



Datum
2020-11-23
Vår referens
Jonas Nygren
Strateg
jonas.nygren@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn STK-2020-1245

Sammanfattning

Malmö stad har av Utbildningsdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian *En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn* (U2020/04703/GV). I promemorian lämnas förslag som syftar till att öka befogenheterna för ansvarig tillsynsmyndighet att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med stora brister. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

I ärendets beredning har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, grundskolenämnden och förskolenämnden getts möjlighet att yttra sig. Sammantaget bedöms det som positivt med ambitionen att stärka möjligheten för ansvariga tillsynsmyndigheter att agera mot skolverksamheter med stora brister. Promemorian i nuvarande utformning innehåller dock förslag av ingripande karaktär, utan att fullt ut beakta potentiella konsekvenser för kommunala huvudmän. En del av promemorians förslag bedöms vara otydliga och i behov av närmare precisering och utredning. Kommentarer och synpunkter fördjupas i förslag till yttrande.

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Utbildningsdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn
- Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201130 Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 201022 § 133
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 201020 § 159 med Reservation (M+C)

- Förslag till yttrande Remiss från Utbildningsdepartementet - En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 201118 § 135

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-11-30

Kommunstyrelsen 2020-12-09

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Grundskolenämnden

Förskolenämnden

Ärendet

Malmö stad har av Utbildningsdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian *En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn* (U2020/04703/GV). I ärendets beredning har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, grundskolenämnden och förskolenämnden getts möjlighet att yttra sig.

Bakgrund

I januari 2019 slöt Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet en sakpolitisk överenskommelse (januariavtalet), i vilket det bland annat angavs att möjligheterna för Statens skolinspektion (Skolinspektionen) att stänga skolor med stora brister, såväl fristående som kommunala, ska öka. Regeringskansliet har beslutat att en utredare ska biträda Utbildningsdepartementet med att utreda hur gällande bestämmelser kan ändras för att ge Skolinspektionen – eller kommunala tillsynsmyndigheter – dessa befogenheter. Promemorian lämnar förslag utifrån uppdraget.

Syftet med tillsynen enligt skollagen är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut som är nödvändiga för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Aktuell tillsynsmyndighet – Statens skolinspektion eller i vissa fall en kommun – ska i första hand tillämpa mindre ingripande sanktioner såsom föreläggande med eller utan vite alternativt anmärkning. I fråga om sådana ingripanden gäller samma allmänna bestämmelser oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Om en huvudman inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan mer ingripande sanktioner bli aktuella. Om det är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas, vilket i praktiken innebär att verksamheten måste stängas ned. Om det är fråga om kommunal verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse, vilket innebär att det i nuläget inte inom ramen för tillsynen är möjligt att beordra en kommunal skola att stänga även om det är fråga om allvarliga och upprepade missförhållanden.

Promemorian i korthet

Utgångspunkter för de överväganden som har gjorts i promemorian 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.

Promemorians förslag innebär att den nuvarande mest ingripande sanktionen vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – som huvudregel ersätts med ett verksamhetsförbud tills vidare. 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 – till exempel 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 utifrån promemorians förslag 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 stärks, genom att en ny grund för återkallelse av godkännande, medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag 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 förelägget har följts, om förelägget 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.

Remissinstansernas yttrande

Nämndernas yttrande sammanfattas dels inledningsvis samt mer specifikt till enskilda avsnitt i promemorian. Nämndernas yttrande i sin helhet bifogas ärendet.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på promemorians syfte och tillstyrker de framlagda förslagen men ser, mot bakgrund av förslagets ingripande karaktär, behov av ett antal förtydliganden för att säkerställa rättssäkerhet och förutsägbarhet för berörda huvudmän.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden lämnar i sitt yttrande ingen samlad bedömning över promemorian i sin helhet. Nämnden har valt att bryta ut enskilda avsnitt i promemorian och kommentera dessa.

Moderaterna och Centerpartiet anmäler gemensam skriftlig reservation.

Förskolenämnden

Förskolenämnden bedömer att det inte av utredningen framgår om förskolans samt den pedagogiska omsorgens särart beaktats. I promemorian hänvisas genomgående till ”skolan” trots att de lagförslag som framförs även omfattar förskola och pedagogisk omsorg. Nämnden anmärker på att det i promemorian inte framgår *om* och *hur* de särskilda förutsättningar som

präglar skolformen förskola samt pedagogisk omsorg har beaktats vid utformandet av lagförslagen.

