

# Skolverkets tillsyn över L'Estradska och Sjölin

*En genomgång av den rättsliga hanteringen*

Hans-Gunnar Axberger

december 2004



Till

Vittra Utbildning

Vittra Utbildning uppdrog i juni 2004 åt mig att självständigt och på det sätt jag fann lämpligt gå igenom Skolverkets tillsynsärenden 54-2002:2393 och 54-2002:3543 avseende L'Estradska gymnasieskolan i Stockholm och Sjölin's gymnasieskola i Göteborg och bedöma den rättsliga hanteringen.

Vid utförandet av uppdraget har jag haft tillgång till Skolverkets sk faktarapporter, skolornas yttranden över dessa, Skolverkets beslut med förelägganden, skolornas yttranden i anledning av föreläggandena, Skolverkets beslut att återkalla rätten till bidrag skolorna, skolornas överklagande till Länsrätten i Stockholm i anledning av dessa beslut och Skolverkets beslut att ompröva det nyssnämnda beslutet om återkallelse av bidragsrätten. Jag har därutöver gått igenom akterna i de bägge ärendena hos Skolverket samt inhämtat information på Skolverkets hemsida. Jag har gjort vissa allmänna förfrågningar hos verket om dess rutiner i skilda hänseenden men inte haft i uppdrag att vid mina kontakter inhämta upplysningar specifikt om de aktuella ärendena, bortsett från studiet av aktmaterialet. Från uppdragsgivaren har inhämtats enstaka upplysningar om eventuell ytterligare kommunikation mellan skolorna och Skolverket; några sådana upplysningar har därvid inte framkommit. Slutligen har jag tagit viss del av pressklipp i ärendet.

De bedömningar som redovisas är mina. De är grundade på det ovan beskrivna underlaget.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2004

*Hans-Gunnar Axberger*  
*professor, jur dr*



<b>Sammanfattning</b> .....	7
<b>Bakgrund</b> .....	13
<i>Ärendet</i> .....	13
<i>Avgränsning</i> .....	14
<i>Den rättsliga regleringen</i> .....	15
Skollagen m.m. ....	15
Skolverkets roll och tillämpning av bestämmelserna .....	16
Allmänna principer för myndighetsutövning .....	17
<i>Något om förutsättningarna för att bedriva friskolegymnasium</i> .....	18
<b>Av Skolverket åberopade grunder för återkallande av skolornas rätt till bidrag</b> .....	20
<i>De punkter som varit föremål för granskning och bedömning</i> .....	20
<i>Anmärkningar beträffande beskrivningen av granskningspunkterna</i> .....	20
<i>De enskilda punkterna</i> .....	21
1. "Fråga om skolans uppläggning av studierna som innebär att eleverna måste läsa utökat program" .....	21
2. "Fråga om sättet att tolka mål och betygskriterier" .....	23
3. "Fråga om betygssättning vid kurslut" .....	24
4. "Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurser" (specifikt för L'Estradska skolan) .....	27
Historia och fysik .....	27
Svenska B .....	28
5. "Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurser" (specifikt för Sjölin's gymnasium) .....	29
6. "Fråga om skolans intagning av elever på s.k. fri kvot" (enbart Sjölin's gymnasium).....	30
7. "Fråga om rektorns pedagogiska insikt" (enbart Sjölin's gymnasium).....	31
8. "Kurslut vid ämnesvisa studier" (enbart Sjölin's gymnasium).....	33
<i>Skolverkets sammanfattande bedömning</i> .....	33
<b>Övergripande bedömningar</b> .....	36
<i>Förelåg grund för återkallande av rätten till bidrag?</i> .....	36
<i>Handläggning</i> .....	38
Allmänt.....	38
Dokumentation .....	39
Kommunikation.....	39
Tydlighet och konsekvens .....	40
<i>Utredning</i> .....	41
<i>Särskilt om betygsfrågan</i> .....	42
<i>Åtgärder utanför handläggningen av ärendet (pressmeddelanden m.m.)</i> .....	44
<b>Avslutande diskussion</b> .....	47
<i>Förbättra eller granska? Om Skolverkets roll</i> .....	47
<i>Rekommendation</i> .....	48



# Sammanfattning

## Ärendet

Den genomgång som gjorts gäller Skolverkets tillsyn under åren 2002-2003 av friskolegymnasierna L'Estradska i Stockholm Sjölin i Göteborg. Den 21 november 2003 meddelade Skolverket beslut om att bidragsrätten för de bägge skolorna återkallades. Det innebar i praktiken att skolorna stängdes. Beslutet överklagades till domstol. Det ledde till att Skolverket omprövade sitt beslut. Skolorna återfick sin bidragsrätt och tillsynen avslutades.

## Avgränsning

Genomgången tar sikte på den rättsliga hanteringen. Den innefattar inte någon bedömning av den pedagogiska kvaliteten i skolornas verksamhet.

## Den rättsliga regleringen

En fristående skola är en skola vid sidan av de skolor som sköts av det allmänna. För att fristående gymnasieskolor skall kunna startas krävs i praktiken ekonomiskt bidrag. Bidrag kan ges till en fristående gymnasieskola vars verksamhet väsentligen motsvarar gymnasieskolor som drivs av det allmänna. Om rätt till sådant bidrag beslutar Skolverket.

Skolverket utövar även tillsyn över de skolor som tillerkänts bidragsrätt. Rätten till bidrag kan återkallas om kraven inte längre uppfylls och bristerna inte avhjälpes efter påpekande.

Förfarandet vid tillsynen är inte särskilt reglerat. Det har i betydande grad överlämnats till Skolverket att lägga upp tillsynen på lämpligt sätt. En översiktlig genomgång av tillsynsbeslut som finns utlagda på Skolverkets hemsida tyder på att Skolverket vanligtvis tillämpar regelverket på ett ganska flexibelt sätt.

En tillsynsverksamhet av detta slag utgör myndighetsutövning. För myndighetsutövning gäller särskilda krav på *legalitet* och *rättssäkerhet*, dvs att de åtgärder som vidtas har lagstöd samt att beslut fattas på ett för den berörde förutsebart sätt utan inslag av godtycke. I detta ligger även att *lika fall skall bedömas lika*, dvs det som görs och beslutas skall kunna återföras på generella normer som tillämpas konsekvent. Åtgärder som beslutas skall stå i *proportion* till det som föranleder dem. Myndigheten skall *dokumentera information* som inhämtas. Beslut inte får grundas på omständigheter som den beslutet gäller inte känner till och inte fått tillfälle att bemöta eller kommentera; ”ingen skall dömas ohörd” (*kommunikationsplikten*).

## Tillsynen och återkallelsen av bidragsrätten

Tillsynen bestod i inspektion och vad som kallas dokumentgranskning. Cirka tio månader efter beslutet om tillsyn översände Skolverket en s.k. faktarapport till skolorna, som yttrade sig över denna. Ytterligare cirka tre månader senare meddelades ett s.k. tillsynsbeslut, vari skolorna förelades avhjälpa de brister som påtalades i beslutet. Skolorna yttrade sig åter, varefter återkallelsebeslutet meddelades den 21 november 2003. De brister som påtalas i ärendet var alltså föremål för skriftlig diskussion mellan verket och skolorna i ett antal omgångar.

Den kritik som Skolverket kom att rikta mot skolorna angavs punktvis. Kritiken spände över ett vitt fält, från att eleverna tvingades läsa mer än lagen kräver till att betyg sattes på ett oriktigt sätt, från formella brister i en rektors kompetens till att centralt kunskapsinnehåll inte förmedlades. I det beslut som var avsett att avsluta tillsynsärendet, återkallelsebeslutet, tillfördes en sammanfattande bedömning, där skolornas förhållningssätt vid tillsynen kritiserades. Den kritiken gick i huvudsak ut på att uppgifter

ändrats och att skolorna varit obenägna att åtyda Skolverkets anvisningar. Därutöver anfördes följande slutsatser.

- ◇ Utbildningen gav inte de kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen skall svara mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla
- ◇ Skolorna svarade inte mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet
- ◇ Skolorna uppfyllde inte likvärdighetskravet
- ◇ Skolornas huvudman saknade förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med skollagens villkor

### **Överklagandet och Skolverkets omprövning av det egna beslutet**

Skolorna invände i sitt överklagande mot att Skolverket i sin sammanfattande bedömning uppgett att skolorna inte skulle svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. De erinrade om att målen och värdegrunden innefattade synen på människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. "Att utan uttrycklig motivering påstå att [skolorna] inte skulle svara mot dessa krav har av skolorna uppfattats som anmärkningsvärt, till och med kränkande", hette det.

De bedömningar som Skolverket gjort i de enskilda punkterna bemöttes på olika sätt, huvudsakligen i linje med den argumentation som tidigare förts fram.

Överklagandet ledde till att Skolverket omprövade sitt beslut. Ett sådant omprövningsbeslut innebär enligt förvaltningslagen att överklagandet bifalls fullt ut.

Även omprövningsbeslutet innehåller en sammanfattande bedömning. Där berörs över huvud taget inte det motsvarande avsnittet i återkallelsebeslutet. Det får tolkas så att Skolverket återtog bedömningarna rörande värdegrund, likvärdighet m.m.

### **Bedömningar i genomgången**

De olika punkterna i Skolverkets kritik mot skolorna är kommenterade i anslutning till att dessa redovisas. Kommentarerarna innefattar bedömningar. Därutöver har vissa övergripande bedömningar gjorts. De sammanfattas i det följande.

### **Förelåg grund för återkallande av rätten till bidrag?**

Skolverkets beslut att återkalla skolornas rätt till bidrag bedöms ha varit felaktigt.

För det första framgår detta indirekt av Skolverkets eget omprövningsbeslut. Det är fattat på i princip samma underlag som återkallelsebeslutet men utgör en omvärdering av det verket först kom fram till. Bägge besluten kan inte vara riktiga. Slutsatsen blir att Skolverket själv funnit att återkallelsebeslutet var oriktigt.

För det andra måste återkallelsebeslutets rättsenlighet prövas mot allmänna förvaltningsrättsliga principer och då särskilt proportionalitetsprincipen. Ett beslut om att i praktiken stänga två fristående gymnasieskolor med cirka 800 elever är en mycket ingripande form av myndighetsutövning, som berör en stor krets av människor i deras vardag (elever, föräldrar, personal, ägare). Lagen kräver att såväl konsekvenser av beslutet som alternativa sätt att uppnå de syften beslutet skall tillgodose noga övervägs. Görs det i detta fall är det uppenbart att återkallelsebeslutet är oproportionerligt i förhållande till de påstådda bristerna, något som också den följande utvecklingen visar, när Skolverket snabbt ändrar sitt beslut sedan detta överklagats.

## **Allmänt om handläggningen**

Av handlingarna framgår att ärendets handläggning varit infekterad och att Skolverkets tjänstemän i olika hänseenden irriterades under resans gång. Det är inte ovanligt att tjänstemän i samband med myndighetsutövning möter parter som krånglar på olika sätt och att detta väcker irritation. Däremot är det ovanligt att detta, som i det här fallet, får en uttrycklig återspeglning i beslutshandlingar. Om det får det är det ett tecken på att beslutsfattaren inte förmått förhålla sig objektiv. Än mer ovanligt torde det vara att en parts förhållningssätt under en myndighetsutövande tillsyn läggs till grund för det beslut som fattas.

Skolverkets handläggning i dessa hänseenden bedöms ha varit oprofessionell och ägnad att ifrågasätta verkets objektivitet.

En myndighet skall i ett ärende av detta slag dokumentera information som man får muntligen eller tillgodogör sig genom egna iakttagelser. Iakttagelser som görs vid en inspektion är ett typexempel på sådant som skall antecknas. De inspektioner som gjorts i detta ärende är inte dokumenterade i akten. Även i andra delar synes dokumentationen bristfällig.

Förvaltningslagen kräver att myndigheter skall vara lätta att ha att göra med, det gäller inte minst vid myndighetsutövning. Det innefattar en skyldighet att upplysa part om sådant som vederbörande behöver veta för att kunna tillvarata sin rätt. I detta ärende finns flera exempel på att Skolverket underlåtit att besvara frågor som ställts och ignorerat omständigheter eller argument som parten fört fram. Det finns också exempel på situationer där Skolverket allvarligt försvårat för den granskade parten genom att inte klart upplysa om vilka krav som ställdes.

Återkallelsebeslutet grundades bl a på en iakttagelse kring rättningen av nationella prov. Denna punkt omfattades vid det laget inte längre av tillsynen, eftersom den redan hade avförts. Att anföra den som grund för beslutet var uppenbart felaktigt. Eftersom det rör sig om något som lades till grund för återkallelse av bidragsrätten är det allvarligt.

Skolverket anförde vid återkallelsen av skolornas bidragsrätt en "sammanfattande bedömning". Där framfördes allvarlig kritik mot skolorna och deras ägare. Bl a sades att verksamheten inte var förenlig med skolans allmänna mål och värdegrund. Skolorna uppfattade denna kritik som kränkande. Från handläggningssynpunkt är det anmärkningsvärt att Skolverket tidigare under tillsynen hade anfört det rakt motsatta. Det framgår inte vad som motiverade omsvängningen. Vid omprövningen av återkallelsebeslutet berördes denna grundläggande kritik mot skolorna inte alls. Det får tolkas som att Skolverket helt frånföll sina påståenden och återgick till sin ursprungliga bedömning. Den samlade hanteringen lämnar emellertid mycket i övrigt att önska.

Den sammantagna bilden av Skolverkets tre beslut, inklusive underliggande rapporter är att det ofta är oklart vilka bedömningar verket gjort och vilka krav man ställt. Kraven har också varierat. Det illustreras på många ställen i genomgången.

Skolverkets handläggning i dessa delar bedöms inte ha uppfyllt allmänna förvaltningsrättsliga krav.

## **Skolverkets utredning**

Skolverket har i flera delar tillämpat en metod som går ut på att man redovisar en iakttagen brist och ålägger den som är föremål för tillsynen att visa att den påstådda bristen åtgärdats.

I Skolverkets roll som tillsynsmyndighet måste man emellertid inläsa en utredningsplikt.

Tillsynsmyndigheten skall – inom rimliga gränser – utreda sakförhållandena. När det skett skall beslut fattas. Beslutet kan inte annat än undantagsvis grundas på att skolan "inte visat" det ena eller andra.

Den "omvända bevisbörda" som Skolverket uttryckligen tillämpat är inte förenlig med allmänna rättssäkerhetskrav i samband med myndighetsutövning.

I genomgången av de olika granskningspunkterna finns flera exempel på att Skolverket inte strävat efter att få sakförhållandena klarlagda eller efter att förstå vad skolorna anfört. Ett exempel gällde rektorn vid en av skolorna, som enligt Skolverket inte var kompetent. Det var en ren skrivbordsbedömning; verket hade inte ens träffat vederbörande. Ett annat exempel gällde

historieundervisningen, där Skolverket såg tecken på att det saknades undervisning om världskrigen men aldrig brydde sig om att fördjupa sin utredning om detta. Antingen hade man upptäckt en mycket djupgående brist i undervisningen, vilket borde föranlett fortsatt utredning. Eller också var det – vilket synes ha varit fallet – något slags missförstånd, och då borde saken ha lagts till handlingarna. Den i diskussionen kring ärendet omtalade betygsfrågan är ett annat exempel, se under följande rubrik.

### **Särskilt om betygsfrågan**

I Skolverkets egna pressmeddelanden har frågan om skolornas betygssättning framstått som en huvudpunkt i tillsynen. Det framställdes så, att skolorna helt enkelt fuskade och gav sina elever orättmätiga fördelar.

Sammanfattas Skolverkets utredning i denna del visar den dels att Sjölin's gymnasium satte betyg vid felaktig tidpunkt, dels att det fanns ett begränsat underlag som tydde på för höga betyg gavs. I ärendet sammanblandas frågorna om

- ◇ avslutning av kurs,
- ◇ tidpunkt för betygssättning och
- ◇ sakligt korrekt betygssättning.

Skolorna tillämpar med Skolverkets godkännande en s k casemodell. Med denna undervisningsform – där kurser och ämnen integreras – kan det vara svårt att precisera kursslut. Det möjliggör i och för sig manipulation, men man kan inte sätta likhetstecken mellan otydlig tidpunkt för kursslut och betygsfusk.

Beträffande tidpunkten för betygssättning vid Sjölin's gymnasium var Skolverkets kritik välgrundad. Skolan hade emellertid redan tidigt under tillsynen medgivit just detta och att det skulle korrigeras.

När det gäller betygets sakliga grund, dvs att betyg skall vara rättvisande, fanns ingen utredning som medgav några slutsatser, se vidare under följande rubrik.

### **Pressmeddelanden m.m.**

Det är allmänt sett inte fel av en myndighet att via massmedia ge offentlighet åt sin verksamhet. Det måste emellertid ske på ett sakligt sätt. Tjänstemän som uttalar sig under ett ärende måste betänka att de inte är parter utan företrädare för en myndighetsutövande verksamhet. Om pressmeddelanden utfärdas i samband med myndighetsutövning utgör detta en del i myndighetsutövningen.

Skolverkets pressmeddelande vid återkallelsebeslutet lyfter redan i ingressen fram betygsfrågan. Budskapet är att skolorna fuskar med betygen: de följer inte "de betygsbestämmelser som gäller för alla gymnasieskolor. Konsekvensen blir att Vittras elever gynnas på bekostnad av andra elever". Det anges senare att skolorna fått kritik på flera punkter "men det mest graverande gällde betygssättningen". Skolverket hade funnit att "betygen är för höga i förhållande till elevernas betygsnivå".

Det som sägs i pressmeddelandet kan inte läsas ut ur myndighetens beslut och utredningar. Det är i stället värderingar som Skolverket gjort när man presenterat ärendet för massmedia. Pressmeddelandet är alltså inte objektivt hållet. Även gentemot pressmeddelandet efter omprövningsbeslutet kan liknande kritik riktas. Detsamma gäller pressuttalanden från tjänstemän vid Skolverket under ärendets handläggning.

Typiskt sett är det så att en myndighet som förfogar över maktmedel mot enskilda kan tillfoga en part stor skada genom att ge offentlighet åt allvarliga anklagelser. Utan att påstå att detta varit syftet kan det i det här ärendet konstateras att Skolverket genom sitt agerande fått kraftigt genomslag för sina allvarliga anklagelser mot de berörda skolorna samtidigt som man undvikit risken för att få dessa anklagelser synade genom att själv företa en omprövning av sitt beslut på sådant sätt att saken aldrig kom under domstols prövning. Effekten blir att myndigheten utövas via massmedia i stället för under lagarna.

## **Förbättra eller granska? Om Skolverkets roll**

I granskande verksamhet finns det en konflikt mellan att hjälpa till och att kritisera. Den som granskar har ofta kunskaper som han eller hon kan använda till att påpeka för den granskade hur saker kan göras bättre och konflikter med regelverk undvikas. Men vilka saker skall man rätta till med en hjälpande hand och vilka skall man nagla fast som regelbrott?

För en myndighet som har en tillsynsroll är det viktigt att ha klart för sig vilken funktion man har. Om det i granskningsuppgiften finns repressiva inslag, t ex befogenhet att besluta om sanktioner, är det nödvändigt att skilja den hjälpande handen från den kontrollerande domaren. Det bör ske så att det blir tydligt för den granskade parten.

Den lagstiftning som finns kring friskoleverksamhet är i formell mening sträng; friskolor kan i praktiken stängas om de inte anses följa reglerna. På skolans område finns därutöver ett stort behov av allmän kvalitetsuppföljning, förmedling och utbyte av erfarenheter från skolväsendets olika delar, främjande av nationellt enhetliga nivåer i olika hänseenden osv. Det är två olika slags uppgifter. Bägge är anförtrödda åt Skolverket.

Detta synes inte tillräckligt genomtänkt. Skolverket fungerar när det gäller friskolorna förutom som hjälpande hand ("Vi inspekterar för att förbättra", heter informationsbladet som används vid friskoleinspektioner) också som utredare, föreläggande granskare, åklagare och domare. Det blir sammantaget alltför många olika roller.

Genomgången av detta ärende har dessutom visat att Skolverket inte haft den juridiska kompetens som krävs för att handlägga ett tillsynsförfarande som inkluderar återkallande av en friskolas rätt till bidrag på ett korrekt sätt.

En snabb genomläsning av andra s k viktiga tillsynsärenden som finns utlagda på Skolverkets hemsida visar att Skolverkets inspektioner kan innefatta långtgående samt från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt komplicerade åtgärder. Denna verksamhet är oreglerad och formlös. För alla inblandade parter skall borde den ha ett klart regelstöd, som utvisar vilka befogenheter som finns och vilka formella krav som gäller.

Det första krav som bör ställas på den samlade tillsynsverksamheten är att Skolverket gör tydlig skillnad mellan den allmänt kvalitetssäkrande verksamheten, som framför allt är av pedagogiskt och organisatoriskt slag, och den rättsliga tillsynen, som är en skarp form av myndighetsutövning där juridisk kompetens krävs.

Därutöver visar detta ärende att Skolverket inte bör ha den slutligt beslutande funktionen. Som regelverket här har tillämpats har Skolverket dessutom inte bara haft den dömande funktionen utan även inträtt som andrainstans vid överklagande. En från rättsstatlig synpunkt betydligt lämpligare ordning vore att Skolverkets rätt att återkalla tillstånd/bidragsrätt ersattes med en rätt att föra tala om sådan återkallelse i allmän förvaltningsdomstol.



# Bakgrund

## Ärendet

Denna granskning gäller Skolverkets tillsyn under åren 2002-2003 av utbildningen vid friskolorna L'Estradska skolan i Stockholm Sjölin's gymnasium i Göteborg. Till antalet är det två tillsynsärenden men de löper parallellt, har samma inriktning och har i den rättsliga delen hanterats gemensamt. Skolverket avslutade dem i ett beslut. Fortsättningsvis behandlas de här som ett ärende.

Beskrivningen utgår om inte annat sägs från de handlingar i ärendet som finns hos Skolverket.

Ärendet tog sin början med att Skolverket beslutade om tillsyn vid skolorna, som underrättades i informationsbrev senvåren 2002. En förteckning över dokumentation som Skolverket infordrade bilades. Det aviserades även att tillsynsbesök skulle ske.

L'Estradska skolan inspekterades den 8 oktober samt två halvdagar, 28 november och 4 december, 2002. Sjölin's gymnasium inspekterades 22-23 oktober 2002. Inför inspektionerna gjordes utifrån Skolverkets anvisningar i samråd med respektive skola upp om ett schema. Utöver dessa inspektioner har tillsynen enligt Skolverket bestått av vad verket kallar dokumentstudier.

Protokoll eller minnesanteckningar från inspektionerna finns inte.

Något halvår efter inspektionerna tillställdes skolorna "det faktaunderlag som skall ligga till grund för Skolverkets bedömningar och beslut" (2003-03-20 resp. 2003-03-19). Skolorna gavs cirka tre veckor att inkomma med synpunkter, därefter skulle "beslutet fattas på befintligt underlag". Skolorna begärde anstånd, vilket emellertid endast delvis medgavs. I tillsynsbesluten anges att Skolverket under denna tid sökte verkställande direktören på Vittra utbildning "för att tala om den långhalning som pågick". Något beslut på det befintliga underlaget fattades emellertid inte. Synpunkter från skolorna inkom först 2003-05-15. Skolverkets beslut meddelades sex veckor därefter, 2003-06-27.

I besluten angavs brister i skolornas verksamhet. Huvudmannen förelades, med hänvisning till 9 kap. 8 och 14 §§ skollagen, att senast 2003-10-01 "redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att rätta till de påtalade bristerna". Av besluten framgick att skolornas rätt till bidrag skulle kunna återkallas om bristerna inte avhjälpes.

Av information som inte finns i Skolverkets ärenden men på dess hemsida ([www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)) framgår att verket utfärdade ett pressmeddelande om ärendet med rubriken "Två skolor inom Vittrakoncernen uppfyller inte kraven för fortsatt bidrag". I texten sammanfattas de brister skolorna uppvisar. Om tillsynens funktion sägs att den "bedömer om skolorna är tillräckligt bra för att uppfylla lagens krav".

Svar från skolorna inkom 2003-10-01. I svaren bemöttes och kommenterades innehållet i Skolverkets beslut. Svaren gick sammanfattningsvis ut på att i vissa delar påvisa vidtagna och planerade åtgärder för att anpassa verksamheten efter Skolverkets beslut samt att i andra delar argumentera för en annan tolkning av den rättsliga regleringen än den Skolverket gjort.

2003-11-21, till synes utan ytterligare kommunikation mellan Skolverket och skolorna, meddelade Skolverket beslut om att bidragsrätten för de bägge skolorna återkallades.

Av information som inte finns i Skolverkets ärenden men på dess hemsida framgår att verket samma dag som beslutet meddelades utfärdade ett pressmeddelande med rubriken ”Vittrakoncernens gymnasieskolor mister rätten till bidrag”. I ingressen sägs om orsaken till beslutet:

”En av orsakerna är att de inte följer de betygsbestämmelser som gäller för alla gymnasieskolor. Konsekvensen blir att Vittras elever gynnas på bekostnad av andra elever. Rättvisa betyg är något som alla elever anser viktigt – inte minst i konkurrensen om platser på attraktiva högskoleutbildningar. Det kan aldrig betraktas som likvärdigt om vissa skolor skapar enklare förutsättningar att ge bra betyg än andra skolor.”

Av pressmeddelandet framgår vidare att Skolverket samma morgon som beslutet meddelades kallade till presskonferens.

Skolorna överklagade genom ombud Skolverkets beslut till Länsrätten i Stockholms län. Överklagandet inkom till Skolverket 2003-12-11. 2003-12-22 omprövade Skolverket besluten och förklarade att de aktuella skolorna även fortsättningsvis hade rätt till bidrag. Enligt förvaltningslagen gäller att om en myndighet ändrar ett överklagat beslut ”så som klaganden begär” förfaller överklagandet (förvaltningslagen 28 §). Någon prövning i länsrätten aktualiserades därmed inte.

Även vid detta tillfälle utfärdade Skolverket ett pressmeddelande: ”Vittrakoncernen får tillbaka tillståndet”. I inledningen sägs bl a att grunden för omprövningen är att ”Vittra” har ”redovisat nya omständigheter som innebär att de har rättat till/kommer att rätta till bristerna på samtliga punkter som Skolverket kritiserat”. Inledningen följs av en kommentar enligt följande:

”– Det är glädjande att Vittra har rättat till bristerna vad gäller bl.a. betygssättningen. Det är dock beklagligt att Vittra inte tog kritiken på allvar och korrigerade bristerna förrän deras tillstånd drogs in, säger Leif Davidsson, överdirektör och avdelningschef för utbildningsinspektion.”

## **Avgränsning**

Denna genomgång innefattar i princip inte de sakförhållanden Skolverkets tillsynsverksamhet omfattar. Någon bedömning av den pedagogiska kvaliteten av verksamheten vid de aktuella skolorna kan alltså inte utläsas ur det följande, eftersom genomgången inte syftar till att belysa detta.

I centrum för genomgången står Skolverkets beslut 2003-11-21 att återkalla bidragsrätten för skolorna (i det följande benämnt *återkallelsebeslutet*) och beslutet 2003-12-22 att ta tillbaka detta beslut (*omprövningsbeslutet*). Annorlunda uttryckt: var det rättsligt korrekt av

Skolverket att återkalla bidragsrätten för L'Estradska skolan och Sjölin's gymnasium? Det är mot den bakgrunden ärendets hantering granskas.<sup>1</sup>

## Den rättsliga regleringen

*Skollagen m.m.*

I 9 kapitlet skollagen finns regler om fristående skolor. En fristående skola är en skola vid sidan av de skolformer som sköts av det allmänna och som drivs av fysiska eller juridiska personer (se 1 kap 3 § skollagen). Vem som helst kan starta och driva en gymnasieskola. För detta krävs inget tillstånd, vilket har att göra med att gymnasieutbildningen är frivillig. För att fristående gymnasieskolor skall kunna startas och drivas krävs dock i praktiken ett ekonomiskt stöd motsvarande den finansiering som gäller för skolor som drivs av det allmänna. En fristående gymnasieskola kan därför under vissa förutsättningar förklaras berättigad till ekonomiskt bidrag motsvarande det stöd som allmänna skolor erhåller.

I 9 kap 8 § anges förutsättningarna för bidragsrätten. De går förenklat uttryckt ut på att en fristående gymnasieskola skall erbjuda en verksamhet som väsentligen svarar mot den en gymnasieskola i det allmännas regi erbjuder, men även andra krav ställs, t ex på huvudmannens ekonomiska ställning och att skolan skall vara öppen för alla. Skolverket prövar om en skola är bidragsberättigad och beslutar om detta.

Skolverket utövar även *tillsyn* över de skolor som tillerkänts bidragsrätt. Tillsyn förekommer också på annat sätt, genom att skolorna deltar i sk nationella prov samt genom att den kommun där skolan finns har insynsrätt och kan kräva att skolan deltar i kommunens utvärderingar av sitt eget skolväsende.<sup>2</sup> Skolverkets tillsyn över fristående gymnasieskolor är reglerad i 9 kap 13 och 14 §§. Denna tillsyn synes i praktiken inriktad på att granska om skolan uppfyller de rättsliga krav som gäller för den rätt till bidrag som skolan en gång erhållit. Av 14 § framgår att rätten till bidrag skall återkallas om kraven inte längre uppfylls och bristerna inte avhjälpats efter påpekande. Beslut om att bidrag återkallas kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (17 §).

Det ärende som här är aktuellt gäller alltså två gymnasieskolor som förklarats berättigade till bidrag och startat sin verksamhet från läsåret 2000/2001 respektive 2001/2002. Skolverket beslöt att inleda tillsyn senvåren 2002. Rätten till bidrag återkallades sedermera. Den rättsliga reglering som är av betydelse för detta är – förutom allmänna förvaltningsrättsliga principer – de regler som gäller för rätten till bidrag och de regler som gäller för återkallande av denna rätt.

Om *rätten till bidrag* sägs, såvitt här är av intresse, att skolan skall

- ◇ lämna utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program.

---

<sup>1</sup> Om Skolverkets tillsyn i detta ärende inte inriktats på frågan om de inspekterade skolorna hade rätt till bidrag skulle andra bedömningsmallar få anläggas, dvs om den haft en stödjande och rådgivande funktion.

<sup>2</sup> Tillsyn av detta slag har nyligen genomförts av Stockholms stad, Enheten för inspektion och tillsyn, vid L'Estradskas gymnasieskola. Rapporten, daterad 2004-12-17, är positiv till verksamheten vid skolan.

- ◇ i övrigt svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen inom det offentliga skolväsendet
- ◇ stå öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt skollagen
- ◇ uppfylla de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

I det sistnämnda hänseendet finns ytterligare bestämmelser i den av regeringen utfärdade förordningen om fristående skolor. Där finns bl a regler om kursprogram och betygssättning.

Om *tillsynsförfarandet* sägs inte mycket mer än det som redan återgivits. Det synes i betydande grad ha överlämnats till Skolverket att lägga upp denna verksamhet på lämpligt sätt.

I lagens förarbeten finns en kortfattad beskrivning av hur tillsynen genomförs och vad den syftar till (prop. 1995/96:200 s 65). Det heter bl a:

För att kunna garantera att eleverna får en likvärdig utbildning som svarar mot statens krav bör Skolverket i sin tillsyn särskilt ge akt på om skolan bedriver sin verksamhet i enlighet med skollagens och läroplanernas värdegrund och allmänna mål. (---) Om Skolverket i sin tillsyn finner att undervisningen i den fristående skolan inte lever upp till dessa krav, skall beslutet om godkännande återkallas.

Om sättet för tillsynen sägs:

Tillsynen bör utövas i form av både föranmälda och oanmälda besök på de fristående skolorna. Ett sådant förfarande kan vara ett effektivt sätt att kontrollera att skolan verkligen lever upp till de statliga kraven. Genom att tillsynen vilar på en instans, Skolverket, kan kraven på rättssäkerhet uppfyllas, så att tillsynen sker på ett enhetligt sätt och att enhetliga bedömningsgrunder tillämpas över hela landet.

Tillsynen är som nämnts dubbel i så måtto att även den kommun där skolan finns har insyn och vissa befogenheter gentemot skolan. Detta sägs i förarbetena utgöra en garanti för att de offentliga medlen används för avsedda ändamål. Insynen skall även kunna fördjupa ”förståelsen för den fristående skolans särart”.

### *Skolverkets roll och tillämpning av bestämmelserna*

Skolverkets roll i tillsynsförfarandet har framgått av det nyss anförda. Eftersom tillsynsförfarandet är översiktligt reglerat och det närmare utformandet härav anförtrotts Skolverket är det av intresse hur verket självt ser på denna verksamhet. På Skolverkets hemsida finns bl a broschyren *Utbildningsinspektion*, som gäller fristående skolor. Under beskrivningen *Information om inspektion av fristående skolor. En broschyr om vad som gäller vid inspektion av fristående skolor* finns ett dokument som har rubriken ”Skolverket inspekterar för att förbättra”. Inspektionen beskrivs där som verksamhetsstödande; inget sägs om att tillsynen kan leda till indragning av bidragsrätten. Detsamma gäller ett något mer omfattande dokument som allmänt beskriver det Skolverket kallar *Utbildningsinspektionen*; det har rubriken ”Vi inspekterar för att förbättra”. Något försök från Skolverkets sida att

systematisera den rättsliga delen av tillsynsverksamheten och därmed fylla ut den översiktliga normgivningen i skollagen tycks inte finnas.<sup>3</sup>

Vad tillsynen skall utmynna i är som framgått mycket kortfattat reglerat: rätten till bidrag skall återkallas om kraven inte längre uppfylls och bristerna inte avhjälpes efter påpekande. Det skulle kunna tolkas så att Skolverket inte lämnas något utrymme för annat än återkallande om en brist konstateras och inte omgående avhjälpes. Med tanke på hur ingripande ett sådant beslut är och de allmänna principer som gäller för statlig förvaltning är en sådan tolkning dock utesluten.

Syftet med bestämmelserna är, förenklat uttryckt, att elever vid fristående skolor skall erbjudas lika god utbildning som elever vid allmänna skolor. Skolverkets inspektionsverksamhet, som inkluderar den rättsligt inriktade tillsynen, måste ses i ljuset av detta och lagen tolkas i enlighet med detta övergripande ändamål. Sådan ändamålstolkning överensstämmer med de grundprinciper som allmänt gäller för lagtolkning. Det innebär att det i det enskilda fallet finns utrymme för en ändamålsenlig tillämpning av tillsynsreglerna, inom ramen för regleringens övergripande syfte och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

På Skolverkets hemsida finns rubriken ”Viktiga tillsynsbeslut”. En genomgång av dessa visar följande beslutsvarianter i anledning av en genomförd tillsyn. (Det som anges inom parentes utgör ett försök att här benämna beslutstypen.)

1. Skolan uppfyller fortsatt kraven på tillstånd/rätt till bidrag (godkännande)
2. Skolan uppfyller fortsatt kraven på tillstånd/rätt till bidrag men vissa brister påpekas (godkännande med påpekande)
3. Skolan föreläggs redovisa vidtagna åtgärder före visst datum (föreläggande med kort frist)
4. Skolan föreläggs redovisa vidtagna åtgärder före visst datum samt underrättas om att ny tillsyn kommer att genomföras under kommande läsår. Först därefter prövas fortsatt godkännande/rätt till bidrag (föreläggande med utsträckt frist)

Som en femte beslutstyp framträder det som tillämpas beträffande de här aktuella gymnasieskolorna, dvs återkallande av tillstånd/rätt till bidrag efter föreläggande med kort frist.

Skolverket synes av dessa fall att döma tillämpa regelverket på ett ganska flexibelt sätt. Skälet kan vara att man, i enlighet med vad som just sagts om ändamålsenlig lagtolkning, på det sättet bäst jämkar samman de skilda intressen som är inblandade för att uppnå ett så bra resultat som möjligt i det enskilda fallet.

### *Allmänna principer för myndighetsutövning*

Verksamheten vid Skolverket lyder under förvaltningslagen. Det betyder att dess allmänna regler om handläggning, tillgänglighet, serviceskyldighet etc är tillämpliga.

---

<sup>3</sup> Vid muntliga förfrågningar hos Skolverket om detta uppgavs att det inte finns några beskrivningar, som motsvarar dem som finns om utbildningsinspektionen, specifikt om den rättsliga tillsynsverksamheten, utan endast interna dokument till stöd för dem som genomför tillsynen.

En tillsynsverksamhet som syftar till att avgöra om ett friskolegymnasium skall berövas sin rätt till bidrag utgör myndighetsutövning. För myndighetsutövning gäller särskilda krav på *legalitet* och *rättssäkerhet*, dvs att de åtgärder som vidtas har lagstöd samt att beslut fattas på ett för den berörde förutsebart sätt utan inslag av godtycke. I detta ligger även att *lika fall skall bedömas lika*, dvs det som görs och beslutas skall kunna återföras på generella normer som tillämpas konsekvent. Inom förvaltningsrätten är därutöver *proportionalitetsprincipen* erkänd som generell norm. Den hänger i sin tur samman med ett behovskrav. Detta beskrivs i den rättsliga litteraturen så här:

Om ett förvaltningsbeslut eller en annan myndighetsåtgärd är betungande för den enskilde, är det av vikt att nackdelarna för denne står i ett rimligt förhållande till den nytta för det allmänna som åtgärden syftar till och att åtgärden sålunda inte medför större uppoffringar för den enskilde än som motiveras av ett starkt allmänt intresse (proportionalitetsprincipen). Vidare är det av vikt att hårdare metoder inte används än som verkligen behövs för uppnående av det avsedda resultatet (behovsprincipen eller det lindrigaste ingreppets princip).

(Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 22 upplagan, s. 68)

Enligt förvaltningslagen gäller därutöver särskilda bestämmelser för myndighetsutövning. Av intresse i detta fall är särskilt 15 och 17 §§ om dokumentation och kommunikation.

15 § ålägger en myndighet att i ett ärende som utgör myndighetsutövning *dokumentera information* som man får muntligen eller tillgodogör sig genom egna iakttagelser. En myndighet skall således anteckna det som är av betydelse i ärendet. Iakttagelser som görs vid en besiktning eller inspektion är typexempel på sådant som skall antecknas (jfr Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s 160).

17 § reglerar den s k *kommunikationsplikten*. Tanken är att ett beslut inte får grundas på omständigheter som den beslutet gäller inte känner till och inte fått tillfälle att bemöta eller kommentera; ”ingen skall dömas ohörd”. I offentligrättsliga sammanhang gäller, att en part skall veta vad den myndighet som utövas mot honom eller henne gäller och vad den grundas på. Principen torde också få anses innefatta ett krav på tydlighet. 7 § förvaltningslagen ställer allmänna krav på handläggningen som bl a innebär att myndigheten, som det uttrycks i lagkommentaren, ”skall underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra” (a.a. s 93). Sammantaget med kommunikationsplikten innebär detta att en myndighet i ett tillsynsärende på ett tydligt sätt måste klargöra för en part i ett ärende vilka frågor som tillsynen avser och vilken utredning myndigheten kommer att grunda sina överväganden på.

## **Något om förutsättningarna för att bedriva friskolegymnasium**

Gymnasium är ingen obligatorisk skolform. Det krävs inte tillstånd för att bedriva gymnasieundervisning. Eftersom det allmänna bedriver sådan undervisning utan kostnad och denna är öppen för alla är emellertid förutsättningarna för andra aktörer att bedriva gymnasieundervisning i realiteten beroende av stöd från det allmänna.

Syftet med den rättsliga regleringen kring de s k friskolorna är att det under vissa villkor skall vara möjligt för enskilda att driva skolor på villkor som är jämförbara med de allmänna skolorna. Detta är för gymnasieskolornas del organiserat så, att Skolverket kan förklara en

fristående gymnasieskola berättigad till ett ekonomiskt bidrag från det allmänna beräknat bl a på det antal elever som går i den aktuella skolan. Denna bidragsrätt är i praktiken näst intill detsamma som ett tillstånd. Utan en sådan bidragsrätt är det inte möjligt att annat än för mycket särskilda grupper etablera en fristående gymnasieskola. Det innebär också att ett återkallande av en beviljad bidragsrätt i de allra flesta fall är detsamma som en stängning av skolan.

Friskoleregleringens innebörd är att staten inbjuder enskilda att engagera sig pedagogiskt, socialt och ekonomiskt i en omfattande och komplex verksamhet som involverar många människor. Det säger sig självt att lagstiftningen kring en sådan verksamhet måste vara stabil och dess tillämpning förutsebar. Det är av betydelse inte bara eller ens i första hand för dem som engagerar sig ekonomiskt utan framför allt för dem som är knutna till skolan, dvs lärare och annan personal samt elever och deras föräldrar.

Som angetts tidigare utgör en tillsynsverksamhet som syftar till att avgöra om ett friskolegymnasium skall få behålla sin rätt till bidrag myndighetsutövning. Eftersom en sådan tillsyn därtill på just beskrivet sätt är avgörande för den granskade skolans fortsatta existens och kan beröra många människors dagliga tillvaro måste det ställas höga förvaltningsrättsliga krav på hur den är reglerad och hur den utförs.

Den reglering som finns är inriktad på elevernas rätt till en god utbildning. Den skall vara lika god i friskolor som i allmänna skolor. Det vill därvid förefalla som om lagstiftaren inte tillräckligt uppmärksammat att införandet av ett tillståndsbaserat friskolesystem medför mer komplicerade partsförhållanden än vad som gäller så länge som såväl skolor som tillsynsmyndigheten är delar av det allmänna. När enskilda erbjuds medverka som fristående aktörer i skolan inträder nya parter, som har sina anspråk på regelverk och tillämpning. Dessa anspråk måste i enlighet med allmänna rättsgrundsatser tillgodoses. Det är den funktionen som de ovan beskrivna förvaltningsrättsliga principerna fyller. De leder till att det blir mer komplicerat för det allmänna att tillvarata elevens intressen gentemot de skolor där de går, bl a måste man beakta att elevintresset i sammanhanget kan vara både ambivalent och mångfacetterat.

Det behöver inte nödvändigtvis vara svårare att utöva tillsyn under sådana förhållanden, men det måste organiseras på annat sätt än när alla skolor både drivs och övervakas av det allmänna. Det är emellertid uppenbart för den som tar del av Skolverkets beskrivningar av den egna utbildningsinspektionen att denna aspekt inte blivit tillräckligt uppmärksammat. Det kan ha sin grund i att inte heller lagstiftaren haft detta för ögonen.

Denna ”blinda fläck” framträder i den bild Skolverket självt förmedlar av sin utbildningsinspektion. Dess syfte beskrivs vara att förbättra den inspekterade utbildningen. Den verksamhet som är aktuell i detta ärende saknar i det närmaste helt sådan inriktning, såvitt kan iakttas. Den är i stället upplagd som en formell granskning av huruvida de berörda skolorna uppfyller de rättsliga krav som staten ställt upp för att sanktionera skolornas verksamhet. Det är således fråga om ”juridisk revision”, dvs renodlad rättstillämpning. Den måste då också motsvara de krav som man i en rättsstat ställer på rättstillämpande verksamhet.

Genomgången i det följande är inriktad på att belysa i vad mån så är fallet.

## **Av Skolverket åberopade grunder för återkallande av skolornas rätt till bidrag**

### **De punkter som varit föremål för granskning och bedömning**

De brister som Skolverket påtalat har angivits i olika punkter. Uppdelningen är inte konsekvent genom ärendet, bl a beroende på att det är två ärenden som löpt parallellt. I det följande anges punkterna så som de upptagits i Skolverkets omprövningsbeslut. Dessa punkter är:

1. ”Fråga om skolans uppläggning av studierna som innebär att eleverna måste läsa utökat program”
2. ”Fråga om sättet att tolka mål och betygskriterier”
3. ”Fråga om betygssättning vid kurslut”
4. ”Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurser” (specifikt för L’Estradska skolan)
5. ”Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurserna” (specifikt för Sjölin’s gymnasium)
6. ”Fråga om skolans intagning av elever på s.k. fri kvot” (enbart Sjölin’s gymnasium)
7. ”Fråga om rektorns pedagogiska insikt” (enbart Sjölin’s gymnasium)
8. ”Kurslut vid ämnesvisa studier” (enbart Sjölin’s gymnasium)

### **Anmärkningar beträffande beskrivningen av granskningspunkterna**

Det är inte alltid så lätt att utifrån ett studium av handlingarna i ärendet förstå vad Skolverkets kritik konkret gällt. Det kan bero på att området som sådant är svårtillgängligt för den som inte dagligdags sysslar med den rättsliga regleringen av skolans verksamhet. Det är dock ingen ursäkt när det gäller en myndighetsutövning, som berör många människor med ett berättigat intresse av att kunna tillgodogöra sig innebörden i Skolverkets tillsynsarbete.

Det måste också anmärkas att abstraktionsnivån i Skolverkets beslutsdokument i detta ärende ofta är påfallande hög, vilket inte underlättar förståelsen och även väcker undran över vad som egentligen sägs. I en punkt i återkallelsebeslutet hette det t ex:

”L’Estradska skolans sätt att tolka mål och betygskriterier strider mot grundförutsättningen att kriterierna är direkt kopplade till ämnets syfte, dess uppbyggnad och karaktär samt för betygskriterierna till målen för kursen.”

Saken behandlas i återkallelsebeslutet avseende L’Estradska på s 6. Vad som där sägs bidrar emellertid inte – i vart fall inte för en utomstående – till att begripliggöra vad som avses.

Skolverket tar upp en formulering som finns i Vittras sk studiekarta enligt vilken ”integreringen av ämnen i case bidrar till en effektivisering på ca 30 %”. Formuleringen är missvisande enligt Skolverket, som därvid hänvisar till sitt tillsynsbeslut.

I tillsynsbeslutet (L’Estradska) behandlas detta såvitt kan förstås under rubriken ”Kurser-ämnen”, dels allmänt på s 8-9, dels bedömningsdelen på s 16. Där finns Skolverkets bedömning att uppgiften om en effektivisering på 30 procent är felaktig. Skolverket förelägger huvudmannen att ”ta avstånd” från sina beskrivningar och ange vilka åtgärder som vidtagits för att tillrättalägga den information som givits elever och föräldrar. Motsvarande skrivningar i tillsynsbeslutet avseende Sjölin’s gymnasium är skarpare och mer utförliga. Det heter där att uppgiften om en effektivisering utgör ”en vantolkning av mål och betygskriterier, som gett elever och föräldrar ”falska förespeglningar om utbildningens förutsättningar” (s 27).

Det ligger nära till hands att tolka Skolverkets beslut så, att man invände mot skolornas sätt att beskriva sin pedagogiska modell. I alla händelser framstår det inte som förklarat i besluten vad de brister som här påtalades egentligen avsåg och inte heller på vilket sätt det var kopplat till kraven i skollagen. Ställvis kan man få intrycket att tillsynen gällt hur de aktuella skolornas verksamheter beskrevs snarare än den faktiskt bedrivna verksamheten. Det sagda gäller flera punkter och försvårar möjligheten att följa tillsynsmyndighetens resonemang.

## De enskilda punkterna

I det följande tas de återgivna punkterna upp utifrån hur de rubricerats i omprövningsbeslutet. Till varje punkt fogas en kommentar.

### 1. ”Fråga om skolans uppläggning av studierna som innebär att eleverna måste läsa utökat program”

Den påtalade bristen gick, såvitt kan förstås, ut på att studierna var så utformade att eleverna i praktiken var tvungna att studera mer än vad som är föreskrivet.

Enligt *återkallelsebeslutet* skilde skolorna inte mellan ämne och kurs. Enligt redovisningar från skolorna framgick inte antal kurspoäng och vilka kurser som ingick i redovisade case. I beslutet angavs att skolorna ”inte lämnat uppgifter som på ett klagande sätt visar att casens konstruktion inte leder till att eleven tvingas läsa utökat program” (s. 8). Bedömningen blev att lagens krav för rätt till bidrag inte var uppfyllt.

Skolorna hänvisade i *överklagandet* till vad de tidigare anfört, nämligen att utökade studier sker helt frivilligt utifrån elevens eget intresse och mognad. (I tidigare handlingar hade detta understrukits, se yttrandena över tillsynsbesluten, s 6 resp. 7.) I syfte att förtydliga den information som förut lämnats kompletterades den tidigare redovisningen med kursbeskrivningar. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts och de förtydliganden som gjorts bestred skolorna att eleverna skulle vara tvingade att läsa ett utökat studieprogram.

I *omprövningsbeslutet* anfördes att det av den tidigare redovisningen från skolorna inte framgick vilka kurser som ingått i respektive case. I överklagandet hade skolorna, enligt omprövningsbeslutet, gjort redovisningen per kurs på sådant sätt att det framgick vilka kurser som ingick i respektive case. Detta var enligt Skolverket nya uppgifter. Det framhölls vidare

att det utgått information från Vittra ”till samtliga elever, föräldrar och pedagoger att ’inget tvång’ längre finns att läsa utökat program”. Skolverket gjorde ”bedömningen att huvudmannen i överklagandet redovisat sådana nya omständigheter som medför att bristerna rättats till avseende tolkningen av utökat program”.

*Kommentar:* Det framstår som om Skolverkets påpekanden på denna punkt inte skulle gälla en konstaterad brist i undervisningen utan oklarheter i skolornas redovisning. Dessa oklarheter skulle, får det förstås, ha givit upphov till misstanken att eleverna tvingades läsa mer än vad lagen kräver. (Det är en bedömningsform som återkommer på flera ställen och som innebär att Skolverket på grundval av en iakttagelse formulerar ett påstående om en brist, som den granskade åläggs vederlägga.) Innebörden är att sakförhållandena inte var tillräckligt utredda. Skolverkets inställning verkar därvid ha varit att utrednings- och bevisbördan ligger på skolorna. Även om det är naturligt att i samband med att ansökan om beviljande av bidragsrätt prövas ålägga den sökande att visa att de rättsliga förutsättningarna för bidragsrätt är uppfyllda, kan den principen inte tillämpas på samma sätt vid tillsynen av en pågående, bidragsberättigad verksamhet. Tillsynsmyndigheten har i alla händelser ett utredningsansvar och måste uttömma sina möjligheter att klarlägga relevanta förhållanden innan en så ingripande sanktion som återkallande av bidragsrätten tillgrips.

Skolverket gjorde således inte uttryckligen gällande att någon elev hade tvingats läsa ett utökat program utan endast att huvudmannen inte ”på ett klagande sätt” visat att så inte var fallet. I omprövningsbeslutet framgår dock att Skolverket ansett sig kunna utgå från att eleverna faktiskt varit tvungna att läsa utökade program. I den passus som nyss citerades heter det nämligen att huvudmannen numera informerat om att inget sådant tvång ”längre” finns. Men i det informationsbrev Skolverket hänvisar till står det inte så. Där sägs tvärtom ”Vi tvingar inte eleverna att läsa utökat program”, dvs det som hela tiden sagts. Det som enligt Skolverket skulle vara en ny omständighet tycks alltså inte vara det, i vart fall inte enligt handlingarna i ärendet.

Lägger man ihop dessa två aspekter – dvs att myndigheten inte formellt påstår mer än att ett förhållande är oklart, men samtidigt visar att man anser sig veta betydligt mer – försätts den granskade parten i ett läge där det kan vara svårt att göra sin rätt gällande. Förvaltningsrättsligt strider detta mot kommunikationsplikten; en myndighet får i ett ärende av denna karaktär inte förmedla en så otydlig bild av vad den avser att grunda sin bedömning på.

*Sammanfattningsvis* framkommer i handlingarna inte att några nya sakomständigheter av betydenhet tillförts ärendet mellan återkallelse- och omprövningsbesluten, att Skolverkets utredning inte fullgjordes innan beslutet fattades och att sättet att kommunicera de frågeställningar som granskades inte uppfyllde de krav på tydlighet som bör ställas i ett ärende av detta slag.

## 2. ”Fråga om sättet att tolka mål och betygskriterier”

Den aktuella punkten har kommenterats ovan under rubriken *Allmänt om de punkter som varit föremål för granskning och bedömning*.

I *återkallelsebeslutet* angavs att skolorna tolkade mål och betygskriterier på ett felaktigt sätt. Detta illustrerades med den ovan nämnda uppgiften om trettio procentens effektivisering. Det sades att det i dokumentationen fanns flera citat som visade på samma felaktighet, men det preciseras inte vilka citat som avsågs. Angivna brister innebar enligt Skolverket att skolorna inte uppfyllde kravet i skollagen, ”att ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program”.

I *överklagandet* anförde skolorna att grunderna för beslutet i denna del inte var helt klara. Åtagandet att ändra formuleringen beträffande de 30 procentens effektivisering upprepades och underströks genom upplysningen att information om detta gått ut. Därefter fördes ett resonemang om undervisningsmodellen och, som det får förstås, vad skolorna avsett med de formuleringar Skolverket invänt mot. Slutligen gavs en kort beskrivning av hur ”casen” konstrueras i förhållande till mål och kriterier. ”När kursbetyg sätts sker detta alltid mot kriterierna för respektive kurs”, hette det.

*Omprövningsbeslutet* var till helt övervägande del ägnat åt formuleringarna i den s k studiekartan med omnämmande enbart av uppgiften om de trettio procentens effektivisering. Formuleringarna sades medföra ”att mål och betygskriterier inte är kopplade till respektive ämnes karaktär och syfte”. Det noterades att skolorna redan hade förklarat sig beredda att ta bort denna formulering. Som orsak till att denna grund likväl hade åberopats för återkallande av rätten till bidrag angavs att skolorna inte klargjort ”att mål och betygskriterier måste vara direkt kopplade till respektive ämnes karaktär och syfte”. Skolverket upprepade så än en gång skolornas åtagande att inte använda formuleringen och noterade att deras huvudman numera meddelat elever, lärare och pedagoger att formuleringen inte skall användas samt att det i överklagandet sades att kursbetyg alltid sätts mot kriterierna för respektive kurs. Därefter följde ”bedömningen att huvudmannen i överklagandet redovisat sådana nya omständigheter som medför att bristerna rättats till avseende tolkningen av kursmål och betygskriterier”.

*Kommentar:* Även med betydande ansträngning är det hart när omöjligt för en utomstående läsare att läsa ut vad denna punkt i granskningen handlar om. Det är visserligen tydligt att Skolverket ansett att skolorna beskrivit sin pedagogiska modell på ett vilseledande sätt. Men det går inte av Skolverkets olika beslut att utläsa hur detta kopplats till den åberopade bestämmelsen i skollagen. Skolorna har såväl i överklagandet som i tidigare skrifter sagt sig ha svårt att förstå påpekandena i denna del. Trots det har de till synes kryptiska tankarna inte givits en klarare utformning. Det är inte förenligt med kommunikationsplikten och för övrigt knappast heller med kravet på att myndighetsutövande beslut skall vara motiverade.

Den enda konkreta omständighet som lyfts fram är alltså det enligt Skolverket vilseledande påståendet om effektivisering. Detta har skolorna förklarat sig beredda att avstå från att använda. En naturlig åtgärd, om man ser till hur Skolverkets tillsynsverksamhet i övrigt bedrivs, hade varit att lämna denna punkt i tillsynen med påpekandet att formuleringen bör utgå, och ett konstaterande att skolorna själva gått med på det.

I överklagandet tillfördes inget som inte tidigare sagts. Till stöd för omprövningsbeslutet anfördes två grunder. Dels åtagandet att ändra formuleringen i den sk studiekartan. Det var som framgått inte nytt, utan hade framförts från början.<sup>4</sup> Dels uttalandet att kursbetyg alltid sattes mot kriterierna för respektive kurs. Det är ju som framgår en beskrivning av hur verksamheten bedrivs och ger sig inte ut för att vara någon ändring från skolornas sida. Det är alltså inte ens ett åtagande om att göra på något annat sätt än man tidigare gjort.

*Sammanfattningsvis* kan det konstateras att några nya sakomständigheter inte tillförts ärendet mellan återkallelse- och omprövningsbesluten (i vart fall inte av sådan tyngd att de kan förklara omprövningen) och att sättet att kommunicera de frågeställningar som granskades inte uppfyllde de krav på tydlighet som bör ställas i ett ärende av detta slag.

### 3. ”Fråga om betygssättning vid kursslut”

Skolverket ifrågasatte under tillsynen om skolorna satte betyg vid kursslut och bedömde eller misstänkte att betygen i stället sattes vid en senare tidpunkt. Betyg skall ges fortlöpande i anslutning till att de kurser som eleven studerar avslutas. Man skiljer mellan ämnen och kurser; ett ämne, t ex historia, kan studeras i flera kurser, Historia A, Historia B osv. Betyg skall då sättas efter varje sådan kurs. Skolorna tillämpar som framgått en sk casemodell. Det innebär att varken kurser eller ämnen formellt är lika tydligt avskilda som i en traditionell skolmodell. Icke desto mindre skall betyg sättas när en kurs är avslutad.

I *återkallelsebeslutet* redogjordes för de regler som gäller och för skolornas inställning, som återgavs enligt följande

”Modellen bygger på --- att betyg sätts när eleven, utifrån sin valda studieinriktning och individuella studieplan har fullföljt studierna i ämnet, såväl i case som ämnesspecifikt, och pedagogen bedömer att erforderliga mål har studerats.”

Verket invände mot tillägget ”när elev enligt pedagogs bedömning studerat erforderliga mål” och ansåg att den möjliggjorde för skolorna att ”kringgå det faktiska kursslutet”. Ytterligare exempel anfördes på oklarheter kring när kurser avslutades. Skolverket bedömde att skolorna inte vidtagit eller planerat vidta några åtgärder för att klargöra när en kurs är slut. Det innebar enligt verket i sin tur att skolorna avsåg att fortsätta sätta betyg i strid med gymnasieförordningen.

I *överklagandet* hänförde skolorna sig till den aktuella rättsliga regleringen och dess förarbeten. Argumentationen gick ut på att regelverket är väsentligt mera flexibelt än Skolverkets tillämpning i återkallelsebeslutet. Uttalanden ur lagmotiven (propositionen)

---

<sup>4</sup> I yttrandet över tillsynsbeslutet anförde skolorna, efter en beskrivning av de samordningsvinster som casemodellen enligt huvudmannen medför beskrivits: ”Detta har i Vittras studiekarta uttryckts så att ’integreringen av ämnen i case bidrar till en effektivisering på ca 30 %’. Avsikten med denna formulering har på intet sätt varit att vilseleda någon att tro att man kan uppnå samma resultat och poängtal med 30 procents lägre arbetsinsats. Ingen av eleverna vid Vittras skolor eller dessas föräldrar har vid information om verksamheten givits denna uppfattning. Om formuleringen om effektivitetsvinsten i studiekartan ändå kommit att bli olycklig genom att den kan misstolkas kommer Vittra givetvis att se över denna.” – Det får tolkas så att skolorna i första hand önskat förklara hur man menat i förhoppningen att tillsynsmyndigheten skulle godta det som sägs i studiekartan, i andra hand att man var beredd att ändra sig om förklaringen inte ledde till att formuleringen godtogs.

återgavs. De gav stöd för att undervisningen skall vara målstyrd och individualiserad, att olika vägar kan väljas till målet och att stort utrymme skall ges åt lärarens individuella bedömningar. I sak påtalade skolorna att det vid ämnesintegrerad undervisning i case – en modell som Skolverket i och för sig godtagit – inte är möjligt att exakt ange när en kurs slutar. Enligt skolorna fanns det inte heller något sådant krav i den rättsliga regleringen. Vidare angavs att Skolverkets uppfattning om när betygen sattes i skolorna var felaktig, varvid skolorna ytterligare utvecklade när och hur betygen sattes. Slutligen ingavs en bilaga med ”justeringar” av de svar som skolorna tidigare under tillsynen gett. Den princip för betygssättning som angavs i bilagan är såvitt kan bedömas densamma som den skolorna hela tiden redovisat.

I *omprövningsbeslutet* redogjorde Skolverket för sitt tidigare ställningstagande och formulerade det så, att kritiken gått ut på att skolorna hållit ”öppet för att samtliga kurser i ett ämne kan vara färdiga för betygssättning först i årskurs 3”. Därefter angav verket att skolorna i sitt överklagande lämnat ”ytterligare en version” av hur betygssättningen går till samt redogjorde för denna. Verket fäste sig därvid även vid att skolornas huvudman lämnat information till elever, lärare och föräldrar om att betyg i högre grad än tidigare skulle sättas i årskurserna 1 och 2. Beslutsmotiveringen avslutas på följande sätt:

Skolverket bedömer att huvudmannen i överklagandet har visat att man kommer att sätta betyg vid varje kurslut och också definierat kurslut dels för kurser som läses i case, dels för kurser som läses ämnesspecifikt. Skolverket bedömer vidare att skolorna kommer att sätta kursbetyg fortlöpande varje läsår under elevernas hela gymnasietid, på det sätt som anges i gymnasieförordningen. Skolverket finner med anledning av dessa omständigheter att bristerna har rättats till.

*Kommentar:* De synpunkter Skolverket haft i denna del formulerades på olika sätt under resans gång. I återkallelsebeslutet bedömdes att skolorna ämnade ”fortsätta att sätta betyg i strid med gymnasieförordningen”. I omprövningsbeslutet beskrevs detta så att skolorna ”hållit öppet” för en felaktig betygssättning. Först alltså en bedömning om vad skolorna avsåg att göra, sedan att de hållit öppet för detta – det är inte samma sak. Den här typen av glidningar återkommer i ärendets hantering, dvs Skolverket glider mellan att påstå något *är* på ett visst sätt och att något *kan vara* på detta sätt. Det är som om en domstol inte skulle göra skillnad mellan att någon är skyldig och att vederbörande kan vara det.

I omprövningsbeslutet åberopas med något undantag inga direkt nya omständigheter som tillförts ärendet genom överklagandet. Det som anfördes ligger i linje med den inställning och argumentation skolorna från början drivit.

Den princip för betygssättning som beskrivs i överklagandet är såvitt kan utläsas densamma som skolorna hävdade under hela tillsynen. Det är möjligt att en uppmärksam läsare kan tolka det Skolverket kallar skolornas olika ”versioner” så att dessa i successivt ökande grad anpassat sig till verkets krav på att kursbetyg måste sättas under hela gymnasietiden. Skolverket har i sitt omprövningsbeslut lyft fram något som inte sägs i själva överklagandet men nämns i ett informationsbrev, nämligen att skolorna framöver kommer att avsluta fler kurser under år ett och två. Det är inget åtagande om att sätta betyg enligt andra principer än dem som hela tiden åberopats, men effekten blir att fler betyg ges tidigare. Så till vida tillgodosågs Skolverkets krav genom denna förklaring, även om den inte hade bäring på det saken rubriceringsvis gällde (“betygssättning vid kurslut”).

Det är samtidigt tydligt att skolorna i överklagandet vidhöll sin uppfattning i principfrågan. Tidpunkten för betygssättningen skulle enligt denna princip anförtros pedagogerna, vilket var precis det som Skolverket i sitt återkallelsebeslut underkände. Det är därmed svårt att dra någon annan slutsats än att Skolverket i slutänden helt enkelt ändrade sig och accepterade skolornas principiella ståndpunkt – möjligen i beaktande av åtagandet att fler kurser skulle avslutas tidigare.

Kärnpunkten i denna del, och kanske i hela tillsynsärendet, är att tillämpningen av casemodellen innebär att både ämnen och kurser integreras, vilket definitionsmässigt skapar mindre klara gränser mellan dessa än om integrering inte sker (dvs om studierna sker ämnesspecifikt i stegvisa kurser). Detta får återverkningar på betygssättningen. Det är inte möjligt att sätta betyg på samma sätt utan andra kriterier måste ställas upp.

Skolverket har närmat sig denna problematik på ett formalistiskt sätt och ställt krav, som ter sig omöjliga att fullt ut efterleva i casepedagogik. Man kan inte både säga att ni får ha en pedagogisk modell där ämnen och kurser vävs samman och samtidigt kräva att ämnen och kurser hålls åtskilda. Det blir som i den gamla historien om T-Forden: ”ni kan välja vilken färg ni vill, så länge ni väljer svart”. Inställningen ter sig dessutom svår att förena med lagmotiven, sådana de återgivits i överklagandet. Att ge pedagogerna den självständiga rollen att avgöra när kursen är avslutad och betyg skall sättas synes således ligga i linje med lagstiftarens intentioner. En annan sak är att detta naturligtvis ger pedagogerna och skolorna ett visst diskretionärt utrymme som kan saknas i de skolor där ämnen och kurser inte är integrerade. Skolverket gled som framgått mellan att påstå att skolorna inte följde lagen och att de höll öppet för en regelvidrig betygssättning. I praktiken verkar det vara så att den integrerade modellen möjliggör ett fusk, men det är ju inte detsamma som att fusk också sker.

Med detta sagt finns det skäl att ge Skolverket det erkännandet, att det på denna punkt inte är lätt att samtidigt tillgodose intresset av varierade pedagogiska skolformer och behovet av nationellt jämförbara, rättvisa betyg. I själva verket är det kanske så, som nyss antytts, att casemodellens betygssättning kan vara svår att jämföra med den som sker i mer traditionell undervisning. Sådan jämförelse måste samtidigt kunna ske. Här ställs viktiga intressen mot varandra. Men om lagstiftaren velat låta många blommor blomma skall detta också tillåtas. Skolverkets tillsynsroll må i det hänseendet vara otacksam och verket kan klämmas mellan sköldarna. Desto angelägnare borde det vara för en tillsynsmyndighet att söka konstruktiva lösningar som gör olika modeller jämförbara, i stället för att ensidigt kräva att ”casemodellen” måste iklä sig en formell kostym som den uppenbarligen inte får plats i. Verket ser ju som sin roll att förbättra. Då kan man inte bara ställa formella krav utan bör även hjälpa till.

*Sammanfattningsvis* godtog Skolverket i slutänden de principer för betygssättning som skolorna tillämpade men dessa tillmötesgick Skolverket genom att förklara att fler kurser skulle avslutas och därmed betygssättas tidigare. I huvudsak är omprövningsbeslutet grundat på samma förhållanden som återkallelsebeslutet.

#### 4. ”Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurser” (specifikt för L’Estradska skolan)

De under denna punkt påtalade bristerna gick ut på att de s.k. casen i vissa delar var så utformade att sådant som enligt kursmålen skall studeras inte ingick. Skolverkets bedömning utgick dels från iakttagelser beträffande ”casen” i ämnena Historia och Fysik, dels från en stickprovsundersökning av hur de nationella proven i Svenska B rättats. De bägge delpunkterna behandlas här var för sig.

##### *Historia och fysik*

I återkallelsebeslutet angavs att det av tillsynsbeslutet framgick att stickprov visat att eleverna vid skolan inte gavs möjlighet att nå kursmålen i historia och fysik. Framställningen i tillsynsbeslutet på denna punkt (s. 17 -19) är svårtillgänglig, vilket inte behöver bero på framställaren utan lika gärna kan bero på att det är svårt att bena ut ”casen” från ett kurs- och ämnesperspektiv. Kärnpunkten synes vara att Skolverket via stickprov funnit att case-modellen inte täckte de utbildningsområden som skall täckas.

I sitt svar på föreläggandet i tillsynsbeslutet hade skolan uppgivit att Skolverkets beskrivning av fakta var felaktig beträffande historieämnet. Beträffande fysikämnet hade uppgivits dels att detta skulle studeras ämnesspecifikt, dels att undervisningen i olika, angivna, hänseenden skulle ändras i anledning av det som förekommit vid tillsynen. Denna invändning och dessa upplysningar behandlades i det följande återkallelsebeslutet inte på annat sätt än i följande mening.

”Huvudmannen påtalar att bristerna åtgärdats men har inte lämnat någon dokumentation som visar att eleverna ges möjlighet att nå kursmålen i ämnena historia och fysik.”

I föreläggandet hade krävts att skulle skolan ”redovisa” vilka åtgärder som vidtagits för att framdeles följa gällande bestämmelser.

I överklagandet hänvisade skolan till vad som anförts tidigare och utvecklade detta samt vidhöll mot den bakgrunden sin inställning att man visat att eleverna gavs möjlighet att uppnå kursmålen. Några nya uppgifter tillfördes inte, däremot ingavs beskrivningar av undervisningen och använda case.

I omprövningsbeslutet angav Skolverket att skolan ”med hjälp av dokumentation visat hur bristerna lösts” genom ämnesspecifik undervisning samt att nya case utarbetats. Verket bedömde därför att bristerna hade ”rättats till”.

*Kommentar:* Den formella hanteringen är bristfällig. Först avges ett inte särskilt lättolkat<sup>5</sup> föreläggande med krav på redovisning, som besvaras relativt utförligt i form av just en

---

<sup>5</sup> På ett ställe påtalas bristen i form av ett påpekande (”Skolverket utgår från att eleverna fortsättningsvis ges förutsättningar för att uppnå samtliga kursmål och därmed en likvärdig utbildning”, s. 17). På ett annat ställe under samma bedömningspunkt är det formulerat som ett påfallande allmänt hållet föreläggande (”Huvudmannen föreläggas att till Skolverket redovisa vilka åtgärder huvudmannen vidtagit för att framdeles

redovisning. Vad som anförs i det svaret ignoreras sedan av myndigheten som i stället fattar beslut med motiveringen att dokumentation av redovisningen – något som inte krävts – saknas. I det följande omprövningsbeslutet beskrivs detta på ett nytt sätt, nämligen att skolan ”inte på ett klagörande sätt” visat vilka åtgärder som vidtagits. Det är återigen frågan om en glidning i form av en ny, retroaktivt angiven grund för det tidigare beslutet. Som grund betraktad är den godtycklig, eftersom det inte anges vad som avses med ”ett klagörande sätt”.

Skolverket hade i ett tidigt skede av tillsynen som exempel på bristerna beträffande historieämnet angett att varken världskrigen eller förintelsen berördes av ”casen” i ämnet historia. I skolornas kommentar till detta angavs att målen uppnåddes ändå, t ex om man studerade koncentrationslägren under boerkrigen i Sydafrika i stället för dem i Europa under andra världskriget, vilket var ett otillfredsställande svar. I motsvarande svar från Sjölin's gymnasium anfördes dock att man där arbetat med såväl världskrigen som förintelsen, eftersom det var önskvärt att eleverna gavs förståelse för händelser som är viktiga för vårt kulturarv och för det demokratiska samhället. I yttrandet över föreläggandet återkom skolorna till detta och angav att påståendet att världskrigen och förintelsen inte berörs i historieundervisningen var feltolkning av Skolverket. Att centrala händelser i historien inte utelämnas i undervisningen var enligt skolorna ”självkänt”. Världskrigen och förintelsen var exempel på sådana händelser.

Motsvarande kritik från Skolverket angående undervisningen i Fysik bemöttes bl a med att ämnet studerades ”ämnesspecifikt”, vilket innebär att samtliga i ämnet ingående mål (även studeras ”direkt”, dvs inte i case.

I den bedömning som redovisas i återkallelsebeslutet beaktas inte det som anförts från skolorna; det heter endast att dessa påtalat ”att bristerna åtgärdats men har inte lämnat någon dokumentation som visar att eleverna ges möjlighet att nå kursmålen i historia och fysik”. Detta ter sig svårbegripligt. Som redan noterats hade Skolverket inte krävt dokumentation utan redovisning. Man kan då inte strunta i det som sägs i redovisningen och i stället kräva dokumentation.

Det är svårt att se att det i överklagandet sägs något som på ett avgörande sätt förändrar den bild skolorna alltså redan tidigare givit av verksamheten, inklusive de slutsatser man dragit av Skolverkets anmärkningar. Den centrala punkten, att det förekommer ämnesspecifikt undervisning vid sidan av ”casen”, var således inte ny. Visserligen omnämns och biläggs vissa nya naturvetenskapliga case, men det är inte riktigt som antyds i omprövningsbeslutet, att nya case mer generellt skulle ha utformats i historie- och fysikämnen i anledning av återkallelsebeslutet.

### *Svenska B*

Bakgrunden i denna del var att Skolverket under tillsynen slumpvis valt ut tolv av skolan rättade nationella provskrivningar i Svenska B och låtit en provgrupp från Uppsala universitet granska dessa utifrån gällande bedömningsmallar. Det framgår inte om provgruppen genomfört andra granskningar av detta slag. Provgruppens bedömning var enligt Skolverket ”att så gott som samtliga texter” (av de tolv utvalda) fått för höga betyg. Gruppen granskade

---

följa gällande bestämmelser”, s 19). – Ett bekymmer är att tillsynsbeslutet (L'Estradska) dels består av ett beslut, dels en rapport. Bägge innehåller ”förelägganden”, men de är inte samordnade. Det bidrar till oklarheten och är ännu ett exempel på hanteringsens bristande rättsliga kvalitet.

även en bedömningsblankett som skolan själv gjort. Denna kritiserades, bl a för att den ställde för låga krav för VG-nivån. Detta bemöttes i skolans kommentar till faktarapporten. Skolan medgav bristerna, men hänförde dem till den aktuella läraren, som inte längre arbetade vid skolan. Skolan ville sända in fler prov för bedömning och framförde även önskemålet att få ta del av en jämförelse med andra skolor där Skolverket utfört motsvarande utvärderingar.

I tillsynsbeslutet gavs detta moment i kritiken ett mindre utrymme. Saken avslutades med ett påpekande:<sup>6</sup>

”Vid rättning och betygssättning av de nationella proven måste huvudmannen följa de anvisningar som ges. Skolverket utgår från att L’Estradska skolan framgent följer gällande anvisningar.”

I *återkallelsebeslutet* togs saken emellertid upp på nytt. Det hette där att ”huvudmannen inte säkerställt att de nationella bedömningskriterierna kommer att användas i kärnämnet svenska” och inte heller ”redovisat nödvändiga åtgärder för att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen” (s 7).

I *överklagandet* påpekades att skolan redan i ett tidigt skede yttrat sig över denna del av inspektionen. Det påpekades vidare att saken inte berörts i föreläggandet (tillsynsbeslutet) och att skolan därför haft att utgå från att detta var utagerat.

I *omprövningsbeslutet* sägs ingenting om vilka nya omständigheter som föranledde att denna tidigare påtalade brist inte längre åberopades.<sup>7</sup>

*Kommentar:* Omprövningsbeslutet innehåller således ingenting om grunden för omprövningen. Det får tolkas som att Skolverkets anser att denna punkt inte borde ha ingått bland de grunder som åberopades för återkallande av skolans rätt till bidrag. Att så är fallet ter sig rätt uppenbart. Dels har Skolverket i tillsynsbeslutet lämnat denna sak med ett påpekande; om den därefter åter skall lyftas fram måste den som är föremål för tillsyn ges tillfälle att yttra sig (det följer av kommunikationsplikten). Dels ter det sig tveksamt om en så pass fragmentarisk undersökning som den här utförda – tolv ”slumpvis” utvalda prov har granskats i vad som framstår som en engångsundersökning utan jämförelsematerial från andra skolor – kan läggas till grund för ett myndighetsbeslut.<sup>8</sup>

## **5. ”Fråga om elevs möjlighet att uppnå målen på kurser” (specifikt för Sjölin’s gymnasium)**

De brister som påtalats under denna punkt är i huvudsak desamma som i föregående punkt påtalades beträffande Historia och Fysik, bortsett från att de här gällde ämnena psykologi och

---

<sup>6</sup> Av den sammanfattande bedömningen i föreläggandet framgår än en gång att Skolverket på denna punkt ”nöjer sig” med ett påpekande.

<sup>7</sup> Det enda som berör frågan är en kommentar till en uppgift om att Skolverket endast granskat proven i Svenska B. Kommentaren har karaktären av förklaring till/försvar för åtgärden.

<sup>8</sup> Det innebär inte att det var fel att genomföra detta test. Informationen kan, som den inledningsvis gjorde, ligga till grund för en diskussion med den granskade skolan.

fysik. Detta gäller även den fortsatta hanteringen vid överklagande och återkallande. Samma kommentarer är således giltiga.

## 6. ”Fråga om skolans intagning av elever på s.k. fri kvot” (enbart Sjölns gymnasium)

Enligt gymnasieförordningen 6 kap 3 § får ”ett begränsat antal” elever tas in på s k fri kvot. Det gäller, så vitt här är av intresse, ”dem som på grund av särskilda omständigheter bör ges företräde framför de övriga sökande”. Denna punkt i tillsynen gällde om Sjölns gymnasium gav denna bestämmelse en alltför vidsträckt tolkning.

I *återkallelsebeslutet* angavs att skolan tog in en 10-20 gånger större andel på fri kvot än den andel som annars förekom i Göteborgsregionen. Denna andel var enligt Skolverket orimligt stor och stred mot bestämmelser i skollagen och gymnasieförordningen, att skolan skall vara öppen för alla.

I *överklagandet* inriktade sig skolan på Skolverkets bedömning av vad som utgör ett ”begränsat antal” enligt den aktuella bestämmelsen i gymnasieförordningen. I överklagandet angavs vidare dels att andelen som tagits in på fri kvot successivt minskats, dels att det i absoluta tal rörde sig om mycket få elever, fyra stycken under år 2003. Det påpekades att om Sjölns gymnasium skulle ha samma andel som regionen i övrigt skulle det endast medge intagning av en elev vart tredje år. Skolan hade i tidigare yttranden begärt att Skolverket skulle ange hur stor andel som enligt verkets bedömning svarade mot det ”begränsade antal” som gymnasieförordningen stipulerar. Skolan bestred i överklagandet att Skolverkets tolkning av bestämmelsen var riktig, men angav också: ”Om bestämmelsen är tänkt att tillämpas så strikt som Skolverket förordat kommer Sjölns gymnasieskola naturligtvis framgent att utgå från den andel för frikvotsintagning till skolan som följer av Göteborgsregionen i övrigt”.

I *omprövningsbeslutet* angavs att Skolverket ansett att huvudmannen tagit in en ”orimligt stor” andel elever på fri kvot.<sup>9</sup> Skolverket anförde att huvudmannen nu sagt sig vara beredd att minska denna andel. Skolverket bedömde därför ”att huvudmannen i överklagandet redovisat sådana nya omständigheter som medför att bristerna rättats till avseende intagning på fri kvot”.

*Kommentar:* Skolverket skriver i omprövningsbeslutet att huvudmannen i överklagandet förklarar sig beredd att minska den fria kvoten. Det synes som en sanning med modifikation. Vad skolan framför allt begärt, från ett tidigt stadium, var vägledning om hur bestämmelsen skall tolkas. Skolverket har till detta endast uttalat följande:

”Någon procentsats för vad som är tillåtet att ta in på fri kvot finns inte möjlighet att ange, men den andel som Sjölns gymnasium tar in, 10-20 gånger större än den som förekommer i Göteborgsregionens intagningsområde, bedömer Skolverket som orimligt stor.” (Återkallelsebeslutet, s 9)

---

<sup>9</sup> Dessutom tillades att huvudmannen uppgivit att dessa elever testats innan de tagits in, vilket inte är tillåtet. Den sistnämnda uppgiften hade dock tagits tillbaka, varför anmärkningen i den delen bortföll. Det bör dock observeras att detta skett redan efter tillsynsbeslutet, och noterats i återkallelsebeslutet (s 9), varför det saknades anledning att återkomma till detta i omprövningsbeslutet.

Det är lite konstigt att Skolverket ansett sig kunna bedöma den aktuella andelen som ”orimligt stor” utan att samtidigt på uttrycklig begäran kunna ge viss vägledning för hur en rimligare andel bör beräknas. En myndighet som kan uttala sig om vad som är orimligt bör på begäran uttala en uppfattning om vad som är rimligt. Det gäller i synnerhet för en tillsynsmyndighet i en fråga som gäller tolkningen av en förordning. Något riktmärke eller förtydligande beträffande tolkningen av en förordning måste den centrala förvaltningsmyndigheten kunna ge en part i ett tillsynsärende, om inte annat så i syfte att underlätta reglernas efterlevnad.

Även Skolverkets sätt att räkna procent bör kommenteras. Räknar man i absoluta tal utifrån 2002 års siffror (se tillsynsbeslutet avseende Sjölin s 7) finner man att det rör sig om fjorton elever i regionen och tio i Sjölin gymnasium. Bryts detta ned till andelar av det totala elevantalet erhålls siffrorna 0,32 procent respektive 5,0 procent. Fem är 15-16 gånger mer än 0,23 – det är så uppgiften ”10-20 gånger större” beräknats. Så kan man förstås räkna, men tittar man i stället på de absoluta talen ser sig siffrorna väsentligt mindre alarmerande. I återkallelsebeslutet nämns inte det faktiska antalet utan endast andelen ”10-20 gånger större”. Det ser sig inte objektivt, i synnerhet inte om man till detta lägger att 2003 års siffra var fyra elever.<sup>10</sup>

*Sammanfattningsvis* kan det konstateras att på denna punkt tillkommer inget i sak nytt i överklagandet. Det som föranledde Skolverket att så att säga lägga denna punkt till handlingarna borde ha föranlett samma beslut på ett tidigare stadium. Det är vidare anmärkningsvärt att Skolverket inte velat upplysa hur man typiskt sett tolkar och tillämpar den aktuella bestämmelsen.

## 7. ”Fråga om rektorns pedagogiska insikt” (enbart Sjölin gymnasium)

I förordningen om fristående skolor anges att utbildningen skall ledas av en rektor och att denne genom utbildning och erfarenhet skall ha förvärvat pedagogisk insikt. Skolverket bedömde att rektorn vid Sjölin gymnasium inte motsvarade dessa krav.

I *återkallelsebeslutet* fann Skolverket att skolan inte visat att dess rektor hade genom utbildning och erfarenhet förvärvat pedagogisk insikt. Förordningens krav var därmed inte uppfyllt.

I *överklagandet* åberopade skolan lagmotiven till skollagen och citerade prop. 1990/91:18, där det heter att det viktigaste är att rektor har en allsidig pedagogisk insikt och att en sådan kan förvärvas på olika sätt med det gemensamma draget att de inrymmer såväl utbildning som praktisk erfarenhet. Det framhölls att det inte behöver röra sig om grundläggande lärarutbildning eller praktik som lärare. Inte heller i friskoleförordningen fanns enligt överklagandet något formellt krav på att rektor måste vara lärarutbildad. Skolan höll därför fast vid vad som tidigare anförts, nämligen att den aktuella personen hade den bakgrund och de kvalifikationer som krävdes, även om han inte var lärarutbildad. Skolan framhöll att Skolverket inte alls utrett rektorns kompetens eller ens träffat vederbörande. I stället var bedömningen enbart grundad på att rektor inte hade formell lärarutbildning. Skolan anförde

---

<sup>10</sup> Av skolans svar på föreläggandet i tillsynsbeslutet framgår att andelen som tagits in på den aktuella kvoten successivt minskat från 9,5 procent första verksamhetsåret till 5 procent följande år och 4 procent, motsvarande fyra elever, under det år tillsynen genomfördes. I svaret tillfrågades Skolverket alltså också om vad som är en lämplig andel, vilket får tolkas som att skolan velat ha en anvisning, som man kunnat rätta sig efter.

därför i första hand att Skolverkets bedömning av rektorns kompetens var felaktig. I andra hand upplystes att en ny rektor, som var gymnasieadjunkt, nyligen tillträtt.

I *omprövningsbeslutet* kommenterades inte förstahandsinvändningen på annat sätt än att skolan enligt Skolverkets inte ”visat” att rektor haft föreskriven pedagogisk kompetens. I stället noterades att det som upplystes om den nya situationen innebar att skolan numera hade en rektor som motsvarade bestämmelsernas krav.

*Kommentar:* På den här punkten hade förhållandena ändrats på sådant sätt att detta kunde anföras som skäl för omprövning. Likväl måste Skolverkets utredning och bedömning på denna punkt ifrågasättas.

Det rättsliga krav som ställs på rektors kompetens i de lagar som reglerar friskoleverksamhet är inte ett formkrav. Det framgår redan av bestämmelsen men bekräftas även i lagmotiven att kravet inte är liktydigt med att rektor måste vara lärarutbildad. I de fall en formell utbildning inte åberopas till stöd för att en rektor uppfyller kraven måste det därför åligga Skolverket att utreda hur det förhåller sig med detta. I det här fallet hade skolan i sitt svar på föreläggandet i tillsynsbeslutet argumenterat för att dess rektor motsvarade lagens krav. Till detta har Skolverket genmält att skolan ”inte visat” att så var fallet. Verket har däremot uppenbarligen inte utrett saken eller ens, som det synes, träffat vederbörande rektor. Ett minimum hade varit att verket upplyst skolan om vad som krävs för att det skall anses visat att en person som inte har formell lärarutbildning ändå uppfyller kravet i friskoleförordningen. Denna förordning lämnar ju ändå öppet för att kravet kan vara uppfyllt på annat sätt.

Som *jämförelse* kan nämnas att det i flera av de tillsynsärenden som Skolverket har lagt ut på sin hemsida under rubriken ”Viktiga tillsynsbeslut” förekommer rektorer som saknar formell utbildning. De gäller fristående grundskolor, men det rättsliga kompetenskravet är identiskt med det som gäller för gymnasier. I ett ärende lyder den fulla beskrivningen av rektorns kompetens så här:

”Han är inte utbildad lärare men har arbetat med utbildning på Ericsson.”  
(Rapport 2003-09-08, dnr 54-2003:1922)

I ett annat ärende beskrivs rektorns pedagogiska kompetens så här:

”Han är inte utbildad lärare men har enligt egen uppgift undervisat i Egypten.”  
(Rapport 2003-09-08, dnr 54-2003:1922)

Bägge ärendena rörde påståenden om mycket allvarliga missförhållanden, där misstroende mot rektorn utgjorde en huvudfråga. Inget av dem har föranlett en prövning utifrån kravet på rektors kompetens enligt friskoleförordningens bestämmelse härom. Ingen av skolorna har fått sitt tillstånd återkallat. I det första exemplet ledde tillsynen inte ens till något föreläggande.

*Sammanfattningsvis* har Skolverket här åsidosatt en skyldighet att i sak pröva de omständigheter som skolan anfört till stöd för att dess rektor haft erforderlig kompetens och anfört sin inte tillräckligt väl grundade slutsats om att rektorn saknade sådan kompetens till stöd för en åtgärd som inte stått i rimlig proportion till den brist som eventuellt kan ha förelegat.

## 8. ”Kurslut vid ämnesvisa studier” (enbart Sjölin's gymnasium)

Under denna punkt angavs att den behandlats i det som här redovisats under punkt 3.

### Skolverkets sammanfattande bedömning

De granskningspunkter som redovisats ovan och de bedömningar som gjordes beträffande dem lade Skolverket till grund för en *sammanfattande bedömning*.<sup>11</sup> Den utgör inte en sammanfattning i egentlig mening utan snarare en övergripande bedömning med delvis fristående inslag.

Skolornas förhållningssätt kritiserades.

Det anfördes beträffande Sjölin's gymnasium att skolans uppgifter till Skolverket över tid ändrats ett antal gånger och att den lämnat skiftande besked om sakförhållanden. Skolan hade ”ständigt ändrat uppgifter” om verksamheten och ”uttryckt sig motsägelsefullt”. Det sistnämnda lades, tillsammans med brister i utbildningen som skolan varit ”obenägen att avhjälpa”, till grund för slutsatsen att skolans huvudman saknade förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med skollagens villkor.

I motsvarande delar av bedömningen avseende L'Estradska skolan hette det att skolan ”påtalat att åtgärder vidtagits, men inte påvisat att så är fallet” och att den i andra delar ”inte varit benägen att avhjälpa” av Skolverket påtalade brister. Det sistnämnda förhållandet lades jämte andra omständigheter till grund för bedömningen att skolans huvudman saknade förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med skollagens villkor.

Beträffande själva utbildningen anfördes följande slutsatser.

- ◇ Utbildningen gav inte de kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen skall svara mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla
- ◇ Skolorna svarade inte mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet
- ◇ Skolorna uppfyllde inte likvärdighetskravet
- ◇ Skolornas huvudman saknade förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med skollagens villkor

Därutöver upprepades en del av de påpekanden om brister som framgått ovan i anslutning till redovisningen av de enskilda tillsynspunkterna.

Slutsatsen blev att ”bristerna var så väsentliga” att rätten till bidrag skulle återkallas med stöd av 9 kap. 14 § skollagen.

---

<sup>11</sup> Den sammanfattande bedömningen är inte helt identisk för de bägge skolorna, men den är huvudsakligen gemensam.

Skolorna kritiserade i sitt *överklagande* Skolverket för att verket i sin sammanfattande bedömning uppgett att skolorna inte skulle svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. De erinrade om att målen och värdegrunden innefattade synen på människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. ”Att utan uttrycklig motivering påstå att Törnskogens gymnasieskolor inte skulle svara mot dessa krav har av skolorna uppfattats som anmärkningsvärt, till och med kränkande”, anförde skolorna, som utgick ”från att Skolverket omgående frånfäller sitt påstående”.

Överklagandet ledde som framgått till att Skolverket omprövade sitt beslut om återkallande av rätten till bidrag. Med stöd av 28 § förvaltningslagen fattade verket det beslut som här kallas omprövningsbeslutet. Ett sådant beslut kan fattas när myndigheten anser att överklagandet bör föranleda en ändring av det tidigare beslutet ”så som klaganden begär”. Innefattar beslutet någon annan ändring än ett tillmötesgående av vad den klagande parten begärt skall överklagandet prövas av domstol. En myndighet som tillämpar 28 § förvaltningslagen och omprövar sitt tidigare beslut har således fullt ut bifallit överklagandet (jfr Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 336 f).

Även *omprövningsbeslutet* innehåller en sammanfattande bedömning. Där berörs över huvud taget inte det motsvarande avsnittet i återkallelsebeslutet. Det får tolkas så att Skolverket återtog bedömningarna rörande värdegrund, likvärdighet m.m. Omprövningsbeslutet avslutades med konstaterandet att verket ändrat sitt tidigare beslut så som klaganden yrkat och att överklagandet därmed förföll.

#### *Kommentar:*

Den ”sammanfattande bedömningen” innebar att Skolverket i återkallelsebeslutet förde in helt nya påståenden. Ingen kritik motsvarande den som senare togs in i återkallelsebeslutet om mål och värdegrund finns antydd tidigare, tvärtom. Tillsynsbeslutet innehöll särskilda avsnitt om gymnasieskolans allmänna mål och värdegrund. Där bedömdes *L'Estradska skolan uppfylla ”de krav som författningstexterna ställer vad gäller gymnasieskolans allmänna mål och värdegrund”* (s. 21). *”Skolverket bedömer att utbildningen vid Sjölin's gymnasium motsvarar de allmänna mål och den värdegrund som gymnasieskolan ger”*, heter det i det andra beslutet (s 30). I återkallelsebeslutet sägs i stället beträffande bägge skolorna att dessa kan ”inte anses svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet”.

Detta framstår vid en samlad läsning som egendomligt. Antingen hade det som anförts i återkallelsebeslutet sin grund i helt nya överväganden, som dock i så fall skulle ha dokumenterats och kommunicerats. Eller också hade beslutsfattarna inte klart för sig vilka ställningstaganden som verket redan hade gjort. Bägge alternativen är anmärkningsvärda, i synnerhet som det rör sig om en så fundamental sak som att skolornas verksamhet var i strid med skolans värdegrund.

Vid omprövningen berörde Skolverket över huvud taget inte sin ”sammanfattande bedömning” från återkallelsebeslutet. Verket frånföll således sina övergripande slutsatser om att skolorna inte gav de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla, inte svarade mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det

offentliga skolväsendet eller uppfyllde likvärdighetskravet samt att deras huvudman skulle sakna förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med skollagens villkor. Varför detta över huvud taget fördes in i ärendet i samband med återkallelsen ter sig gåtfullt.

## Övergripande bedömningar

Den redovisade genomgången innefattar kommentarer med reflektioner och bedömningar. Det finns skäl att därutöver på ett något mer systematiskt sätt sammanställa de synpunkter som kan anläggas på ärendets hantering och de beslut som fattats.

### Förelåg grund för återkallande av rätten till bidrag?

Redovisningen av ärendet har hittills inriktats på en jämförelse mellan Skolverkets återkallelse- och omprövningsbeslut. Huruvida det faktiskt funnits betydelsefulla brister i de bägge skolornas verksamhet och vad dessa bister i så fall mer konkret bestod i är inget man kan ta ställning till på grundval av handlingarna (det är en av de allvarliga invändningar man kan göra). Likväl finns det grund för slutsatsen att Skolverkets beslut att återkalla skolornas rätt till bidrag var fel.

*För det första* framgår detta av Skolverkets eget omprövningsbeslut. Det är fattat på i princip samma underlag som återkallelsebeslutet men utgör i samtliga hänseenden en omvärdering av det verket först kom fram till.

Den ”sammanfattande bedömningen” innebar, som anfördes i överklagandet, att mycket allvarlig kritik och allmänt nedsättande omdömen avgavs om skolorna och deras huvudman. Det borde kunna tas för givet att en myndighet inte avger sådana omdömen om enskilda parter annat än när det finns mycket goda skäl för detta och en solid grund att stå på.

Skolornas överklagande, ställt till Länsrätten i Stockholm, inkom till Skolverket torsdagen den 11 december 2003. Måndagen den 22 december beslöt Skolverket att ompröva sitt beslut på sådant sätt att skolornas talan skulle vinna fullt bifall och saken därför inte prövas i länsrätten.

Efter en tillsyn som pågått i ett och ett halvt år tog det alltså Skolverket sex arbetsdagar att komma fram till att de skolor vars verksamhet dömts ut såsom oförenlig med skolans värdegrund inte hade de allvarliga brister de nyss bedömdes ha haft. Såvitt framgår vidtogs inga utredningsåtgärder under denna tid. Som genomgången ovan visar var de omständigheter som framfördes i överklagandet inte annat än på marginalen något annat än det som tidigare kommit fram. Eftersom ändringen av beslutet därmed inte kan förklaras av ny utredning eller det som tillfördes genom överklagandet måste den ha haft en annan bakgrund.

Om denna bakgrund kan man bara spekulera och det finns inte något tillräckligt substantiellt underlag i handlingarna för att göra det på ett meningsfullt sätt. Från juridisk synpunkt förefaller det dock möjligt att resa hypotesen, att Skolverket, när återkallelsebeslutet betraktades med någon distans, bedömde att detta inte skulle kunna hålla för en prövning i domstol. Den tydliga tendensen i omprövningsbeslutet att överdriva det nya i det som anförts i överklagandet, helt förbigå det som formellt kunde förbigås av det som tidigare kritiserats och på ett oegentligt sätt beskriva skolornas förhållningssätt som förändrat är förenlig med den hypotesen. Det skulle i så fall innebära att Skolverket insåg att dess återkallelsebeslut, inklusive de grunder detta fattats på, var rättsligt ohållbart.

Omprövningsbeslutet innebar i alla händelser en fullständig ändring av återkallelsebeslutet på i allt väsentligt samma underlag som detta beslut, vilket medger slutsatsen att Skolverket ansett att detta var felaktigt.

*För det andra* måste återkallelsebeslutets rättsenlighet prövas mot allmänna förvaltningsrättsliga principer och då särskilt proportionalitetsprincipen.

Ett beslut om att i praktiken stänga två fristående gymnasieskolor med cirka 800 elever är en mycket ingripande form av myndighetsutövning, som berör en stor krets av människor i deras vardag (elever, föräldrar, personal). Därutöver berör den skolornas ägares ekonomiska intressen.

Skollagens bestämmelser förutsätter förvisso att fristående skolor kan ”stängas” genom åtgärder av detta slag. Det är Skolverkets skyldighet att fatta sådana beslut om de rättsliga förutsättningarna föreligger. När en tillämpning av dessa bestämmelser i skollagen aktualiseras måste konsekvenserna av ett återkallelsebeslut vägas in. Det är innebörden av proportionalitetsprincipen. Det kan också sägas följa av skollagens reglering, att ändamålet – att skolan skall erbjuda fullgod undervisning – är överordnat; det är inte fråga om repression utan snarare prevention.

Det är alltså inte rättsligt möjligt att enbart snävt titta på skollagens enskilda bestämmelser – som för övrigt inte är precisa – och fatta beslut om återkallelse; ett vidare perspektiv måste tas in. Gör man det i detta fall är det uppenbart att återkallelsebeslutet är oproportionerligt i förhållande till de påstådda bristerna och även i förhållande till den korta tid skolorna haft på sig att etablera sin verksamhet.

I sammanhanget måste emellertid också beaktas vilket handlingsutrymme myndigheten haft. Om regleringen inte medger annat än antingen fortsatt bidragsrätt eller återkallelse kan det tala för att det senare måste tillgripas även då åtgärden står i mindre god proportion till det mål den syftar till att tillgodose. Man skall således väga in vilka alternativ Skolverket haft.

En jämförelse av hur Skolverket hanterat andra tillsynsärenden är då av värde. Som redovisats ovan visade en genomgång av några ”viktiga tillsynsbeslut”, som finns utlagda på Skolverkets hemsida, exempel på en rätt stor flexibilitet i tillsynsverksamheten. Det innebär att varken regelverket eller Skolverkets praxis skulle ha lagt hinder i vägen för mindre drastiska åtgärder än de som tillgreps, om det bedömts möjligt att nå resultat på det sättet. Inget hade alltså hindrat verket från att fortsätta utredningen på vissa punkter, förelägga skolorna att inkomma med ytterligare klarlägganden, göra påpekanden i förening med underrättelse om att ny tillsyn skulle göras under kommande läsår, bryta ut särskilda delar för fördjupad utredning etc.

Den väg som Skolverket valde var alltså långtifrån den enda möjliga. Det kan rentav hävdas att det var den enda omöjliga. Med beaktande av proportionalitetsprincipen är det tydligt att återkallelsebeslutet under de aktuella omständigheterna och med tanke på de uppenbara konsekvenserna för berörda parter var orimligt.

Det sagda utgår från att beslutet att återkalla rätten till bidrag grundades på en samlad bedömning. Återkallelsebeslutet kan dock även tolkas så, att Skolverket ansåg att var och en

av de enskilda punkterna var tillräckliga för återkallande. Det är då än mer uppenbart att proportionalitetsprincipen inte beaktats.<sup>12</sup>

## Handläggning

### *Allmänt*

Av handlingarna framgår att ärendets handläggning varit infekterad. I Skolverkets beslut redovisas ett tidigt missnöje med att skolorna inte inom anvisad tidsram sänder in begärt material etc.

Tillsynen inleddes senvåren 2002 och inspektioner genomfördes i september-oktober. Skolverkets sk faktarapporter översändes efter cirka ett halvår, i mars 2003. Skolorna gavs då tre veckor för att avge synpunkter och kompletteringar, därefter skulle beslut komma att fattas oavsett om skolorna hörts av eller inte. Skolorna begärde förlängd tid, vilket endast delvis medgavs. I tillsynsbesluten beskrivs detta med irritation; det talas om Skolverkets försök att ”påtala den långhalning som pågick”. Denna irritation återkommer på flera ställen i Skolverkets olika beslut. I återkallelsebeslutet beskrivs skolorna som opålitliga uppgiftslämnare och obenägna att följa Skolverkets anvisningar.

Redan hanteringen av skolornas begäran om en längre svarstid på det omfattande material som Skolverket producerat under en granskningsfas som pågått ett halvår ter sig olycklig. Varför gavs de inte den tid de förklarade sig behöva? (De ville ha två månader; anstånd av den omfattningen är normala inslag i andra rättsliga sammanhang, inte minst när det gäller ett omfattande material, som en part inte kan förväntas ha särskilda resurser avsatta för att behandla.) I stället pressades skolorna, som framgår av Skolverkets redovisning, på olika sätt och utsattes för vad som får bedömas som tomma hot om att beslut skulle komma oavsett om yttranden inkom. Slutresultatet blev att yttrandena inväntades och inkom just inom den tid skolorna begärt men inte fått anstånd till. Handläggningens enda resultat var en ökad irritation och misstro mellan granskare och granskad.

Det är naturligtvis inte ovanligt att tjänstemän i samband med myndighetsutövning möter parter som krånglar på olika sätt och att detta väcker irritation, som det i och för sig kan finnas grund för. Däremot är det ovanligt att detta får en uttrycklig återspeglning i beslutshandlingar. Om det får det är det ett tecken på att beslutsfattaren inte förmått förhålla sig objektiv, dvs skilja sakförhållanden från sina personliga upplevelser och känslor. Än mer ovanligt torde det vara att en parts förhållningssätt under en myndighetsutövande tillsyn läggs till grund för det beslut som fattas.

---

<sup>12</sup> På grund av att Skolverkets återkallelsebeslut är otydligt utformat framgår det inte vilken eller vilka grunder som ledde fram till själva återkallelsen av rätten till bidrag. Var samtliga av de påtalade bristerna av sådant slag att de var för sig utgjorde grund för återkallelse? Eller var det alla sammantagna? Eller några av dem sammantagna – i så fall vilka? Beträffande samtliga punkter angavs att de utgjorde avvikelser från lagens krav. Det talar för att de alla var för sig bedömdes vara tillräckliga som grund för beslutet. Men i den ”sammanfattande bedömningen” sades att Skolverket ”sammantaget” fann bristerna så väsentliga att bidragsrätten skulle återkallas. Där lades också de olika punkterna till grund för mer generella slutsatser – var det i själva verket dessa slutsatser som utgjorde beslutets grund? Mot det talar att Skolverket i sitt omprövningsbeslut ”bockade av” de enskilda punkterna en efter en och slutade med att konstatera att bristerna ”på samtliga punkter” rättats till eller skulle komma att rättas till.

Till detta skall läggas de synpunkter som nedan anförs beträffande Skolverkets pressmeddelanden m.m.

Skolverkets handläggning i dessa delar var oprofessionell och ägnad att ifrågasätta verkets objektivitet.

### *Dokumentation*

Som framgått ovan är en myndighet i förvaltningslagen ålagd att i ett ärende som utgör myndighetsutövning dokumentera information som man får muntligen eller tillgodogör sig genom egna iakttagelser. En myndighet skall således anteckna det som är av betydelse i ärendet. Iakttagelser som görs vid en inspektion är ett typexempel på sådant som skall antecknas.

Mot den bakgrunden bör de inspektioner Skolverket gör när de besöker skolor som ett led i sin tillsyn dokumenteras. Det synes inte ske; några protokoll eller minnesanteckningar från dessa besök finns inte i aktmaterialet.

Dokumentation saknas också beträffande den fullständiga omvärdering som under tillsynens slutskede gjordes i frågan om skolornas verksamhet motsvarade de allmänna mål och den värdegrund som gäller för gymnasieskolan. Ärendet måste ha tillförts någon form av information eller utredning som föranledde den ändrade bedömningen, men något sådant finns inte i materialet. (Förhållandet kan även tolkas så att det inte fanns någon särskild grund utan att verket bara helt enkelt ”ändrade sig”, se vidare nedan beträffande kommunikation.)

### *Kommunikation*

Förvaltningslagen kräver att myndigheter skall vara lätta att ha att göra med, det gäller inte minst vid myndighetsutövning. Det betyder att frågor från parter skall besvaras på ett sakligt och tjänstvilligt sätt. Det torde också innefatta en skyldighet att upplysa part om sådant som vederbörande behöver veta för att kunna tillvarata sin rätt i ärendet, t ex om de krav på redovisning och dokumentation som myndigheten ställer i ett visst hänseende eller, när det efterfrågas, hur myndigheten typiskt sett tolkar en viss bestämmelse. Det innebär också att en myndighet inte utan motivering kan lämna det som en part anför utan avseende, dvs strunta i det. I detta ärende finns flera exempel på att Skolverket underlåtit att besvara frågor som ställts och ignorerat omständigheter eller argument som parten fört fram.<sup>13</sup> Det finns också exempel på situationer där Skolverket allvarligt försvårat för den granskade parten att uppfylla de krav som verket haft genom att inte upplysa om vad det var för krav som ställdes.<sup>14</sup>

Skolverkets handläggning i dessa delar uppfyller inte allmänna förvaltningsrättsliga krav.

---

<sup>13</sup> Se punkt 4, där en redovisning ignoreras; i stället anfördes ett krav på dokumentation, som inte ställts i föreläggandet. Här efterlyste skolorna också utan gehör exempel från motsvarande betygstester i andra skolor. Se också punkt 6, där myndigheten vägrade ange hur den tolkade bestämmelsen om ”fri kvot” och punkt 7, där skolans bedömning av rektorns kompetens helt förbigicks till förmån för, som det får förstås, ett av Skolverket egenmäktigt uppställt formkrav.

<sup>14</sup> Även här kan de i föregående not anförda exemplen illustrera.

I några fall har Skolverket inte kommunicerat uppgifter eller omständigheter eller gjort det på ett otydligt sätt.

Återkallelsebeslutet grundas bl a på en iakttagelse kring rättningen av nationella prov. Denna punkt omfattades vid det laget inte längre av tillsynen, eftersom den redan hade avförts med ett påpekande. Den ingick alltså inte bland de brister varöver skolan hade ålagts att yttra sig i föreläggandet. Detta utgör ett uppenbart handläggningsfel. Eftersom det rör sig om något som lades till grund för återkallelsebeslutet är det allvarligt.

Den ”sammanfattande bedömningen” med dess djupgående kritik mot skolorna för att verksamheten inte motsvarade skolans värdegrund etc innebar att Skolverket gjorde en helt annan bedömning än man tidigare gjort i samma fråga. Den nya bedömningen måste ha grundats på någon ny omständighet eller utredning, som dels skulle ha dokumenterats (jfr ovan), dels kommunicerats. Som nämnts under föregående rubrik skulle avsaknaden av dokumentation beträffande den ändrade bedömningen även kunna förklaras av att Skolverket ”ändrade sig” och ansåg att den redan avgivna bedömningen att skolornas verksamhet motsvarade skolans värdegrund varit felaktig. Även detta borde i så fall ha kommunicerats med skolorna.

### *Tydlighet och konsekvens*

Den sammantagna bilden av Skolverkets tre beslut, inklusive underliggande rapporter, i ärendet, är att det ofta är oklart vilka bedömningar verket gjort och vilka krav man ställt. Det är så många gånger anmärkt i genomgången att det inte behöver exemplifieras särskilt här. Det finns dock skäl att lyfta fram några glidningar som förekommit i för tillsynen särskilt viktiga frågor.

I den första punkten var grundpåståendet att eleverna tvingades läsa mer än vad författningarna föreskriver. Påståendet från Skolverkets sida i beslutet att återkalla bidragsrätten var att skolorna inte på ett klagörande sätt visat motsatsen, dvs det fanns en misstanke som skolorna inte motbevisat. Av omprövningsbeslutet framgår emellertid att verket inte bara hyst denna misstanke utan utgått från att eleverna faktiskt varit tvungna att läsa ”för mycket”. Det är också vad som angavs i pressmeddelandet efter återkallelsebeslutet. – Det är möjligt att Skolverket hade grund för den uppfattningen, men den grunden har i så fall inte redovisats.

Samma iakttagelse kan göras i frågan om tidpunkten för betygssättning. Där anges i återkallelsebeslutet klart att man ansåg att skolorna fuskade med betygssättningen och att de ämnade fortsätta med detta. Det var även det som med kraft fördes ut i massmedia via pressmeddelande och annat. I omprövningsbeslutet frånföll Skolverket detta. Det hette där i stället att skolorna ”hållit öppet” för att avsluta kurser och därmed sätta betyg först i årskurs 3. Läsaren frågar sig vad Skolverket egentligen funnit utrett och ansett i denna för ärendet helt centrala fråga; det framgår inte av handlingarna. Det innebär att det inte heller finns någon redovisad grund för de mycket entydiga uppfattningar om betygsfusk som Skolverket förde ut i massmedia, se vidare nedan under rubriken *Särskilt om betygsfrågan*.

## Utredning

I sin roll som beslutsfattare i ärenden om fortsatt rätt till bidrag för fristående skolor har Skolverket även en utredande funktion. Det sägs i den rättsliga regleringen inte mycket om hur den skall skötas. Skolverkets utbildningsinspektion fokuserar som framgått på ”inspektion för förbättring” och synes inte ha ställt upp några egna krav eller riktlinjer för hur de utredningar som skall ligga till grund för rättsliga beslut skall se ut.

Utan att det står någonstans förefaller det emellertid naturligt att ur Skolverkets roll och funktion i sammanhanget härleda en utredningsplikt. Det är Skolverket som initierar en tillsyn och lägger upp denna. Verket sammanställer fakta, låter den granskade yttra sig över sammanställningen, förelägger och bedömer. Som led i detta ställs frågor till den granskade och vederbörande åläggs inkomma med underlag av olika slag. I den meningen ligger en viss utredningsbörd på den granskade. En friskola som har rätt till bidrag får också förutsättas medverka vid tillsyn.

En särskild fråga i sammanhanget är hur den fortsatta bidragsrätten skall bedömas när relevanta sakförhållanden är oklara – med andra ord: vem har ”bevisbördan”? Är det Skolverket som skall visa att skolan inte längre uppfyller kraven eller är det skolan som skall visa att den gör det? Svaret kan inte utläsas ur kapitlet om fristående skolor i skollagen. Det svar som ligger närmast till hands är att det är Skolverket som har att utreda frågan och därefter bedöma om kraven är uppfyllda eller inte. Utredningen skall alltså ge underlag för att bedöma hur det förhåller sig. Det ligger i linje med vad som sägs i lagens förarbeten, där det heter att om Skolverket i sin tillsyn ”finner” att undervisningen i den fristående skolan inte lever upp till lagens krav skall beslutet om rätten till bidrag återkallas (prop. 1995/96:200 s. 65).

Frågan om ”bevisbördan” skulle inte behöva diskuteras om det inte vore så tydligt att Skolverket i sin tillsyn i detta ärende tillämpat en omvänd bevisbörd. På ett flertal punkter har Skolverket genomfört tillsynen så, att en iakttagelse, stickprov etc lagts till grund för ett påstående om en brist, vars existens det ålagts skolorna att vederlägga. Om Skolverket inte accepterat den utredning eller förklaring skolorna inkommit med har bedömningen blivit att skolorna ”inte visat” att de uppfyller kraven. Av en tjänsteanteckning i Skolverkets akt framgår uttryckligen att verket anser att det är ”hos huvudmannen bevisbördan ligger”.<sup>15</sup>

Det synes högst tveksamt om det är meningsfullt att i detta sammanhang över huvud taget laborera med en ”bevisbörd”. Det är uppenbart att regleringen förutsätter att Skolverket utreder sakförhållandena samt fattar ett motiverat beslut på grundval av denna utredning och gällande rätt. Lika lite som en granskad skola kan vägra medverka och kräva att få behålla sin bidragsrätt så länge Skolverket inte kan bevisa att den inte uppfyller kraven, kan Skolverket låta bli att utreda det som är möjligt att utreda och hänvisa till att det är skolan som skall bevisa att den fortfarande uppfyller kraven.

Slutsatsen av detta är att Skolverket har skyldighet att utreda sakförhållandena så långt det går med till buds stående medel. När det skett skall verket fatta beslut om rätt till bidrag fortfarande föreligger. Beslutet kan inte annat än undantagsvis grundas på att skolan ”inte visat” det ena eller andra utan förutsätter en bedömning av förhållandena på grundval av den

---

<sup>15</sup> Tjänsteanteckningen har rubriken ”Anteckningar från mötet den 8 december 2003 med två elever från L'Estradska skolan i Stockholm” och är upprättad av det undervisningsråd som ansvarade för detta ärende.

föreliggande utredningen.<sup>16</sup> I exemplet med den ifrågasatta kompetensen hos rektor vid Sjölin's gymnasium hade man alltså att välja mellan bedömningen att han, såvitt utredningen visade, uppfyllde lagens krav eller att han inte gjorde det. Men man kan inte lämna frågan som Skolverket gjorde, dvs halvutredd, med ett konstaterande att skolan ”inte visat” att kraven var uppfyllda. Används reglerna på det sättet blir tillämpningen godtycklig och parten får svårigheter att förstå vad som väntas av honom eller henne, dvs svårighet att följa reglerna och begränsade möjligheter att tillvarata sin rätt.

I den tidigare redovisningen av de olika granskningspunkterna finns flera exempel på att Skolverket inte strävat efter att få sakförhållandena klarlagda eller efter att förstå vad skolorna anfört. Det är detsamma som att man inte fullföljt sin utredning. Fallet med rektorns kompetens är nämnt.

Ett annat exempel är iakttagelsen att världskrigen och förintelsen inte skulle beröras inom historieundervisningen. Skolverket har nöjt sig med denna ”skrivbordsiakttagelse”. Att det skulle förhålla sig så – dvs att dessa extremt omtalade händelser inte berörs under tre års gymnasieundervisning – är så pass anmärkningsvärt att iakttagelsen bort föranleda en fördjupad utredning kring detta. I stället läggs iakttagelsen till grund för ett påstående om att skolan inte undervisar om dessa händelser, något som skolan tillbakavisar, vilket Skolverket dock ignorerar för att i stället generalisera sin iakttagelse och sluta sig till att det inte visats att undervisningen uppfyller lagens krav. Det framstår inte som ett seriöst sätt att vare sig tillvarata elevernas intresse av att få en fullgod undervisning eller skolans intresse av att bli korrekt granskad.

Ett liknande ”stickprov” gjordes genom den i och för sig vällovliga kontrollen av ett antal nationella prov i Svenska B. Kontrollen föranledde först ett påpekande, vilket var ett rimligt sätt att göra skolan observant på att allt kanske inte stod rätt till. Men senare lades den alltså till grund för återkallelsebeslutet med ett generaliserat påstående om att skolorna ”inte redovisat nödvändiga åtgärder för att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen”, dvs en antydning om att skolan fuskade med betygen. En seriös utredning hade lett till en fördjupad granskning av fler prov – vilket skolan för övrigt erbjöd.

Det sagda kan här räcka som exempel på att Skolverket inte fullgjort rimliga utredningsåtgärder; fler exempel kan utläsas ur den tidigare redovisningen.

## **Särskilt om betygsfrågan**

I Skolverkets pressmeddelanden har frågan om skolornas betygssättning framstått som en huvudpunkt i tillsynen. Det framställdes så, att skolorna helt enkelt fuskade och gav sina elever orättmätiga fördelar. Denna aspekt är inte lika central i den rättsliga hanteringen och framför allt inte i återkallelsebeslutet. Den finns med, särskilt i punkten 3, men inte alls med samma tydlighet som i pressmeddelandena.

Det som formellt lades skolorna till last var att de satte och avsåg att sätta betyg i strid med gymnasieförordningen. Vari detta regelbrott närmare bestod framgick däremot inte. Även stickprovet med betygssättningen vid nationella prov i Svenska B – som vid det laget formellt var lagt till handlingarna – togs upp i återkallelsebeslutet. Det återfanns under rubriken ”Fråga

---

<sup>16</sup> Ett undantag kan vara då den som är föremål för tillsynen vägrar medverka i något hänseende.

om elevs möjlighet att uppnå målen”. Men det lades till grund för bedömningen att skolan inte ”redovisat nödvändiga åtgärder för att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen”. I pressmeddelandet framgick något annat om samma sak, nämligen att det på denna punkt generellt visats att ”de satta betygen var för höga i förhållande till elevernas kunskapsnivå”.

Går man tillbaka till tillsynsrapporterna klarnar bilden något. Utredningen i dessa delar finns på s. 14-15 (L’Estradska) respektive s. 22-24 (Sjölins). En stor del upptas av citat från skolornas sk studiekarta. Där finns fler tecken som tyder på att betygen inte sattes på ett juridiskt korrekt sätt, framför allt verkade det som om betygssättningen var uppskjuten och gav eleverna längre tid på sig att nå sina egna betygsmål. Beträffande Sjölins redovisades utredning som pekade mot att skolan satte alla betyg i årskurs 3, dvs inte fortlöpande kursvis under hela gymnasietiden. För denna skola hade verket även gjort en inte alldeles lättolkad jämförelse mellan de nationella proven och skolans ”nulägesbetyg”.

I det bedömningsavsnitt som svarar mot utredningsavsnittet redovisas i rapporten beträffande Sjölins ytterligare utredning. Där upplyses bl a att en jämförelse av de nationella proven vid Sjölins och övriga landet inte visat något anmärkningsvärt, vilket får förstås som en indikation på att något betygsfusk inte förekom. Någon motsvarande jämförelse finns inte redovisad för L’Estradska.<sup>17</sup> Där synes man i stället ha gjort stickprovet med de tolv skrivningarna i Svenska B.

Sammanfattas denna utredning visar den att Sjölins gymnasium satte betyg vid *felaktig tidpunkt*. Om man undantar stickprovet i Svenska B vid L’Estradska skolan – som var av intresse men inte kan generaliseras – fanns det emellertid ingen utredning i ärendet som visade att skolorna satte *för höga betyg*. Vad som fanns var en misstanke: eftersom man satte betyg sent, kunde man också invänta att eleven når en högre betygsnivå, vilket skulle innebära att eleverna vid dessa skolor gavs chanser som de inte får vid andra skolor (i den mån det utretts hur det där förhåller sig).

Som framgått gled Skolverket många gånger i ärendet mellan påståenden och misstankar. Trots sitt stora intresse för betygssättningen underlät Skolverket att klart hålla isär några saker som var centrala i sammanhanget. Man blandade således samman frågorna om:

- ◇ avslutning av kurs,
- ◇ tidpunkt för betygssättning och
- ◇ sakligt korrekt betygssättning.

Med casemodellen – där kurser och ämnen alltså integreras – är det svårt att precisera kurslut. Det möjliggör i och för sig en manipulation, men det är ingen nödvändig konsekvens av modellen.

Beträffande tidpunkten för betygssättning var Skolverkets kritik välgrundad. Sjölins gymnasium hade emellertid redan före tillsynsbeslutet medgivit just detta, dvs att betygen satts på fel sätt och att detta skulle korrigeras. Skolornas princip angavs vara den, som tidigare återgivits, nämligen:

---

<sup>17</sup> Påståendet måste tyvärr förseras med en reservation. Det är svårt att hitta i Skolverkets redovisningar och man kan inte lita på att saker finns under de rubriker där de naturligen borde finnas.

”Modellen bygger på --- att betyg sätts när eleven, utifrån sin valda studieinriktning och individuella studieplan har fullföljt studierna i ämnet, såväl i case som ämnesspecifikt, och pedagogen bedömer att erforderliga mål har studerats.”

Skolverkets tillsyn när det gällde kurslut och tidpunkt för betygssättning gjorde uppenbarligen en hel del nytta. Här fanns betydande oklarheter. En del av dem är inbyggda i casemodellen, andra verkar det ha gått att komma till rätta med. Till ingen del ger utredningen emellertid belägg för att det som påtalades var ”fusk”. Det kanske det var, men det kan också ha varit en överdriven entusiasm över den egna modellens förtjänster som ledde till att de av Skolverket påtalade aspekterna förbisågs. I alla händelser rådde det efter Skolverkets påpekanden inte någon oenighet om principen att kurslut måste kunna urskiljas och betyg sättas fortlöpande under gymnasietiden.

I stället inriktade sig Skolverket på den ovan citerade principen för casemodellen. Principen beskrevs i återkallelsebeslutet, när den anfördes som belägg för att skolorna ämnade fortsätta sätta betyg i strid med lagstiftningen, som en täckmantel för medvetet fusk. Men den godtogs åtminstone indirekt i omprövningsbeslutet. I praktiken är också svårt att se hur man skulle kunna följa någon annan princip, om inte casemodellen skall förbjudas. Något automatiskt fusk innefattar den i alla händelser inte.

När det gäller betygens sakliga grund, dvs att betyg skall vara rättvisande, fanns ingen utredning som medgav några slutsatser. Om detta borde Skolverket därför inte ha uttalat något alls, i synnerhet inte i sina pressmeddelanden.

### **Åtgärder utanför handläggningen av ärendet (pressmeddelanden m.m.)**

Det har inledningsvis redovisats att Skolverket utfärdat pressmeddelanden i samband med alla sina beslut i ärendet. Det är allmänt sett inte fel av en myndighet att på det sättet ge offentlighet åt sin verksamhet, tvärtom. I detta ärende fanns dessutom ett allmänt intresse för den tillsyn som pågick. Det framgår av pressklipp från den tid tillsynen pågick. Skolorna och representanter för dess ägare var aktiva i debatten samt sökte på skilda sätt stöd i opinionen för sin sak.

Återigen framkommer emellertid något som redan påtalats, nämligen att Skolverkets tjänstemän inte i tillräcklig grad synes ha varit medvetna om att de var sysselsatta med myndighetsutövning mot enskild där Skolverket i slutänden skall fungera som domare. Det stod tidigt klart att ärendet skulle bli komplicerat och att skolorna bl a gjorde andra tolkningar av lagstiftningen än verkets tjänstemän gjorde. Mot den bakgrunden kan man ifrågasätta lämpligheten i att redan innan skolorna yttrat sig över föreläggandet föra ut en stark och reservationslös kritik mot dessa i massmedia, vilket ansvariga tjänstemän vid verket gjorde. Ett sådant agerande kan bidra till att det går prestige i ärendet och att man själv som beslutsfattare binder sig vid en uppfattning, som det senare kanske blir svårt att nyansera även om det finns sakliga skäl för detta.

Om pressmeddelanden utfärdas i samband med myndighetsutövning utgör detta en del i myndighetsutövningen; man kan inte samtidigt driva ett rättsligt ärende och parallellt föra en strid i opinionen om samma sak. Det kan en part göra, men inte en myndighet. Myndighetens frihet i det hänseendet är begränsad till att offentligen upplysa om sakförhållanden och hantering, under samma ansvar som gäller för handläggningen av ärendet i övrigt. Enskilda

tjänstemän har naturligtvis yttrandefrihet (meddelarfrihet), men det gäller inte när man uttalar sig i tjänsten. Gränsen mellan det ena och det andra kan ibland vara svår att dra, men enligt JK-praxis gäller att exempelvis en åklagare som uttalar sig om sina tjänsteåtgärder inte kan åberopa sin meddelarfrihet.

Skolverkets pressmeddelande den 21 november 2003 ("Vittrakoncernens gymnasieskolor mister bidrag") lyfter redan i ingressen fram betygsfrågan. Det entydiga budskapet är att skolorna fuskar med betygen: skolorna följer inte "de betygsbestämmelser som gäller för alla gymnasieskolor. Konsekvensen blir att Vittras elever gynnas på bekostnad av andra elever". Det sägs senare att skolorna fått kritik på flera punkter "men det mest graverande gällde betygssättningen". Stickprovsundersökningen av provgruppen vid Uppsala universitet lyfts också fram. "Slutsatsen blev att Vittras bedömningskriterier har varit på för låg nivå", heter det. Skolverket hade därför funnit att "betygen är för höga i förhållande till elevernas betygsnivå".

Pressmeddelandet innefattar alltså en fokusering på betygsfrågan, som sades vara den mest graverande. Det är emellertid inget man kan utläsa ur själva återkallelsebeslutet utan en värdering som Skolverket gjort när man presenterat ärendet för massmedia. Innehållet var sedan förenklat, tillspetsat och reservationslöst.<sup>18</sup> Pressmeddelandet kan därför inte anses objektivt hållet, vilket det måste vara. (Att "medielogiken" kräver förenklingar kan aldrig vara en ursäkt för en myndighet att frångå kravet på saktighet.)

Pressmeddelandet efter omprövningsbeslutet är till helt övervägande del saxat från själva beslutet. I inledningen finns dock den ovan citerade kommentaren från chefen för utbildningsinspektionen:

"– Det är glädjande att Vittra har rättat till bristerna vad gäller bl.a. betygssättningen. Det är dock beklagligt att Vittra inte tog kritiken på allvar och korrigerade bristerna förrän deras tillstånd drogs in, säger Leif Davidsson, överdirektör och avdelningschef för utbildningsinspektion."

Framställningen är missvisande. Genomgången ovan visar att omprövningen skedde för att Skolverket inte vara berett att vidhålla återkallelsebeslutet. Vad skälet för detta var går inte att avgöra utifrån handlingarna i ärendet, men det var inte för att skolorna "korrigerade bristerna", därtill var skillnaderna mellan det som anfördes i överklagandet och det som tidigare framkommit alldeles för liten. Beträffande betygssättningen hade bristerna medgivits redan tidigare och i övrigt var det som framgått snarare så att Skolverket accepterade skolornas princip.

Slutsatserna av såväl pressmeddelandena som de tidiga tjänstemannakommentarerna är att en myndighet som har att fatta ingripande beslut som berör enskilda måste vara mycket försiktig så att den inte kommer i en partsställning på grund av sina medieaktiviteter. Trovärdigheten kan annars sargas ganska svårt.

Typiskt sett är det också så att en myndighet som förfogar över maktmedel mot enskilda kan tillfoga en part stor skada genom att ge offentlighet åt allvarliga anklagelser. Utan att påstå att

---

<sup>18</sup> Det framgår inte att det Skolverket funnit var att skolorna ville använda en princip som gjorde det möjligt att sätta felaktiga betyg. Det framgår inte att den åberopade undersökningen var ett stickprov utan jämförelsematerial från andra skolor. Det sades att beslutet grundats på att de satta betygen var för höga, vilket det inte fanns grund att generellt påstå.

detta varit syftet kan det i det här ärendet konstateras att Skolverket genom sitt agerande fått kraftigt genomslag för sina allvarliga anklagelser mot de berörda skolorna samtidigt som man undvikit risken för att få dessa anklagelser synade genom att själv företa en omprövning av sitt beslut på sådant sätt att saken aldrig kom under domstols prövning. Resultatet blir att myndigheten utövas via massmedia i stället för under lagarna.

## Avslutande diskussion

### Förbättra eller granska? Om Skolverkets roll

I granskande verksamhet finns det en konflikt mellan att hjälpa till och att kritisera. Den som granskar har ofta kunskaper som han eller hon kan använda till att påpeka för den granskade hur saker kan göras bättre, regelefterlevnad underlättas och konflikter undvikas. Det finns en inbyggd motsättning mellan denna ”hjälpande funktion”, där granskaren fungerar ungefär som en konsult, och den ”kontrollerande funktionen”, där uppgiften är att utreda och påtala om verksamheten motsvarar krav i regler, direktiv eller liknande. Vilka saker skall man rätta till med en hjälpande hand och vilka skall man nagla fast som regelbrott? Vägvalet komplieras av att det ofta måste göras i ett rätt tidigt skede. Har man en gång börjat hjälpa till är det svårt att sedan gå över i en dömande roll, det kan till och med framstå som oetiskt.<sup>19</sup> Om man omvänt börjar som ”åklagare” är det sannolikt att den granskade låser sig i en försvarsroll och inte finner det förenligt med sina intressen att medverka konstruktivt till förbättringar.

För en myndighet som har en tillsynsroll är det viktigt att ha klart för sig vilken funktion man har och vill ha, allmänt och i enskilda ärenden. Om det i granskningsuppgiften finns repressiva inslag, t ex befogenhet att besluta om ingripande sanktioner mot den granskande parten, är det nödvändigt att skilja den hjälpande handen från den kontrollerande domaren. Det kan göras på olika sätt, men bör ske så att det blir tydligt för den granskade parten och även för allmänheten, eftersom det är en legitimitetsfråga.

Den lagstiftning som finns kring friskoleverksamhet är i formell mening sträng; friskolor kan i praktiken stängas om de inte anses följa reglerna. Som flera gånger påpekats är detta en mycket ingripande sanktionsform, av näst intill straffrättsligt slag. På skolans område finns därutöver ett stort behov av allmän kvalitetsuppföljning, förmedling och utbyte av erfarenheter från skolväsendets olika delar, främjande av nationellt enhetliga nivåer i olika hänseenden osv. Även om det finns överlappningar och likheter är den verksamhet som syftar till kontroll för eventuell indragning av tillstånd/bidragsrätt och den allmänna kvalitetssäkringsverksamheten ytterst av skilda slag, inte minst genom att det i det ena fallet är fråga om att förbättra och i det andra om att döma.

Det är två olika slags uppgifter. Bägge är anförtrödda åt Skolverket. Det är ett system som lagstiftaren antagligen inte tillräckligt tänkt igenom. Friskolor är ju också som rättslig regleringsform ett ganska nytt fenomen.

Skolverket fungerar när det gäller friskolorna förutom som hjälpande hand (”Vi inspekterar för att förbättra”, heter informationsbladet som används vid friskoleinspektioner) också som utredare, föreläggande granskare, åklagare och domare. Det är minst en funktion för mycket.

---

<sup>19</sup> Ett exempel kan hämtas från all svensk inspektionsverksamhets fadersfigur, Justitieombudsmannen. JO-granskningar kan leda till brottsutredningar. För brottsutredningar gäller av rättssäkerhetsskäl ett detaljerat regelverk. Därför måste JO hantera ärenden som kan aktualisera brottsmisstankar på ett särskilt sätt, man kan t ex inte be personer yttra sig hur som helst eftersom det senare kan betraktas som ett förhör i rättegångsbalkens mening eller att man gjort något som staten bara får göra inom ramen för förundersökningsverksamhet. JO kan inte först invagga parten i att han bara vill hjälpa till, för att sedan byta kapp och använda den information han fått till att formulera brottsanklagelser.

Genomgången av detta ärende har visat att Skolverket inte haft den juridiska kompetens som krävs för att handlägga ett tillsynsförfarande som inkluderar återkallande av en friskolas rätt till bidrag på ett korrekt sätt.

En snabb genomläsning av andra s k viktiga tillsynsärenden som finns utlagda på Skolverkets hemsida visar att Skolverkets inspektioner kan innefatta långtgående samt från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt komplicerade åtgärder. Skolverket genomför t ex oanmälda besök, som synes ha karaktär av ”gryningsräder”. Det förekommer att inspektörerna har vad som benämns ”informella samtal” med elever, vilket får antas innebära att informationen skall behandlas konfidentiellt och källorna vara anonyma. De utreder sådant som innefattar kränkningar, fridsbrott och misshandel, dvs brott som faller under allmänt åtal och den särskilda regleringen om unga lagöverträdare. Det är alltså sådant som vi normalt brukar anse att endast polisen har kompetens och rättsliga förutsättningar att göra. Det förekommer för övrigt också att ärenden lämnas vidare till polis när Skolverket är klara med sin del.

Denna verksamhet är typiskt sett sakligt befogad och viktig. Problemet är att den är oreglerad och formlös. För alla inblandade parter skall borde den ha ett klart regelstöd, som utvisar vilka befogenheter som finns och vilka formella krav som gäller.

Det första krav som bör ställas på den samlade tillsynsverksamheten är att Skolverket gör tydlig skillnad mellan den allmänt kvalitetssäkrande verksamheten, som framför allt är av pedagogiskt och organisatoriskt slag, och den rättsliga tillsynen, som är en skarp form av myndighetsutövning där juridisk kompetens krävs. Det är en omfattande uppgift att utreda lämpliga former för detta, men något som borde kunna övervägas är att en rättslig tillsynsenhet tillskapas.

Därutöver visar detta ärende att Skolverket inte bör ha den slutligt beslutande funktionen. Som regelverket här har tillämpats har Skolverket dessutom inte bara haft den dömande funktionen utan även inträtt som andrainstans vid överklagande. En från rättsstatlig synpunkt betydligt lämpligare ordning vore att Skolverkets rätt att återkalla tillstånd/bidragsrätt ersattes med en rätt att föra tala om sådan återkallelse i allmän förvaltningsdomstol. Det skulle fortfarande ge Skolverket en mycket stark ställning, som verket bör ha, men tydligt markera att själva sanktionsbeslutet fattas av en fristående domstol.

## **Rekommendation**

En fristående skola som blir föremål för Skolverkets tillsyn bör hos verket omgående begära besked om tillsynen är av rättsligt slag, dvs om den innefattar prövning av tillståndet/rätten till bidrag. Om så är fallet bör skolan – med tanke på de oklarheter som finns kring tillsynsförfarandet samt risken för godtyckliga åtgärder och bedömningar från Skolverkets sida – under tillsynen låta sig företrädas av advokat, till undvikande av rättsförluster av det slag som uppkommit i detta ärende.



