

Yttrande till
förvaltningsrätten**Mål nr. 13518-15****Futuraskolan AB ./ Stockholm stad genom dess
utbildningsnämnd (nämnden)****Inställning**

Nämnden bestrider bifall till överklagandet.

Härmed får nämnden yttra sig över aktbilaga 8 i enlighet med förvaltningsrättens föreläggande daterat 2015-07-08.

Grunder och sakomständigheter

Huvudmannen bestrider att förskolan inte bedrivs enligt författningarna. Huvudmannen anser att verksamheten inte avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i gällande författningar. De anser att nämndens underlag ej är rättvisande och att tillsynen genomförts under för kort tid.

Huvudmannen anser vidare att beslutet är fattat på felaktiga grunder och strider direkt mot gällande rätt. Huvudmannen kritiserar

- oanmälda besök,
- att huvudmannen inte getts skäligt rådrum
- att de inte heller beretts möjligt att närvara vid nämndens sammanträde.
- att de inte anser sig ha fått råd och vägledning från förvaltningen.

Nämnden anser sig, med hänvisning till genomförd granskning, ha en tillräcklig bild av den bristfälliga verksamheten och därmed grund för nämndens fattade beslut.

Beslutet är fattat på rätta grunder

Nämnden fattade den 20 april 2012 ett tillsynsbeslut där huvudmannen förelades att åtgärda de brister som uppmärksammats i huvudmannens förskola på Brunbärsvägen. Tillsynsbeslutet fattades med hänvisning till genomförd tillsynsinspektion den 29 november 2011. Den 23 april 2013 fattade nämnden ett nytt tillsynsbeslut efter en uppföljande tillsyn den 8 november 2012. Beslutet omfattade förelägganden avseende personalomsättningen,

barns möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska språket, andelen förskollärare samt en anmärkning avseende det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare avstod förvaltningen från ingripande avseende den pedagogiska miljön och bristen om registerutdrag avskrevs.

Den 19 juni 2014 fattade nämnden ett tillsynsbeslut efter uppföljande tillsyn den 11, 12 och 13 februari 2014. Detta ärende är en uppföljning av tillsynsbeslutet från den 19 juni 2014 (dnr 12-453/1829).

Nämnden har även genomfört tillsyn av huvudmannens förskola på Warfvinges väg (dnr 11-453/4144) och Brahegatan (dnr 11-453/4143).

Nämnden kan konstatera att förskolan Futuraskolan International Pre-school Brunbärsvägen alltför uppvisar allvarliga brister. Huvudmannen har, trots lång tid att åtgärda konstaterade brister, inte vidtagit åtgärder för att avhjälpa dessa. Nämnden kunde vid tillsynen konstatera att flertalet brister kvarstod och att nya brister identifierats vid den uppföljande tillsynen samt att det förhöll sig på motsvarande sätt vid huvudmannens övriga två förskolor Futuraskolan International Pre-school Warfvinges väg och Futuraskolan International Pre-school Brahegatan även om det fanns variation i kvaliteten. I andra fall har åtgärderna inte varit adekvata eller insatserna precis påbörjade i och med en nyutträd förskolechef varför insatserna ännu inte kunde bedömas gjort avtryck i verksamheten.

Genomförda uppföljningar i huvudmannens tre förskolor visade att huvudmannen brustit i sitt ansvarstagande för förskolorna och att ledning och personal inte getts tillräckliga förutsättningar för att verksamheten ska kunna uppfylla skollagens kvalitetskrav.

Allvaret i nämndens beslut förstärks av att förskolan sedan tillsynen den 29 november 2011 har bedrivits med allvarliga brister som trots tidigare förelägganden inte avhjulpts. Det gäller i synnerhet den låga andelen legitimerade förskollärare och att gällande läroplan ännu inte är förankrad i personalgruppen och därmed inte heller ligger till grund för den pedagogiska verksamheten, vilket medför påtagligt negativa följder för de barn som är inskrivna vid förskolan då de därmed inte ges den utbildning och undervisning de har rätt till.

Oanmälda besök

Att göra anmälda och oanmälda besök ger olika perspektiv. Vid bedömningen av vilket arbetssätt som skulle användas när tillsyn skulle göras i nu aktuellt fall, bedömdes att oanmälda besök var lämpligt och motiverat.

Oavsett om nämnden gör oanmälda eller anmälda besök har denna ett ansvar att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett för att kunna fatta beslut vilket nämnden också menar är fallet.

Skäligt rådrum

Huvudmannen anför att denne inte givits skäligt rådrum för att bemöta förvaltningens utredning, vilket är felaktigt. I enlighet med 17 § förvaltningslagen kommunicerades en tillsynsrapport och protokoll vid intervju till huvudmannen den 14 april med svarstid till den 28 april vilket är fjorton dagar. Huvudmannen bekräftade mottagandet av kommunikeringen och bad om anstånd med svarstiden vilket förvaltningen gav till den 5 maj 2015.

Huvudmannen har således från den 14 april till den 5 maj haft tid på sig att yttra sig över det som tillförts ärendet och detta utgör skäligt rådrum. Huvudmannen inkom med yttrande den 5 maj 2015.

Huvudmannens yttrande har redovisats i tjänsteutlåtandet (beslutet) under rubrikerna ”Huvudmannens yttrande avseende tillsynsrapporten” under varje enskild brist (se exempel s.8 i Tjänsteutlåtande, bilaga 3 i aktbilaga 8). Huvudmannens yttrande har beaktats vid bedömning av de enskilda bristerna och har till exempel lett till att nämnden avstått från att ingripa (punkt 4.1-4.2 i utbildningsnämndens beslut, se bilaga 2) då huvudmannen genom sitt yttrande bedömdes ha vidtagit nödvändig rättelse. I förhållande till andra påvisade brister har huvudmannens yttrande inte ändrat nämndens uppfattning.

Huvudmannen uppger i sin sammanfattning i överklagandet att nämnden inte redovisat huvudmannens ståndpunkter och de åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen vilket är felaktigt då huvudmannens yttrande enligt ovan redovisats i beslutet och dessutom lett till sänkt sanktionsnivå i vissa fall.

Att huvudmannen menar att denne inte fått skäligt rådrum för att bemöta utredningen finner nämnden anmärkningsvärt när denne fått tre veckor på sig och dessutom inkommit med ett yttrande avseende utredningen.

För beslut om vitesföreläggande finns ingen delegation från nämnden till förvaltningen utan det är nämnden som fattar dessa

beslut. Dagordning inför nämndsammanträdena blir offentliga några dagar innan sammanträdet. Förvaltningen har som rutin, att då dagordningen blir offentlig, vilket kan leda till att media kontaktar huvudmannen, själva kontakta huvudmannen för att på så sätt förbereda huvudmannen. Så har skett i detta ärende och det är denna tid som huvudmannen syftar på är för kort. Förvaltningens kontakt med huvudmannen innan sammanträdet syftar dock inte till att ge denne skäligt rådrom då detta redan gjorts enligt vad som ovan redogörs för, utan syftar till att förbereda huvudmannen på att media eller allmänhet kan kontakta denne.

Ett ärende får enligt förvaltningslagen inte *avgöras* utan att part underrättats om uppgift som har tillförts ärendet. Det finns ingen skyldighet att till en part kommunicera eventuell beslutsutgång. Det skulle vara orimligt och olämpligt om en myndighet skulle behöva kommunicera bedömningen och beslutsförslag till huvudmannen innan beslut fattas.

Utredningens omfattning

Huvudmannen menar att utredningen i ärendet är alltför begränsad och ofullständig för att beslutet ska anses vara fattat på goda grunder och att beslutet därför inte är lagligen grundat. Det är nämndens bedömning att beslutet är välmotiverat och fattat på goda grunder. En utredning i form av tillsynsbesök på förskolan har genomförts och vid besöken har både personal och förskolechef intervjuats. Utöver detta har förvaltningen tagit del av en stor mängd dokumentation. Intervju med huvudmannens representanter har också genomförts.

Huvudmannen anför att beslutet inte är förenligt med regeringsformen och förvaltningsrättsliga grunder då allas likhet inför lagen inte beaktats och inte heller saklighet och opartiskhet iakttagits. Handläggningen av ärendet har dock skett i likhet med andra ärenden och någon särbehandling av huvudmannen har inte skett.

Råd och vägledning

Avseende råd och vägledning har huvudmannen framfört att denne efterfrågat förvaltningens råd och vägledning. Nämnden har enligt skollagen en skyldighet att lämna råd och vägledning samtidigt som det är huvudmannens ansvar att genomföra en utbildning enligt gällande författningar varför det blir en balansgång mellan huvudmannens eget ansvar och nämndens ansvar för råd och vägledning. Nämnden har inget operativt ansvar för den fristående verksamheten och kan inte avkrävas anvisningar med exakta

åtgärder för att avhjälpa en brist, det skulle frånta huvudmannen sitt ansvar att genomföra utbildningen. Av nämndens beslut framgår förskolans enskilda brister och nämndens grund för beslut inklusive hänvisningar till aktuella bestämmelser. Råd och vägledning utöver detta kan inte anses nödvändigt med hänvisning till vad som framgår i skollagens förarbeten. Som en del i sitt arbete för råd och vägledning har nämnden vidare tagit fram ”Fristående förskola, riktlinjer för godkännande och bidrag” och dessa har av förvaltningsrätten (Förvaltningsrätten i Stockholm dom meddelad 21 juli 2015 mål nr 3001-15) bedömts som en del i den rådgivning och vägledning som nämnden ska lämna.

Utöver detta har nämnden utarbetat en kvalitetsindikator som ska användas av stadens egna verksamheter som ett självgranskningsverktyg. Alla huvudmän har informerats om denna kvalitetsindikator och att det är frivilligt att använda den.

Proportionalitet

Huvudmannen anför att beslutet inte är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det avsedda syftet och anför att nämnden har beslutat om föreläggande vid vite utan att överväga om en mindre ingripande åtgärd skulle kunna ge önskad effekt.

Vid beslut görs alltid en bedömning av sanktionsnivå och proportionalitet. Det framgår av beslutet att nämnden använt flera av skollagens sanktionsverktyg och alltså inte tillämpat dem generellt eller godtyckligt. Vid ställningstagande om sanktionsnivå menar nämnden att alla beslut ska utgå från barns behov och deras rätt till utbildning av god kvalitet. Alla beslut ska utgå från gällande föreskrifter. Skollagen kräver att en huvudman ska genomföra sin utbildning enligt gällande författningar.

Nämnden menar att skollagen är en rättighetslag för barnen och att det är nämndens skyldighet att se till att de verksamheter som bedrivs inom staden bedrivs med sådan kvalitet att alla barn erbjuds en likvärdig utbildning.

Nämndens utredningar och beslut visar att huvudmannen i ett flertal år inte erbjudit en förskola barnen har rätt till. Nämnden anser att detta är mycket allvarligt varför nämndens beslut ska fastställas.

Bedömningen av att bristerna skulle vara avhjälpbara är en bedömning som huvudmannen själv gör. Som tillsynsmyndighet har nämnden mandat att bedöma om en brist är avhjälpbar eller inte. Det bör framhållas att detta beslut är det fjärde tillsynsbeslutet riktat mot

huvudmannen och att tidigare konstaterade brister kunde konstateras fortfarande förelåg. Nämnden bedömer det mycket allvarligt att brister som nämnden vid tidigare tillfällen förelagt huvudmannen att avhjälpa fortfarande kvarstår och anser därmed att ett föreläggande med vite är proportionerligt. Huvudmannen har trots tidigare tillsynsbeslut inte avhjälpt påvisade brister och därmed visat att ett föreläggande utan vite inte är tillräckligt för att förmå huvudmannen att avhjälpa förskolans brister.

Nämnden står därmed fast vid sin bedömning om att det vid tiden för tillsynen förelåg brister och att sanktionerna utifrån dessa konstaterade brister är proportionerliga. För att se nämndens bedömning av det som framkommit genom utredningen hänvisas till Tjänsteutlåtande, bilaga 3 i överklagandet.

Huvudmannens inställning att bristerna är avhjälpna

Huvudmannen gör också gällande att denne under alla omständigheter har vidtagit de åtgärder som rimligen kan krävas för att åstadkomma rättelse i enlighet med beslutet. Någon redovisning av åtgärder från huvudmannen har inte inkommit till nämnden efter det att beslutet fattades varför någon rättelse i enlighet med beslutet inte kan sägas ha gjorts.

Huvudmannens tolkning av 2 kap. 17 § skollagen

Huvudmannen anför att de anordnar annan undervisning än språkundervisning på ett främmande språk och att de därför är berättigade till att använda undantaget i 2 kap. 17 § skollagen. Vidare hänvisar huvudmannen till 9 kap. 14 § skolförordningen där det anges att huvuddelen av undervisningen får anordnas på engelska för elever som vistas i Sverige under en begränsad tid och har tillräckliga kunskaper för att kunna delta i undervisningen. En skola som anordnar undervisning enligt 9 kap. 14 § skolförordningen ska enligt 17 § anmäla detta till Skolinspektionen.

Nämnden har i sitt beslut bemött huvudmannens inställning och står kvar vid sin bedömning. Enligt nämndens bedömning är 2 kap. 17 § 1 stycket skollagen enbart tillämplbart inom grundskolan och omfattar enbart undervisning i grundskolan. Det framgår av förarbetena till skollagen att undantaget gäller för huvudmän som anordnar *delar* av sin undervisning på främmande språk i *andra ämnen* än det främmande språket (prop. 2009/10:165 s. 266 och s. 651). Det är i förskolan, till skillnad från grundskolan, inte möjligt att särskilja undervisningen till vissa ämnen eller situationer. Det är därmed omöjligt att i förskolan anordna delar av undervisningen på främmande språk i andra ämnen än främmande språk. Det är

förvaltningens bedömning att undantaget inte är tillämpligt för undervisning i förskolan utifrån bestämmelsens ordalydelse, förarbetenas uttalanden och skillnaderna mellan hur undervisning bedrivs i förskolan och grundskolan.

Det är nämndens uppfattning att stadgandet i 9 kap. 14 § skolförordningen förstärker nämndens motivering till att 2 kap. 17 § endast är tillämpligt i grundskolan. I 9 kap. i skolförordningen är benämnt "Grundskolan". I 7 kap. "Förskolan" i skolförordningen saknas motsvarande stadgande som finns i 9 kap. 14 § skolförordningen.

Förskolan är i sig en egen skolform enligt 1 kap. 1 § skollagen. Huvudmannens syn på sin verksamhet som en enda, både grundskola och förskola är alltså inte förenlig med skollagen. I 1 kap. 3 § skollagen definieras att med elev menas den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan. Det är nämndens uppfattning att lagstiftaren tydligt velat skilja på de olika skolformerna, förskola och grundskola. Detta framkommer genom att förskola och grundskola har separata läroplaner, är särskilt separerade genom kapitelindelning i skollagen och att lagstiftaren också valt att särskilja barn och elever.

Att huvudmannen anmält sin utbildning på engelska i grundskolan till Skolinspektionen innebär inte att det även omfattar huvudmannens förskolor. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet och godkännande myndighet för fristående grundskolor medan den kommun där en fristående förskola är belägen är ansvarig tillsynsmyndighet.

Vidare anför huvudmannen att huvuddelen av undervisningen sker på engelska för barn som vistats i Sverige under en begränsad tid och som har tillräckliga kunskaper i engelska för att kunna delta i undervisningen.

Det är nämndens uppfattning att det enbart är ett fåtal barn som kommer till Sverige och stannar här en kortare tid. Det stora flertalet barn, även i huvudmannens förskola, stannar flera år i Sverige. Enstaka barns korta vistelse i Sverige kan inte styra en hel utbildning.

Vidare har det vid tillsynen framkommit brister i huvudmannens arbete med barnens modersmål. Vid tillsynen saknade förskolan överblick över antalet aktuella språk i barngrupperna, uppskattningsvis femtio olika modersmål.

Nämnden har svårt att se hur huvudmannens inställning om att huvuddelen av undervisningen sker på engelska för barn som har tillräckliga kunskaper i engelska för att kunna delta i undervisningen går ihop med att det inte finns någon kartläggning av aktuella språk i barngrupperna.

Enligt skollagen ska förskolan förbereda barnen på fortsatt utbildning. Det är nämndens ståndpunkt att huvudmannen och förskolan, enligt gällande föreskrifter, ska skapa sådana förutsättningar att läroplansmålen gällande språk och kommunikation kan omsättas på svenska och att verksamhetens inriktningsspråk då kan användas som komplement.

Barn ska inte undanhållas sin rätt att få lära sig svenska och därmed få ett redskap för sin tillvaro i Sverige och för eventuell framtida utbildning här. Detta är en mycket allvarlig brist i huvudmannens förskola.

Nämnden menar att huvudmannens verksamhet till denna del (att engelska dominerar i undervisningen och att alla barn inte får möjlighet att lära sig och utveckla svenska plus det som gäller för modersmål) inte motsvarar författningarnas krav.

Huvudmannens inställning till att undervisningen ska bedrivas av legitimerade förskollärare

Vid tiden för tillsynen hade förskolan två legitimerade förskollärare och i sitt yttrande uppgav huvudmannen att en tredje förskollärare skulle flyttas över till förskolan i mars 2015. I huvudmannens överklagande bekräftas att antalet legitimerade förskollärare är tre stycken.

Enligt 2 kap. 13 § skollagen ska det för undervisningen i förskolan finnas legitimerade förskollärare. De målstyrda processerna i verksamheten ska ledas av en förskollärare och förskolläraren ska ansvara för det pedagogiska innehållet och för att det målinriktade arbetet främjar varje barns utveckling och lärande. Varje barn ska nås av regelbunden undervisning ledd av förskollärare. I läroplanen för förskolan finns dessutom uttalade riktlinjer och ansvarsområden riktade till förskolläraren specifikt. Exempelvis ska förskolläraren ansvara för att verksamheten i sin helhet, dvs. dess förutsättningar, organisation, struktur, innehåll, aktiviteter och pedagogiska processer dokumenteras, följs upp och utvärderas.

Det fanns vid tiden för tillsynen inte någon praktisk organisation som kunde möjliggöra en planerad och av förskolläraren ledd, pedagogisk samverkan inom förskolan. De två förskollärarna gavs därmed inga förutsättningar för att kunna säkerställa att samtliga barn, i någon form, nås av en undervisning under förskollärares ledning. Att det nu även finns en tredje förskollärare på förskolan ändrar inte nämndens bedömning.

Flytten av förskolläraren från en av huvudmannens andra förskolor innebär en ökning av andelen förskollärare. Förutom att andelen förskollärare därmed höjts på förskolan framgår inte hur och om den praktiska organisationen och förutsättningarna för dessa tre legitimerade förskollärare att säkerställa att samtliga barn, i någon form, nås av en undervisning under förskollärares ledning har förändrats.

Vid samtalen med personalen framgick att den svenska förskolans läroplan är relativt obearbetad även om personalen beskrev att de kände till den. Läroplanen har således inte gemensamt tolkats och omsatts i daglig verksamhet i överensstämmelse med intentionerna. Detta gäller i synnerhet i de arbetslag där legitimerad förskollärare helt saknas och där det är oklart vem som ansvarar för de områden som enligt läroplanen åligger förskolläraren specifikt.

Huvudmannens beskrivning av att de anställda ges pedagogisk utvecklingstid för att bibehålla och stärka det pedagogiska perspektivet stämmer därför inte överens med vad som framkom under tillsynen.

Huvudmannen inställning till att utbildningen utgår från läroplanen

Huvudmannen anför att läroplanen tydligt genomsyrar förskolans verksamhet och menar att förskolechefen tillsammans med förskollärarna möts varannan vecka och utvärderar det systematiska kvalitetsarbetet och att det i detta ingår att säkerställa att utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen.

Nämnden utgår från den faktiska verksamheten vid tiden för tillsynen. Tillsynen visade genom samtal med personalen att den svenska förskolans läroplan var relativt obearbetad även om personalen beskrev att de kände till den. Läroplanen har således inte gemensamt tolkats och omsatts i daglig verksamhet i överensstämmelse med intentionerna. Detta gäller i synnerhet i de arbetslag där legitimerad förskollärare helt saknas och där det är oklart vem som ansvarar för de områden som enligt läroplanen

åligger förskolläraren specifikt. Utan insikt i de nationella styrdokumenterna kan inte en kvalificerad utbildning genomföras.

Nämnden kunde konstatera att personalen inte i tillräcklig utsträckning bearbetat och tolkat förskolans läroplan för att kunna tillämpa och omsätta målen och intentionerna i denna i den pedagogiska verksamheten. Förskolan saknade dokumentation som säkerställer att verksamhetens struktur, innehåll, aktiviteter och pedagogiska processer till fullo tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner. Av intervju med representanter för huvudmannen framgick att ansvaret för tillämpandet av läroplanen läggs på respektive förskolechef. De brister som konstaterats vid tillsynen och vid tidigare tillsyner visar dock att allt för mycket ansvar lagts på respektive förskolechef.

Mycket i huvudmannens överklagande rörande genomförande av en utbildning enligt läroplanen kopplas till det systematiska kvalitetsarbetet. Något föreläggande med vite beslutades det inte om avseende denna del men det systematiska kvalitetsarbetet är nära kopplat till läroplanen och värt att notera är att huvudmannen anför att det systematiska kvalitetsarbetet under läsåret 2014/2015 varit ett prioriterat område.

Ett systematiskt kvalitetsarbete är en förutsättning för att kunna utveckla och planera verksamheten och det ska också enligt skollagen ha inriktningen på att målen som finns för utbildningen ska kunna uppfyllas. De nationella målen i sig går direkt att koppla till förskolans läroplan.

Vid tillsynen framkom att mycket lite av förskolans dokumentation anknyter till målområdena i förskolans läroplan och hur dessa omsätts, följs upp och utvärderas. Vidare kunde även konstateras att förskolan inte hade någon dokumentation som kunde påvisa att ett kvalitetsarbete bedrivits, eller bedrivs. Det saknades även en dokumenterad bedömning av hur väl verksamheten under det senaste verksamhetsåret arbetat i riktning mot målen i läroplanen för förskolan och verksamhetens resultat i förhållande till läroplansmålen fanns inte heller redovisat i annan form.

Huvudmannens inställning om att det systematiska kvalitetsarbetet varit ett prioriterat område går därmed inte ihop med den verkligt som fanns vid tiden för tillsynen. Det faktum att förskolan ännu inte, vid tiden för tillsynen, påbörjat arbetet med att åtgärda förelägandet, trots att det varit gällande sedan tillsynen i november

2011, är anmärkningsvärt och kan förklaras med obefintlig pedagogisk ledning, för lågt antal förskollärare och förskolans omfattande personalomsättning.

Huvudmannens bilaga 2, bilder visande den pedagogiska miljön
Nämndens inställning kvarstår. Någon ny bedömning av den pedagogiska miljön är inte möjlig att göra utifrån några få inskickade bilder utan det krävs en uppföljande tillsyn där en kvalitativ bedömning kan göras.

Vitesföreläggandes tydlighet

Huvudmannen menar att möjligheten att tolka föreläggandet mot bakgrund av vad som tidigare förekommit angående verksamheten är ytterst begränsad med tanke på att föreläggandets innebörd måste vara klar och huvudmannen hänvisar i sitt överklagande till RÅ 1994 ref. 29.

Vid tiden för detta överklagande har nämnden lämnat in en överklagan till högsta förvaltningsdomstolen i ett annat ärende (Mål HFD nr 3559-15 och 3560-15) avseende ett vitesföreläggandes tydlighet i relation till skollagens utformning och karaktär som ramlagstiftning med kvalitetskrav som inte är detaljstyrande och vad som då kan gälla för angivande av detaljnivåer.

Rättsläget gällande vilka krav på precishet som uppställs vid vitesföreläggande enligt skollagen är oklart. Rättspraxis skiljer sig markant åt och flera domar går inte ihop med uttalanden i skollagens förarbeten såsom nedan anges.

Nämnden utgår i sitt tillsynsbeslut från att höga krav ska kunna ställas på en huvudmans förståelse och förmåga att omsätta gällande författningar i sin utbildning. För detta finns stöd i 2 kap. 5 och 8 §§ skollagen och i skollagens förarbeten. Nämnden anser utöver detta att nämndens tolkning och tillämpning av bestämmelsen om vitesföreläggande är korrekt.

I dom från Förvaltningsrätten i Stockholm meddelad den 2 mars 2015 mål nr 2988-14 prövades nämndens vitesföreläggandes tydlighet. Förvaltningsrätten gjorde en grundlig genomgång av vitesföreläggandena, vad som stadgas i lag och andra författningar samt vad som framkommer genom förarbeten men också kopplingen mellan föreläggandena och nämndens motivering till dessa. Förvaltningsrätten kom fram till att vitesföreläggandena var tillräckligt tydliga. Vitesföreläggandena i det målet har samma utformning som i aktuellt överklagat ärende. Om förvaltningsrätten

skulle finna att vitesföreläggandena i aktuellt ärende inte skulle vara tillräckligt tydliga finns inte någon transparens eller förutsägbarhet i praxis.

Skollagens bestämmelser och dess förarbeten

Skollagen reglerar vad som gäller för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer. Skollagen är en rättighets- och en säkerhetslagstiftning som anger mål och inriktning för den utbildning barn och elever har rätt till. Samtidigt är skollagen en ramlagstiftning där bestämmelserna enbart i undantagsfall är regel- och detaljstyrande. Bestämmelserna anger inte någon form av nyckeltal eller liknande som måste uppfyllas. Exempelvis kan kvalitet i utbildningen inte säkerställas och uppnås enbart utifrån en viss andel förskollärare i en förskola.

En del av rättspraxis gällande vitesförelägganden enligt skollagen hänvisar till RÅ 1994 ref. 29. Denna dom hade sin grund i viteslagen men gällde beslut i förhållande till den dåvarande radiolagen (1966:755) och den dåvarande närradiolagen (1982:459). Radiolagen och närradiolagen reglerade bl.a. sändningar av radioprogram och då bl.a. hur annonser fick förekomma under och mellan sändningar av program. Reglering av radiosändningar sågs som en inskränkning i de grundlagsskyddade rättigheterna såsom yttrandefrihet och informationsfrihet vilket även kommer till uttryck i 6 § radiolagen. Att inskränka dessa grundlagsskyddade rättigheter borde enligt nämndens mening rätteligen kräva ett mycket tydligt och precist föreläggande medan ett föreläggande förenat med vite enligt skollagen måste utformas i enlighet med skollagens utformning och syfte d.v.s. med en mindre precision än vad som gäller för exempelvis radiolagen.

I förarbetena till skollagen (proposition 2009/10:165, sidorna 544-545) anges att tillsynens främsta uppgift är att verka i förebyggande syfte. Vidare anges bl.a. att tillsynsmyndigheten måste kunna lämna upplysningar om vilka regler som gäller i ett visst fall och bistå med råd om hur och var man ska kunna finna vägledning för sina överväganden i ett konkret fall. Det är dock inte lämpligt, enligt denna proposition, att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och uttalar sin åsikt hur huvudmannen ska handlägga ett konkret ärende. Det framgår vidare att det inte får förekomma att en tillsynsmyndighet meddelar förelägganden som anger hur adressaten ska besluta i ett enskilt fall (prop. 2009/10:165, sid 548). En huvudman har enligt skollagen rätt att avhjälpa en brist på valfritt sätt (jfr prop. 2009/10:165 s. 898).

Mot bakgrund av ovanstående menar nämnden att den detaljstyrning som huvudmannen efterfrågar inte kan vara förenligt med skollagen. En sådan styrning skulle resultera i att nämnden går in och styr på detaljnivå hur huvudmannen ska bedriva sin verksamhet, vilket inte kan ligga i linje med skollagens intentioner utifrån ovanstående uttalande.

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom avseende Sölvesborg kommun (mål.nr. 3996-14), fastställd av kammarrätten i Jönköping(mål.nr. 4788-14), är enligt nämnden korrekt. Förvaltningsrätten kom i denna dom fram till att den efterfrågade precisheten i vitesförelägganden enligt skollagen inte är möjlig att uppställa.

I ovan angivna proposition (2009:10:165, s. 549 f) anges att lagstiftaren vill åstadkomma en mer effektiv tillsyn och att det finns ett behov av sanktioner som ligger mellan kritik och återkallelse av tillstånd.

Enligt proposition 2013/14:112 införs skyldigheten att förena ett föreläggande med vite i de fall föreläggandet berör områden som allvarligt försvårar förutsättningarna för att nå målen i utbildningen. Av propositionen framgår att lagstiftarens syfte är att vitesinstrumentet ska användas mer frekvent för att uppnå en mer effektiv tillsyn. Av propositionen framgår vidare att det är en skyldighet för skolinspektionen att använda vitesförelägganden när kvalitativa brister av allvarlig karaktär inskränker möjligheten att nå skollagens kvalitetskrav i enlighet med 3 kap. 3 § skollagen. I propositionen ges även exempel på när denna vitesskyldighet ska infalla, exempelvis när ”en stor andel avgångselever lämnat skolan utan att vara behöriga till nästa nivå i utbildningssystemet”.

För det fall en tydlighet och precishet som i RÅ 1994 ref 29 krävs så kommer användandet av vitesföreläggande inte att kunna appliceras inom kvalitativa områden i skollagen då det på grund av skollagens utformning är omöjligt att ange den precishet som efterfrågas. Nämnden menar att detta går emot lagstiftarens intentioner om att kunna använda vitesförelägganden inom skollagens områden.

Sammanfattningsvis anser nämnden att det beslut som fattades den 11 juni 2015 var välgrundat. Nämnden bestrider därför bifall till huvudmannens överklagande. I övrigt hänvisar nämnden till det som tidigare angetts.