Förskolenämnden anmärker även på att utredningen bedöms som otydlig och menar att det inte framgår huruvida förslaget omfattar förskola samt pedagogisk omsorg. Vidare framhåller nämnden att det i promemorian heller inte framgår att även kommuner har rollen som tillsynsmyndighet över samtliga fristående förskolor, samt för enskilda huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg. Att utredningen upplevs som otydlig menar förskolenämnden både kan leda till att aktörer som berörs av utredningen inte uppmärksammar de förslag som framförs däri och medföra tolkningsproblem för ett flertal aktörer, såsom verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, tillsynsmyndigheter samt rättsväsendet.

Med grund i ovanstående resonemang finner förskolenämnden att promemorians förslag är bristfälliga och avstyrker därför de förslag som framförs däri.

Remissinstansernas yttranden till specifika avsnitt i promemorian

Nedan redovisas yttrande från remissinstanserna kopplat till enskilda avsnitt i promemorian (numrering och rubricering är likalydande). Först redovisas promemorians förslag eller – om ett avsnitt inte innehåller något konkret förslag – promemorians bedömning. Därefter redovisas remissinstansernas yttrande på det aktuella avsnittet, i den mån nämnden har yttrat sig.

7.3 Även kommunala skolor bör kunna stängas

Promemorians förslag

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

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden konstaterar att utredningens förslag innebär en åtgärd av mycket ingripande karaktär. Det noteras även att möjligheten att besluta om rättelse har funnits i knappt två år och, utifrån uppgifter i utredningen, endast har tillämpats en gång. Avsaknaden av praxis och konsekvenser av befintlig lagstiftning medför att det är svårt att uttala sig huruvida behov finns av att ersätta befintlig reglering.

Vidare efterfrågar nämnden förtydliganden avseende hur bestämmelsen om verksamhetsförbud ska användas i förhållande till befintlig sanktion när förelägganden förenas med vite. Enligt 26 kap. 27 § skollagen ska Skolinspektionen förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Ett föreläggande som förenas med vite är således också en ingripande sanktion som signalerar att huvudmannen måste vidta kraftiga åtgärder. Grundskolenämnden efterfrågar ställningstaganden kring vilka avvägningar Skolinspektionen ska göra inför valet av sanktion samt i vilka situationer bara den ena ska användas och när de kan användas tillsammans. Nämnden är även av uppfattningen att en tydligare definition av vad som ska anses utgöra *allvarliga missförhållanden* behövs.

Grundskolenämnden delar utredningens bedömning att ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas och tillstyrker förslaget att möjligheten att begära att beslutet upphävs ska tillfalla kommunen.

Förskolenämnden

Även förskolenämnden påtalar att utredningens förslag innebär en åtgärd av ingripande karaktär. För närmare redogörelse av detta resonemang hänvisas till nämndens kommentarer kring avsnitt 7.4 nedan. Nämnden delar utredningens bedömning att ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas och tillstyrker förslaget att möjligheten att begära att beslutet ska upphävas ska tillfalla kommunen.

Förskolenämnden anser att det i denna del av utredningen inte tillräckligt tydligt framgår att förslagen även omfattar förskoleverksamhet.

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

Promemorians förslag

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

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden framhåller att promemorian uttrycker att en förutsättning för att ett verksamhetsförbud ska vara möjligt är att rätten till utbildning kan tillgodoses genom att de elever som går på berörd skola har möjlighet att byta till en annan skola. Som exempel på situationer där så inte är möjligt, och statliga åtgärder för rättelse därför i stället ska kunna väljas, nämner utredningen en liten kommun med bara ett fåtal kommunala skolor där ett verksamhetsförbud skulle drabba berörda elever på ett oförsvarligt sätt. I detta sammanhang vill nämnden understryka vikten av att det beaktas att även elever på skolor i stora kommuner kan drabbas på liknande sätt när skolorna, såsom ofta är fallet, är fullbelagda och det tar tid att hitta såväl kort- som långsiktiga lösningar för att säkerställa elevernas rätt till utbildning. Nämnden förordar därför att det ska tydliggöras att Skolinspektionen inför val av sanktionsverktyg ska göra en bedömning utifrån förhållandena i varje enskilt fall och att berörd huvudman, oavsett kommunens storlek, ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter.

