande och kräva insatser som huvudmannen måste bekosta. Förslaget i propositionen innebär att Skolinspektionen ges större utrymme att välja den typ av ingri-

pande som är mest adekvat och proportionerligt med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Ett genomförande av förslagen leder till att kommuner kan komma att behandlas olika, beroende på Skolinspektionens bedömning av vilken åtgärd som är den mest lämpliga. Det motiveras av att kommunerna i praktiken kan ha mycket olika förutsättningar, bl.a. när det gäller antalet skolor, skolornas kapacitet och utbud liksom geografiska förutsättningar. Syftet är främst att skydda elever från att drabbas av alltför stora negativa konsekvenser i samband med ett ingripande på grund av allvarliga missförhållanden och säkerställa den grundlagsskyddade rätten till utbildning (se 2 kap. 18 § regeringsformen). Den föreslagna ordningen kan därmed sägas utgöra en förutsättning för en likvärdig utbildning i landet, oavsett kommunens storlek och förhållandena i övrigt.

Vidare innebär de föreslagna ändringarna att möjligheterna att ingripa mot brister i verksamheter förbättras genom att en ny grund för de mest ingripande sanktionerna, dvs. verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, kan användas. Att den nya grunden för ingripande, som ersätter den nuvarande i 26 kap. 15 § skollagen, kan användas även i förhållande till kommunala huvudmän innebär att Skolinspektionen kan ingripa även vid stora brister i kommunala verksamheter om förutsättningarna är uppfyllda. Det handlar om fall då ett föreläggande som gällt ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men där ett allvarligt missförhållande ändå föreligger eller uppstår inom en tvåårsperiod, samtidigt som det finns en historik där huvudmannen tidigare visat prov på bristande förmåga eller vilja att följa regelverket. Det finns knappast några sakliga skäl för att det inte ska vara möjligt att ingripa med ett verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse i en sådan situation. Tvärtom kan det på goda grunder hävdas att de mest ingripande sanktionerna måste vara möjliga att tillämpa i en sådan situation, oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild. Effekten blir således att kommunala huvudmän – i likhet med enskilda huvudmän – får mindre möjligheter att bedriva en bristfällig verksamhet. Detta är också syftet med den föreslagna ändringen.

Förslagen om verksamhetsförbud och ny grund för ingripande vid tillsyn innebär inte något nytt åliggande för kommunerna och regionerna, varför de inte har några ekonomiska konsekvenser. Förslagen i denna proposition om återkallelse av godkännanden och beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjas bedöms inte heller medföra några ekonomiska konsekvenser av betydelse för kommunerna och regionerna.

Konsekvenser för kommuner som tillsynsmyndighet

Kommunerna utövar tillsyn över viss verksamhet som regleras i skollagen – fristående förskolor, vissa fritidshem och viss pedagogisk omsorg. Genom de föreslagna ändringarna ges kommunerna, liksom Skolinspektionen, bättre möjligheter att ingripa tidigare mot enskilda huvudmän som vid upprepade tillfällen visar en bristande förmåga eller vilja att följa gällande regler. Genom den nya lydelsen av 26 kap. 15 § skollagen får kommunerna tydligare kriterier för när återkallelse får ske trots att ett föreläggande att åtgärda ett allvarligt missförhållande har följts. Den nya bestämmelsen bedöms kunna tillämpas oftare än den nuvarande och

underlätta för kommunen i de fall en enskild huvudman över tid visar prov på bristande förmåga eller vilja att rätta sig efter regelverket.

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

När det gäller förslaget om möjligheter att återkalla godkännanden som inte startar eller som inte längre används, respektive att återkalla rätt till bidrag för verksamheter som inte erbjuds, bedöms kommunens prövning av nya ansökningar av enskilda som huvudmän respektive om rätt till bidrag förenklas.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § gäller den kommunala självstyrelsen för all kommunal verksamhet och ger kommunen rätt att besluta om interna angelägenheter, såsom skola, vård och äldreomsorg. Enligt 14 kap. 3 § bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip.

Stockholms kommun anser att promemorians förslag om möjligheterna för en statlig tillsynsmyndighet att ingripa med verksamhetsförbud mot en kommunal skola inskränker den kommunala självstyrelsen. Enligt kommunen orsakar ett verksamhetsförbud ett flertal konsekvenser: nya skolplaceringar, behov av nya lokaler, ökade kostnader för skolskjuts, elever som tvingas bryta upp från befintlig klass och socialt sammanhang samt risk för att elever med stödbehov tvingas vänta på stöd. Kommunen anför att den kommunala kompetensen är avgörande för att kunna bedöma om det är lämpligt att besluta om statliga åtgärder för rättelse i stället för att stänga en skola, och att ingreppet i kommunens verksamhet leder till ett flertal betydande konsekvenser. Kommunen anser därför att förslaget om verksamhetsförbud är en inskränkning som inte står i proportion till de ändamål som har föranlett den. Även *Göteborgs kommun* anger att förslaget i promemorian, med ett verksamhetsförbud som förstahandslösning, inte i tillräcklig hög grad tar hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Lagrådet efterlyser ett mer utvecklat resonemang kring effekterna på den kommunala självstyrelsen av den föreslagna regleringen om verksamhetsförbud. Enligt Lagrådet bör resonemanget avseende proportionalitetsprövningen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen utvecklas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett sådant utvecklat resonemang bör innefatta en mer utförlig beskrivning och analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen och en tydlig redovisning av avvägningen mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Regeringens utgångspunkt är att det övergripande nationella syftet med Skolinspektionens tillsyn är att höja kvaliteten i skolväsendet samt att främja en positiv utveckling av verksamheten. För att säkerställa likvärdig-

heten och kvaliteten i utbildningen måste staten kunna ingripa mot såväl kommuner och regioner som enskilda huvudmän som allvarligt brister i sitt ansvarstagande. Det är inte acceptabelt att en verksamhet under lång tid kännetecknas av allvarliga brister, svaga studieresultat och otrygg studiemiljö. Det är viktigt att de ingripanden som vidtas inom ramen för den statliga tillsynen är adekvata och tillräckligt kraftfulla för att komma till rätta med de brister som motiverat ingripandet. Förslaget innebär att det gäller samma förutsättningar för verksamhetsförbud avseende kommunal verksamhet som för återkallelsebeslut avseende verksamhet med enskild huvudman. I båda fallen krävs att det är fråga om allvarliga missförhållanden för att en viss verksamhet inte längre ska få bedrivas. Regeringen konstaterar att det mycket väl kan förekomma sådana missförhållanden i verksamhet med kommunal huvudman.

En utgångspunkt för förslagen är att möjligheterna till ingripande ska vara så lika som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän. I ett tidigare lagstiftningsärende, som gällde ändring av förutsättningarna för ingripande i form av statliga åtgärder för rättelse i syfte att sådana åtgärder skulle användas oftare, ansåg regeringen att intresset av att så långt som möjligt ha likvärdiga sanktioner för kommunala och enskilda huvudmän motiverade det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebar (prop. 2017/18:182 s. 82). Vid riksdagsbehandlingen instämde utbildningsutskottet i att lagändringen var viktig mot bakgrund av skolagens princip om lika villkor för enskilda och kommunala huvudmän (bet. 2017/18:UbU27 s. 16 f.). Regeringen anser även i det nu aktuella lagstiftningsärendet att intresset av att regleringen för offentliga och enskilda huvudmän är så likartad som möjligt är ett intresse som ska beaktas vid bedömningen av om ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är motiverat och proportionerligt.

Som regeringen anger i avsnitt 6.1 bedöms såväl åtgärden statliga åtgärder för rättelse som ett verksamhetsförbud tills vidare vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. På skolområdet kan det hävdas att ett verksamhetsförbud utgör ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen än statliga åtgärder för rättelse. Ett verksamhetsförbud innebär nämligen enbart att Skolinspektionen konstaterar att en skola har så stora brister att verksamheten inte får drivas vidare. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse innebär i stället att Skolinspektionen inte bara slår fast att en skola har stora brister, utan även hur bristerna ska avhjälpas. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse innebär således en detaljstyrning av en kommunal skolverksamhet, vilket ett beslut om verksamhetsförbud inte gör. På så vis kan den nuvarande ordningen med statliga åtgärder för rättelse i det enskilda fallet medföra ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen än den föreslagna nya ordningen. Enligt förslaget ska Skolinspektionen inte välja en mer ingripande åtgärd än vad som är nödvändigt. Syftet med den ingripande åtgärden är att säkerställa elevers rätt till en likvärdig utbildning med god kvalitet. De skarpaste sanktionerna kan bara bli aktuella i det fall det slagits fast att det finns allvarliga missförhållanden i verksamheten. I dessa fall anser regeringen att ingreppet i den kommunala självstyrelsen är såväl befogat som proportionerligt. Regeringen vill således understryka att Skolinspektionen ska välja den i den aktuella situationen lämpligaste åtgärden, och då beakta att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och

bristens omfattning. Regeringens utformning av förslagen innebär att Skolinspektionen i högre grad ges möjlighet att anpassa ingripandet till förhållandena i det enskilda fallet och avgöra om verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse är den mest adekvata och proportionerliga formen av ingripande. Genom utformningen beaktas den kommunala självstyrelsen och de skillnader mellan offentliga och enskilda huvudmäns förutsättningar som såväl Lagrådet som flera remissinstanser pekat på (se avsnitt 6.1).

Förslagen innebär att det avseende kommunalt bedriven verksamhet också ska vara möjligt att använda de mest ingripande sanktionerna i fall då ett föreläggande som gällt ett allvarligt missförhållande visserligen har följts, men ett allvarligt missförhållande konstateras på nytt inom en två-årsperiod, samtidigt som det finns en historik där huvudmannen tidigare visat prov på bristande förmåga eller vilja att följa regelverket. Denna grund för ingripande är ny i förhållande till kommunala huvudmän och innebär att möjligheterna att bedriva en bristfällig verksamhet minskar. Det innebär inte att några nya krav läggs på kommunerna eller att några kommunala befogenheter begränsas. Någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen på den grunden kan den föreslagna ändringen därmed inte sägas medföra. Att Skolinspektionen ges rätt att ingripa mot allvarliga brister i fall då ett ingripande tidigare inte varit möjligt skulle i sig kunna anses påverka den kommunala självstyrelsen. Av bl.a. skollagen och barnkonventionen följer dock ett krav på att utbildningen ska vara likvärdig. Kravet på likvärdig utbildning medför att staten måste se till att all den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till de bestämmelser som följer av svensk rätt. För att säkerställa en likvärdig utbildning måste också möjligheterna till ingripande inom ramen för tillsyn vara så lika som möjligt i förhållande till kommunala och enskilda huvudmän. Syftet med förslagen är alltså att öka möjligheterna att ingripa mot kommuner och regioner som bedriver verksamhet i strid med gällande regler. I den mån detta medför att ändringen kan anses påverka den kommunala självstyrelsen, måste påverkan anses proportionerlig.

Mot den angivna bakgrunden bedömer regeringen att syftet med förslagen inte kan uppnås med någon mindre ingripande åtgärd och att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen därmed inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. De konsekvenser som uppstår för den kommunala självstyrelsen bedöms som motiverade, rimliga och proportionerliga.

Konsekvenser för enskilda huvudmän

Enligt Skolverkets skolenhetsregister för november 2020 fanns det då totalt 579 enskilda huvudmän som drev 854 fristående grundskolor och 44 stycken som drev 54 fristående grundsärskolor. Vidare drev 495 enskilda huvudmän fristående förskoleklass och 537 fristående fritidshem (uppgift om antal enheter saknas). Vid samma tidpunkt drev 209 enskilda huvudmän 456 fristående gymnasieskolor och 29 stycken drev 34 fristående gymnasiesärskolor. Det är dock inte ovanligt att en huvudman driver skolor inom flera skolformer, vilket gör att det totala antalet enskilda

huvudmän som drev skolor eller fritidshem var 821 i november 2020. Det finns ingen uppgift om antalet enskilda huvudmän för förskolor.

På motsvarande sätt som för huvudmän som är kommuner och regioner får förslaget om en ny sanktionsgrund konsekvenser för enskilda huvudmän (se ovan).

Förslagen om återkallelse av godkännanden och beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjas bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser av betydelse för de enskilda huvudmännen.

Konsekvenser för barn, elever, vårdnadshavare och lärare

Genom förslagen värnas elevers rätt till en god och likvärdig utbildning, då de ökar möjligheterna för tillsynsmyndigheten att vidta skarpa åtgärder i de fall huvudmännen inte förmår att upprätthålla kvaliteten med allvarliga brister som följd.

Förslagen bedöms sammantaget medföra att Skolinspektionen kommer att kunna ingripa snabbare och mot fler verksamheter med stora brister, såväl fristående som kommunala, på ett sätt som leder till att skolorna stängs. Förutom att förslagen bedöms leda till att fler enheter i praktiken stängs, bedöms de föreslagna ändringarna leda till en ökad följsamhet i förhållande till regelverket. En ökad risk för att en enhet stängs om reglerna inte följs bedöms således leda till att huvudmännen ökar sina ansträngningar för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Förslagen bedöms därmed leda till en förbättring av barnens och elevernas förutsättningar att bl.a. ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 § skollagen) och tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen). Vårdnadshavare kan därmed känna sig trygga med att deras barn får en god utbildning.

I det fall allvarliga brister i en verksamhet leder till att en skola stängs – endera efter beslut om verksamhetsförbud eller efter beslut om återkallelse av godkännande som enskild huvudman – kommer eleverna att påverkas negativt, vilket bl.a. *Statens skolverk*, *Barnombudsmannen*, *Stockholms* och *Sölvesborgs kommuner* samt *Sveriges Elevkårer* anger i sina remissvar. Det är då frågan om att eleverna med kort varsel kan behöva byta skola och kan innebära förlängda resvägar, förlust av relationer till klasskamrater och lärare och minskad trygghet. Det måste dock vägas mot att verksamheten i elevens ursprungliga skola haft sådana brister att elevernas inte fått den utbildning de har rätt till enligt skollagen. Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget i denna proposition ta ställning till den lämpligaste lösningen i varje enskilt fall om sådana allvarliga brister konstateras i verksamheten som gör att regelverkets strängaste sanktioner ska tillgripas, och har då att väga in de konsekvenser som kan uppstå av beslutet. *Stockholms* och *Sölvesborgs kommuner* anger att förslaget om verksamhetsförbud medför konsekvenser för föräldrarna genom att vårdnadshavarnas skolval sätts ur spel. Det är dock enligt regeringens uppfattning inte ett skäl i sig för att en skola med återkommande, allvarliga missförhållanden ska få fortsätta sin verksamhet. Det viktigaste är enligt regeringens uppfattning att värna elevernas rätt till en trygg och likvärdig

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

En förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse enligt den föreslagna nya grunden är att huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att följa att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. På sikt bedöms det leda till att berörda lärares situation förbättras genom att säkerställa att det är seriösa huvudmän – och därmed arbetsgivare – som är verksamma inom skolväsendet. *Stockholms kommun* anger att förslaget om verksamhetsförbud påverkar lärare negativt genom att det kan uppstå övertalighet om en kommunal skola tvingas stänga och en högre arbetsbelastning vid de skolor som tar emot elever från en stängd skola. Regeringen är medveten om att en stängning kan medföra praktiska problem. Såsom anges ovan bedöms det dock vara godtagbara och övergående problem, sett till syftet med ingripandet. I det fall en kommunal skola stängs och elever flyttas till en annan kommunal skola ter det sig naturligt att ett sätt att lösa det är att även personal flyttas.

