

Skolinspektionens uppdrag och verksamhet

Skolinspektionens uppdrag

Skolinspektionen är den myndighet som ska se till att skollagen följs, och ska utöva tillsyn av skolans huvudmän.

Tillsyn

Definition av tillsyn

26 kap. **2 §** Med **tillsyn** avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Skollagen 26 kap

Skolinspektionen har som ett av sina viktiga instrument möjligheten att förelägga huvudmän att vidta åtgärder med ett kopplat vite till föreläggandet. Skolinspektionen har också en möjlighet att återkalla tillstånd eller ta över huvudmannaskapet genom sk "statlig rättelse" och "verksamhetsförbud".

Vitesmöjligheten är ett mycket viktigt instrument, och Skolinspektionen är skyldig att utdöma vite då elevers rätt till utbildning hotas (se 27§ nedan).

Ingripanden vid tillsyn

Föreläggande

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.

Vite

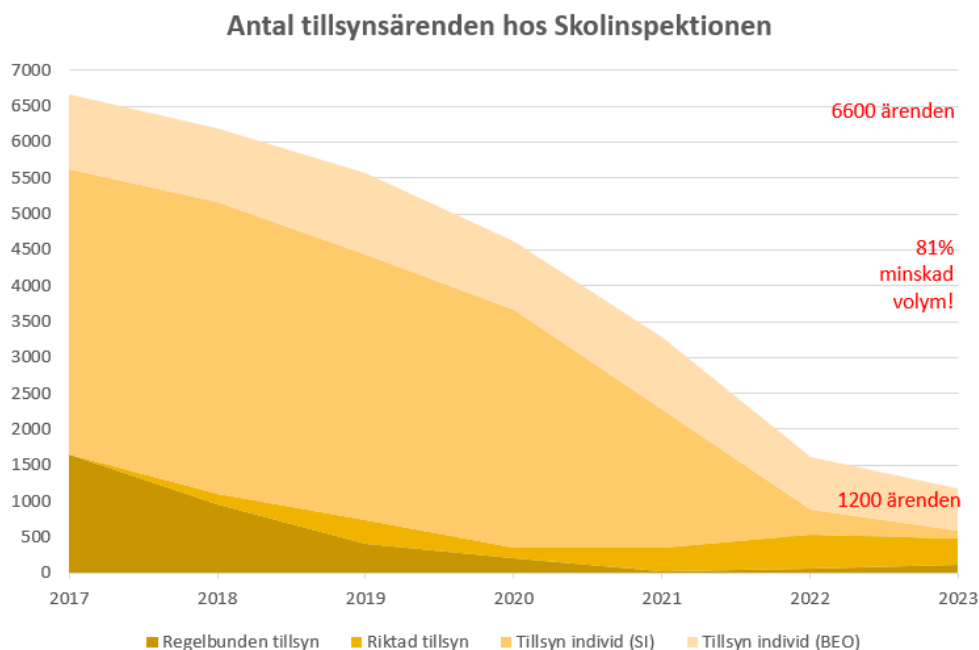
26 kap. **27 §** Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

2 st. Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i **10 §** 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.



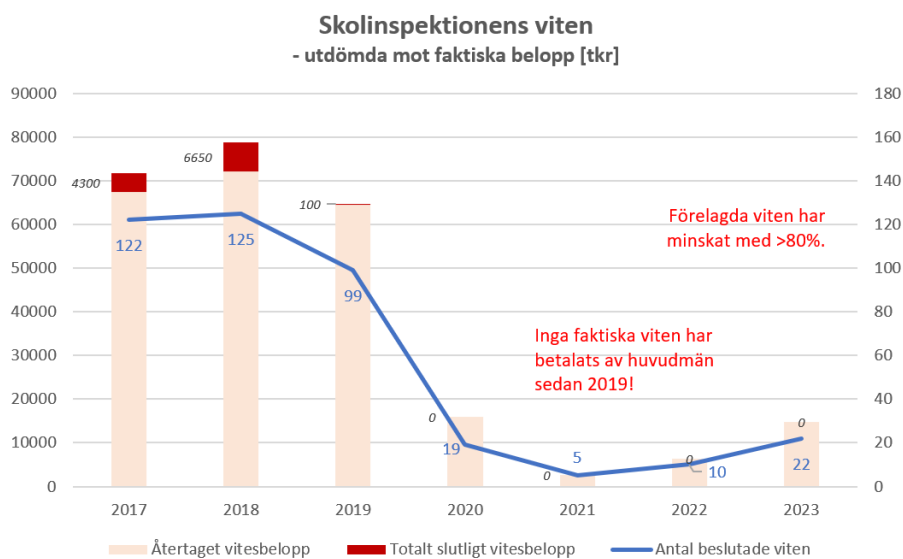
Skolinspektionens inspektionsverksamhet har drastiskt ändrat karaktär

De senaste 5-7 åren har inspektionsverksamheten hos Skolinspektionen förändrats kraftigt, och mängden tillsynsärenden har minskat avsevärt. Nedanstående graf bygger på uppgifter i Skolinspektionens årsredovisningar till regeringen 2018-2023.



En del av skiftet kan förklaras med att Skolinspektionen gör kvalitetsgranskningar istället, men antalet sådana granskningar har inte ökat väsentligt. Frågan är också vilken effekt dessa har i praktiken, då huvudmännen inte är skyldiga att följa dem.

Kopplat till den minskade tillsynsvolymen är också de utdömda vitesbeloppen, som har genomgått en liknande minskning i omfattning.



Vad som är speciellt intressant är att inga huvudmän behövt betala vitesbelopp sedan 2020. Vad ligger bakom denna utveckling?



Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2020 ref. 28

I maj 2020 kom en dom från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref. 28) där ett vitesföreläggande kopplat till bristande systematiskt kvalitetsarbete hos en huvudman avlogs av domstolen.



Frågan i målet

15. Frågan i målet är hur preciserat ett vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete måste vara för att det ska kunna ligga till grund för utdömande av vitet.

Ur HFD 2020 ref 28

Orsaken var att HFD ansåg att skolinspektionens föreläggande var för otydligt preciserat, då bestämmelser kring systematiskt kvalitetsarbete inte finns som bindande skolföreskrifter utan enbart som "allmänna råd" från Skolverket.

Bedömningen i detta fall

29. Av skollagen följer att en huvudman ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser för att leda och styra verksamheten i syfte att nå förbättringar inom denna. Däremot saknas regler om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende. Inte heller finns det några myndighetsföreskrifter som reglerar en huvudmans åligganden.

32. Då det i vitesföreläggandet inte tillräckligt preciserat anges vilka åtgärder som Frösunda Omsorg ska vidta saknas förutsättningar för att döma ut det förelagda vitet. Överklagandet ska därför avslås.

Ur HFD 2020 ref 28

En nyckelfråga i HFD:s dom var avsaknaden av bindande myndighetsföreskrifter. Skolverket har inom området enbart skrivit allmänna råd kring systematiskt kvalitetsarbete, inte några skolförordningar (SKOLFS). Liknande brister finns inom fler viktiga områden, såsom att det enbart finns allmänna råd för särskilt stöd.

Domen innebär att det krävs *rättssäkra* regler för att tillåta vitesförelägganden så att huvudmän tydligt vet vad de är skyldiga att göra för att inte riskera förelägganden, vilket ju är ett rimligt krav.



Skolinspektionens åtgärder efter HFD-domen

Domen i HFD utgjorde så klart ett betydande bakslag för Skolinspektionen, och åtgärder behövde vidtas för att komma till rätta med situationen. Så vad vidtog Skolinspektionen för åtgärder?

Inspektionen skrev två sk *hemställan* till regeringen, den första i juli 2020 och en ytterligare i november 2020. I den första hemställan bad Skolinspektionen regeringen att ändra lagen så att inspektionen inte längre var skyldiga att utfärda viten.



Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Hemställan

2020-07-10
1 (2)
Dnr SI 2020:5285

Hemställan

Skolinspektionen hemställer att;

- regeringen tar del av Skolinspektionens bedömningar enligt nedan när det gäller Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 maj (1593-19)

- regeringen överväger att ta initiativ till att upphäva 26 kap. 27 § andra stycket skollagen så att det inte längre blir obligatoriskt för Skolinspektionen att under vissa förutsättningar förena ett föreläggande med vite.

Hur en tillsynsmyndighet skall utöva en effektiv tillsyn utan vitesinstrumentet är svårt att förstå?

Vite

26 kap. **27 §** Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

2 st. Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § 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.

Inspektionen ville alltså att viten inte skulle behöva utdömas ens vid *“brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen”*.

I regeringens proposition *“Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister”* (SOU 2021/22:45) så behandlade regeringen ovanstående hemställan som skolinspektionen skrivit. Dels så **vidhöll regeringen att bestämmelsen i 26 kap 27§ skulle vara kvar**, och gav skolinspektionen ytterligare möjligheter att genomdriva åtgärder genom att en huvudman blev *skyldig* att genomföra den åtgärd inspektionen förelagt. Även andra förstärkta tvångsmedel infördes.

Skyldigheten att utfärda viten under sådana allvarliga omständigheter som i ovanstående paragraf kvarstår alltså för SI.



Skolinspektionens nuvarande inställning till vitesinstrumentet i tillsynen

Vi har ställt en rad frågor till Skolinspektionen för att förstå hur tillsynen utvecklats efter HFD-domen. Vi kan konstatera att Skolinspektionen förändrat sin praxis, vilket bland annat framgår av följande stycke i [årsredovisningen 2023](#).

Föreläggande, anmärkning och avstående från ingripande

Jämfört med tidigare år har Skolinspektionen sedan 2022 använt föreläggande i mindre omfattning när brister har konstaterats på skolenhetsnivå inom planerad och riktad tillsyn. Istället har myndigheten oftare använt anmärkning och till viss del även avstått från att ingripa. Detta gäller fortsatt under 2023 och är i linje med en översyn som skett kring hur proportionalitetsprincipen tillämpas vid val av ingripande av myndigheten. Andelen förelägganden inom planerad tillsyn och riktad tillsyn på generell nivå har dock ökat något jämfört med 2022. I översynen konstaterades att myndigheten i större utsträckning borde använda hela den sanktionstrappa som finns reglerad i skollagen. Att anmärkning och till viss del avstående från ingripande har blivit vanligare är en effekt av detta. Skolinspektionen har även konstaterat att det i de allra flesta fall räcker med ett mildare ingripande eftersom huvudmännen oftast rättar till bristerna. Viktigt att lägga till är dock att ifall så inte sker agerar myndigheten med skarpare åtgärder.

Skolinspektionens årsredovisning 2023, s. 38

Vi har tagit ovanstående som utgångspunkt för en mailkorrespondens med bl.a. Skolinspektionens jurist, Helena Boson. Nedan är en sammanfattning av korrespondensen (hela mailkorrespondensen finns att tillgå).

Först konstaterar hon att SIs avsikt med sin hemställan till regeringen inte var att *sluta* utdöma viten.

Föräldranätverket> Enligt 26 kap. 27 § andra stycket ska Skolinspektionen förena ett föreläggande med vite om bristen/bristerna som avses *allvarligt försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen*.

Skolinspektionens jurist> I hemställan förklarar myndigheten varför denna bestämmelse om skavite kan försvåra för myndigheten i vissa fall förena ett föreläggande med vite. Anledningen till den hemställan är alltså inte att vi ska *sluta* utge viten.

Dock svarar SI också att i praktiken så har inga viten betalats av huvudmän under perioden.

Föräldranätverket> Är det inte så (som vi konstaterade tidigare) att ni efter 2019 de facto inte har ansökt om några fler utdömande av viten - det är ju noll kr som inbetalts, eller hur?

Skolinspektionens jurist> Skolinspektionen ansökte om utdömande av vite i tre fall i början av 2020. Efter dessa tre ansökningar har inga fler ansökningar gjorts. Alla tre ansökningarna avslögs av förvaltningsrätten vilket är orsaken till att noll kronor har inbetalts.

Vi har tillgång till dessa domar från förvaltningsrätten.



Enligt Skolinspektionens jurist så har **inga fler viten inkrävts via domstol då huvudmännen avhjälpt anmärkningarna**, *“det inte funnits skäl att ansöka om utdömande i några av ärenden då huvudmännen helt eller till största delen har följt dessa vitesförelägganden”* (se nedan). Dessutom så hänvisas det lite oklart till effekter av Corona-pandemin också.

Föräldranätverket> En undran: då inte 27 paragrafen ändrats, hur kommer sig det praxis ändrats så tydligt?

Skolinspektionens jurist> Det finns flera orsaker till det. En orsak är att förutsättningarna för myndighetens tillsyn under pandemin ändrades markant och myndigheten därav fattade färre vitesförelägganden. En annan orsak till varför myndigheten inte har gjort några ansökning efter de tre som gjordes inom första kvartalet 2020 är att det inte funnits skäl att ansöka om utdömande i några av de ärenden där det fattats vitesförelägganden efter mars 2020 då huvudmännen helt eller till största delen har följt dessa vitesförelägganden.

Men är det verkligen så att inga brister kvarstår efter Skolinspektionens tillsyn? Vi ställer oss *frågande* till detta påstående, och har därför valt att granska Skolinspektionens beslut i vitesärenden 2020-2023.

Vår granskning återfinns i nästa kapitel.