Grundskolenämnden

Även grundskolenämnden påtalar att större kommuner skulle kunna komma att påverkas på ett olämpligt sätt vid beslut om verksamhetsförbud. Detta då större kommuner som regel ansvarar för ett högre elevantal. Vid vilken tidpunkt under ett läsår ett beslut om stängning fattas samt storleken på den skola som stängs kommer att påverka även stora kommuners möjligheter att tillgodose berörda elevers rätt till utbildning. Det går därför inte att utgå från att en kommun endast med utgångspunkt i dess storlek har kapacitet att med enkelhet få fram skolplatser, lämpliga lokaler och personal.

Förskolenämnden

Även förskolenämnden bedömer att större kommuner vid beslut om verksamhetsförbud skulle

kunna komma att påverkas på ett olämpligt sätt. Detta då större kommuner som regel ansvarar för ett högre barnantal än mindre kommuner, samt då förskolorna ofta är fullbelagda i storstäderna och det därför tar tid att hitta såväl kort- som långsiktiga lösningar för att säkerställa barnens rätt till utbildning. Vid vilken tidpunkt under ett år ett beslut om stängning fattas, samt storleken på den förskola som stängs, kommer att påverka även stora kommuners möjligheter att tillgodose berörda barns rätt till utbildning.

Nämnden bedömer att det inte går att utgå från att en kommun, endast med utgångspunkt i dess storlek, har kapacitet att med enkelhet få fram förskoleplatser, lämpliga lokaler och personal. Särskilda skäl kan behöva beaktas när man stänger en förskola, en stängning innebär sannolikt att barngruppen och personalgruppen splittras vilket kan leda till otrygghet för barnen. Inför ett beslut om en eventuell stängning av en förskola behöver därför även en barnkonsekvensanalys genomföras så att barnens bästa beaktas. Nämnden anser därför att det behöver tydliggöras att Skolinspektionen inför val av sanktionsverktyg ska göra en bedömning utifrån förhållandena i varje enskilt fall och att berörd huvudman, oavsett kommunens storlek, ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter.

Förskolenämnden delar utredningens bedömning att ett verksamhetsförbud bör kunna upphävas och tillstyrker förslaget att möjligheten att begära att beslutet upphävs ska tillfalla kommunen.

Förskolenämnden anser att det i denna del av utredningen inte tillräckligt tydligt framgår att förslagen även omfattar förskoleverksamhet.

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

Promemorians bedömning

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

Förskolenämnden

Förskolenämnden resonerar att rekvisiten för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas begränsas av det faktum att det med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens praxis ofta är rättsligt komplicerat att meddela förelägganden avseende missförhållanden som hänför sig till huvudmannskapet, då huvudmannens ansvar i stor utsträckning regleras av ramlagstiftning som är allmänt hållen. Nämnden noterar vidare att förskolan i större utsträckning än den obligatoriska skolan regleras genom allmänt hållen lagstiftning. Detta resonemang utvecklas närmare under kommentarerna till avsnitt 8.3 nedan.

Förskolenämnden bedömer – i sin roll som tillsynsmyndighet – att utredningens förslag endast delvis förstärker möjligheterna att återkalla ett godkännande (eller ett tillerkännande av rätt till bidrag). Nämnden bedömer vidare att det är otillfredsställande att promemorians förslag inte på ett mer heltäckande sätt möjliggör att ett godkännande (eller tillerkännande av rätt till bidrag) kan återkallas vid allvarliga brister hänförliga till allmänt hållen ramlagstiftning, exempelvis brister i det systematiska kvalitetsarbetet.

8.3 Möjligheterna att komma åt bristerna i huvudmannens ansvarstagande behöver förbättras

Promemorians bedömning

Avsnittet är av resonerande karaktär och uttrycker inte ett konkret förslag. I promemorian bedöms att möjligheterna att komma åt brister i huvudmannens ansvarstagande behöver stärkas. Här uttrycks att Skolinspektionens möjligheter att ingripa mot huvudmän vilka följer förelägganden men där allvarliga brister återigen uppstår är begränsade utifrån nuvarande reglering. Promemorian resonerar att brister kopplade till ett föreläggande ofta åtgärdas hjälpligt av huvudmannen, men att nya brister inte sällan konstateras ha uppstått vid nästa tillsyn.