Förslagen om återkallelse av godkännanden och beslut om rätt till bidrag som inte utnyttjas bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser av betydelse för barn, elever, vårdnadshavare eller lärare.

Övriga konsekvenser

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

Förslagen bedöms inte påverka den personliga integriteten då de utökade möjligheter som de innebär för tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder vid allvarliga brister vid en enhet inom skolväsendet inte innebär någon annan personuppgiftsbehandling jämfört med den som görs enligt befintlig lagstiftning.

Förslaget berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

26 kap.

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

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

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. *Om 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden inom ramen för tillsynen enligt lagen.

I *fyrdde stycket* införs en ny andra mening med ett krav på att tillsynsmyndigheten i förekommande fall ska ange att de brister som påtalas i föreläggandet bedöms vara ett allvarligt missförhållande. Detta ska då alltså anges uttryckligen i föreläggandet. Med allvarligt missförhållande avses detsamma som i 13, 15, 16 a, 16 b och 17 §§. Det ska röra sig om missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 900). Kravet innebär att tillsynsmyndigheten, för att kunna avgöra om uppgiften ska lämnas, behöver göra en bedömning av de påtalade bristerna som motsvarar den som görs när ett ingripande med stöd av någon av de paragraferna övervägs. Det är inte avsett att tillsynsmyndigheten i denna del ska ange annat än en helhetsbedömning av de brister som påtalas. Det ska anmärkas att bestämmelsen om att föreläggandet ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna inte ändras. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att huvudmannen får vetskap om vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt (prop. 2009/10:165 s. 898). Betydelsen av detta berörs i kommentaren till 16 d §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller

fritidshem som kommunen har meddelat enligt lagen (25 kap. 10 §) får återkallas om den enskilde har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om tvångslikvidation. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Det behöver inte utfärdas något föreläggande innan ett beslut om återkallelse meddelas.

Enligt 16 § får kommunen besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte vunnit laga kraft.

Ett beslut om återkallelse enligt förevarande paragraf kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 28 kap. 5 §. Enligt 28 kap. 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att Statens skolinspektion under vissa omständigheter ska återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet som myndigheten har meddelat enligt lagen (2 kap. 5 §). Det framgår av lagen (2010:801) om införande av skollagen att godkännande av enskilda huvudmän enligt 1985 års skollag ska anses som ett godkännande enligt den nu gällande lagen (4–8 och 16 §§). Det finns dock övergångsbestämmelser som innebär att bestämmelserna i förevarande paragrafs första–tredje stycke inte ska tillämpas i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om bidrag som har meddelats innan lagen trätt i kraft. Övergångsbestämmelserna innehåller i stället särskilda regler för de fallen (se vidare kommentaren till övergångsbestämmelserna). Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Av *första stycket* framgår att ett godkännande ska återkallas om utbildningen inte har startat senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet. Det framgår också att ett godkännande som avser en utbildning som har startats ska återkallas om utbildningen inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år.

Av *andra stycket* framgår att en återkallelse av ett godkännande inte alltid ska ske i sin helhet i de fall som avses i första stycket. Om det endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som inte startat eller inte längre bedrivs får återkallelsen avse denna del. En lämplig avvägning när det gäller att ta ställning till om godkännandet helt eller delvis ska återkallas när delar av ett godkännande inte utnyttjas, är om den kvarstående

verksamheten är av sådan omfattning att kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. Det kan t.ex. vara frågan om att en huvudman för en skola med godkännande för grundskolans årskurs 1–9 inte längre erbjuder utbildning i lågstadiet, eller att en gymnasieskola som har godkännande för flera nationella program inte längre erbjuder ett av dem. Återkallelsen bör i dessa situationer enbart avse den del av godkännandet som inte utnyttjats.

Av *tredje stycket* framgår att Skolinspektionen får avstå från att återkalla ett godkännande om det finns särskilda skäl för den enskilde huvudmannen att inte bedriva utbildning under längre tid än två år. Det kan t.ex. handla om långsiktiga förändringar i elevunderlag som gör att det under längre tid inte finns förutsättningar att driva verksamhet på ett visst nationellt program i gymnasieskolan eller i en viss årskurs i grundskolan. I propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157) anges i fråga om begreppet lång sikt att fem år generellt sett är en överskådlig period i sammanhanget vilket kan tjäna som ett riktmärke. Att det under en längre tid inte bedöms finnas förutsättningar att bedriva en utbildning har kommunala verksamheter möjligheter att hantera genom att lägga ned delar av verksamheten. Likabehandlingsskäl talar för att en motsvarande möjlighet bör finnas även för enskilda huvudmän.

Av *fjärde stycket* framgår att ett godkännande också ska återkallas om den enskilde huvudmannen själv begär det. En återkallelse som görs på den enskildes begäran ska begränsas till den del av utbildningen som den enskilde inte längre vill ha godkännande för.

Skolinspektionen behöver inte ha utfärdat något föreläggande innan ett beslut om återkallelse meddelas på någon av grunderna i första och fjärde stycket.

Ett beslut om återkallelse av godkännande enligt första stycket kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 28 kap. 2 §. Enligt 28 kap. 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en kommun under vissa omständigheter ska återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet eller ett beslut om att en enskild har rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem som kommunen har meddelat enligt lagen. Kommunen behöver inte ha utfärdat något föreläggande innan ett beslut om återkallelse meddelas. Det finns dock övergångsbestämmelser som innebär att bestäm-

melserna i förevarande paragrafs första och andra stycken inte ska tillämpas i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om bidrag för pedagogisk omsorg som har meddelats innan lagen trätt i kraft. Övergångsbestämmelserna innehåller i stället särskilda regler för de fallen (se kommentaren till övergångsbestämmelserna). Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Av *första stycket* framgår att ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas om verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som godkännandet eller beslutet avser. Det framgår också att ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som avser en utbildning eller en verksamhet som har startats ska återkallas om utbildningen eller verksamheten inte har bedrivits under en sammanhängande tid av två år.

Av *andra stycket* framgår att kommunen får avstå från att återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag om det finns särskilda skäl för den enskilde huvudmannen att inte bedriva verksamhet under längre tid än två år. Det kan t.ex. handla om situationer som motsvarar vad som anges i kommentaren till 14 b § tredje stycket.

Av *tredje stycket* framgår att ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas om den enskilde huvudmannen själv begär det.

Ett beslut om återkallelse av ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag enligt första stycket kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av 28 kap. 5 §. Enligt 28 kap. 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1 och 8.2.

15 § *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.*

Paragrafen behandlar tillsynsmyndighetens möjlighet att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag trots att ett föreläggande har följts.

I paragrafen görs en ändring av förutsättningarna för att tillsynsmyndigheten ska kunna meddela ett beslut om återkallelse även om huvudmannen rättat sig efter föreläggandet. Det hittillsvarande kravet att det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse tas bort. I stället framgår tre andra förutsättningar som ska vara uppfyllda.

Inledningsvis kan utläsas att den särskilda möjligheten till återkallelse enligt denna paragraf står öppen under en period om två år från beslutet om föreläggandet. De två åren räknas från dagen då föreläggandet beslutas. Tillsynsmyndigheten kan inte meddela ett beslut som grundas på föreläggandet efter utgången av den perioden. Tidsfristen tar sikte på tillsynsmyndighetens beslut. Den är inte avsedd att tillämpas i fråga om tidpunkten för en domstols avgörande, om frågan om återkallelse prövas där

efter ett överklagande. Av formuleringen av bestämmelsen i denna del framgår också att föreläggandet ska gälla ett allvarligt missförhållande, vilket är ett förtydligande av en utgångspunkt för bestämmelsen även i dess nuvarande lydelse. Om ett föreläggande gäller ett missförhållande som inte är allvarligt, är varken 13 § eller förevarande paragraf aktuell att tillämpa. I inledningen av bestämmelsen kan också utläsas att den avser de situationer då föreläggandet har följts. Den har i detta avseende samma tillämpningsområde som bestämmelsen i dess nuvarande lydelse. Om tillsynsmyndigheten bedömer att huvudmannen inte har följt föreläggandet, prövas frågan om återkallelse i stället enligt 13 §. Bedömningen är en helhetsbedömning. Det är inte avsett att situationer där huvudmannen delvis följt föreläggandet ska falla utanför tillämpningsområdet för de två paragraferna.

De två ytterligare villkor som samtidigt ska vara uppfyllda framgår av de följande punkterna. Enligt *första punkten* ska ett allvarligt missförhållande ändå finnas i verksamheten, dvs. trots att föreläggandet har följts. Om tillsynsmyndigheten t.ex. har förelagt huvudmannen att avhjälpa vissa brister och vid sitt uppföljande tillsynsbesök gör bedömningen att föreläggandet har följts, men konstaterar andra brister som innebär att det ändå finns ett allvarligt missförhållande, är denna förutsättning för återkallelse uppfylld. Återkallelse kan också aktualiseras i de fall föreläggandet har följts och ett allvarligt missförhållande visserligen inte föreligger vid en uppföljning, men konstateras vid ett senare tillfälle inom tvåårsfristen. Det kan vara fråga om att nya brister som bedöms vara ett allvarligt missförhållande uppstår efter en tid eller att samma brister som tidigare har påtalats av tillsynsmyndigheten uppstår igen.

Enligt *andra punkten* ska huvudmannen redan före föreläggandet ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Detta anknyter till vad som hittills gällt för en bedömning av frågan om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå allvarliga missförhållanden (jfr prop. 2009/10:165 s. 554 och 901). Bestämmelsen tar sikte på huvudmannens uppvisade vilja eller förmåga att följa regelverket. Om det är viljan eller förmågan som brustit har inte någon betydelse för bedömningen. Frågan är om det finns tidigare konkreta exempel på att huvudmannen har brustit i uppfyllande av gällande regler som visat prov på något av detta. Ett sådant konkret exempel kan vara att verksamheten har varit föremål för ett tidigare ingripande från tillsynsmyndighetens sida på grund av brister i verksamheten. Det är inte ett krav att dessa brister har varit så stora att ett allvarligt missförhållande har bedömts föreligga. Om verksamheten tidigare har uppvisat brister som föranlett t.ex. ett föreläggande utan vite eller en anmärkning bör detta vara tillräckligt. Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten kan ha visat sig även på andra sätt, t.ex. genom att huvudmannen lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter till tillsynsmyndigheten eller att huvudmannen inte gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler vid tillsynen. Den bristande förmågan eller viljan ska enligt punkten ha visat sig i tiden före det föreläggande bestämmelsen relaterar till.

För att en återkallelse ska kunna ske med stöd av paragrafen krävs sammanfattningsvis minst tre konstaterade fall av brister, varav åtminstone de två senare fallen ska bedömas vara allvarliga missförhållanden.

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.

Paragrafen, som är ny, behandlar en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förbjuda en offentlig huvudman att driva en verksamhet vidare.

Med bestämmelsen införs en ny form av ingripande när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region. Ingripandet består i ett beslut att förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare. Verkan av ett förbud är att huvudmannen måste stänga den verksamhet som berörs av förbudet. Av 16 d § framgår att förbudet gäller till dess det upphävs. Bestämmelsen rör den verksamhet som granskas under Statens skolinspektionens tillsyn, jfr 2 och 3 §§. I lagen anges inte hur Skolinspektionen ska avgränsa den verksamhet beslutet avser. Det är dock viktigt för tillämpningen att det i beslutet klart beskrivs vilken verksamhet som inte får drivas vidare.

Förutsättningarna för att ett verksamhetsförbud ska kunna meddelas anges i två punkter. Av *första punkten* framgår att det krävs att ett föreläggande enligt 10 § inte har följts. Det förutsätts att förelägandet har varit rättsenligt. Enligt *andra punkten* ska missförhållandet vara allvarligt. Med allvarligt missförhållande avses detsamma som i 13, 15, 16 b och 17 §§. Förutsättningarna är desamma som för ett beslut enligt 13 § första stycket eller ett beslut enligt 17 §. Avsikten är att praxis i fråga om de bestämmelserna bör kunna vara vägledande även för tillämpningen av den nya bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

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

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och
2. huvudmannen redan före förelägandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Paragrafen, som är ny, ger en möjlighet för Statens skolinspektion att besluta om ett sådant verksamhetsförbud som avses i 16 a § trots att ett föreläggande enligt 10 § har följts.

Den särskilda möjligheten till verksamhetsförbud enligt paragrafen kan utnyttjas under de förutsättningar som anges i bestämmelsen. De är en direkt motsvarighet till förutsättningarna för ett beslut om återkallelse enligt 15 §. För en kommentar av rekvisiten hänvisas till kommentaren till 15 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla omedelbart.

Enligt bestämmelsen får Statens skolinspektion 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 ned 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. Med hänsyn till att ett verksamhetsförbud får mycket ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna förutsätts det att bestämmelsen tillämpas med försiktighet och urskillning. Situationen bör vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling.

Bestämmelsen motsvarar 16 §, som reglerar tillsynsmyndighetens möjlighet att förordna att ett beslut om återkallelse ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

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.

Paragrafen, som är ny, behandlar frågan om giltighetstiden för ett verksamhetsförbud.

Av första meningen kan utläsas att ett verksamhetsförbud enligt 16 a eller 16 b § gäller tills vidare. Ett verksamhetsförbud ska alltså inte tidsbegränsas. Av paragrafens andra mening framgår att förbudet ska upphävas på begäran av huvudmannen, om det inte längre finns förutsättningar för ett förbud. Avsikten är att huvudmannen ska kunna rätta till de brister som finns och därefter kunna få möjlighet att öppna verksamheten på nytt. Situationen kan jämföras med den då en ny ansökan om tillstånd görs efter att ett tillstånd har återkallats enligt 13 §. Statens skolinspektion ska efter att den har tagit emot en begäran om upphävande pröva om det inte längre finns skäl att befara att något sådant allvarligt missförhållande som kan ligga till grund för ett verksamhetsförbud förekommer om verksamheten återupptas. Om Skolinspektionen kan konstatera att något sådant allvarligt missförhållande inte bedöms finnas om verksamheten återupptas, ska beslutet om verksamhetsförbud upphävas. Ett verksamhetsförbud med stöd av 16 b § kan inte upphävas enbart på grund av att det gått mer än två år från det föreläggande som varit en av förutsättningarna för verksamhetsförbudet.

En kommun eller region som begär ett upphävande behöver visa att något allvarligt missförhållande inte längre föreligger om verksamheten återupptas. Eftersom verksamheten är stängd får det i många fall antas ske

genom en redovisning som ger stöd för bedömningen att bristerna är åtgärdade inför ett planerat återöppnande av verksamheten. Det är självklart att missförhållandena inte kan anses undanröjda bara för att verksamheten är stängd så länge verksamhetsförbudet gäller.

Paragrafen innebär inte någon avvikelse från det som gäller enligt 39 § förvaltningslagen (2017:900) i fråga om en förvaltningsmyndighets befogenhet att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans efter att beslutet har överklagats (jfr 4 § samma lag). Bestämmelsen i 39 § förvaltningslagen ska alltså tillämpas när det gäller Skolinspektionens befogenhet att ändra ett beslut om verksamhetsförbud. Om ett sådant beslut har överklagats får Skolinspektionen ändra beslutet enbart under de förutsättningar som anges i 38 § förvaltningslagen, dvs. om myndigheten anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Beslutet får fattas bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den domstol som ska pröva överklagandet.

Möjligheten att överklaga ett beslut att inte bifalla en begäran om upphävande av ett verksamhetsförbud regleras i 28 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

17 § 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.

Paragrafen reglerar Statens skolinspektionens befogenhet att besluta om statliga åtgärder för rättelse och genom mer konkreta åtgärder se till att kommuner och regioner fullgör de skyldigheter som följer av gällande föreskrifter.

Det nya *andra stycket* innebär att ett beslut om statliga åtgärder för rättelse kan fattas under samma förutsättningar som ett beslut om återkallelse enligt 15 § eller ett beslut om verksamhetsförbud enligt 16 b §. För en kommentar av rekvisiten hänvisas till kommentaren till 15 §.

Det hittillsvarande *andra stycket* blir det nya *tredje stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 7.1.

Tillfälligt förbud att bedriva verksamheten

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

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

I paragrafen behandlas frågan om tillfälligt förbud att bedriva verksamhet enligt lagen.

Enligt paragrafen är det under vissa förutsättningar möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare, om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om ingripande enligt 17 § kommer att fattas. Paragrafen ändras så att möjligheten till beslut om tillfälligt förbud att bedriva verksamhet avser även de fall då det är sannolikt att ett beslut om ingripande enligt 15, 16 a eller 16 b § kommer att fattas. De särskilda förutsättningarna för det tillfälliga förbudet – dvs. att det beslut som är sannolikt inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller att det finns någon annan särskild anledning – ändras inte. De gäller alltså på samma sätt för samtliga fall.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

28 kap.

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

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

I paragrafen anges vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Första punkten ändras till följd av de nya bestämmelserna om att Skolinspektionen ska besluta om återkallelse av godkännande av enskild som huvudman inom skolväsendet om en utbildning som godkännandet avser inte har startats eller bedrivits under viss tid (26 kap. 14 b § första eller andra stycket). Sådana beslut av Skolinspektionen får enligt tillägget i punkten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Vidare ändras *första, andra och tredje punkten* så att det framgår att även beslut om återkallelse enligt 26 kap. 15 § får överklagas. *Fjärde punkten* är ny och lägger till beslut i frågor om verksamhetsförbud enligt de nya bestämmelserna i 26 kap. 16 a, 16 b och 16 d §§ i uppräkningsordningen av de

Prop. 2021/22:45 beslut som får överklagas. De efterföljande punkterna är omnumrerade. I *sjätte punkten* görs en språklig ändring.

Av 10 § framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 8.1.

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

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

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt *förbud* enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

I paragrafen anges vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Ändringen i *första punkten* är föranledd av de nya bestämmelserna om att en kommun eller en region ska besluta om återkallelse av godkännande av enskild som huvudman för förskola eller vissa fritidshem som kommunen eller regionen har meddelat om en utbildning som godkännandet avser inte har startats eller bedrivits under viss tid (26 kap. 14 c § första stycket). Sådana beslut får enligt tillägget i punkten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ändringen i *åttonde punkten* är föranledd av de nya bestämmelserna om att en kommun eller en region ska besluta om återkallelse av ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som kommunen eller regionen har meddelat antingen om den enskilde har försatts i konkurs eller beslut har fattats om tvångslikvidation (26 kap. 14 a §), eller om verksamheten inte har startats eller bedrivits under viss tid (26 kap. 14 c § första stycket). Sådana beslut får enligt tillägget i punkten överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vidare ändras *första och åttonde punkten* så att det framgår att även beslut om återkallelse enligt 26 kap. 15 § får överklagas samt görs det en språklig ändring i *tionde punkten*.

Enligt 10 § krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 7.3, 8.1 och 8.2.

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 skol-enhet 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. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2022.

I *punkt 2*, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, finns övergångsbestämmelser som gäller i fråga om återkallelse av godkännande som huvudman eller beslut om bidrag som har meddelats innan lagen trädde i kraft. Av övergångsbestämmelserna framgår att sådana äldre godkännanden eller beslut om rätt till bidrag får återkallas om utbildningen inte har startat inom två år eller i annat fall inte har bedrivits under en tid av två år efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna innebär att en enskild som före ikraftträdandet har godkänts som huvudman eller fått rätt till bidrag, men som inte startat någon verksamhet eller inte bedrivit någon verksamhet under den senaste tiden ges samma möjligheter att anpassa sig till de nya bestämmelserna som om ett godkännande eller rätt till bidrag hade beviljats efter ikraftträdandet. Av lagen (2010:801) om införande av skollagen framgår att vissa beslut avseende enskilda huvudmän enligt 1985 års skollag ska anses som ett godkännande enligt den nu gällande skollagen (4–8 och 16 §§).

Vidare framgår att godkännandet eller rätten till bidrag ska återkallas om huvudmannen startat eller återupptagit verksamheten efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna men därefter gjort ett uppehåll och inte bedrivit någon verksamhet under en sammanhängande tid av två år. Detta avser en situation där en huvudman inlett eller återupptagit en verksamhet efter ikraftträdandet men därefter gör uppehåll och inte bedriver verksamheten under mer än två år.

Beslut om återkallelse av godkännande som huvudman eller beslut om rätt till bidrag med stöd av förevarande övergångsbestämmelser kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av *punkt 3* framgår att vid prövning i domstol av ett överklagat beslut om ingripande som har meddelats före ikraftträdandet, ska domstolen

Prop. 2021/22:45 tillämpa de bestämmelser som gällde när tillsynsmyndigheten meddelade det överklagade beslutet, även om domstolsprövningen sker efter ikraftträdandet.

Sammanfattning av promemorian En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn (U2020/04703)

Prop. 2021/22:45
Bilaga 1

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

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

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

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

Promemorians 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 §§ och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 §¹

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

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

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

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

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

15 §

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

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

1. huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja

att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, och
2. något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

Prop. 2021/22:45
Bilaga 2

Verksamhetsförbud

16 a §

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

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

16 b §

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

1. huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, och
2. något allvarligt missförhållande i verksamheten ändå föreligger.

16 c §

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

16 d §

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

17 §²

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta att staten på kommunens

Om förutsättningar för ett verksamhetsförbud enligt 16 a eller 16 b § föreligger, men ett sådant beslut med hänsyn till omständigheterna

² Senaste lydelse 2019:947.

eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, *om kommunen eller regionen*

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

2. *missförhållandet är allvarligt.*

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

är olämpligt, får Statens skolinspektion i stället besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

18 §

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

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

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

28 kap.

2 §³

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

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

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

3. förklaring om rätt till bidrag 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 §.

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

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

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

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

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

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 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 eller 15 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövning i domstol av beslut fattade före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har besvarat remissen: Arvidsjaurs kommun, Barnombudsmannen, Bollebygds kommun, Botkyrka kommun, Diskrimineringsombudsmannen, Dorotea kommun, Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Göteborg, Gislaveds kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Idéburna skolors riksförbund, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Konkurrensverket, Laholms kommun, Lunds kommun, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Oskarshamns kommun, Sjöbo kommun, Sollentuna kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stockholms kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges Elevkårer, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges skolledarförbund, Sölvesborgs kommun, Upplands-Bro kommun, Vilhelmina kommun, Vänersborgs kommun och Västra Götalandsregionen.

Spontana yttranden har även inkommit från Landsorganisationen i Sverige (LO), Valfrihetens vänner, FSO och IV – Idéburen välfärd och Föräldraalliansen.

Följande remissinstanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte besvarat remissen: Bergs kommun, Degerfors kommun, Falu kommun, Företagarna, Knivsta kommun, Ljusdals kommun, Markaryds kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Skinnskattebergs kommun, Strängnäs kommun, Sveriges elevråd – SVEA, Tanums kommun, Torsby kommun, Vaggeryds kommun, Vårgårda kommun, Ånge kommun och Åtvidabergs kommun.

Sammanfattning av promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 4 (U2016/05181)

Prop. 2021/22:45
Bilaga 4

Nedan sammanfattas relevant förslag i remisspromemorian Vissa skollagsfrågor – Del 4.

Bestämmelserna om när ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag ska återkallas ska kompletteras

De bestämmelser som finns i dag om när återkallelse av godkännande av enskild som huvudman för utbildning inom skolväsendet eller av beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg kan ske, är inte tillräckligt omfattande för att systemet ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Det föreslås därför att dessa bestämmelser kompletteras på följande sätt. Ett av Skolinspektionen beslutat godkännande av enskild som huvudman för utbildning inom skolväsendet ska återkallas helt eller delvis, om inte utbildningen har startat senast vid början av det läsår som inleds senast två år efter det första läsår som godkännandet avser. Ett av en kommun beslutat godkännande av en enskild som huvudman för en fristående förskola eller beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg ska återkallas, om verksamheten inte har startat senast två år efter den första tidpunkt som godkännandet eller beslutet avser. Ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag ska också återkallas om verksamheten i annat fall inte har bedrivits under en tid av två år. Om det finns särskilda skäl för den enskilde huvudmannen att inte bedriva verksamhet under längre tid än två år, ska dock godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag inte återkallas på dessa grunder. Ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag ska också återkallas om huvudmannen begär det eller om huvudmannen försätts i konkurs eller i tvångslikvidation.

Promemorians lagförslag i relevanta delar

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 26 kap. 16 § och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 26 kap. 13 a, 13 b och 13 c §§
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

13 a §

En tillsynsmyndighet ska återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag om den enskilde har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om tvångslikvidation. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

13 b §

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

1. utbildningen inte har startat senast två år efter det första läsår godkännandet avser,

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

3. den enskilde begär det

Om det i fall som avses i första stycket endast är en del av utbildningen vid en viss skolenhet som inte har startat, inte längre bedrivs eller som den enskilde inte längre vill ha ett godkännande för, får återkallelsen avse denna del av utbildningen.

13 c §

En kommun ska återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet eller ett beslut om rätt till bidrag som kommunen har meddelat enligt denna lag, om

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

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

3. den enskilde begär det.

En kommun får i fall som avses i första stycket 1 eller 2 avstå från att återkalla godkännandet eller beslutet om det finns särskilda skäl.

16 §

Tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

Tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse enligt 13, 13 b, 13 c eller 14 § ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

28 kap.

2 §⁴

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

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 §.

5 §⁵

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,

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

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

⁴ Senaste lydelse 2015:802

⁵ Senaste lydelse 2012:109

5. skolskjuts enligt 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 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2018

Följande remissinstanser har besvarat remissen: Academedia AB, Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Diskrimineringsombudsmannen, Forshaga kommun, Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Stockholm, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs kommun, Habo kommun, Höghskolan i Halmstad, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Justitiekanslern (JK), Konkurrensverket, Linköpings universitet, Lunds kommun, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Malå kommun, Mora kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Mölndals kommun, Nora kommun, Norrtälje kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet (REKON), Sala kommun, Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Svensk Utlandsundervisnings Förening (SUF), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner), Valdemarsviks kommun, Värmdö kommun och Årjängs kommun

Spontana yttranden har även inkommit från FSO Fria förskolor, Nacka kommun, Riksförbundet FUB och Svenskar i Världen.

Följande remissinstanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte besvarat remissen: Almega, Arbetsgivarföreningen KFO, Företagarna, Götene kommun, Handikappförbunden (HSO), Hofors kommun, Häbo kommun, Idéburna skolors riksförbund, Krokoms kommun, Kunskapsskolan i Sverige AB, Laholms kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lika Unika, Lärarförbundet, Marks kommun, Nybro kommun, Perstorps kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet BRIS, Ronneby kommun, Skinnskattebergs kommun, Småföretagarnas Riksförbund, Sundsvalls kommun, Svenska Montessoriförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd SVEA, Sveriges skolledarförbund, Thoréngruppen AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Upplands Väsby kommun, Vittra AB, Växjö kommun, Waldorfskolefederationen, Älvkarleby kommun och Älvsbyns kommun,

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till ändring av skollagen (2010:800)

Häri genomföreskrivs 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 fyra nya paragrafer, 26 kap. 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.

15 §

Återkallelse enligt 13 § får beslutas även om rättelse har skett vid provningstillfället, 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 §²

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

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och
2. missförhållandet är allvarligt.

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

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

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

28 kap.
2 §³

Prop. 2021/22:45
Bilaga 7

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

³ Senaste lydelse 2020:605.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

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 <i>eller</i> 15 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,	
10. tillfälligt <i>verksamhetsförbud</i> enligt 26 kap. 18 §, eller	10. tillfälligt <i>förbud</i> enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.	

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövning i domstol av beslut meddelade före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-10-13

Närvarande: Justitieråden Mahmut Baran, Leif Gäverth och Malin Bonthron

Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister

Enligt en lagrådsremiss den 30 september 2021 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Per Eriksson, biträdd av ämnesrådet Anna Barklund.

Förslaget föranleder följande yttrande.

26 kap. 16 a–16 d §§

Genom paragraferna införs en ny form av ingripande när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region. Ingripandet består i en möjlighet att förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare. I 26 kap. 16 a § regleras förutsättningarna för att meddela ett sådant verksamhetsförbud när huvudmannen inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § om att åtgärda brister. Verksamhetsförbud ska då få meddelas om bristerna utgör ett allvarligt missförhållande. I 26 kap. 16 b § finns bestämmelser om möjlighet att meddela verksamhetsförbud trots att ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § har följts. Det ska kunna ske om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Det ska vara möjligt att besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte fått laga kraft (26 kap. 16 c §). Enligt 26 kap. 16 d § gäller ett verksamhetsförbud tills vidare men ska upphävas om huvudmannen begär det och det inte finns något allvarligt missförhållande om verksamheten återupptas.

Den föreslagna möjligheten att gentemot offentliga huvudmän besluta om verksamhetsförbud som gäller tills vidare är alltså ny. Enligt gällande reglering är det endast möjligt att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud i högst sex månader (26 kap. 18 §). Den mest ingripande sanktionen mot offentliga huvudmän enligt nuvarande lagstiftning är statliga åtgärder för rättelse, dvs. ett beslut om att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §).

I lagrådsremissen görs bedömningen att såväl statliga åtgärder för rättelse som verksamhetsförbud innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Något mer utvecklat resonemang kring effekterna på den

kommunala självstyrelsen av den föreslagna regleringen om verksamhetsförbud förs dock inte.

Reglering rörande den kommunala självstyrelsen finns i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, samt övriga angelägenheter som bestäms i lag, på den kommunala självstyrelsens grund. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Föreskriften i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär ett krav på att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt ska det alternativet väljas. Som underlag för bedömningen behöver det i motiven till ett sådant förslag göras en redovisning av de avvägningar som gjorts mellan det kommunala självstyrelseintresset och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Att ett lagförslag exempelvis innebär en utvidgning av en redan existerande skyldighet för kommunerna – och inte en helt ny skyldighet – är inte i sig grund för att avstå från en proportionalitetsprövning av förslaget. (Jfr prop. 2009/10:80 s. 212–213 och bet. 2016/17:KU10 s. 101–102.)

Det bakomliggande syftet med det nu aktuella förslaget är, såvitt kan utläsas, att säkerställa elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det framgår inte av lagrådsremissen, eller i beredningsunderlaget för den, att det skulle ha förekommit några konkreta fall som har belyst ett behov av regler om verksamhetsförbud tills vidare mot offentliga huvudmän. Huvudskälet för förslaget förefaller i stället vara en strävan efter att regleringen för offentliga och enskilda huvudmän ska vara så likartad som möjligt.

Vissa remissinstanser har pekat på att de konsekvenser som kan uppkomma om en kommunal huvudman åläggs ett verksamhetsförbud kan vara långtgående. Det kan konstateras att effekten för en sådan huvudman av ett verksamhetsförbud blir en annan än effekten av en återkallelse för en enskild huvudman. Detta eftersom kommunerna har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Om en verksamhet som en kommun bedriver stängs måste således kommunen se till att de elever som omfattas av nedstängningen får en godtagbar utbildning på annat sätt. Någon sådan skyldighet finns inte för enskilda huvudmän. Det kan mot denna bakgrund enligt Lagrådets mening sättas ett visst frågetecken för om lagförslaget totalt sett verkligen medför en mer likartad reglering för de olika typerna av huvudmän.

I lagrådsremissen förs ett resonemang om att det kan hävdas att ett verksamhetsförbud utgör ett mindre ingrepp i den kommunala självstyre-

sen än ett beslut om statliga åtgärder för rättelse, åtminstone i vissa fall. Oavsett hur det förhåller sig med det måste, som framgått, en proportionalitetsprövning göras, eftersom lag-förslaget under alla omständigheter innebär ett ytterligare ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det finns vissa skrivningar i remissen om att regeringens bedömning är att den nya inskränkningen är proportionerlig. Någon mer ingående analys avseende detta redovisas emellertid inte.

Prop. 2021/22:45
Bilaga 8

Enligt Lagrådets mening bör resonemanget avseende proportionalitetsprövningen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen utvecklas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett sådant utvecklat resonemang bör innefatta en mer utförlig beskrivning och analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen och en tydlig redovisning av avvägningen mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 8 kap. 21 och 22 §§, 9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§, 11 kap. 36 och 37 §§, 14 kap. 15 och 16 §§, 15 kap. 26 §, 16 kap. 52 och 53 §§, 18 kap. 25 och 34 §§, 19 kap. 29, 45 och 46 §§, 20 kap. 38 §, 21 kap. 20 a §, 28 kap. 2 och 5 §§ och 29 kap. 24 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas elva nya paragrafer, 8 kap. 22 a §, 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a §, 18 kap. 34 a §, 19 kap. 46 a § och 26 kap. 14 a–14 c §§, och närmast före 18 kap. 34 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

21 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 §, *ett strukturbelopp enligt 22 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

22 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

22 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

9 kap.

19 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 §, *ett strukturbelopp enligt 20 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

20 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

20 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

10 kap.

37 §³

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 §, *ett strukturbelopp enligt 38 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

38 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

³ Senaste lydelse 2015:73.

3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

38 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

11 kap.

36 §⁴

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 §, ett strukturbelopp enligt 37 a § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

37 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundsärskolan.

37 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter

samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

14 kap.

15 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 §, *ett strukturbelopp enligt 16 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

16 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

16 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

15 kap.

26 §

Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. *De* kunskapskrav som rör säkerhet och *de som* hänvisar till lagar, förordningar eller myn-

Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. *Sådana delar av* kunskapskrav som rör säkerhet *eller* hänvisar till lagar, förordningar

digheters föreskrifter ska dock eller myndigheters föreskrifter
alltid uppfyllas. ska dock alltid uppfyllas.

16 kap.

52 §⁵

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 §, *ett strukturbelopp enligt 53 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

53 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

53 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

18 kap.

25 §⁶

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att

⁵ Senaste lydelse 2015:73.

⁶ Senaste lydelse 2012:109.

eleven ska nå ett visst kunskapskrav. En utvecklingsstörning får dock bara beaktas om det finns synnerliga skäl. *De* kunskapskrav som rör säkerhet och *de som* hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

eleven ska nå ett visst kunskapskrav. En utvecklingsstörning får dock bara beaktas om det finns synnerliga skäl. *Sådana delar av* kunskapskrav som rör säkerhet *eller* hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

34 §⁷

Varje fristående gymnasiesärskola ska vara öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i en gymnasiesärskola med offentlig huvudman.

Varje fristående gymnasiesärskola ska vara öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i en gymnasiesärskola med offentlig huvudman. *Bestämmelser om mottagande av en elev i en gymnasiesärskola med offentlig huvudman finns i 19 kap. 29 §.*

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 19 kap. 47 § andra stycket.

En enskild huvudman behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 19 kap. 47 § andra stycket.

För individuella program gäller skyldigheten enligt första stycket bara om huvudmannen och elevens hemkommun har kommit överens om det bidrag som kommunen ska betala till huvudmannen för utbildningen.

För individuella program gäller skyldigheten enligt första stycket bara om *den enskilde* huvudmannen och elevens hemkommun har kommit överens om det bidrag som kommunen ska betala till huvudmannen för utbildningen.

Yttrande från hemkommunen

34 a §

Innan en fristående gymnasiesärskola tar emot en sökande ska ett yttrande inhämtas från den sökandes hemkommun. Yttrandet ska innehålla uppgift om huruvida eleven tillhör gymnasiesärskolans målgrupp. Om eleven har sökt till ett individuellt program ska yttrandet också innehålla uppgifter om huruvida eleven kan följa ett nationellt program och om

⁷ Senaste lydelse 2012:109.

19 kap.

29 §⁸

Huvudmannen för den sökta utbildningen prövar frågan om den sökande ska tas emot.

Huvudmannen för den sökta utbildningen prövar frågan om den sökande ska tas emot. *Bestämmelser om mottagande av en elev i en gymnasiesärskola med enskild huvudman finns i 18 kap. 34 §.*

Om hemkommunen enligt 18 kap. 5 § har beslutat att en sökande inte tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan, ska kommunen bereda honom eller henne tillfälle att söka till gymnasieskolan i hemkommunen så snart som möjligt.

Hemkommunen ska göra en bedömning av om en ungdom som har sökt till ett individuellt program har förutsättningar att följa undervisningen på ett nationellt program. Om hemkommunen bedömer att den sökande inte har förutsättningar att följa undervisningen på ett nationellt program, ska den sökande tas emot på ett individuellt program. Om hemkommunen bedömer att den sökande har förutsättningar att följa undervisningen på ett nationellt program, ska kommunen bereda honom eller henne tillfälle att så snart som möjligt söka till nationella program som anordnas av hemkommunen.

45 §⁹

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 §, *ett strukturbelopp enligt 46 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

46 §¹⁰

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

⁸ Senaste lydelse 2012:109.

⁹ Senaste lydelse 2015:73.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:109.

46 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

20 kap.38 §¹¹

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka *kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav*. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. *De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.*

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av *kunskapskraven*. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. *Sådana delar av kunskapskrav som rör säkerhet eller hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.*

21 kap.20 a §¹²

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka *kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav*. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. En utvecklingsstörning får dock bara beaktas om det finns synnerliga skäl. *De kunskapskrav som rör säkerhet och de*

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av *kunskapskraven*. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. En utvecklingsstörning får dock bara beaktas om det finns synnerliga skäl. *Sådana delar av kunskapskrav som rör säkerhet eller hänvisar till lagar,*

¹¹ Senaste lydelse 2015:482.

¹² Senaste lydelse 2012:109.

som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

26 kap.

14 a §

En kommun ska 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.

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 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 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.

28 kap.

2 §¹³

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

- | | |
|---|--|
| 1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 § eller 14 §, | 1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 §, 14 § eller 14 b § första eller andra stycket, |
| 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 §. | |

5 §¹⁴

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos 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 § eller 14 c § första stycket, |
| 2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 § eller 19 kap. 45 §, | |

¹³ Senaste lydelse 2015:802.

¹⁴ Senaste lydelse 2018:749.

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 § eller 14 c § första stycket,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

29 kap.

24 §¹⁵

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer* får, utöver vad som i övrigt följer av denna lag, meddela föreskrifter om

Regeringen får, utöver vad som i övrigt följer av denna lag, meddela föreskrifter om

1. att enskilda får sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg, gymnasieexamen och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet,

2. att en myndighet i enskilda fall får besluta i sådana frågor som avses i 1, och

2. att kommuner som bedriver distansundervisning av utlands-svenska elever som varaktigt vistas utomlands får sätta betyg samt utfärda betyg, gymnasieexamen och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet,

3. ytterligare villkor för att enskilda i sådana fall som avses i 1 och 2 ska få sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg, gymnasieexamen och intyg.

3. att en myndighet i enskilda fall får besluta i sådana frågor som avses i 1 och 2, och

4. ytterligare villkor för sådana beslut som avses i 3.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Bestämmelserna i 8 kap. 21 och 22 §§, 9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§, 11 kap. 36 och 37 §§, 14 kap. 15 och 16 §§, 16 kap. 52 och

53 §§ och 19 kap. 45 och 46 §§ i den nya lydelsen och bestämmelserna i de nya 8 kap. 22 a §, 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a § tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2020.

3. 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 annars inte har bedrivits under denna period. 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. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av förvaltningsdomstolens beslut.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-09-20

Närvarande: F.d. justitierådet Severin Blomstrand samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Vissa skollagsfrågor

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättsakkunnige Jan Käll, biträdd av ämnesrådet Anna Barklund.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

8 kap. 22 §

I paragrafen anges att grundbeloppet ska avse en basersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Den enda skillnaden i förhållande till nuvarande lydelse av paragrafen är att ”basersättning” ersätter det tidigare uttrycket ”ersättning”.

Den ändrade lydelsen motiveras i lagrådsremissen av att den är en konsekvens av regeringens förslag i denna lagrådsremiss. Det anges att grundbeloppet i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelserna om vad grundbeloppet ska avse förtydligas att grundbeloppet avser en basersättning till de enskilda huvudmännen (s. 22). I författningskommentaren anges att ändringen innebär ett förtydligande att grundbeloppet renodlas till att avse en basersättning för varje barn (s. 55).

Skrivningen ger således intrycket att ”basersättning” har valts enbart för att markera att denna ersättning – till skillnad från strukturbeloppet – i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever. Det kan dock sättas i fråga om ”basersättning” är väl valt för att markera denna skillnad. Uttrycket kan ge intryck av att denna form av ersättning ska utgöra den ekonomiska basen för verksamheten, särskilt som det i det betänkande som ligger till grund för förslaget anges att så ska vara fallet. Där anges (SOU 2016:66 s. 75) att en viktig utgångspunkt för förslaget är att den allra största delen av resurserna även framöver ska ligga inom grundbeloppet och att grundbeloppet ska utgöra den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen. Tolkningen av det föreslagna begreppet ”basersättning” försvåras också av att rubriken till det avsnitt där frågan behandlas i lagrådsremissen lyder ”Grundbelop-

pet ska avse en basersättning”. Till oklarheten bidrar även att det i lagrådsremissen anges att det inte är möjligt att föreskriva hur stor del av de totala resurserna som ska fördelas genom strukturbelopp medan däremot frågan om basersättningens andel av de totala resurserna inte kommenteras.

Frågan bör behandlas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Vad som nu sagts gäller även beträffande 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 §, 11 kap. 37 §, 14 kap. 16 §, 16 kap. 53 § och 19 kap. 46 §.

8 kap. 22 a §

I paragrafens första mening föreskrivs att strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Det är svårt att förstå i vilket avseende en sådan fördelning skulle medföra ett behov av ersättning och vem som skulle vara berättigad till ersättningen. Innebörden synes vara att barns olika förutsättningar och behov ska bestämma storleken på strukturbeloppet. Vad som avses bör klargöras under den fortsatta beredningen.

Det anförda gäller även beträffande 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a §.

26 kap. 14 a §

Paragrafen reglerar återkallelse av bidrag i fall av konkurs eller tvångslikvidation. Det är oklart varför frivillig likvidation inte också ska leda till att bidrag återkallas. Den föreslagna bestämmelsen är dessutom ovillkorlig, vilket kan leda till praktiska problem om t.ex. en verksamhet skulle behöva drivas vidare under ett konkursförfarande. I de följande paragraferna finns en undantagsregel för fall när det föreligger särskilda skäl. Det bör övervägas om inte även denna paragraf borde ha en liknande utformning.

26 kap. 14 b §

Enligt första stycket 2 ska Statens skolinspektion återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet som myndigheten har meddelat enligt skollagen, om utbildningen i annat fall än som anges i första punkten inte har bedrivits under en tid av två år.

Under föredragningen har upplysts att det ska vara fråga om en sammanhängande tid av två år. Detta bör anges uttryckligen i lagtexten.

26 kap. 14 c §

Se vad Lagrådet har anført i anslutning till 14 b §.

Paragraferna reglerar vilka beslut som får överklagas. Det anges att beslut enligt vissa stycken i 26 kap. 14 b och 14 c §§ får överklagas. Av bestämmelserna följer att beslut som grundas på att den enskilde själv begärt återkallelse inte får överklagas eftersom ett sådant beslut inte går den enskilde emot (se remissen s. 64 f.). Enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler får ett beslut överklagas bl.a. om det gått någon emot, 42 § förvaltningslagen (2017:900). Någon ytterligare reglering för att begränsa överklagandemöjligheterna i fall när den enskilde fått framgång torde inte behövas. Ett uttryckligt överklagandeförbud kan dessutom vålla vissa praktiska problem i situationer när det inte är helt klart att en sökande står fast vid sin ansökan efter myndighetens beslut (jfr HFD 2015 ref. 73). Så kan t.ex. fallet vara när juridiska personer företräds av flera olika individer som inte är överens. Överklagandebestämmelserna bör därför inte begränsas i detta avseende, utan i stället enbart hänvisa till de aktuella paragraferna (14 b och 14 c §§).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I punkten 3 i övergångsbestämmelserna anges att de nya bestämmelserna i 26 kap. 14 b § första–tredje styckena och 14 c § första och andra styckena inte tillämpas 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 annars inte har bedrivits under denna period.

Den situationen att en huvudman inlett eller återupptagit en verksamhet efter ikraftträdandet men därefter gör uppehåll och inte bedriver verksamheten under mer än två år täcks inte av bestämmelsen. Lämpligheten av detta bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Punkten 3 avslutas med bestämmelsen om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av förvaltningsdomstolens beslut. Orden ”av förvaltningsdomstolens beslut” är överflödiga och kan med fördel utgå.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Shekarabi, Ygeman, Linde, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Ernkrans

Regeringen beslutar proposition Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister