

REUTERMAN

ANG. ACADEMY TRUSTS M.M.

TILL FAMNA & GÖTEBORGS RÄDDNINGSMISSION

DATUM 23 FEBRUARI 2026

FRÅN ADVOKATEN AMIR DANESHIP, REUTERMAN ADVOKATBYRÅ AB

1 BAKGRUND

- 1.1 Av de nästan 124 000 elever som gick ut årskurs nio under våren 2025 var enbart 84,1 procent behöriga till något av gymnasieskolans nationella program. Det innebär att 15,9 procent saknade behörighet till gymnasiet och det motsvarar nästan 19 700 elever.¹ Skolverkets egna uppgifter visar att var sjätte elev lämnar grundskolan utan att bli behörig till gymnasieskolans nationella program. Den andelen har varit relativt konstant under lång tid.
- 1.2 Bakom riksgenomsnittet döljer sig dock stora regionala skillnader. För skolor i socioekonomiskt utsatta områden är resultaten betydligt sämre; omkring 33–35 procent av eleverna är obehöriga enligt SCB:s och Skolverkets gemensamma uppföljning. Det finns flera exempel på skolor där resultaten är ännu lägre och där låg måluppfyllelse har normaliserats över lång tid. Ett exempel är den kommunala Gårdstensskolan i Göteborg, där endast 35 procent av eleverna var behöriga till gymnasiets yrkesprogram under 2025. Skolan har under de senaste tio åren haft en genomsnittlig måluppfyllelse på 40 procent, vilket innebär att det under ett decennium varit mer regel än undantag att mer än hälften av eleverna inte kan läsa vidare på gymnasiet. Ett annat exempel är Möllevångsskolan i Malmö, där endast 59 procent av eleverna uppnådde behörighet till yrkesprogrammen under 2025.²
- 1.3 Att tusentals elever varje år lämnar grundskolan med underkända resultat får konsekvenser för såväl den enskilda eleven som för samhället i stort. En ofullständig skolgång kan komma att påverka sysselsättning och hälsa genom hela livet. I ett större perspektiv påverkar detta folkhälsan och samhällsekonomin negativt. Låga eller ofullständiga betyg är en stark riskfaktor för framtida bristande förankring på arbetsmarknaden, psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet. Omvänt är det en starkt skyddande faktor att lyckas i skolan.³
- 1.4 Skolverket lyfter att flera studier och utredningar bekräftar bilden av att många skolor brister i arbetet med att ge elever extra anpassningar och särskilt stöd. Det finns återkommande exempel på att stödet är otillräckligt och att det sätts in för sent. Matematik är det obligatoriska ämnet där flest niondeklassare får underkänt resultat. Bland de elever som avslutade årskurs nio våren 2024 fick var nionde elev betyget F i matematik.⁴
- 1.5 Konsekvenserna för samhället av att många elever lämnar grundskolan utan behörighet är betydande. Utöver de personliga aspekterna hotas även samhällets kompetensförsörjning och sammanhållning när en betydande andel elever inte ges förutsättningar att gå vidare i utbildningssystemet.

¹ [Skolverket.se](https://www.skolverket.se)

² Uppgifter om gymnasiebehörighet vid Gårdstensskolan och Möllevångsskolan under 2025 har hämtats från Skolverkets databas SIRIS.

³ Skolverkets rapport 2024:9, Skolgången för elever med slutbetyget F, s. 5.

⁴ Skolverkets rapport 2024:9, Skolgången för elever med slutbetyget F, s. 5.

- 1.6 Mot denna bakgrund anser Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd och Göteborgs Räddningsmission att det finns skäl att närmare analysera reformer som syftar till att bryta långvarigt ofullständiga skolresultat, som innebär att elever inte är behöriga till gymnasiet. Med utgångspunkt i den engelska modellen, där kommunala skolor som bedöms "*Inadequate*" kan bli föremål för obligatorisk utbildning till så kallade *academies* som drivs av idéburna organisationer, ska denna promemoria redogöra för hur ett sådant system är uppbyggt och fungerar. I utredningen lämnas även förslag på vad som behöver göras inom ramen för svensk rätt, för att det ska bli möjligt för idéburna organisationer i Sverige att överta skolor där barn inte får sina rättigheter tillgodosedda.
- 1.7 Långvarig kvalitetsbrist i skolan innebär att barn inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, som sedan 2020 är svensk lag, ska barnets bästa komma i främsta rummet och varje barn ges förutsättningar att utvecklas genom utbildning.
- 1.8 Det finns redan idag flera exempel på idéburna organisationer som har startat skolor i utsatta områden, t.ex. Göteborgs Räddningsmissions två Communityskolor i Tynnered och Gårdsten. Som ett annat exempel kan nämnas Stiftelsen Viktor Rydberg i Fisksätra, Nacka. 2019 beslutade Nacka kommun att lägga ned Fisksätraskolan till följd av kvalitetsbrister och otrygghet. Skolan kom sedermera att "tas över" av Stiftelsen Viktor Rydberg. Dessa initiativ bygger på övertygelsen att ett huvudmannaskifte till en idéburen organisation med långsiktigt samhällsengagemang kan skapa förutsättningar för en kvalitetsförbättring i skolor där kommunala insatser under längre tid visat sig otillräckliga.

2 GÄLLANDE RÄTT

- 2.1 FN:s konvention om barnets rättigheter ("Barnkonventionen") gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag. Konventionen innebär att barn ska erkännas som rättighetsbärare och att det allmänna, dvs. såväl stat som kommun, har ett ansvar att säkerställa att barns rättigheter får genomslag i all offentlig verksamhet. Inom utbildningsområdet aktualiseras särskilt artikel 28 i Barnkonventionen, som slår fast barns rätt till utbildning. Av artikel 28 framgår att konventionsstaterna ska uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning, inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning, samt göra dessa utbildningsformer tillgängliga och åtkomliga för varje barn. Bestämmelsen tydliggör att staten inte enbart har ett ansvar för att formellt erbjuda gymnasial utbildning, utan även för att vidta lämpliga åtgärder för att undanröja hinder för barns faktiska tillgång till sådan utbildning, särskilt för barn i utsatta situationer.
- 2.2 Barnkonventionens grundläggande principer om barns rätt till utbildning kommer även till uttryck genom skollagens (2010:800) ("skollagen") övergripande bestämmelser. Av 1 kap. 8 § skollagen följer att alla barn, oberoende av geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning. Vidare framgår av 1 kap. 9 och 10 §§ skollagen att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas, och i all utbildning som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.
- 2.3 Mot bakgrund av de grundläggande principer som följer av skollagen redogörs i denna del för hur ansvar och tillsyn inom skolväsendet är reglerade i skollagen. Nedan avsnitt behandlar särskilt regleringen av kommunala huvudmän och deras ansvar enligt skollagen, Skolinspektionens tillsynsbefogenheter samt bestämmelserna om enskilda huvudmän inom skolväsendet (fristående skolor). Nedan redogörs också för begränsningarna i gällande rätt att "överlåta" kommunala skolor till enskilda huvudmän.
- 2.4 Sedan mitten av 1970-talet har ansvar och befogenheter inom grund- och gymnasieskolan successivt överförts från staten till kommunerna. 1991 ersatte kommunerna staten som arbetsgivare åt lärarna. Eftersom skolan successivt har blivit en kommunal verksamhet får politikerna på det lokala planet också större möjlighet att styra skolan. Detta är utgångspunkten för den rättsutveckling som har varit för handen sedan skolan decentraliserades i början av 90-talet.

Kommunala huvudmän och deras ansvar enligt skollagen

- 2.5 Enligt 2 kap. 2 § skollagen har kommunerna huvudansvaret för att anordna utbildning för barn och unga inom sitt område. Enligt nyss nämnda bestämmelse är kommuner huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (om inte annat följer av 2 kap. 4 § skollagen). Kommuner har, till skillnad från enskilda huvudmän, ett *lagstadgat* ansvar att anordna utbildning. 2 kap. 2 § skollagen ger alltså uttryck för den skolpolitiska decentralisering som genomfördes i början av 90-talet, genom att lägga det primära och lagstadgade ansvaret för att anordna utbildning på kommunerna.