Utöver återkommande brister kan problem kopplade till huvudmannens ansvarstagande enligt promemorian vara kopplat till ovilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten eller i vissa fall medvetet försvåra utredningen. Här påtalas att det inte nödvändigtvis är sakbristerna vilka kan observeras i samband med tillsyn som enskilt utgör allvarliga missförhållanden, utan sakbristerna i kombination med bristande ansvarstagande från huvudmannens sida.

I avsnittet berörs även att nuvarande reglering i 26 kap. 13 respektive 17 §§ skollagen uttrycker att de mest ingripande sanktionerna måste grundas i att brister som huvudmannen har förelagts att avhjälpa kvarstår vid provningstillfället, det vill säga då tillsynsmyndigheten följer upp föreläggandet och tar ställning till om verksamheten ska få fortsätta. I den händelse den aktuella huvudmannen följer föreläggandet, men andra brister i stället uppdagas vid provningstillfället så krävs att tillsynsmyndigheten på nytt riktar ett föreläggande mot huvudmannen och sätter ut en ny tidsfrist. Det påtalas även att liknande situationer riskerar att uppstå om tillsynsmyndigheten vid provningstillfället inte finner skäl att gå vidare med ärendet på grund av att de åtgärder som vidtagits tillsynes varit hållbara lösningar på problemen och tillsynsmyndigheten därför avslutar ärendet utan vidare ingripanden, för att en tid senare nås av information om att verksamheten återigen belastas med samma, eller andra, allvarliga brister. Utifrån nuvarande ordning behöver tillsynsmyndigheten rikta ett nytt föreläggande mot huvudmannen, denna gång inom ramen för ett nytt tillsynsärende.

Promemorians avsnitt 8.3 inkluderar även resonemang om att förelägganden riktade mot huvudmannaskapet tillsynes skulle kunna vara en åtkomlig väg för tillsynsmyndigheten att åtgärda brister kring huvudmannens ansvarstagande. Det ankommer dock på den aktuella tillsynsmyndigheten – utifrån Högsta förvaltningsdomstolens praxis – att precisera ett vitesföreläggande så att adressaten får helt klart för sig vad som krävs för att undgå att betala det fastställda vitesbeloppet. I den händelse föreläggandet är riktat mot en huvudman är det i praktiken svårt att närmare specificera dessa krav än att uttrycka att huvudmannen ska följa skollagens bestämmelser, vilket som regel inte anses uppfylla kraven på tydlighet och precision. Således bedömer promemorian att föreläggande mot huvudmannaskapet i regel inte är en framkomlig väg att åtgärda brister i huvudmannens ansvarstagande.

Avsnittet berör även ägar- och ledningsprovning av enskilda huvudmän samt möjligheten till återkallelse vid befarade framtida missförhållanden. Ingen av de nämnder som tillställts remissen för yttrande har kommenterat dessa delar av promemorian.

Grundskolenämnden

Det ankommer på Skolinspektionen att utfärda beslut som är så preciserade att huvudmännen kan följa dem. Detta måste enligt grundskolenämnden vara ett krav oavsett om föreläggandet förenas med vite eller om beslut skulle fattas enligt föreslagna bestämmelser om verksamhetsförbud. Nämnden anser att det behöver förtydligas huruvida utredningens avsikt är

att ge

Skolinspektionen verktyg som möjliggör att fatta beslut om verksamhetsförbud utan krav på sådan tydlighet och precision som Högsta förvaltningsdomstolen fastställt i praxis avseende vitesförelägganden. Nämnden ställer sig även tveksam till om ett sådant förfarande kan betraktas som rättssäkert och om en sådan lösning hade resulterat i effektivitetsvinster på sikt.

Förskolenämnden

Förskolenämnden konstaterar att det i utredningen beskrivs att det i vissa fall är svårt att meddela förelägganden avseende missförhållanden som hänför sig till huvudmannaskapet. Anledningen till detta är att huvudmannens ansvar i stor utsträckning regleras av ramlagstiftning som är allmänt hållen. Enligt skollagen måste ett föreläggande utformas så att huvudmannen får klart för sig vilka åtgärder den ska vidta för att efterleva föreläggandet. Nämnden betonar att det av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett föreläggande avseende skyldigheter hänförliga till en allmänt hållen lagstiftning – som inte preciseras av andra föreskrifter – är svårt att utforma på ett tillräckligt tydligt sätt (HFD 2020 ref. 28). Detta innebär att en tillsynsmyndighet inte genom ett föreläggande vid vite i dessa fall kan ingripa, till exempel om bristerna härrör till det systematiska kvalitetsarbetet. Då sådana brister inte kan omfattas av ett föreläggande kan inte heller ett godkännande återkallas, enligt nu gällande regelverk, i det fall bristerna i en verksamhet endast regleras av sådan allmänt hållen lagstiftning.

Förskolenämnden noterar vidare att allmänt hållen lagstiftning i större utsträckning reglerar förskolan jämfört med den obligatoriska skolan, för vilken det finns särskilda uppnåendemål. Förskolans läroplan innehåller inga mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Det finns inte heller fastställda normer eller nivåer för vilka förmågor eller kunskaper barnen ska utveckla. Det framgår inte att detta har beaktats i utredningen eller vid framtagande av lagförslagen.

I sin roll som tillsynsmyndighet bedömer förskolenämnden att utredningens förslag endast delvis förstärker möjligheterna att återkalla ett godkännande (eller ett tillerkännande av rätt till bidrag). Nämnden ser det som mycket otillfredsställande att utredningens förslag inte på ett mer heltäckande sätt möjliggör att ett godkännande (eller tillerkännande av rätt till bidrag) kan återkallas vid allvarliga brister i exempelvis det systematiska kvalitetsarbetet. Förskolenämnden framhåller att det systematiska kvalitetsarbetet är avgörande för att säkerställa dels kvaliteten i verksamheten på enhetsnivå, dels ledning och styrning på huvudmannanivå. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att verksamheten genomförs utifrån de nationella målen och har inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet en åtgärdsskyldighet då brister konstateras. Huvudmannen har alltså en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet (prop. 2009/10:165 s. 304 och 306).

Förskolenämnden vill framhålla följande avseende utredningens förslag.

- För att ett godkännande ska återkallas enligt föreslagen lydelse ska ett föreläggande, avseende allvarliga missförhållanden, ha meddelats mot huvudmannen. Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan måste den lagstiftning som missförhållandena är hänförlig till vara sådan som tydligt kan preciseras i ett föreläggande. Sådant föreläggande kan alltså inte baseras på allmänt hållen lagstiftning.

- För att en återkallelse av ett godkännande ska kunna ske måste även (1) bristande vilja och förmåga hos huvudmannen ha förekommit i tiden innan föreläggandet, och (2) ett allvarligt missförhållande föreligga vid tiden för återkallelsebeslutet. Sådana brister och missförhållanden i tiden innan och efter föreläggandet synes dock kunna utgöras även av missförhållanden som regleras av en allmänt hållen lagstiftning, då de enligt regleringen inte ska kopplas till ett föreläggande.

Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan anser förskolenämnden att det bör övervägas om ytterligare utredning ska genomföras för att förtydliga hur ett föreläggande, som senare kan förenas med vite, ska kunna utformas för att uppfylla de krav som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Förskolenämnden konstaterar även att utredningens förslag innebär en åtgärd av mycket ingripande karaktär.

Förskolenämnden anser att det i denna del av utredningen inte tillräckligt tydligt framgår att förslagen även omfattar förskoleverksamhet eller kommunernas tillsyn över fristående verksamheter.

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

Promemorians förslag

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

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har inga invändningar mot att de mest ingripande åtgärderna tillgrips när allvarliga missförhållanden konstateras föreligga på en skola vid två tillfällen under en tvåårsperiod, såvida möjligheten till mindre ingripande åtgärder prövats för att säkerställa elevernas rätt till en fullgod utbildning. Nämnden poängterar dock vikten av att begreppet *allvarligt missförhållande* tydliggörs (se utvecklat resonemang under nämndens kommentarer till avsnitt 8.5 nedan).

Vidare anser nämnden att det är problematiskt att förutsättningen att huvudmannen tidigare har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman inte är tidsatt. Såväl ledamöter i kommunala nämnder som i styrelser för enskilda huvudmän byts ut och det bedöms inte vara skäligt att tidigare företrädares bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter läggs till grund för ingripande mot nuvarande huvudmän.

Nämnden påtalar att promemorian framhåller att det inte ska tillmätas betydelse om det är huvudmannens vilja eller förmåga som tidigare har brustit, utan att det finns konkreta exempel

på att huvudmannen har brustit i uppfyllande av gällande regler. Som ett exempel anges att verksamheten varit föremål för ett tidigare ingripande från tillsynsmyndigheten, till exempel i form av ett föreläggande eller en anmärkning. För att säkerställa en rättssäker tillämpning anser gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden det vara av vikt att det tydliggörs att huvudmannens bristande förmåga, när detta läggs till grund för bedömningen, *ska* ha föranlett kritik av någon form i ett tillsynsbeslut.

Vad gäller huvudmannens bristande vilja att fullgöra sina skyldigheter menar nämnden att det bör införas ett krav på att även denna finns dokumenterad. Nämnden har förståelse för att uppgifter om att en huvudmans bristande vilja, såsom till exempel att en huvudman lämnat vilseledande information eller inte gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler, inte alltid skrivs fram i ett tillsynsbeslut. Även om dessa fall torde vara relativt sällsynta, anser nämnden att det ur rättsäkerhetssynvinkel är av vikt att det tydliggörs att enbart en i någon form dokumenterad bristande vilja hos en huvudman att fullgöra sina förpliktelser får läggas till grund för de mest ingripande åtgärderna.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden är av uppfattningen att en huvudman inte ska kunna sätta i system att endast åtgärda brister som uppdragas vid tillsyn för att därefter brista i andra avseenden. Att en skola trots att den följt ett föreläggande ändå kommer att kunna förses med ett verksamhetsförbud bedömer dock nämnden som mycket ingripande. Nämnden efterfrågar därför en tydligare definition av vad som ska anses utgöra *allvarliga missförhållanden* (se avsnitt 8.2 och 8.5). Grundskolenämnden ifrågasätter även att Skolinspektionen ska kunna beakta samtliga konstaterade brister som förekommit hos en huvudman bakåt i tiden, trots att bristerna vid den uppföljande prövningen varit åtgärdade. En bortre tidsgräns bör anges. Nämnden ställer sig även tveksam till om ett sådant förfarande kan betraktas som rättssäkert. Även vad gäller förslaget om ny grund för ingripande vid upprepade missförhållanden väcks frågor om hur förslaget förhåller sig till redan befintliga sanktioner som kan användas vid tillsyn (se avsnitt 7.3).

Förskolenämnden

Mot bakgrunden att förskolenämnden bedömer att rekvisiten för att de mest ingripande sanktionerna ska kunna tillgripas begränsas av det faktum att det visat sig rättsligt komplicerat att med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens praxis meddela förelägganden avseende allvarliga missförhållanden som hänför sig till allmänt hållen ramlagstiftning, så bedömer nämnden att promemorians förslag endast delvis förstärker möjligheterna att återkalla ett godkännande (eller ett tillerkännande av rätt till bidrag). Nämnden bedömer vidare att det är otillfredsställande att promemorians förslag inte på ett mer heltäckande sätt möjliggör att ett godkännande (eller tillerkännande av rätt till bidrag) kan återkallas vid allvarliga brister hänförliga till allmänt hållen ramlagstiftning, exempelvis brister i det systematiska kvalitetsarbetet. För utvecklat resonemang hänvisas till nämndens kommentar under avsnitt 8.3.

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

Promemorians förslag

Om tillsynsmyndigheten bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande utgör ett allvarligt missförhållande ska detta anges i föreläggandet, bland annat för att skapa en ökad tydlighet för

huvudmannen om vad som kan bli följden av fortsatta missförhållanden.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill i detta sammanhang understryka vikten av att en närmare definition sker av begreppet *allvarligt missförhållande*. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig rättstillämpning är det enligt nämnden av vikt att det tydliggörs vilka slags brister som kan anses vara så allvarliga att de mest ingripande åtgärderna ska kunna tillgripas. Skolinspektionen har redan i dag en skyldighet att förena ett föreläggande med vite om detta avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Nämnden påpekar att den förutsätter att Skolinspektionen tillgriper de mest ingripande åtgärderna först när Skolinspektionen prövat förutsättningarna för mindre ingripande åtgärder, men ser ur rättssäkerhetssynvinkel ett behov av en definition av begreppet *allvarligt missförhållande* och därmed ett tydliggörande av skiljelinjen mellan de olika formerna av ingripanden.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden tillstyrker förslaget. Nämnden anser dock att en tydligare definition av vilka brister som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden behövs. Detta hade även kunnat tydliggöra skiljelinjen mellan de olika sanktionerna.

Förskolenämnden

Förskolenämnden anser att det är positivt att det i ett föreläggande ska anges att ett missförhållande är allvarligt. I sin roll som tillsynsmyndighet hänvisar dock nämnden till vad som framgår av kommentarerna till avsnitt 8.3 ovan avseende att inte alla allvarliga missförhållanden i en verksamhet enligt praxis kan omfattas av ett föreläggande, vilket är otillfredsställande då ett föreläggande är en förutsättning för återkallelse.

Förskolenämnden bedömer att en tydligare definition av vilka brister som ska anses utgöra allvarliga missförhållanden behövs.

9. Domstolsprövning – en garanti för ett rättssäkert förfarande

Promemorians förslag

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

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

11.6.3 Konsekvenser - Kommuner och regioner som skolhuvudmän

Promemorians bedömning

Förslaget om införande av nya sanktionsmöjligheter – i form av verksamhetsförbud eller statliga

åtgärder för rättelse – riktad mot kommunala huvudmän bedöms i promemorian inte bli vanligt förekommande. Här görs även bedömningen att förslaget inte skulle medföra några nya eller ökade kostnader för kommunerna som behöver finansieras särskilt.

Grundskolenämnden

I motsats till utredningen bedömer grundskolenämnden att ett beslut om verksamhetsförbud skulle innebära kostnader för kommunen. Detta skulle exempelvis kunna avse framskaffande av undervisningslokaler och kostnader för transporter (se resonemang i kommentarerna till avsnitt 7.4).

Förskolenämnden

Förskolenämnden bedömer att ett beslut om verksamhetsförbud skulle innebära kostnader för kommunen. Nämnden påtalar att dessa merkostnader kan avse framskaffande av ändamålsenliga lokaler för utbildningen.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret bedömer att promemorian innehåller förslag av ingripande karaktär, utan att fullt ut beakta potentiella konsekvenser för kommunala huvudmän. Delar av promemorians förslag är otydliga och stadskontoret ser därför att det föreligger skäl för ytterligare utredning i den fortsatta beredningen.

Förslaget att ersätta den mest ingripande sanktionsåtgärden vid brister i kommunala skolor – statliga åtgärder för rättelse – med verksamhetsförbud tills vidare behöver förtydligas. Då promemorian inrymmer undantagsbestämmelser vilka fortsatt skulle möjliggöra att sanktionsåtgärden statliga åtgärder för rättelse tillämpas under vissa omständigheter, så föreligger behov av förtydligande av vilka omständigheter som skulle aktualisera respektive sanktionsåtgärd, samt vilka avvägningar som Skolinspektionen förväntas göra inför val av sanktionsåtgärd. Det föreligger även i vissa fall otydligheter ifråga om när bestämmelsen om verksamhetsförbud ska tillämpas i förhållande till befintlig sanktion när föreläggande förenas med vite.

Utformningen av promemorians undantagsbestämmelser för när verksamhetsförbud ska kunna anses vara en olämplig åtgärd och statliga åtgärder för rättelse istället kan bli aktuella, bedöms vara i behov av att utvecklas. Förslaget berör endast små kommuner med ett fåtal kommunala skolor. Här bedömer stadskontoret även att större kommuner kan drabbas på ett otillbörligt sätt om en skolverksamhet åläggs med verksamhetsförbud. Stadskontoret delar heller inte promemorians bedömning att förslaget inte skulle komma att medföra merkostnader för kommunala huvudmän.

Stadskontoret instämmer i promemorians bedömning om att verksamhetsförbud – om denna sanktionsgrund införs – bör kunna upphävas på begäran av huvudmannen under förutsättning att de missförhållanden som legat till grund för beslutet inte längre finns kvar och inte heller något nytt allvarligt missförhållande har uppstått.

Stadskontoret delar förskolenämndens bedömning att det inte i promemorian framgår *om* och *hur* skolformen förskola samt pedagogisk omsorg har beaktats vid utformandet av lagförslagen. Det framgår inte heller med önskvärd tydlighet om förslaget omfattar förskola och pedagogisk omsorg. Promemorian tydliggör därtill inte det faktum att kommuner har rollen som tillsynsmyndighet över samtliga fristående förskolor samt enskilda huvudmän som bedriver

pedagogisk omsorg, vilket stadskontoret bedömer som bristfälligt.

Med stöd i grundskolenämndens yttrande menar stadskontoret att avsaknaden av praxis och konsekvenser av befintlig lagstiftning medför att det är svårt att bedöma huruvida det finns behov att ersätta befintlig reglering. Promemorians förslag om verksamhetsförbud som sanktionsåtgärd är avhängigt att konstaterade missförhållanden bedöms som allvarliga, vilket stadskontoret – i linje med berörda remissinstanser – menar hade behövt en tydligare definition. Stadskontoret tillstyrker promemorians förslag om att det i ett föreläggande bör anges om påtalade brister utgör allvarliga missförhållanden, då detta skapar en ökad tydlighet för huvudmannen om vad följderna kan bli av fortsatta missförhållanden.

Stadskontoret instämmer i förskolenämndens bedömning att Högsta förvaltningsdomstolens praxis avseende vitesförelägganden svårligen medger att knyta förelägganden mot huvudmän till brister som härrör till allmänt hållen ramlagstiftning som inte preciseras närmare av andra föreskrifter, då det inte går att specificera kraven i föreläggandet närmare än att uttrycka att huvudmannen ska följa skollagens bestämmelser. En sådan specificering uppfyller i regel inte kraven på tydlighet och precision. Stadskontoret bedömer att det faktum att Skolinspektionens möjlighet att utfärda verksamhetsförbud fortsatt skulle vara förbundet med kravet att kunna påvisa allvarliga missförhållanden delvis är begränsat av ovannämnd praxis, vilket riskerar att underminera förslaget syfte. Denna problematik berör inte minst förskolan, då denna skolform i större utsträckning än den obligatoriska skolan regleras av allmänt hållen ramlagstiftning. Stadskontoret delar här förskolenämndens bedömning att förslaget i sin nuvarande utformning endast delvis förstärker möjligheterna att återkalla fristående förskolors godkännande eller tillerkännande av rätt till bidrag, vilket är otillfredsställande.

Stadskontoret ser att promemorians förslag om att införa en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden har en god ambition att möjliggöra för tillsynsmyndigheter att agera mot huvudmän som visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman, men är skeptisk till förslaget i sin nuvarande utformning och ifrågasätter om det kan ses som rättssäkert. Med stöd i gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens respektive grundskolenämndens yttrande menar stadskontoret att det är diskutabelt att Skolinspektionen skulle få möjlighet att beakta samtliga konstaterade brister som förekommit hos en huvudman bakåt i tiden, trots att bristerna vid den uppföljande prövningen varit åtgärdade. Stadskontoret bedömer att en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden – om den införs – behöver villkoras med att den huvudmannens bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman ska avse en klart definierad tidshorisont. Stadskontoret menar också att det bör krävas att den bristande förmågan eller viljan ska vara dokumenterad och ha föranlett kritik av någon form i ett tillsynsbeslut. Förslaget om en ny särskild grund för ingripande vid upprepade missförhållanden berörs även av resonemangen ovan om Högsta förvaltningsdomstolens praxis, samt tidigare påtalat behov av att närmare definiera termen *allvarligt missförhållande*.

Stadskontoret delar promemorians bedömning om att beslut om återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som fattas med stöd av den nya bestämmelsen ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma bör gälla för beslut om verksamhetsförbud tills vidare eller statliga åtgärder för rättelse, i linje med promemorians förslag.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Utbildningsdepartementet.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör