



1.8.1-7210/2015

Stockholms Stad,
Utbildningsnämnden
Box 22049
104 22 Stockholm

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

2015-07-09
Dnr. 1.8.1-7210/2015

Futuraskolan AB./. Stockholms Stad, Utbildningsnämnden
angående **tillämpning av skollagen, Brahegatan**

Ni ska yttra Er över innehållet i bifogade handlingar.

Yttrandet ska vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten **senast den 29 juli 2015**.

Använd helst bara ett sätt att svara (via antingen vanlig post, e-post eller fax). Adresser finns nedan.

Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten.

Keriman Peksen, Domstolshandläggare
Telefon direkt 08-561 68002

Dok.Id 629272

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se				

NORDIA

SWEDEN • NORWAY • DENMARK • FINLAND • LAW

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN2015 -06-18
Dnr. 1.8.1-7210/2015

Förvaltningsrätten i Stockholm

115 76 Stockholm

(inges per post till Utbildningsnämnden, Box 22049, 104 22 Stockholm samt per e-post:
registrator.utbildning@stockholm.se; johan.adolfsson@stockholm.se)

2015-06-18

ÖVERKLAGANDE

370/15

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I STOCKHOLM	
2015 -06- 26	
Första posten	
Målnr:.....	13519-15
Aktbil:.....	7 Avd:..... 33

KLAGANDE :

Futuraskolan AB, 556609-5047

Erik Dahlbergsgatan 58

115 57 Stockholm

Ombud:

Advokat Per Lindell

Advokatfirman Nordia KB, Box 70389, 107 24 Stockholm

Tel. 08-563 08 100

E-post: per.lindell@nordialaw.com

MOTPART:

Utbildningsnämnden

Box 22049, 104 22 Stockholm

SAKEN: Överklagande enligt 28 kap 5 § skollagen (2010:800) jämte 22 och 22a §§ förvaltningslagen (1986:223) av Utbildningsnämndens beslut den 11 juni 2015, § 24, avseende Futuraskolans förskola på Brahegatan ("**Beslutet**").

1. INLEDNING

Med stöd av bifogad fullmakt och behörighetshandlingar, bilaga 1, får undertecknad härmed som ombud för Futuraskolan AB ("**Futuraskolan**" alternativt "**Huvudmannen**") överklaga Beslutet samt yrka om inhibition av Beslutet. Fullmakt i original har ingivits i det mål som avser Brunbärsvägen.

Futuraskolan hemställer att förvaltningsrätten behandlar Futuraskolans yrkande om inhibition med största möjliga skyndsamhet.

2. BAKGRUND TILL BESLUTET

Utbildningsnämnden fattade den 17 juni 2011 ett tillsynsbeslut där Huvudmannen ålades att åtgärda de brister som uppmärksammats i Huvudmannens förskola på Brahegatan. Tillsynsbeslutet fattades med hänvisning till genomförd tillsynsinspektion den 24 februari 2011. Den 22 maj 2013 fattade Utbildningsnämnden ett nytt tillsynsbeslut efter en uppföljande tillsyn den 8 november 2012. Den 19 juni 2014 fattade Utbildningsnämnden ett tillsynsbeslut efter uppföljande tillsyn den 18 februari 2014.

Utbildningsförvaltningen har i huvudsak - såvitt avser de punkter som enligt Beslutet är förenade med vite - haft synpunkter/anmärkt på Futuraskolans förskola Brahegatan ("**Brahegatan**") med avseende på:

- Att Huvudmannen inte tillser att utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen för förskolans samtliga målområden; samt
- Att Huvudmannen inte tillser att undervisningen på samtliga avdelningar bedrivs under ledning av legitimerade förskollärare.

Futuraskolan bestrider att det förekommit/förekommer brister inom verksamheten på Brahegatan.

Det underlag som Utbildningsförvaltningen presenterat för Utbildningsnämnden utgör inte ett rättvisande underlag, något som säkerligen hänger samman med att inspektionsrapporterna baseras på kortare och punktvisa besök, där inspektörerna träffat förskolechef och personal samt rört sig i verksamheten endast under en kortare tid förlagt på mellan 2 – 3 dagar där den aktiva tiden reducerats till ett antal timmar, med anledning av inspektörernas sätt att genomföra besöken. Besöken har vid vissa tillfällen därtill varit oannonserade,

vilket inte är en lämplig metod för att ge en rättvisande bild av verksamheten varför utredningen brister i robusthet. Futuraskolan vill framhålla att Skolinspektionens granskning av Futuraskolans skolverksamhet alltid är anmäld och planerade för att hålla hög kvalitet och för att skolan ska kunna förbereda lärare, elever och föräldrar på att inspektion skall äga rum och vad denna skall omfatta. Inför Beslutet har Futuraskolan inte heller givits sk skäligt rådrum för att bemöta Utbildningsförvaltningens utredning. Inte heller bereddes Futuraskolan tillfälle att närvara vid Utbildningsförvaltningens föredragning inför Utbildningsnämnden. Futuraskolan gör gällande att utredningen i denna typ av tillsynsärenden är alltför begränsad och ofullständig för att Beslutet skall anses vara fattat "på goda grunder" och att Beslutet därför inte är lagligen grundat. Utredningen är behäftad med så stora brister, till följd av främst tidsbrist vid inspektionerna enligt Futuraskolans uppfattning, att utgången blivit felaktig. Futuraskolan har även erbjudit kompletterande utredning och längre sammanhängande förberedda besök som Utbildningsförvaltningen har förklarat sig inte vara intresserat av. Futuraskolan har efterfrågat Utbildningsförvaltningens råd och anvisningar för att få ledning. Sådana råd och anvisningar har aldrig lämnats Futuraskolan utan Futuraskolan har nu istället mötts med föreläggande vid äventyr av vite.

Futuraskolan gör således gällande att Beslutet meddelats på felaktiga grunder. Verksamheten avviker, varken vid det aktuella granskningstillfället eller därefter, från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet, inom de granskade områdena. Verksamheten redovisas nedan.

Beslutet uppfyller inte heller det tydlighetskrav som framgår av förarbeten och rättspraxis och att användningen av allmänna och opreciserade ord och uttryck i föreläggandena ger upphov till sådana oklarheter att Beslutet fattats i direkt strid med gällande rätt. Enligt grundläggande rättssäkerhetskrav måste ett vitesföreläggande utformas så att adressaten får helt klart för sig vad som fordras av honom för att han ska undgå att erlagga ett fastställt vitesbelopp. Möjligheten att tolka föreläggandet mot bakgrund av vad som tidigare förekommit angående verksamheten är ytterst begränsat med tanke på att föreläggandets innebörd måste vara klar (RÅ 1994 ref. 29). Det får således inte finnas någon tvekan om huruvida ett giltigt föreläggande föreligger. Beslutet uppfyller inte detta krav över huvud taget.

Under alla omständigheter gör Futuraskolan gällande att man har vidtagit de åtgärder som rimligen kan krävas för att åstadkomma rättelse i enlighet med Beslutet.

3. YRKANDEN

Med överklagande av Beslutet yrkar Futuraskolan att förvaltningsrätten ska upphäva Beslutet såvitt avser vitesföreläggandet.

För det fall att förvaltningsrätten finner att Beslutet skall fastställas yrkar Futuraskolan att vitesbeloppet skall helt utgå eller kraftigt sättas ned.

Interimistiskt yrkande

Slutligen yrkar Futuraskolan att förvaltningsrätten skall förordna att Beslutet inte skall gälla intill dess att förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft.

4. GRUNDER, OMSTÄNDIGHETER OCH RÄTTSLIG ARGUMENTERING

Allmänt om Futuraskolan och särskilt om förskolan på Brahegatan

Futuraskolan (www.futuraskolan.se) är en familjeägd friskola som driver förskola, F-9-skola och fritidshem med tydlig internationell riktning i Stockholmsregionen. De föräldrar som valt Futuraskolans verksamheter har gjort ett aktivt val för att ta del av Futuraskolans internationella inriktning där en del av undervisningen bedrivs på engelska. I nuläget omfattar verksamheten nio stycken förskolor och sju stycken grundskolor med totalt ca 2700 barn och drygt 400 medarbetare.

Förskolan på Brahegatan bedrivs i nyrenoverade, ljusa och luftiga lokaler på Östermalm med gångavstånd till Humlegården. Förskolan har i direkt anslutning till lokalerna en egen innegård som Futuraskolan utrustat som lekplats. Förskolan har tillstånd för 45 barn och är fullbelagd. Intresset för förskolan är mycket stort. Förskolans barn har vitt skiftande nationaliteter. Personalstyrkan uppgår till 11 anställda inklusive förskolechef. Av dessa anställda är två stycken legitimerade förskollärare, en anställd har en validerad utländsk (grekisk) förskollärarexamen och hon studerar även på SFI för att erhålla svensk legitimation och kommer att kunna ansöka om legitimation efter höstterminen 2015. Härutöver innehar två anställda utländsk lärarexamen (eller motsvarande pedagogisk högskoleutbildning) och en av de anställda utbildar sig till förskollärare. Vidare har en anställd utländsk högskoleexamen i bl.a. beteendevetenskap.

Alla Futuraskolans skolor och förskolor har en internationell inriktning där man tidigt introducerar det engelska språket och använder sig, till komplettering av den svenska läroplanen, av de internationella programmen IPC (International Primary Curriculum) och IMYC (International Middle Years Curriculum) som arbetsverktyg för att förstärka intentionerna i den svenska läroplanen (Lgr 11 samt Lpfö 98). Dessa internationellt utvecklade modeller för lärande är framtagna och baserade på modern forskning om hur barn utvecklas och lär i olika åldrar. I kombination med de svenska läroplanerna ger användandet av IPC och IMYC varje barn och

elev de allra bästa förutsättningarna att utveckla de kunskaper, färdigheter och den förståelse de behöver i vår alltmer föränderliga värld.

Futuraskolans vision är "att vara den bästa språngbrädan för framtida världsmedborgare". Futuraskolan har en stark och tydlig värdegrund som utgår ifrån Progressivitet, Energi och Respekt ("PER"). Futuraskolans verksamhet fokuserar hela tiden på barnens lärande och Futuraskolan ger alla sina brukare ett löfte: "Hos oss ska varje barn och elev synliggöras, utmanas och lyckas".

De föräldrar som söker till Futuraskolans verksamhet har alla gjort ett tydligt och aktivt val i det att de önskar ta del av Futuraskolans internationella profil där det engelska språket är en del av den dagliga verksamheten. Tillsammans med begreppet internationellt mindset utgör inslaget av det engelska språket i den dagliga verksamheten ett verktyg för att nå Futuraskolans vision att vara den bästa språngbrädan för framtida världsmedborgare. För att nå Futuraskolans vision anställer Futuraskolan därför både svenskspråkig och engelskspråkig personal. I Futuraskolans verksamheter finns därmed en blandning av svenskutbildad och legitimerad personal samt utländska lärare med legitimation från sitt hemland. Ett antal av den utländskt utbildade personalen har validerat sin utbildning och fått den godkänd av Högskoleverket och ett antal håller på att validera sin utbildning. Handläggningstiden från Högskoleverket är tyvärr lång.

Eleverna i Futuraskolans grundskolor har goda resultat som ligger tydligt över snittet för riket och Skolinspektionens senaste granskning lämnade fem av Futuraskolans sju enheter utan anmärkning.

Futuraskolans "International Pre-Schools" följer den svenska läroplanen, Lpfö 98 och har samtidigt en tydligt internationell inriktning. Vid sidan av det svenska språket så används engelska som förskolans huvudsakliga språk. Brukarna i Futuraskolans internationella förskolor har ett 50-tal olika nationaliteter och utgörs av såväl internationella familjer som tillfälligt verkar och bor i Sverige, som svenska familjer som önskar ge sina barn en tidig introduktion i det engelska språket och en internationell start.

Den stora mångfalden av nationaliteter i Futuraskolans skolor och förskolor ger fantastiska möjligheter till lärande och ger barnen en tidig förståelse för likheter hos världens olika kulturer. Detta är vad Futuraskolan kallar ett "internationellt mindset".

Förvaltningen skriver i samtliga förslag till beslut att: *"Genomförda uppföljningar i huvudmannens tre förskolor visar 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. Förvaltningen kan därmed konstatera att huvudmannen inte tar det ansvar som krävs för att få bedriva utbildning i förskola genom att sätta sig in i och bedriva sin verksamhet*

efter gällande bestämmelser". Detta finner Futuraskolan djupt felaktigt, vilket också visats förvaltningen genom huvudmannens svar på tidigare förelägganden.

Futuraskolan är som huvudman aktivt deltagande i förskolan som verksamhet. Förskolechefsmöten med huvudmannen hålls en gång per månad, ett årshjul finns för det systematiska kvalitetsarbetet, liksom dokument för utvecklingsplaner inom förskolan samt dokument för kvartalsuppföljningar, vilka genomförs med varje förskolechef enskilt. Likaså erhåller varje förskolechef en månadsrapport över nyckeltal för verksamheten, vilken går igenom med huvudmannen, allt för att skapa goda förutsättningar för verksamheten vid varje förskola. Det systematiska kvalitetsarbetet har under läsåret 2014/2015 varit ett prioriterat område i huvudmannens verksamhetsplan, vilket förvaltningen känner till. Både förskolechefer och förskollärare samt övriga medarbetare har varit delaktiga i detta arbete i olika omfattning. Arbetet under året har resulterat i att dokument och rutiner utvecklats och fördjupats än mer inför kommande läsår.

Futuraskolan vill framhålla det anmärkningsvärda i att förvaltningen i sina förelägganden konsekvent formulerar sig svepande och felaktigt, vilket formuleringen ovan tydligt illustrerar.

Allmänna förutsättningar för meddelande av föreläggande med vite enligt skollagen efter tillsyn

Utbildningsförvaltningen har att genomföra en självständig granskning med syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter, se 26 kap 2 § skollagen. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska rätta fel som upptäcks vid granskningen. Utbildningsförvaltningen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning, se 26 kap 9 § skollagen. 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, se 26 kap 10 § skollagen. Ett föreläggande enligt 26 kap skollagen får förenas med vite. Nu aktuellt vitesföreläggande får överklagas enligt 28 kap 5 § skollagen.

Tillsynsverksamheten skall i likhet med all annan verksamhet av förvaltningsmyndighet uppfylla kraven på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och en enhetlig bedömning av liknande ärenden – allt för att garantera den enskildes rättssäkerhet. Meningen med förvaltningslagens regler om hur ett ärende ska handläggas är att ge ett så korrekt underlag som möjligt för besluten och att besluten på det sättet blir riktiga (prop. 1985/86:80, avsnitt 2.1 s. 11). Rättssäkerheten främjas om tillsynsmyndigheter lämnar snabba, enkla och tydliga besked samt på annat sätt hjälper de enskilda att ta tillvara sin rätt (prop. 1985/86:80, avsnitt 2.2, s. 13).

Förvaltningslagen bygger på att myndigheterna har ett utredningsansvar på sedvanerättslig grund. Det anses sedan länge vara en närmast självklar eller underförstådd grundsats att myndigheterna är skyldiga att se till att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Det innebär i detta fall att Utbildningsförvaltningen ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in (officialprincipen). I utredningsansvaret ligger också ett ansvar för myndigheten att se till att utredningen fortskrider och Utbildningsförvaltningen måste därför vara aktiv med påminnelser för att få in nödvändigt material och kompletteringar.

Utredningsskyldigheten för förvaltningsmyndigheter har inte skrivits in i förvaltningslagen på samma sätt som gjorts för förvaltningsdomstolar i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). Som framgår ovan bygger emellertid förvaltningslagen på att myndigheterna har ett sådant ansvar på sedvanerättslig grund. Serviceskyldigheten är ett uttryck för detta ansvar liksom den skyldighet myndigheter har att beakta möjligheten att själv hämta in behövliga upplysningar och yttranden från andra myndigheter (4 § och 7 § andra meningen förvaltningslagen). Utredningsskyldigheten innebär att det är tillsynsmyndigheten, i detta fall Utbildningsförvaltningen, som måste bedöma om den utredning som ges in är tillräcklig som underlag för beslut och som ska begära komplettering om den inte är det. Den bedömningen kan den enskilde knappast göra på egen hand.

Tillsynsmyndigheten ska se till att utredningen blir så fullständig som krävs för beslut. Det betyder bland annat att tillsynsmyndigheten själv vid behov måste ta initiativ till nödvändiga och kompletterande utredningsåtgärder.

Det är även från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att en huvudman får tillräckligt lång tid på sig att lämna synpunkter. Den enskilde bör normalt få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han har fått del av handlingarna. I detta fall har Futuraskolan inte beretts skäligt rådrum under ärendets handläggning utan har satts under stor tidspress. Förslaget till beslut från Utbildningsförvaltningen kommunicerades med Futuraskolan endast drygt 5 arbetsdagar innan nämndsammanträdet (se nedan). Svarsfristen bör bestämmas så att parterna får skäligt rådrum att avge yttrande. Vilken tid som fordras för att den enskilde ska anses ha erhållit sådant rådrum varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Ärendets art och materialets omfattning är exempel på faktorer som inverkar på hur många dagar parten behöver för att kunna sätta sig in i materialet och formulera sina synpunkter.

Förslag till nu aktuellt beslut kommunicerades med Futuraskolan först 2015-06-03 varvid uppgift lämnades att Utbildningsnämnden skulle ta upp förslaget till beslut vid nämndsammanträde 2015-06-11 – dvs endast drygt 5 arbetsdagar senare.

Att endast ges några dagars respit på att ta del av och yttra sig över förslag till beslut som jämte rapport med hänvisning till uppföljning av tillsynsbeslut omfattade 44 sidor) kan inte anses innebära att Futuraskolan har fått skäligt rådrum. I sammanhanget kan även noteras att Futuraskolan även haft att yttra sig

över motsvarande omfattande material avseende förskolorna på Brunbärsvägen (66 sidor) och Warfvinges väg (36 sidor). Den tid som stått Futuraskolan till buds har inte varit tillräcklig förberedelsetid varför något skäligt rådrum inte erhållits. Ett grundläggande krav på ett rättvist rättegångsförfarande är att parterna har haft möjlighet att ta del av och framföra synpunkter på det material som ligger till grund för beslutsfattandet.

Detta innebär ett krav på att man ser till att parterna får till exempel underlag för beslut i så god tid som möjligt, så att parterna får en god chans att kunna förbereda sig och avge yttranden i sak. Ju mer invecklat ett mål är desto längre tid kan krävas för att parterna ska anses ha fått skäligt rådrum.

Genom att Utbildningsnämnden likväl meddelat Beslutet får sådant handläggningsfel (att jämföra med rättegångsfel i domstol) anses ha förekommit som bör föranleda undanröjande av Beslutet redan på denna grund.

Redan på denna grund vilar Beslutet på felaktiga grunder och skall upphävas.

Utbildningsförvaltningen har att åberopa och bevisa de faktiska omständigheter (d.v.s. vad Futuraskolan skulle kalla rättsfakta) som innebär att en överträdelse föreligger.

Fråga är även vilka beviskrav som gäller för att tillsynsmyndigheten skall ha uppfyllt sin bevisbörda i mål som gäller överträdelser av skollagen. Det normala beviskravet i tvistemål är att rättsfakta skall "styrkas", se Ekelöf, P. O., Rättegång IV sjätte upplagan s. 87. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer torde dock gälla att när en myndighet har bevisbördan avseende ett för den enskilde betungande beslut, såsom i förevarande fall, bör myndighetens utredningsskyldighet vara mer omfattande och bevisstyrkekravet bör närmast vara *full bevisning*, se Edelstam, G., Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 211. Förvaltningslagen innebär en långtgående utredningsskyldighet för myndigheten, se Edelstam, G., Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 131. Klarläggandet av de faktiska förhållandena spelar en central roll vid utredningen av ett förvaltningsärende, se Wennergren, B., Taxeringsförfarande och taxeringsprocess, 1991 s. 41, som i sin tur hänvisar till SOU 1964:27. Med faktiska förhållanden avses just sakförhållanden och händelseförlopp, men även erfarenhetsrön, värderingsnormer m.m., se Wennergren, B., Taxeringsförfarande och Taxeringsprocess, 1991 s. 41, som i sin tur hänvisar till SOU 1964:27. Beträffande de särskilda krav som kan ställas när en förvaltningsmyndighet processar i domstol framförde Petréén år 1977 följande ("Om förvaltningsdomstols utredningsplikt", Förvaltningsrättslig tidskrift 1977 s. 156):

"Av intresse är vidare spørsmålet huruvida 8 § förvaltningsprocesslagen har direkta återverkningar på förvaltningsförfarandet. Detta lagrum ålägger förvaltningsdomstolarna, som skall överpröva förvaltningsmyndighetens beslut, en utredningsplikt. Denna regel har en viss reflexverkan på förvaltningsmyndigheten i mål, där fullföljd till förvaltningsdomstol ter sig som ett sannolikt alternativ. Det ligger då ett visst tryck på förvaltningsmyndigheten att se till att

utredningen av målet göres så fullständig att inte den senare instansen, som styrs av 8 § förvaltningsprocesslagen, behöver komplettera utredningen. Det kan invändas att det bara är en försvinnande liten del av förvaltningens avgöranden som går vidare till förvaltningsdomstol och att myndigheten inte kan veta, när den avgör ett ärende i första instans, om detta senare blir ett mål för förvaltningsdomstol. I vissa fall är det från början klart att ärendet kommer att gå vidare under alla omständigheter. Då blir trycket på förvaltningsmyndigheten att göra utredningen komplett särskilt starkt."

Utbildningsförvaltningen har inte uppfyllt sin utredningsplikt i förevarande ärende utan valt att basera sitt beslutsunderlag på några timmars iakttagelser under arbetstid där de som intervjuats parallellt har haft att sörja för barnens omsorg och lärande.

En av de grundläggande aspekterna på rättssäkerheten brukar sägas vara att de enskilda ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande och att lika fall därför ska bedömas på lika sätt. En annan är att legalitetsprincipen ska iakttagas, vilket bl.a. innebär att det allmännas handlande ska regleras med stöd av klar och tydlig lag. Sedvanerättsligt anses också behovs- och proportionalitetsprinciperna gälla vid all myndighetsutövning. Dessa innebär att åtgärder som vidtas ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med dem.

I 1:1 regeringsformen (RF) uttrycks legalitetsprincipen där allt agerande från myndighetens sida kräver lagstöd. Betungande beslut mot enskild ska alltså alltid ha stöd i lag och höga krav ställs på tolkningen av rättsregeln. Här är det av vikt att objektivitet och restriktivitet beaktas. Vid definitionen av vad rättssäkerhet innebär ska aspekter som rättsligt relevanta likheter i fallen saklighet och opartiskhet beaktas. Över lag torde det innebära att en myndighet eller domstol inte får grunda beslut på ovidkommande fakta och inte heller ange skäl för avgörandet vilka inte hör till saken. Det, tillsammans med den grundläggande proportionalitetsprincipen, är grunder för att uppfylla rättssäkerheten och är betydande även i relation till maktutövningens legalitet.

Futuraskolan gör således gällande att Beslutet brister med avseende på legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen vilket även närmare utvecklas nedan.

Brister i Beslutet riktat mot Futuraskolan och handläggningen som föregått Beslutet

Vitesföreläggandet mot Futuraskolan strider mot gällande rätt enligt Futuraskolans uppfattning och är felaktigt såväl formellt som materiellt. Nedan följer Futuraskolans sammanställning som följer vitesföreläggandets struktur.

Föreläggande punkten 1.1 a krav på att utbildningen/undervisningen utgår från läroplanen

Enligt Utbildningsnämndens föreläggande punkt 1.1 a föreläggs Futuraskolan vid äventyr av vite följande:

"1.1 a. Huvudmannen ska se till att utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen för förskolans samtliga målområden."

Påstådd brist är baserad på felaktiga antaganden och vilar därför på materiellt felaktiga grunder.

Utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen för förskolans samtliga målområden

Alla förskolor i Futuraskolan har en utbildning och undervisning som utgår från den svenska läroplanen Lpfö98. Läroplanen är en ständigt närvarande del av Futuraskolans verksamhet och ett styrdokument man relaterar till i samtliga steg i sitt löpande kvalitets- och utvecklingsarbete. Futuraskolan International Pre-school Brahegatan följer den svenska nationella läroplanen (Lpfö 98) och strävar mot att uppfylla dess mål. I vårt systematiska kvalitetsarbete finns identifierade fokusmål från Lpfö. En månadsvis reflektion/utvärdering utförs av medarbetarna för att säkerställa att läroprocessen är synlig och att vårt arbete är förenligt med fokusmålen ifrån läroplanen. I dokumentet för månadsvis reflektion/utvärdering finns tydliga riktlinjer för personalen hur dokumentet skall fyllas i.

Läroplanen genomsyrar tydligt förskolans verksamhet och inom Futuraskolan läggs både tid och kraft på att ständigt lyfta läroplanen och dess innehåll till diskussion och reflektion. Från huvudmannahåll organiseras regelbundna workshops där förskollärare och annan personal från samtliga förskolor samlas för att själva delge samt ta del av pedagogiska föreläsningar och diskussioner. Exempel på ämnen för under året genomförda träffar är: Lär miljön, pedagogisk dokumentation med hjälp av IKT (blogg) samt systematiskt kvalitetsarbete. På förskolorna drivs motsvarande arbete av respektive förskolechef och förskolecheferna anordnar även gemensamma utbildningsdagar för all personal på förskolorna.

Förskolechefen, förskollärarna samt övriga medarbetare möts varannan vecka och går då tillsammans igenom och utvärderar det systematiska kvalitetsarbetet för att säkerställa att vi följer riktlinjerna för att säkra kvaliteten. I detta arbete ingår självfallet att säkerställa att utbildningen och undervisningen utgår från den svenska läroplanen Lpfö98. Förskollärarnas roll är att tillsammans med förskolechefen leda det övergripande systematiska kvalitetsarbetet på förskolan. Övriga medarbetare görs sedan delaktiga i arbetet genom den veckovisa planeringen/utvärderingen samt månatliga planeringen/utvärderingen. Mötet är strukturerat på ett sätt som fokuserar på pedagogiken i förskolan, i synnerhet målen i den svenska nationella läroplanen. Förskollärarna har ansvar för och

uppdraget att fokusera på målen från Lpfö98 under sina veckovisa planeringsmöten tillsammans med sina respektive arbetslag. Ett generellt personalmöte (APT) med förskolechefen hålls en gång i månaden för att bland annat fokusera på det systematiska kvalitetsarbetet och målen i aktuella arbetsplaner tillsammans med medarbetarna.

Varje år görs en sammanfattande kvalitetsanalys. De månadsvisa reflektionerna/utvärderingarna av det systematiska kvalitetsarbetet, sammanställdes och analyserades i början av juni 2015 av medarbetarna. Vi har skriftliga riktlinjer för hur denna årliga analys skall utföras, som personalen kan följa. Förskolechefen och förskollärarna har samlat in sammanställningarna och analyserna och har utifrån dessa identifierat fokusområdena för nästa skolor. Fokusområdena, som är kopplade till läroplanen, utgör grunden för skapandet av den lokala arbetsplanen och arbetslagsplanerna som kommer att vara klara i september 2015.

Futuraskolan erbjuder intern kompetensutveckling i form av nätverksarbete, workshops och bjuder in till föreläsningar kopplat till utvecklingsområden för förskolan samt kompetenshöjning för enskilda medarbetare. Under våren 2015 har en arbetsgrupp formerats för att utöka det pedagogiska utbytet mellan Futuraskolans förskolor i Stockholms Stad. Detta ser vi som nästa steg i vår process att kvalitetssäkra vår verksamhet vidare och tilläggas kan att i detta utbyte kommer man att på ett strukturerat sätt fokusera på pedagogiken i förskolan och alldeles i synnerhet målen i den svenska nationella läroplanen. Aktuell skolforskning visar också att det kollegiala lärandet är en framgångsfaktor i utvecklingen av det pedagogiska arbetet inom skola och förskola. Förskolecheferna ingår i denna arbetsgrupp.

Huvudmannen ser sålunda redan till att utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen för förskolans samtliga målområden. Redovisningen i Utbildningsförvaltningens underlag är ensidig och innehåller svepande uppgifter samt flera felaktigheter. På sidan 4 i nämndens kommunicerade beslutsunderlag, står att läsa följande: *"Huvudmannen har, trots lång tid att åtgärda konstaterade brister, inte vidtagit åtgärder för att avhjälpa dessa"*. Detta är ett felaktigt och generaliserande uttalande, då huvudmannen vidtagit flertalet åtgärder som också redovisats till förvaltningen i huvudmannens tidigare yttranden.

Som tidigare anförts, vilket även torde vara ostridigt, så måste ett vitesföreläggande utformas på ett sådant sätt att adressaten utan svårigheter eller risk för missförstånd kan få klart för sig vad han eller hon ska göra. Beslutet i nu aktuella delar är så oklart och otydligt att Futuraskolan saknar varje möjlighet att avgöra vilka krav på åtgärder som ställs på Futuraskolan i Beslutet och i förlängningen således när föreläggandet uppfyllts. Att föreläggandet är tydligt får betydelse för den enskildes rättssäkerhet men också för effektiviteten i tillsynsarbetet. Ett vitesföreläggande skall därför inte innehålla bara allmänt hållna formuleringar, hänvisningar till allmänna råd e.d. Undantagsvis kan ett

föreläggande som utformats på det sättet ändå godtas, om föreläggandets närmare innebörd - exempelvis mot bakgrund av tidigare kontakter i ärendet - ändå kan anses klar för den enskilde. När ett föreläggande förenas med vite har dock tillsynsmyndigheten särskild anledning att ingående överväga och i föreläggandet noggrant precisera vilka åtgärder adressaten ska vidta (jfr MÖD 2004:28, RÅ 1990 ref. 39 och RÅ 1994 ref. 29 I och II). Detta har inte skett i Beslutet över huvud taget.

Beslutet uppfyller inte dessa rättssäkerhetskrav. Beslutet brister i all precision till förfång för Futuraskolan som inte över huvud taget har möjlighet att överblicka eller ta ställning till om verksamheten uppfyller Utbildningsnämndens krav utan har, intill dess att Beslutet iniberats och sedermera upphävts, att enbart invänta Utbildningsnämndens bedömning av de mjuka parametrar som föreläggandet innehåller är uppfyllda eller inte. Rättssäkerheten och förutsebarheten blir obefintlig med detta förhållningssätt från Utbildningsnämndens sida och detta agerande står inte heller i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. Utbildningsnämnden föreskriver, vid äventyr av kraftigt tilltagna viten, normer utan att alls tala om vilka åtgärder som krävs för att denna ska uppnås vilket per definition medför att föreläggandet är otydligt. Föreläggandet i punkten 1.1 a är så allmänt hållet att de inte kan anses ge något som helst besked om vilka åtgärder som måste vidtas. Huvudmannen ska se till att utbildningen och undervisningen utgår från läroplanen för förskolans samtliga målområden enligt föreläggandet. Utbildningsnämndens föreläggande är ytterst generellt. Genom att endast hänvisa till ett portalstadgande har Utbildningsnämnden inte över huvud taget gett någon som helst information om vad som måste göras från Futuraskolans sida för att undgå utdömande av vite. Föreläggandet är inte knutet till någon bestämd prestation. Vilka åtgärder skall Futuraskolan vidta här för att undgå utdömande av vite?

Med hänsyn till vitesföreläggandets mycket vaga formuleringar samt vitets straffliknande karaktär är det omöjligt för Futuraskolan att veta om Futuraskolan har att vidta ytterligare åtgärder utöver de åtgärder som vidtagits efter tillsynsbesöken för att uppfylla vitesföreläggandet (samt icke minst för förvaltningsrätten att i framtiden kunna ta ställning till om föreläggandet har överträtts).

Utbildningsnämnden har inte heller tagit hänsyn till den långa tid som förflutit mellan Utbildningsförvaltningens granskning i februari 2015 och Utbildningsnämndens beslut den 11 juni 2015, dvs nästan 4 månader efter det att granskningen ägde rum eller till att Futuraskolan ansåg sig uppfylla villkoren. På grund av dels den tid som förflutit mellan Utbildningsförvaltningens granskning och Utbildningsnämndens beslut har det saknats fog för Utbildningsnämnden att använda vitesföreläggande som påtryckningsmedel för att inskräpa vikten av att uppfylla skollagens bestämmelser, utan dessutom har denna åtgärd saknat lagliga förutsättningar. Om huvudmannen uppfyller sina skyldigheter vid tiden för

Utbildningsnämndens beslut är ett vitesföreläggande obehövt och föreläggandet fyller därmed inget ändamål. Vitessanktionen bör även användas med försiktighet inom skolområdet. Enligt proportionalitetsprincipen, som alltid ska genomsyra myndigheters användande av tvångsingripanden, får ett ingripande inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning.

Här är fråga om ett vitesföreläggande som är baserat på en granskning som skedde nästan 4 månader före vitesbeslutets meddelande. Det är självklart att åtgärder löpande vidtas i en verksamhet, skolverksamhet utgör inget undantag. Så har skett i Futuraskolans fall och den bild som granskningen givit till handen har inte heller varit korrekt. Futuraskolan upprepar att om huvudmannen uppfyller sina skyldigheter vid tiden för Utbildningsnämndens beslut är ett vitesföreläggande obehövt och föreläggandet fyller därmed inget ändamål. Detta följer direkt av lag.

I sammanhanget framhålls även att det saknas preciserade förarbetsuttalanden och tillgänglig praxis avseende de punkter som vitesföreläggandet omfattar. Redan detta förhållande talar med styrka för att vitesföreläggande inte skall utfärdas. Att Utbildningsnämnden – säkerligen mot bakgrund av denna osäkerhet - i ett vitesföreläggande hänvisat enbart till portalstadgande är ytterst otillfredsställande för Futuraskolan genom att det är oklart vilka positiva eller negativa åtgärder som måste vidtas för att undvika ett eventuellt utdömande av vitet. Ett vitesföreläggande måste för att uppfylla sitt syfte vara så preciserat och tydligt att adressaten har en möjlighet att efterkomma föreläggandet och därvid undgå att vitet döms ut. I avsaknad av tydliga riktlinjer i förarbetena och praxisuttalanden och med hänvisning till rättssäkerhetsskäl måste föreläggandet i sig utformas så att adressaten får klart för sig inte bara vad det påtalade felet består i utan även vilka åtgärder som krävs för att efterkomma föreläggandet.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna (se 26 kap. 10 § andra stycket skollagen). Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att huvudmannen så noga som möjligt får veta vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt (prop. 2009/10:165 s. 898). När ett föreläggande förenas med vite är det ännu viktigare att det av föreläggandet tydligt framgår vad som förväntas av huvudmannen för att uppfylla föreläggandet och undvika vitessanktion. Högsta förvaltningsdomstolen har etablerat en praxis som ställer höga krav på vitesföreläggandens innehåll och utformning.

Domstolen har bland annat uttalat att ett föreläggande måste vara så preciserat att det inte kan uppstå någon tvekan om vilka åtgärder som ska vidtas (RÅ 1993 ref. 41). Som exempel på förelägganden som inte har ansetts vara tillräckligt preciserade kan nämnas ett föreläggande där en fastighetsägare förelagts att inom viss tid "ha ordningsställt" vissa tomter (RÅ 1990 ref. 39) och ett beslut enligt vilket adressaten skulle vidta "erforderliga åtgärder" (JO 1998/99 s. 407). Om ett

vitesföreläggande inte är tillräckligt preciserat skall en domstol underkänna föreläggandet vid ett överklagande (eller vid en ansökan om utdömmande av vitet).

I förevarande fall är föreläggandet mycket allmänt hållet och innebär enligt sin ordalydelse ett relativt generellt åliggande för huvudmannen att efterleva skollagen. Härigenom tillgodoser föreläggandet inte de krav på förutsebarhet som måste ställas på detta. Det ger inte heller någon direkt vägledning ifråga av vad som krävs för att efterkomma föreläggandet. Vitesföreläggandet är alltför omfattande/brett till sin natur och oprecist för att kunna godtas.

Härutöver tillkommer att Utbildningsnämnden inte heller har lämnat konkreta anvisningar till Futuraskolan vilka åtgärder som förvaltningen förväntar sig att Futuraskolan skall vidta för att efterkomma föreläggandet i nu aktuella delar. Futuraskolan ställer sig frågande till vilka åtgärder som Utbildningsnämnden förväntar sig att Futuraskolan skall vidta för att uppfylla föreläggandet i denna del.

Då Utbildningsnämndens vitesföreläggande inte uppfyller dessa krav på tydlighet och precision har Utbildningsnämnden saknat grund för att meddela Futuraskolan föreläggande på sätt som skett.

Futuraskolan anser därför att förvaltningsrätten, utan att pröva ärendet i sak, skall upphäva föreläggandet vid äventyr av vite.

Föreläggande punkt 1.2 a – undervisning skall bedrivas av legitimerade förskollärare

Enligt Utbildningsnämndens föreläggande punkt 1.2 a föreläggs Futuraskolan vid äventyr av vite följande:

”1.2 a. Huvudmannen ska se till att undervisningen på samtliga avdelningar bedrivs under ledning av legitimerade förskollärare.”

Inledningsvis framhålls att Futuraskolan International Pre-school Brahegatans mål är att ha legitimerade förskollärare som ansvarar för de målstyrda processerna. Detta mål har Futuraskolan uppnått. Det övergripande ansvaret för undervisningen innehas av legitimerade förskollärare. Personalstyrkan uppgår till 11 anställda inklusive förskolechef. Av dessa anställda är två stycken legitimerade förskollärare, en anställd har en validerad utländsk (grekisk) förskollärarexamen och hon studerar även på SFI för att erhålla svensk legitimation och kommer att kunna ansöka om legitimation efter höstterminen 2015. Härutöver innehar två anställda utländsk lärarexamen (eller motsvarande pedagogisk högskoleutbildning) och en av de anställda utbildar sig till förskollärare. Vidare har en anställd utländsk högskoleexamen i bl.a. beteendevetenskap.

Sammantaget har således de anställda vid förskolan hög akademisk utbildning inom pedagogik. Dessa anställda ges pedagogisk utvecklingstid, både individuell och kollegialt tillsammans med förskolechefen – allt för att bibehålla och stärka det

pedagogiska perspektivet på allt arbete som görs tillsammans med barnen. Det handlar om planerade pedagogiska aktiviteter och situationer men också om det förhållningssätt i all verksamhet med barngruppen som förskollärarna ansvarar för. Under den pedagogiska utvecklingstiden diskuteras det pedagogiska innehållet syftande till att det målinriktade arbetet skall främja varje barns utveckling och lärande. Genom bl.a. denna kollegiala samverkan sker kompetensutveckling och samverkan mellan förskolans verksamheter. Inom Futuraskolan ser vi det som en viktig framgångsfaktor att förskollärarna tillsammans analyserar och utvärderar sin undervisning, diskuterar olika undervisningssituationer och didaktiska frågor, lyfter upp problem och svårigheter och på andra sätt kritiskt granskar sitt eget och varandras arbete i undervisningen. Detta skapar goda förutsättningar för en utvecklad och förbättrad undervisning och för en utveckling av professionen. Genom att träffa de andra lärarna för att tolka, diskutera och reflektera över förskoleuppdraget skapas förutsättningar för lärande och utveckling för barnen och verksamheten. Detta arbetssätt gör att arbetet med att följa upp, utvärdera och utveckla undervisningen och förskolans kvalitet alltid sker under ledning av legitimerade förskollärare där man samtidigt berikar undervisningen med den gedigna kunskapen och utländska influenserna som de förskollärare med utländska utbildningar bidrar med – allt under förskolechefens pedagogiska ledning och stöd. Förskolechefen har bedömt att förskollärarna är lämpliga att bedriva undervisning utifrån bl.a. nedan kompetensprofil:

Mötet med barnet

I mötet med barnet ska förskolläraren visa sin förmåga att

1. bedöma och dokumentera det enskilda barnets behov och utforma utbildningen så att barnet får det stöd, den hjälp och de utmaningar barnet behöver,
2. utforma undervisningen i enlighet med de nationella målen i läroplanen och anpassa utbildningen till såväl det enskilda barnet som till barngruppen, sammanhanget och situationen,
3. ta ansvar för att stimulera och utmana barnets utveckling och lärande genom att erbjuda en pedagogisk miljö där lärandet sker i vardagliga, lekfulla och för barnet funktionella sammanhang,
4. ha ett medvetet och engagerat förhållningssätt till barnets möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen för språk, matematik, naturvetenskap och teknik, och
5. ta ansvar för att följa upp och kommunicera barnets lärande och utveckling med föräldrarna.

Ledarskap

I sitt ledarskap ska förskolläraren visa sin förmåga att

1. leda och organisera arbetet så att en trygg lärandemiljö skapas som grundar sig på ömsesidig respekt och samarbete,
2. se fördelar med barns olikheter och genom detta stimulera barnens sociala gemenskap och ansvarskänsla,
3. ha en god relation till barnen som karakteriseras av ömsesidig respekt, förtroendefullt förhållningssätt samt positiva förväntningar.
4. skydda varje barn mot skada, kränkningar och trakasserier, och
5. låta barnen utveckla sina förmågor oberoende av könstillhörighet,

Samverkan

I sin samverkan ska förskolläraren visa sin förmåga att

1. vara saklig och objektiv i yrkesutövningen och därmed kunna uppfattas som rättvis av barnen,
2. ha ett nära samarbete med kollegor och föräldrar,
3. delta i förskolans kontakter med samhället i övrigt,
4. delta i skolutvecklingen av den förskoleenhet där förskolläraren är anställd,
5. respektera såväl kollegors som andra yrkesgruppers kompetens, skyldigheter och ansvar i den dagliga verksamheten, och
6. förstå och följa den människo- och kunskapssyn som förskollärares yrkesetik vilar på samt diskutera och bearbeta yrkesetiska ställningstaganden.

Ansvar för lärande och yrkesutveckling

Förskolläraren kan ta ansvar för sitt eget lärande och sin egen yrkesutveckling, genom att

1. på ett systematiskt sätt reflektera över sitt praktiska arbete enskilt och tillsammans med andra,
2. bedöma vilken effekt olika insatser har och anpassa arbetet därefter,
3. tillägna sig aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete, och
4. bedöma sitt eget behov av kompetensutveckling.

Genom bl.a. denna förskolechefens bedömning av kompetensprofilen tillsammans med den praktiska organisationen som beskrivits ovan säkerställs att undervisningen bedrivs under ledning av kompetenta förskollärare och att undervisningen alltid sker med pedagogisk samverkan ledd av legitimerad

förskollärare. Under denna pedagogiska samverkan tolkas och bestäms hur läroplanen skall omsättas i undervisningen.

Tilläggs kan att Futuraskolan aktivt och kontinuerligt söker legitimerade förskollärare till Futuraskolan International Pre-school Brahegatan. En bonus om 25000 kr ges till den personal som rekommenderar en legitimerad förskollärare som tillsvidareanställs. På Futuraskolan Brahegatan genomförs kontinuerligt lokal kartläggning för att identifiera personalgruppens utbildning och man uppmuntrar personalen att vidareutbilda sig. På huvudmannanivå genomförs även en central kartläggning, analys och utvärdering av personalens utbildningsnivå med efterföljande central samordning av kompetensutvecklingsinsatser.

Futuraskolan tar fullt ansvar för att säkra kompetensförsörjningen.

I anledning av vitesföreläggandet finns anledning att betona att vite inte får sättas ut om man kan anta att adressaten vare sig har faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Detta följer uttryckligen av 2 § 3 st lagen (1985:206) om vite. Tillsynsmyndigheten har inte här försäkrat sig om att adressaten (läs Futuraskolan) kan göra det som begärs i vitesföreläggandet.

Bristen på högskoleutbildade förskollärare är nämligen hög och förväntas fortsätta öka. Det visar en analys från Universitetskanslerämbetet, UKÄ¹. Förskollärarna är få och i flera kommuner finns det inte ens en förskollärare per barngrupp. Detta visar Skolverkets färsk statistik. Skolverket presenterar från och med i år (2015) en detaljerad statistik över förskolepersonalens utbildning. 24 procent av personalen har varken pedagogisk högskoleutbildning eller gymnasial utbildning för att arbeta med barn. I kommunala förskolor var den andelen 21 procent och i fristående förskolor 37 procent (se artikel i Lärarnas tidning, nätupplaga av 2015-04-23²).

I Stockholm har andelen förskollärare med utbildning sjunkit med 8 %-enheter från 2013 till 2014 (från 37% till 29%) visar Skolverkets statistik.³ Enligt SCB kommer bristen att förvärras och uppgå till 14 500 förskollärare år 2020, om inget görs.

Vitesföreläggandet bortser helt från denna verklighet som gäller för Futuraskolan i likhet med alla andra huvudmän inom förskoleverksamheten och detta alldeles oavsett om fråga är om kommunal eller fristående förskola. Detta förhållande kan inte läggas på den enskilde huvudmannen att avhjälpa och ett vitesföreläggande

¹ Se länk:

<http://www.uka.se/download/18.178a513a14acd890c7c68fd1/1427712445740/rapport-2015-5-hogskolorna-och-arbetsmarknaden.pdf>

² Se länk:

<http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2015/04/23/manga-utbildade-forskolan>

³ Se länk:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/10gws6UabVVUXmQeu9kxCpJ2ZQ53wb2VccyORo1AkLc/edit?pli=1#gid=1419547918>

är självfallet inte svaret. Man kan inte åläggas att göra det omöjliga. Staten bär det övergripande ansvaret för den uppkomna bristen på utbildade förskollärare. Här handlar det för statens del om att attrahera sökande till lärarutbildningarna, locka tillbaka personer som lämnat läraryrket och skapa förutsättningar för att invandrade lärare ska kunna utöva sitt yrke. Just det sistnämnda är något som drabbar Futuraskolan särskilt hårt då man även anställer personer med just utländsk lärarexamen. En kartläggning som Skolinspektionen har gjort visar att hela 70 procent av skolledningarna har svårt att rekrytera lärare och förskollärare med rätt behörighet (se artikel i Lärarnas tidning, nätupplaga av 2015-06-12).⁴

Särskilt i Stockholmsregionen är förskolläraryrket synnerligen påtagligt, både på grund av stor inflyttning och höga födelsetal. De senaste åren har antalet barn i Stockholms stad ökat med 2 000 per år. För att möta det behovet skulle 400 nya behöva anställas i förskolorna per år, varav hälften ska vara förskollärare enligt politikernas ambitioner. Men det går inte att få tag på så många, eftersom antalet utbildade förskollärare inte möter behoven. Det gör att andelen förskollärare i Stockholms stad inte överstiger 30 procent.

Det finns idag inte ett balanserat läge mellan tillgång och efterfrågan på utbildade förskollärare. I ljuset av ovanstående beskrivning av bristen på utbildade förskollärare är det uppenbart att tillsynsmyndigheten inte försäkrat sig om att adressaten (läs Futuraskolan) kan göra det som begärs i vitesföreläggandet. Redan på denna grund skall vitesföreläggandet i denna del upphävas.

Särskilt angående det uttryckliga kravet i vitesföreläggandet på att undervisningen på samtliga avdelningar skall bedrivas under ledning av legitimerade förskollärare

Utbildningsnämnden har i vitesföreläggandet krävt att Futuraskolan skall se till att undervisningen på samtliga avdelningar skall bedrivas under ledning av legitimerade förskollärare. Kravet på legitimerade lärare i Beslutet är absolut och digitalt för Futuraskolan att uppfylla och detta trots att skollagen uttryckligen innehåller undantag från dessa krav se 2 kap 13-14 och 17-18 §§. Redan på denna grund är det uppenbart att vitesföreläggandet inte är lagligen grundat varför vitesföreläggandet i denna del skall upphävas.

Särskilt angående tillämpningen av 2 kap 17 § skollagen

Utbildningsförvaltningen och Futuraskolan har olika uppfattning om tillämpningsområdet för 2 kap. 17 § skollagen där Utbildningsförvaltningen är av uppfattningen att denna bestämmelse inte äger tillämpning inom förskolan (se Utbildningsförvaltningens förslag till beslut avseende Brahegatan, sid 5) medan Futuraskolan gör gällande att så är fallet.

⁴ Se länk:

<http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2015/06/12/7-10-skolledare-har-svart-rekrytera>

Det aktuella stadgandet lyder enligt följande:

”Lärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva

1. annan undervisning på ett främmande språk än språkundervisning om de har

a. en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och

b. kompetens att undervisa på det främmande språket,

2. undervisning i fritidshem om de har en svensk eller utländsk högskoleutbildning som är avsedd för arbete som fritidspedagog eller motsvarande, och

3. undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med särskild pedagogisk inriktning.

Förskollärare som inte uppfyller kraven i 13 § får trots det bedriva undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka språk som avses i första stycket 1 och vilka särskilda pedagogiska inriktningar som avses i första stycket 3 och andra stycket. Lag (2014:458).”

Enligt Utbildningsförvaltningens bedömning är 2 kap 17 § 1 st 1 p. skollagen enbart tillämplig inom grundskolan och omfattar enbart undervisning i grundskolan varvid hänvisning görs till förarbeten till skollagen (prop 2009/10:165 s 266 och 651).

Med främmande språk avses engelska, se 1 kap. 3 § förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (den sk behörighetsförordningen).

Futuraskolan gör gällande att man skall anses anordna annan undervisning än språkundervisning på ett främmande språk (läs engelska) och att man därför äger laglig rätt med stöd av 2 kap 17 § skollagen använda lärare som inte har legitimation för denna undervisning. Det betonas att de aktuella personerna har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen och, självfallet, kompetens att undervisa på det främmande språket.

I 9 kap. 14 § skolförordningen anges att huvuddelen av undervisningen får anordnas på engelska för elever som vistas i Sverige under en begränsad tid och har tillräckliga kunskaper i engelska för att kunna delta i undervisningen. Huvudman som anordnar undervisning enligt 14 § ska enligt 17 § anmäla detta till Statens skolinspektion. Frågan i målet är då om Futuraskolan är en sådan skola som avses i 2 kap. 17 § skollagen. Utbildningsnämnden menar att Futuraskolan inte är en sådan skola som medför att 2 kap. 17 § skollagen är tillämplig. Futuraskolan anser dock att man är en förskola med internationell inriktning enligt 9 kap. 14 - 17 §§ skolförordningen eller grunderna härför. Huvuddelen av

undervisningen sker på engelska för barn som vistas i Sverige under en begränsad tid och som har tillräckliga kunskaper i engelska för att kunna delta i undervisningen. Verksamheten är även anmäld till Skolinspektionen. Då merparten av undervisningen sker på engelska måste Futuraskolan anses bedriva sådan undervisning där 2 kap. 17 § skollagen är tillämplig.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § skollagen syftar till att få in fler utländska lärare med utländsk utbildning och erfarenhet i skolor med internationell inriktning såsom Futuraskolan. Att under dessa förhållanden göra en så restriktiv tolkning av lagrummet så att denna skulle exkludera förskolor måste anses stå i strid med lagstiftarens intentioner. Vidare strider det mot EU-rättens överordnade principer om ömsesidigt erkännande och icke-diskriminering att inte tillerkänna de aktuella anställdas internationella lärarutbildningar status motsvarande en svensk lärarutbildning när det är fråga om undervisning vid en förskola med internationell inriktning.

Mot ovanstående bakgrund gör Futuraskolan gällande att vitesföreläggandet även på denna grund är felaktigt då detta undantag inte beaktats av Utbildningsnämnden.

Futuraskolan gör även gällande att vitesföreläggandet är mer långtgående än vad som är nödvändigt och att föreläggandet därför strider mot proportionalitetskravet, regeringsformen och Europakonventionen.

Beslutet är uppenbart oproportionerligt i förhållande till det avsedda syftet och de olägenheter som Beslutet medför

Avseende de sanktioner som står tillsynsmyndigheten till buds uttalas i prop. 2009/10:165 att:

"Regeringen har övervägt möjligheterna att införa flera olika sanktionssteg och har stannat vid att föreslå en trappliknande konstruktion, där utgångspunkten ska vara att mildare åtgärder provas i första hand. men där mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser. Mindre allvarliga överträdelser kan leda till en anmärkning, och därefter blir sanktionerna allt kraftigare. De fyra första stegen är lika för offentliga och enskilda huvudmän. Vid det femte steget skiljer sig sanktionerna åt för olika huvudmän beroende på skillnader i regelverken. Det femte steget innebär statliga tvångsingripanden mot kommunala huvudmän, respektive återkallelse av godkännandet som huvudman för en fristående förskola eller skola. Proportionalitetsprincipen ska naturligtvis tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning." (a. prop. s. 546).

Proportionalitetsprincipen har fått uttryckligt erkännande i såväl svensk praxis (se t.ex. RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 44, RÅ 1996 ref. 56 och RÅ 1999 ref. 76) som i lagstiftningen.

I RÅ1999 ref. 76, det så kallade Barsebäcksmålet, fastslog Regeringsrätten följande:

"Den av sökandena åberopade proportionalitetsprincipen innefattar flera olika krav som rättsordningen ställer på balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen. När det gäller att pröva villkoren för och resultatet av ingrepp från det allmännas sida mot enskilda intressen är det vanligt att anlägga tre olika aspekter.

Ändamålsenlighet (lämplighet)

Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?

Nödvändighet

Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ?

Proportionalitet i strikt mening

Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?"

Beslutet är inte nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet

Beslutet är inte nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet. Syftet med Beslutet är att tillse att verksamheten i de granskade delarna bedrivs i enlighet med skollagen. Utbildningsnämnden har beslutat om föreläggande vid äventyr av vite utan att överväga om en mindre ingripande åtgärd skulle kunna få önskad effekt.

Föreläggande att Futuraskolan ska vidta vissa åtgärder utan att förena detta med vite skulle i sig vara tillräckligt för att säkerställa att verksamheten uppfyller kraven enligt skollagen. I ljuset av de åtgärder som redan hade vidtagits vid tidpunkten för Beslutet är emellertid det inte nödvändigt med något föreläggande över huvud taget.

Beslutet är inte proportionerligt i strikt mening

Beslutet är vidare enligt Futuraskolan inte heller proportionerligt i strikt mening, då ingreppet, föreläggande med vite, inte står i proportion till den skada som ingreppet förorsakar Futuraskolan och är även kontraproduktivt i förhållande till vissa av de åtgärder som Utbildningsförvaltningen kräver ska vara uppfyllda. I denna bedömning ska följande omständigheter beaktas.

Beslutet innebär svåra och irreparabla ekonomiska konsekvenser för Futuraskolan

Goodwillförlust som direkt övergår i badwill, oro bland personal då företaget hängs ut i media och internet, föräldrar som funderar och i vissa fall tar sina barn och elever ur skolorna och förskolorna, stoppar nyetablering av nya verksamheter som redan är klara och kontrakterade med stora investeringar och dyra hyresavtal som löper till ingen nytta med stora förluster av inte bara kapital som är avsett för barnen utan även barnomsorgs-/utbildningsplatser.

Futuraskolan har en lång kö till sin förskola på Brahegatan och det är skriande brist på förskoleplatser inom Stockholms Stad. Samtidigt är intresset för förskola med internationell inriktning stort. Futuraskolan hade som avsikt att utöka sin verksamhet vid Futuraskolan International Pre-School Brahegatan, då ledig lokal fanns tillgänglig hos hyresvärden och sände därav en ansökan till ansvarig förvaltning inom Stockholms Stad. På grund av pågående process med anledning av att Stockholm Stad förelagt Futuraskolan vägrade ansvarig förvaltning behandla ansökan och Futuraskolan förlorade lokalen samt en möjlighet att erbjuda fler barn plats i förskolan.

Det är sålunda fråga om ett för Futuraskolan mycket ingripande beslut med vittgående ekonomiska konsekvenser där detta föreläggande åberopas mot Futuraskolan. Även om Beslutet sedermera upphävs, kan det antas att Futuraskolan inte kommer att kunna få full kompensation för den förlust Futuraskolan åsamkats genom Beslutet.

Sammanfattning

Futuraskolan gör gällande att Utbildningsförvaltningens handläggning har varit så bristfällig att Utbildningsnämndens beslut skall upphävas. Vidare strider beslutet mot gällande rätt enligt Futuraskolans uppfattning. Vidare är beslutet inte förenligt med regeringsformen och förvaltningsrättsliga grundsatser då allas likhet inför lagen inte beaktats och inte heller har saklighet och opartiskhet iakttagits. Utbildningsnämnden har inte givit Futuraskolan skäligt rådrum att bemöta Utbildningsförvaltningens påståenden (endast drygt 5 arbetsdagar från mottagande av förslag till beslut från Utbildningsförvaltningen till Utbildningsnämndens beslut) och Utbildningsförvaltningen har inte redovisat Futuraskolans ståndpunkter och de åtgärder som vidtagits av Futuraskolan i anledning av Utbildningsförvaltningens tillsyn. Utbildningsförvaltningen har inte heller lämnat konkreta anvisningar till Futuraskolan vilka åtgärder som förvaltningen förväntar sig att Futuraskolan skall vidta för att efterkomma föreläggandet vilket är i strid med Utbildningsförvaltningens åtagande enligt lag att i samband med tillsyn lämna råd och vägledning. Vitesföreläggande måste vara formulerat så tydligt att mottagaren inte kan missförstå vad som krävs av honom

och föreläggandet är även mer långtgående än såväl skollagens bestämmelser som vad som är nödvändigt och föreläggandet strider därför mot proportionalitetskravet, regeringsformen och Europakonventionen. Dessa brister har enskilt och sammantaget påverkat Beslutets innehåll. Skollagen ger utrymme för olika tolkningar och även frihet för huvudmannen att utforma sin verksamhet och bl.a. mot den bakgrunden är den generella utformning som Utbildningsnämndens föreläggande givits otillfredsställande och skapar rättsosäkerhet. Detta är inte förenligt med regeringsformen och beslutet måste därför upphävas.

Som framgått ovan ska en proportionalitetsbedömning och intresseavvägning göras varvid Futuraskolans intresse av att Beslutet upphävs och de olägenheter Beslutet innebär för Futuraskolan ska vägas mot intresset av att Beslutet upprätthålls.

Vid denna proportionalitetsbedömning är det uppenbart, med hänsyn till de förhållanden som redovisats ovan, att Beslutet är oproportionerligt och därför ska upphävas.

Futuraskolan hemställer om tillfälle att ytterligare utveckla grunderna för sitt överklagande innan förvaltningsrätten slutligt avgör målet.

5. ÖVRIGT

Futuraskolan hemställer om tillfälle att ytterligare utveckla grunderna för överklagandet innan förvaltningsrätten slutligt avgör målet. Vidare hemställer Futuraskolan att handläggningen av detta mål kumuleras med handläggningen av Futuraskolans överklagande av Utbildningsnämndens beslut den 11 juni 2015 avseende förskolorna på Warfvinges väg och Brunbärsvägen.

6. INHIBITION

Av 29 § FL följer att en myndighet som ska pröva ett överklagande får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Av 28 § FPL följer att domstol som ska pröva ett överklagande kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

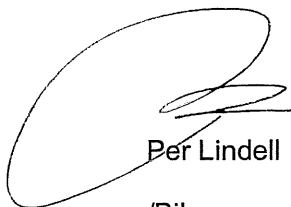
I RÅ 1990 ref.82 uttalade Regeringsrätten följande [Futuraskolans understrykningar]:

"För ställningstagande tillfrågan om inhibition i ett visst fall är det ofrånkomligt att också göra en viss bedömning av själva sakfrågan i målet. Vilken grad av sannolikhet för att besvären skall bifallas som härvid bör krävas kan inte direkt utläsas av bestämmelserna om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen. I allmänhet bör krävas en tämligen hög grad av sannolikhet. Kraven för inhibition kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå vid bifall till besvären eller om det eljest

är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen.

I förevarande fall innebär beslutet att verksamheten felaktigt ifrågasatts då de åtgärder som rimligen kan krävas för att uppfylla skollagens krav redan uppfyllts och att föreläggande inte hade erfordrats alls om ärendet drivits med större mått av interaktion mellan Utbildningsförvaltningen och Futuraskolan och klara råd och anvisningar lämnats till Futuraskolan. I den mån åtgärder skulle kvarstå enligt Utbildningsnämndens uppfattning så bygger det på bristande kommunikation och inte en ovilja från Futuraskolans sida att vidta de laga åtgärder som Utbildningsförvaltningen anbefaller. Detta talar för att reglerna om inhibition bör ges en tämligen generös tillämpning i nu aktuell fall.

Stockholm som ovan



Per Lindell

/Bil.