- 2.6 Av 4 kap. 3 § skollagen framgår att alla huvudmän inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Om en kommunal skola uppvisar missförhållanden är det således kommunens lagstadgade skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder, såsom resurshöjningar, kompetensutveckling, organisatoriska förändringar m.m. för att säkerställa elevernas rätt till en god utbildning.
- 2.7 Kommunernas ansvar enligt skollagen är långtgående, men det saknas bestämmelser om hur en kommun ska agera om den trots ansträngningar misslyckas med sitt uppdrag på en skola. Kommunallagens princip om kommunalt självstyre och ansvar för egna verksamheter innebär att staten traditionellt inte kliver in och "tar över" kommunala skolor. Det är kommunens uppgift att styra och leda skolverksamheten så att skollagens krav uppfylls. Detta sätter ramarna för hur en eventuell extern aktör kan involveras vid ett "övertagande". Utgångspunkten i gällande rätt är att kommunen inte kan överlåta sitt huvudmannansvar hur som helst utan stöd i lag, antingen driver kommunen skolan inom sin egen organisation eller också får en enskild huvudman söka tillstånd att driva skolverksamhet (se nedan om enskilda huvudmän).

Statlig tillsyn över kommunala skolor

- 2.8 Den statliga tillsynen över skolan utövas genom Statens skolinspektion. Skolinspektionen har enligt 26 kap. skollagen mandat att granska såväl kommunala som fristående skolhuvudmän och ingripa vid missförhållanden. Tillsynsmyndigheten kan utfärda förelägganden (med eller utan vite) om en skola inte uppfyller skollagens krav. Om bristerna är allvarliga och inte åtgärdas kan Skolinspektionen gå vidare med mer ingripande sanktioner. För fristående skolor (enskilda huvudmän) har staten alltid haft möjlighet att som sista utväg återkalla tillståndet att driva skolan, vilket innebär att skolan måste stängas ned. För kommunala skolor fanns länge inget direkt verktyg att tvinga fram stängning av en skola. Skolinspektionen kunde endast utfärda förelägganden eller ytterst ansöka hos regeringen om vitesförelägganden, vilket innebar att kommunen fick böta om rättelse inte skedde.
- 2.9 År 2022 beslutades dock nya lagändringar i syfte att likställa möjligheterna att ingripa mot kommunala och fristående huvudmän. Enligt 26 kap. 16 a § skollagen får Skolinspektionen när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller region förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare om ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen inte följts, och missförhållandet är allvarligt (stängning av en skola).
- 2.10 Som framgår av 26 kap. 10 § skollagen får en tillsynsmyndighet förelägga en huvudman som enligt skollagen 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.

- 2.11 Av 26 kap. 17 § skollagen framgår att Skolinspektionen 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 inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen, och missförhållandet är allvarligt.
- 2.12 Om det är sannolikt att ett beslut om ingripande enligt t.ex. 26 kap. 16 a § eller 26 kap. 17 § skollagen 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.
- 2.13 Utöver möjligheten att Skolinspektionen kan besluta om stängning av en kommunal skola, finns alltså ett "mellanliggande" verktyg i form av "statliga åtgärder för rättelse". Det innebär att Skolinspektionen kan besluta att staten, på kommunens bekostnad, vidtar åtgärder för att avhjälpa brister i verksamheten. Exakt vilka åtgärder som kan bli aktuella anges inte i lag, utan beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Förarbeten ger dock exempel, det kan röra sig om att staten tillfälligt går in och ordnar kompetensutveckling för lärare, säkrar skolmåltider eller skolskjuts, eller vidtar andra konkreta insatser där kommunen inte förmått göra det.⁵ Det är ett exceptionellt ingripande och har hittills använts mycket sparsamt (enligt prop. 2021/22:45 hade den utökade bestämmelsen om statliga rättelseåtgärder endast tillämpats i ett enda fall fram till 2021).⁶ Tanken är att statliga åtgärder för rättelse kan användas när det vore olämpligt att omedelbart stänga en kommunal skola, exempelvis om elevernas rätt till utbildning skulle äventyras av en stängning, men där staten ändå behöver gripa in mer handfast än bara nya förelägganden.
- 2.14 Trots dessa förstärkta tillsynsbefogenheter är det viktigt att notera vad som inte framgår av gällande rätt, det finns ingen särskild bestämmelse som tillåter Skolinspektionen (eller någon annan statlig myndighet) att direkt ta över driften av en kommunal skola permanent eller att utse en ny extern huvudman utan sedvanlig tillståndsprövning. Den nuvarande ordningen innebär därmed att skollagen i första hand erbjuder ingripanden i form av nedläggning av en kommunal skola, utan att samtidigt innehålla någon uttrycklig reglering som säkerställer kontinuitet och kvalitet i elevernas utbildning i samband med en sådan nedläggning.
- 2.15 Skolinspektionen kan alltså tvinga fram en stängning av en kommunal skola, men den kan inte själv driva skolan vidare eller bestämma att en viss idéburen organisation ska ta över den. När en skola stängs av tillsynsskäl, oavsett om huvudmannen är kommun eller enskild, måste istället kommunen (i egenskap av hemkommun) ordna utbildningsplats för berörda elever i andra skolor. I praktiken har detta vid fristående skolors akuta nedläggningar inneburit att kommunen snabbt får ta över eleverna i sina egna skolor. Gällande rätt medger dock inte att Skolinspektionen direkt "överlämnar" en skola till en ny aktör. Det krävs

⁵ Prop. 2021/22:45, s. 17.

⁶ Prop. 2021/22:45, s. 20.

antingen att kommunen frivilligt gör förändringen (genom att helt enkelt stänga ned en befintlig skola, varvid eleverna får söka sig till en annan skola) eller att den nya aktören etablerar sig genom det ordinarie systemet för fristående skolor.

Enskilda huvudmän (fristående skolor), tillståndsprocess m.m.

- 2.16 Av 2 kap. 5 § skollagen framgår att enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.
- 2.17 Det är Skolinspektionen som prövar och beslutar om tillstånd för fristående skolor.⁷ Skollagen uppställer flera villkor som måste uppfyllas för att ett tillstånd ska ges, den enskilde huvudmannen ska ha insikt i de regler som gäller, ha ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten enligt kraven, och i övrigt bedömas lämplig för uppgiften.
- 2.18 Dessutom ska vid prövning av ansökan om ny fristående skola, enligt 2 kap. 5 § skollagen, hänsyn tas till om etableringen skulle medföra "påtagliga negativa följder"⁸ på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Det innebär exempelvis att Skolinspektionen kan neka tillstånd om en ny friskola skulle riskera att kraftigt urholka elevunderlaget eller ekonomin för kvarvarande kommunala skolor.

Sammanfattning

- 2.19 Idéburna organisationer kan bedriva skolverksamhet genom att bli fristående huvudmän, det sker inom ramen för den ordinarie tillståndsprocessen enligt skollagen. Inom ramen för nuvarande lagstiftning finns dock ingen möjlighet att ta över huvudmannaskapet från en kommunal skola. På sin höjd kan Skolinspektionen besluta att stänga ned en kommunal skola som uppvisar allvarliga missförhållanden, och det är sedan upp till övriga aktörer att fylla "tomrummet". Kommunen kan inte lagligen överföra elever med tvång till en fristående skola. Skolvalet är fritt, men i ett läge där en kommunal skola stängs ned är det sannolikt att många väljer den ersättande friskolan om den uppfattas som ett alternativ.

3 DEN BRITTISKA MODELEN MED "ACADEMIES"

Skolformer i England

- 3.1 Det brittiska skolsystemet består av flera olika skolformer med varierande grad av offentlig styrning och finansiering. Den viktigaste skiljelinjen går mellan skolor som får offentligt stöd genom en kommun (s.k. "maintained schools"), och skolor som är finansiellt oberoende och

⁷ Skolinspektionen beslutar om tillstånd för huvudman för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola samt fritidshem.

⁸ Med påtagliga negativa följder avses bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen (prop. 1995/96:200 s. 45).

inte erhåller någon offentlig finansiering (s.k. "independent schools"). Independent schools finansieras uteslutande av elevavgifter, donationer och intäkter från investerare. Independent schools får själva välja vilka elever som ska antas och dessa skolor kan drivas av stiftelser eller av företag.

- 3.2 Vid sidan av dessa finns "*voluntary controlled schools*", ofta med religiös inriktning. Dessa skolor är offentligt finansierade.
- 3.3 En annan, mer självständig skolform utgörs av "*academies*". Academies-programmet infördes i början av 2000-talet för att skapa en ny skolform med delvis andra regler. Syftet var att genom halvprivata samarbeten öka mångfalden och förbättra elevresultaten, särskilt i skolor som tidigare misslyckats. Academies är statligt finansierade genom det brittiska utbildningsdepartementet (Department for Education). De är inte bundna av den nationella läroplanen och har större frihet avseende organisation och anställningar. Academies är befintliga skolor som frivilligt eller efter ingripande från brittiska skolinspektionen "Ofsted" (Office for Standards in Education) har omvandlats till denna skolform. Vissa academies har tidigare varit kommunala skolor, medan andra är helt nya skolor, så kallade *free schools*, som inrättas för att skapa fler skolplatser i ett område. Alla typer av skolor kan vara academies, inklusive grundskolor, gymnasier, högskolor och specialskolor.
- 3.4 Därutöver finns *City Technology Colleges*, vilka är statligt finansierade sekundärskolor med särskild inriktning mot teknik, naturvetenskap och matematik. Dessa skolor följer den nationella läroplanen men har större frihet att själva utforma antagningskriterier och har ofta nära kopplingar till näringslivet.
- 3.5 Slutligen förekommer *grammar schools*, vilka är statligt finansierade men selektiva i den meningen att antagning sker på grundval av akademiska meriter.
- 3.6 I det följande kommer att redogöras för det s.k. Academies-programmet.

Academies

- 3.7 Som ovan framgår är academies statligt finansierade genom det brittiska utbildningsdepartementet. En academy drivs av en självständig "trust", fristående från det offentliga men finansierad av staten. Dessa "trusts" är icke-vinstdrivande organisationer och kan driva en eller flera skolor.⁹ I praktiken har modellen utvecklats mot att de flesta academies ingår i större organisationer kallade "Multi-Academy Trusts" (s.k. "MATs"), som omfattar flera skolor. När en skola i England således "tas över" görs det inte av staten direkt, utan genom att staten (genom utbildningsdepartementet) utser en lämplig "academy-trust" som ny huvudman. Ofta väljs en trust med ett gott omdöme gällande studieresultat, i syfte att den ska vända utvecklingen i en skola som uppvisar allvarliga brister.¹⁰

⁹ educationhub.blog.gov.uk.

¹⁰ educationhub.blog.gov.uk.

- 3.8 Till skillnad från vanliga kommunala skolor har academies betydligt större självständighet i frågor som läroplanens utformning, personalens löner, skolans organisation m.m.¹¹ Eleverna har fortfarande nationella prov och kärnämnen, men skolledningen kan anpassa t.ex. terminernas längd och skoldagens upplägg för att förbättra resultaten.¹²

Academy act 2010 och Education and Adoption Act 2016

- 3.9 Omvandlingen av en kommunal skola till en academy-skola sker antingen frivilligt eller genom särskilt beslut (s.k. "Academy Order") av utbildningsministern (Secretary of State). Bestämmelser om hur det går till finns i brittiska Academy Act 2010 och Education and Adoption Act 2016.
- 3.10 Frivilliga omvandlingar initieras av skolans styrelse genom ansökan enligt section 3 i Academies Act 2010. Av section 3 framgår att styrelsen för en kommunal skola i England får ansöka hos utbildningsministern om att ett "akademibeslut" ska meddelas avseende skolan. Av section 5 framgår att innan en kommunal skola omvandlas till en academy ska skolans styrelse (governing body) samråda med de personer som styrelsen anser lämpliga om huruvida omvandlingen ska genomföras. Av section 4.1 framgår att utbildningsministern får meddela ett "akademibeslut" avseende en kommunal skola i England om en ansökan avseende "akademibeslut" har gjorts i enlighet med section 3 Academy Act 2010, eller skolan är föremål för ett ingripande, s.k. obligatorisk ombildning.

Obligatorisk ombildning av skolor enligt Education and Adoption Act 2016

- 3.11 Obligatoriska ombildningar gäller för skolor som bedöms "*Inadequate*" (otillräcklig, den lägsta betygsnivån) och som kräver betydande förbättringar. I sådana fall kan utbildningsministern utfärda en order enligt section 7 i Education and Adoption Act 2016. I sammanhanget ska även nämnas att den brittiska skolinspektionen Ofsted betygsätter brittiska skolor. Om en skola bedöms som "*Inadequate*" i en Ofsted-inspektion, föreskriver brittiska Education and Adoption Act 2016 att skolan tas ur den lokala myndighetens (kommunens) kontroll och omvandlas till en academy (dvs. obligatorisk ombildning).¹³ Education and Adoption Act 2016 innebär således att det är obligatoriskt för skolor med "sämsta omdömet" att genomgå denna konvertering. Även skolor som har erhållit omdömet "*Requires Improvement*" (kräver förbättringar) två inspektioner i rad kan bli föremål för obligatorisk ombildning.¹⁴ Formellt sker den obligatoriska ombildningen genom att utbildningsministern utfärdar en Academy Order till skolan, vilket initierar processen att ombilda skolan till en academy.

¹¹ parliament.uk

¹² educationhub.blog.gov.uk

¹³ educationhub.blog.gov.uk

¹⁴ educationhub.blog.gov.uk

Vad händer om en academy presterar dåligt?

- 3.12 Om en academy har fått betyget "Inadequate" av Ofsted, eller ett betyg lägre än "Good" vid två inspektioner i följd, kan en "regional direktör" som företräder utbildningsdepartementet i regionen besluta att skolan ska överföras till en annan MAT för att säkerställa att den får rätt stöd. Processen inleds genom att skolans nuvarande trust får ett så kallat *Termination Warning Notice*, där den regionala direktören redogör för sina invändningar och ger trusten möjlighet att yttra sig. Om den regionala direktören bedömer att trusten inte kan förbättra skolans resultat, överförs huvudmannaskapet till en annan trust för att säkerställa bästa möjliga utfall för eleverna.¹⁵

4 ANALYS

- 4.1 Den ordning som följer av 2 kap. 2 § skollagen är ett direkt uttryck för den skolpolitiska decentralisering som genomfördes under 90-talet. Bestämmelsen innebär att kommunen inte bara är en huvudman bland andra, utan bär det yttersta ansvaret för att utbildning anordnas inom kommunen. Denna "ansvarskonstruktion" förklarar varför gällande rätt saknar mekanismer för statligt övertagande eller tvångsvis byte av huvudman, t.ex. avseende kommunala skolor som uppvisar allvarliga brister (vilket mycket låg måluppfyllelse bör betraktas som). Ett system inspirerat av det brittiska "academy-systemet" förutsätter därför ett principiellt omtag av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, i vart fall i de situationer där kommunen visat sig sakna faktisk förmåga att fullgöra sitt lagstadgade ansvar.
- 4.2 Inom ramen för gällande svensk rätt finns det i dag ingen möjlighet att "överlåta" huvudmannaskapet för en kommunal skola till en extern aktör, vare sig idéburen eller annan, som ett led i ett statligt ingripande. Kommunen är enligt skollagen huvudman för den kommunala skolverksamheten och bär ett odelat ansvar för att utbildningen uppfyller skollagens krav. Detta ansvar kan inte disponeras fritt och kan inte överföras till en annan aktör utan uttryckligt lagstöd. När allvarliga och långvariga brister konstateras i en kommunal skola är lagstiftarens yttersta sanktion därför inte ett huvudmannaskifte, utan ett förbud mot fortsatt verksamhet.
- 4.3 Det bör i detta sammanhang även noteras att gällande rätt inte hindrar att en kommun, efter beslut om nedläggning av en kommunal skolenhet, möjliggör att skolverksamhet återupptas i samma lokaler av en enskild huvudman som etablerar verksamhet genom ordinarie tillståndsprövning. En sådan lösning innebär inte något formellt huvudmannaskifte, utan bygger på att den kommunala verksamheten upphör och att ny skolverksamhet därefter etableras av en annan aktör i samma lokaler. Ett exempel på detta är Nacka, där den kommunala Fisksätraskolan lades ned 2019 till följd av kvalitetsbrister. Samma år fattade Nacka kommun beslut om att överlåta skollokalerna till Stena Fastigheter, som därefter genomförde en omfattande ombyggnad av den tidigare Fisksätraskolan. Efter ombyggnaden uppläts lokalerna till den idéburna organisationen Stiftelsen Viktor Rydberg,

¹⁵ educationhub.blog.gov.uk

som genom ordinarie tillståndsprövning etablerade fristående skolverksamhet i området. Det finns vidare inget som hindrar att en kommun, som tidigare bedrivit skolverksamhet i en viss lokal, efter nedläggning av den kommunala skolenheten hyr ut lokalerna till en annan aktör. Som exempel kan nämnas Marks kommun, där kommunen efter beslut om nedläggning av kommunala skolenheter ingick tidsbegränsade hyresavtal med enskilda huvudmän som avsåg att etablera fristående skolverksamhet i de aktuella lokalerna, med möjlighet till senare förvärv av fastigheterna.¹⁶

- 4.4 Skolinspektionen har sedan 2022 möjlighet att, vid "allvarliga missförhållanden" som inte har avhjälpts trots förelägganden, förbjuda en kommun eller region att driva en skola vidare (verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a § skollagen). Enligt uppgift från Skolinspektionen har något beslut om verksamhetsförbud gällande kommunal skola aldrig fattats. Vad som avses med ett allvarligt missförhållande anges inte specifikt i skollagen eller dess förarbeten, utan det har överlåtits åt Skolinspektionen att bedöma i varje enskilt fall, och kan komma att utvecklas genom praxis. Bedömningen sker utifrån en samlad tillsynsvärdering av verksamhetens brister, men tröskeln är i praktiken mycket hög. Regelverket är tydligt utformat för att hantera extrema situationer, snarare än för att möjliggöra strukturella åtgärder när en skola under lång tid uppvisar svaga resultat. Eftersom förarbetena ger begränsad vägledning om innebörden av "allvarliga missförhållanden", får bedömningen göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare kan konstateras att verksamhetsförbud är utformat som en yttersta sanktionsåtgärd och inte som ett verktyg för att höja kunskapsresultat.
- 4.5 Lagstiftaren har visserligen infört ett mellanliggande verktyg i form av statliga åtgärder för rättelse, där staten på kommunens bekostnad kan vidta konkreta åtgärder för att komma till rätta med allvarliga brister (26 kap. 17 § skollagen). Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen i extrema situationer kan överta beslutanderätten från en kommun och självständigt vidta de åtgärder som Skolinspektionen anser måste vidtas för att åstadkomma rättelse. Detta innebär att staten gör ett intrång i den kommunala självstyrelsen i och med att Skolinspektionen korrigerar kommunens agerande i handling. Detta verktyg är dock avsett att användas undantagsvis och har, enligt förarbetena, hittills endast tillämpats i ett enda fall.
- 4.6 Sammantaget kan konstateras att det i svensk rätt finns ett tydligt "sanktionsspår" som ytterst syftar till att stänga ned en kommunal skola där det förekommer allvarliga missförhållanden (verksamhetsförbud), men att det saknas mekanismer som möjliggör ett huvudmannaskifte som alternativ till verksamhetsförbud och nedläggning. Det skapar ett vakuum mellan å ena sidan kommunalt självstyre och statlig tillsyn, och å andra sidan elevernas behov av stabilitet och förbättrad utbildningskvalitet. Mot den bakgrunden finns det skäl att överväga andra metoder för att bryta en negativ utveckling i skolor där allvarliga missförhållanden har konstaterats under längre tid, utan att omedelbart tillgripa den mest ingripande åtgärden i form av verksamhetsförbud.

¹⁶ <https://www.hn.se/nyheter/kommunen-hyr-ut-nedlagda-skolor.9016bdfc-cc2d-4e3e-8749-1ec88f51c9c2>

- 4.7 I den brittiska modellen är utgångspunkten inte att en skola som misslyckas ska stängas ned, utan att huvudmannaskapet ska kunna förändras i syfte att säkerställa elevernas rätt till kontinuitet och en fungerande utbildning. Staten har därför skapat ett rättsligt ramverk som möjliggör att skolor med allvarliga brister tas ur den lokala myndighetens kontroll och i stället förs över till en fristående, icke-vinstdrivande "academy trust", med dokumenterad erfarenhet av att förbättra skolresultat. Den brittiska lagstiftningen ger därmed uttryck för ett annat synsätt på ansvar och ingripande än det svenska. I stället för att se "huvudmannaskifte" som ett ingrepp i det lokala självstyret betraktas det som ett verktyg för att uppfylla statens yttersta ansvar för utbildningens kvalitet. När en kommunal skola bedöms som "Inadequate" av Ofsted, eller upprepade gånger inte når upp till godtagbar nivå, är ombildning till academy inte en sanktion i efterhand, utan en strukturell åtgärd för att bryta ett mönster av misslyckanden. Fokus ligger således på skolans framtida utvecklingsförmåga snarare än på att utdöma ansvar för tidigare brister.
- 4.8 Ur ett barnrättsperspektiv talar Barnkonventionen, särskilt artiklarna 3 och 28, för att staten inte bara ska kunna meddela "verksamhetsförbud", utan också förfoga över verktyg som säkerställer att barn ges faktiska förutsättningar att nå kunskapskraven. Det svenska systemet med verksamhetsförbud är utformat som en yttersta sanktionsåtgärd och leder till nedläggning och omplacering av barn och elever till andra skolor. Den brittiska modellen med ombildning och överföring till en academy trust syftar i stället till att låta skolverksamheten fortsätta under ny huvudman med dokumenterad erfarenhet av att höja kunskapsresultaten i skolan. I jämförelse framstår den brittiska modellen därför som bättre anpassad för att tillgodose barnets bästa. Ur barnets perspektiv är det inte nedläggningen i sig som är avgörande, utan huruvida utbildningen faktiskt förbättras.

Finns det utrymme för reformer?

- 4.9 Dagens verktyg för att ingripa mot kommunala skolor är i huvudsak förelägganden, statliga rättelseåtgärder och sedan 2022 verksamhetsförbud/stängning. En central "systemfråga" är att decentraliseringen av ansvaret för skolan bygger på att det är kommunerna som har huvudansvaret för att sörja för utbildning för dess invånare. Enskilda huvudmän kan driva skolverksamhet förutsatt att de har ett tillstånd. Ett "academy-liknande" system innebär således en grundläggande förändring av kommunernas handlingsfrihet och yttersta ansvar att tillhandahålla utbildning.
- 4.10 Det är dock möjligt att tänka sig ett svenskt "reformspår" med inspiration från det brittiska "academy-systemet" utan att överge skollagens grundläggande struktur.¹⁷

¹⁷ Som jämförelse kan noteras att svensk rätt på andra områden innehåller bestämmelser där staten, under vissa förutsättningar, kan ta överta ansvaret för en kommunal uppgift. Ett exempel är regleringen om övertagande av kommunal räddningstjänst i 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, vari framgår att regeringen får besluta att länsstyrelsen eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten om det finns synnerliga skäl. Det illustrerar att lagstiftaren, när skyddsintressena är tillräckligt starka och den kommunala förmågan inte är tillräcklig kan införa ett reglerat "övertagande" av en kommunal verksamhet.

Reformspår

- 4.11 En academy-liknande reform kräver att skollagen kompletteras med ett nytt "ingripande" som möjliggör beslut om byte av huvudman från kommunal till enskild. I svensk rätt finns i dag ingripanden som i praktiken leder till att en skola kan behöva stänga ned (verksamhetsförbud), men det saknas ett regelverk som medger att staten kan besluta att utbildningsverksamheten ska fortsätta i samma skolenhet under ny huvudman. En statlig utredning bör därför ges i uppdrag att utforma särskild reglering om "huvudmannabyte", exempelvis att fattas av Skolinspektionen, när vissa högt ställda förutsättningar är uppfyllda och där syftet är att säkerställa en fungerande utbildning och bryta långvariga kvalitetsbrister. En sådan reglering bör knytas till objektiva och förutsebara kriterier, såsom upprepade tillsynsbeslut, långvarigt mycket svaga kunskapsresultat eller återkommande brister i särskilt stöd.
- 4.12 En förutsättning för ett sådant system är att det finns aktörer som kan ta över huvudmannaskapet med kort varsel och med förmåga att bedriva utvecklingsarbete i utmanande miljöer. I Sverige utgör den ordinarie tillståndsprocessen för fristående skolor i dag en praktisk begränsning. Det kan därför övervägas att införa ett särskilt snabbspår för godkännande av huvudmän i "omstartssituationer". Inom ramen för ett sådant system skulle idéburna organisationer kunna ges möjlighet att ansöka om förhandskvalificering som "omstartshuvudmän", efter prövning av Skolinspektionen avseende lämplighet och erfarenhet.
- 4.13 Mot bakgrund av det ovanstående finns det skäl att tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna författningsförslag för ett särskilt reformspår vid skolor där allvarliga missförhållanden har konstaterats under längre tid. Utredningen bör särskilt pröva förutsättningarna för beslut om huvudmannabyte som alternativ till nedläggning av en kommunal skola, inklusive kriterier och trösklar för när ett sådant ingripande kan aktualiseras. Utredningens utgångspunkt bör vara barns rätt till en likvärdig och fungerande utbildning. Utredningen bör vidare analysera hur idéburna organisationer kan ges en roll i ett sådant system, exempelvis genom en modell för förhandskvalificering av "omstartshuvudmän".
-