

**Handläggare**  
Johan Adolfsson  
Telefon: 08-508 33 926

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2014-11-27

## **Överklagande av Förvaltningsrätten i Stockholms dom angående vitesföreläggande**

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden beslutar att Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 19 november 2014, mål nr 28730-13 ska överklagas.
2. Utbildningsnämnden uppdrar åt stadsledningskontorets juridiska avdelning att med stöd av fullmakt föra utbildningsnämndens talan i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
3. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl  
T.f. utbildningsdirektör

Håkan Edman  
Grundskoledirektör

Jan Holmquist  
Gymnasiedirektör

Astrid Norderfeldt  
Avdelningschef

Elisabeth Barö-Dérantz  
Avdelningschef

Ann Hellenius  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Arbetsmiljöverket har den 20 februari 2013 förelagt Stockholms stad att vidta arbetsmiljöåtgärder vid Stockholms grund- och gymnasieskolor, vid vite av 2 mnkr.

Utbildningsnämnden har vidtagit en rad åtgärder för att uppfylla föreläggandet. Arbetsmiljöverket har inte ansett att åtgärderna var tillräckliga i alla delar och har därför ansökt till Förvaltningsrätten i

Stockholm om utdömande av vite. Nämnden har till förvaltningsrätten framfört att föreläggandet är uppfyllt samt att om föreläggandet avser mer omfattande åtgärder så är föreläggandet i strid med både lagen om vite och skollagstiftningen. Vidare finns det faktiska och praktiska hinder för mer omfattande åtgärder genom bland annat gällande kollektivavtal.

Förvaltningsrätten har bifallit ansökan genom utdömande av ett jämkat vite om 700 000 kr.

Förvaltningen föreslår att domen överklagas och att stadsledningskontorets juridiska avdelning får i uppdrag att utforma och inge överklagandet.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom utbildningsförvaltningen i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

### **Bakgrund/Ärendet**

#### Föreläggandet

Arbetsmiljöverket, nedan AV, har den 20 februari 2013 förelagt Stockholms stad, nedan nämnden, att vidta arbetsmiljöåtgärder vid Stockholms grund- och gymnasieskolor vid vite av 2 mnkr, se bilaga till förvaltningsrättens dom, bilaga 1.

Föreläggandet avsåg tre olika krav, varav nämnden har åtgärdat två på av AV godkänt sätt. Från föreläggandet kvarstår därför endast följande krav, punkten 1 i föreläggandet, som lyder:

*”Ni ska se till att det skriftligen blir klarlagt för samtliga lärare och skolledare vilka arbetsuppgifter som det åligger lärarna att utföra inom ramen för respektive lärares reglerade arbetstid. Ni ska också se till att det skriftligen blir klarlagt för dem i vilken ordning lärarna ska prioritera sina arbetsuppgifter när den reglerade arbetstiden inte räcker till för alla arbetsuppgifter samt att det likaså tydliggörs vilket stöd som enskilda lärare kan erbjudas i sitt arbete.”*

#### Ansökan om utdömande av vite

Nämnden har vidtagit en rad åtgärder för att uppfylla även det ovanstående refererade kravet, se utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtanden 2013-05-16 och 2013-08-22, dnr 13-401/2803. AV har dock inte ansett att åtgärderna är tillräckliga och har därför

ansökt till Förvaltningsrätten i Stockholm om utdömande av ett jämkat vite mot Stockholms kommun.

I yttranden till förvaltningsrätten har nämnden i huvudsak anfört följande:

*Föreläggandet är uppfyllt*

Nämnden har vidtagit en rad åtgärder för kartläggning och för att garantera att alla lärare som behöver och vill ha av AV angiven prioriteringsordning ska få det. Nämnden har även tydliggjort vilket stöd som enskilda lärare kan erbjudas. Av de lärare som har svarat på nämndens enkät år 2013 har 80 procent av grundskolelärarna och 70 procent av gymnasielärarna svarat att de har en tjänstefördelning, där de huvudsakliga arbetsuppgifterna framgår.

*Föreläggandet strider mot lag*

För det fall AV har avsett att föreläggandet ska ha en annan bestämd innebörd än den som nämnden har förstått, så framgår detta inte av föreläggandet. AV har inte heller på fråga från nämnden preciserat vad kravet innebär, utan tvärtom har AV angett att föreläggandet kan uppfyllas på olika sätt. Mot bakgrund av att AV ändå måste ha haft en bestämd avsikt om vad som krävs för uppfyllande av föreläggandet, eftersom AV ansökt om utdömande av vite, så har nämnden till domstolen framfört att föreläggandet inte uppfyller viteslagens krav på tydlighet. Vite kan inte utdömas, om det inte i ett föreläggande framgår en klart definierad prestation som vitet har knutits till.

Nämnden har även förklarat att föreläggandet strider mot skollagstiftningen. Med anledning av detta har AV till domstolen framfört följande:

”... att lärare även utför ett flertal arbetsuppgifter som inte har sin grund i skollagstiftningen och som därmed inte ingår i den direkta lagreglerade undervisningsverksamheten. Exempel är rastvakt, vakt i matsal och deltagande i ett antal olika konferenser/möten. Därmed finns utrymme för kommunen att ange hur arbetsuppgifterna ska prioriteras när tiden inte räcker till, vilket innebär att föreläggandet i denna del inte kan anses strida mot lag/inkräkta på Skolverkets ansvarsområde.”

AV har således till domstolen bekräftat att föreläggandet endast kan uppfyllas på ett begränsat sätt, för att inte vara lagstridigt.

*Det föreligger hinder för uppfyllande för visst uppfyllande*

Nämnden har till domstolen angett att föreläggandet inte kan uppfyllas på mer omfattande sätt utan omförhandling av gällande kollektivavtal, eftersom mer omfattande åtgärder kommer att vara i strid med nuvarande villkor om reglerad arbetstid respektive förtroendearbetstid.

Nämnden har även till domstolen framfört att AV i en skrivelse förklarat att begreppet ”reglerad arbetstid” var olämpligt att använda i AV:s beslut, och att AV i stället avser använda begreppet ”ordinarie arbetstid” i eventuella nya föreläganden.

Vidare har nämnden förklarat att om AV:s avsikt var att nämnden skulle upprätta prioriteringsordningar för alla arbetsuppgifter för var och en av de dåvarande 7 357 lärarna, så skulle detta inte heller vara praktiskt genomförbart inom förelagd tid till den 2 september 2013.

Förvaltningsrättens dom

Förvaltningsrätten har i dom den 19 november 2014, bifallit AV:s ansökan på så sätt att Stockholms kommun förpliktas utge 700 000 kr till staten, bilaga 1.

I förvaltningsrättens dom framgår bland annat att förvaltningsrätten bedömer att föreläggandet är uppfyllt först om samtliga lärare och skolledare inom den föreskrivna tiden hade fått skriftliga klargöranden om vilka arbetsuppgifter det åligger lärare att utföra inom ramen för respektive lärares reglerade arbetstid och prioriteringsordningar för lärarna när den reglerade arbetstiden inte räcker till, se sidan 7 i domen.

**Förvaltningens synpunkter och förslag**

Vid föreläggande vid vite har den förelagda myndigheten möjlighet att göra överklaganden i två skeden, dels vid själva beslutet om föreläggande, dels i ett senare skede vid dom om utdömande av vite.

I det första skedet gör domstolen en mer omfattande prövning av föreläggandets lämplighet, medan domstolens prövning i det andra skedet vid utdömande av vite, som nu är aktuellt, är mer begränsad till om föreläggandet varit lagligt och möjligt att genomföra. Av praxis framgår att vite inte kan utdömas, om det inte har knutits till en klart definierad prestation eller underlåtenhet.

Förvaltningen kan konstatera att flertalet mål som överklagas inte får prövningstillstånd i kammarrätten. Det står därför långt ifrån klart att ett överklagande av en dom om utdömning av vite kan leda till prövning i kammarrätten. Förvaltningen menar dock att det finns skäl för kammarrätten att bevilja prövningstillstånd. Enligt förvaltningens mening är det nämligen nödvändigt med vägledning rörande hur otydligt och opreciserat ett föreläggande kan vara och ändå kunna ligga till grund för utdömning av vite. Vägledning är av särskild vikt eftersom domstolarna har gjort olika bedömningar om motsvarande föreläggande från AV. Vidare menar förvaltningen att det också är av vikt för ledning av rättstillämpningen att det sker en prövning av vad som krävs för att ett föreläggande som är i strid med lag inte ska leda till utdömning av vite.

Enligt förvaltningens mening finns det skäl till ändring av förvaltningsrättens dom med anledning av ovanstående samt även eftersom domen får anses gå ut över AV:s föreläggande, i synnerhet mot bakgrund av de omständigheter som framkommit i målet. Vidare har domstolen inte beaktat att i vart fall en del av det aktuella kravet har uppfyllts genom bland annat rutiner för stöd till lärarna.

Förvaltningen vill understryka att förslaget till överklagande inte grundas på ovilja till ytterligare förbättringsarbete rörande arbetsmiljön i skolan. Nämnden har tvärtom efterfrågat samarbete med Arbetsmiljöverket i detta syfte. Däremot bedömer förvaltningen att det administrativa merarbetet som föreläggandet och domen innebär är alltför belastande för skolverksamheten och inte ändamålsenligt. Vidare kvarstår hinder för åtgärderna i form av lagstiftning och nuvarande kollektivavtal. Mot bakgrund av föreläggandets otydlighet ska vite inte heller utdömas.

Förvaltningen föreslår sammanfattningsvis att domen överklagas, att stadsledningskontorets juridiska avdelning får i uppdrag att utforma överklagandet samt att beslutet justeras omedelbart.

## **Bilaga**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom, mål nr 28730-13.