

Yttrande till
förvaltningsrätten

Mål nr. 13482-15

Pysslingen förskolor och skolor AB ./. Stockholms stad genom dess Utbildningsnämnd (nämnden)

Inställning

Nämnden bestrider bifall till överklagandet.

Härmed får nämnden yttra sig över aktbilaga 9 i enlighet med förvaltningsrättens föreläggande daterat 2015-07-08.

Grunder och sakomständigheter

Den sociala distriktnämnden i Enskede beslutade den 25 juni 1992 att ge tillstånd för Pysslingen Förskolor och skolor AB (fortsatt huvudmannen) att bedriva förskola på Drivhusvägen 24 för 64 barn.

Huvudmannen har i beslut (dnr 06-453/489:1) den 23 februari 2006 meddelats godkännande om utökning till 100 platser på aktuell förskola.

En sökande kan beviljas godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) om nämnden bedömer att sökande har förutsättningar att bedriva undervisning i enlighet med författningarna. I ett beslut om godkännande fastställs den aktuella förskolans maximala antal platser med hänvisning till lokalernas ändamålsenlighet (2 kap. 35 §, 3 kap. 3 § och 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen och Läroplan för förskolan, Lpfö -98). Bedömningen om en viss lokals ändamålsenlighet och maximala antal platser ingår i prövningen av huvudmannens förutsättningar att bedriva sin utbildning (se domen i mål nr 2527-2014, Kammarrätten i Stockholm).

En godkänd huvudmans förutsättningar kan under tiden för bedrivandet av verksamhet förändras varför en ansökan om utökning av platser kan ske. Sådana förändringar av förutsättningar kan till exempel bestå i tillbyggnader eller ändrad disposition av lokalerna som påverkar lokalernas storlek och ändamålsenlighet och därmed också antalet barn. Då huvudmannens förutsättningar förändras inom samma godkännande görs bedömningen utifrån 2 kap. 5 § skollagen och aktuella bestämmelser 2 kap. 35 §, 3 kap. 3 §

och 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen inklusive Läroplan för förskolan, Lpfö -98. Om en huvudman anser att dennes förutsättningar inom redan befintligt godkännande har förändrats ska alltid en ny ansökan göras. Det är sedan upp till nämnden att bedöma om huvudmannens förutsättningar förändrats på sådant sätt att lokalernas ändamålsenlighet och storlek förändrats på sådant sätt att en annan bedömning kan göras.

För aktuell förskola fick huvudmannen godkännande av socialnämnden den 25 juni 1992 för 64 platser. År 2006 inkommer huvudmannen med en ansökan om utökning av antalet platser till 100. Det visar på att huvudmannen var väl medveten om vad som gällde för ett godkännande och en förskolas antal platser. Trots detta har huvudmannen skrivit in fler barn än vad som är tillåtet enligt godkännandet.

Huvudmannen ifrågasätter varför nämnden uppmanade denne att göra en ansökan om utökat antal platser då beslutet efter genomförd utredning blev ett avslag. Uppmaningen att göra en ansökan om utökat antal platser gjordes för att huvudmannen skrivit in ett större antal barn än vad som fanns godkännande för. För att kunna utreda om huvudmannens förutsättningar avseende lokalernas ändamålsenlighet och storlek förändrats måste en objektiv utredning göras. Det kan först göras om huvudmannen ges tillfälle att redogöra för de omständigheter som skulle utgöra grund för att godkänna utökat antal platser. När ansökan inkom visade det sig att huvudmannens förutsättningar inte förändrats och nämndens bedömning blev således att en utökning av antalet platser inte kunde ske då nämnden bedömde att det inte fanns förutsättningar för huvudmannen att uppfylla skollagens och läroplanens krav. Därmed kunde inte nämnden bevilja godkännande för ytterligare barn.

Att villkora beslutet med antalet platser

Att nämnden har rätt att villkora godkännande med antalet platser har kammarrätten slagit fast (målnr 2527-2014). Domen överklagades till högsta förvaltningsdomstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

Kammarrätten anger i domskälen att ett villkor om antalet barn ("platser") i ett godkännande ligger inom de syften som ska tillgodoses inom tillståndgivningen. Kammarrätten fann vidare att ett villkor om platsantalet inte stred mot etableringsfriheten att starta förskola.

Under avsnitt 5 i aktbilaga 9 anges att nämnden måste ansett att huvudmannens godkännande från 2006 innehållit ett villkor. Det är korrekt. I beslutet anges att antalet platser beviljas till 100 platser. Huvudmannen uppger också att ett villkor enligt förvaltningsrättsliga grunder måste vara otvetydiga till både sitt innehåll och till sin karaktär. Det är nämndens bedömning att villkoret om antalet platser om 100 platser i beslutet från 2006 inte kan bedömas som annat än otvetydigt varken till sin karaktär eller till sitt innehåll med hänvisning till skollagens bestämmelser.

Huvudmannen ställer också frågan om det fanns lagligt utrymme för nämnden att inleda en förnyad prövning av Pysslingen skolor och förskolor AB som huvudman. Nämnden menar att frågan är fel ställd. Nämnden har år 2006 utfärdat ett godkännande att den aktuella förskolan kan bedrivas med 100 platser. Huvudmannen har sedan överskridit detta godkännande, ett villkor som inte går att misstolka och dessutom ett villkor som nämnden har rätt att ställa. Prövningen som är gjord i beslutet från maj 2015 gäller huvudmannens förutsättningar avseende den del som härrör lokalernas ändamålsenlighet och barnens miljö enligt 2 kap. 35 §, 3 kap. 3 § och 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen inklusive Läroplan för förskolan (Lpfö -98).

Nämnden instämmer i att en fristående förskoleutbildning inte är operativt underställd kommunen där verksamheten bedrivs. En godkänd huvudman måste dock förhålla sig till de villkor som uppställs i ett godkännande och till gällande författningar. Under avsnitt 6 i aktbilaga 9 uppger huvudmannen att denne uppfattar att det inte finns några villkor uppställda i det gällande godkännandet från år 2006. Nämnden finner det högst anmärkningsvärt att huvudmannen gör ett sådant uttalande när samma huvudman varit part i det ärende som avgjorts i kammarrätten där kammarrätten tydligt uttalat att ett villkor om antalet platser i ett godkännande är ett villkor som ingår i de syften som ska tillgodoses inom tillståndgivningen (dom målnr 2527-2014 och som kort redogjorts för ovan).

Att en huvudman inte följer ett godkännande anser nämnden vara allvarligt då ett lämnat godkännande grundar sig på skollagen och anger den ram en huvudman har att följa i sin utbildning. Ett överskridande av det godkända antalet barn innebär att verksamheten inte bedrivs i ändamålsenliga lokaler vilket i sin tur innebär en risk att barn inte får den utbildning de har rätt till. Förutsättningarna för barnens utveckling och lärande såsom förutsättningarna för genomförandet av undervisningen samt deras

rätt till en god omsorg och omvårdnad riskeras därför vid ett överskrivande av godkännandet.

Användandet av 8 kap. 8 § skollagen

Precis som Huvudmannen hävdar är det huvudmannens sak att se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek. Det ska dock ske utifrån den bedömning av antalet platser som nämnden villkorat godkännandet med eftersom den bedömningen är gjort utifrån lokalernas ändamålsenlighet och storlek utifrån skollag och läroplanens intentioner. Ett angivet platsantal i ett godkännande ska inte tolkas som ett minimum antal platser utan är ett maximalt antal platser. Det är sedan i enlighet med 8 kap. 8 § skollagen huvudmannens ansvar, att utifrån de inskrivna barnens behov, personalomsättning, personalsammansättning och övriga faktorer som påverkar utbildningen bedöma barngruppernas lämpliga storlek och sammansättning.

Om en tolkning av 8 kap. 8 § skollagen skulle göras enligt huvudmannens tolkning skulle nämnden inte kunna ange villkor om antalet platser i ett godkännande. En sådan tolkning skulle gå rakt emot vad kammarrätten uttalat.

Vistelseyta per barn

Det är felaktigt som huvudmannen anför att beslutet endast hänför sig till ett enda sakförhållande/omständighet. En bedömning av en lokals ändamålsenlighet och storlek görs utifrån 2 kap. 35 § 3 kap. 3 § och 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen och möjligheten att uppfylla Läroplan för förskola (Lpfö -98).

Huvudmannen menar även här att det är upp till huvudmannen att enligt 8 kap. 8 § bedöma antalet barn i en viss förskola och storleken på barngrupperna. Som nämnts tidigare bedömer nämnden en lokals ändamålsenlighet och storlek utifrån skollagen och läroplanen vilket innebär en bedömning om varje barn kan ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling, erbjudas en trygg omsorg i en god miljö samt att läroplanen i sin helhet ska kunna genomföras i lokalerna. Som vägledning i denna bedömning använder sig nämnden av miljöförvaltningens rekommendation om 7,5 kvadratmeter. Nämnden är medveten om att detta är en rekommendation och den används inte heller statistiskt i bedömningarna av en lokals ändamålsenlighet.

Undervisningen i förskolan är en kvalitativ skolform och det är nämndens bedömning att det på flera sätt kan vara svårt att erbjuda

barnen den utbildning de har rätt till på en yta om mindre än 7,5 kvadrat. Det är därför ett riktmärke i bedömningarna.

Huvudmannen ger exempel på kommunala förskolor där en annan yta än 7,5 kvadratmeter bedömts som tillräcklig. Alla exempel som tas upp är dock exempel där yta mer än 7,5 kvadratmeter bedömts som tillräcklig (Knoppen 7,7 kvadratmeter och Rosteriet i Liljeholmen 8,2 kvadratmeter).

Det exempel som huvudmannen tar upp som har en lägre vistelseyta än Gläntan är den kommunala förskolan Ekbacken som har 5,18 kvadrat per barn. Av beslutet från maj 2015 framgår att huvudmannens förskola Gläntan har 6,58 kvadratmeter per barn med det maximala godkända antalet barn. Det är alltså uppenbart att förvaltningen inte statistiskt använt sig av rekommendationen om 7,5 kvadratmeter per barn.

Precis som huvudmannen själv menar så kan ett statistiskt antal kvadratmeternorm inte gälla. Det är en individuell bedömning för varje lokal, oavsett kommunal eller fristående. Den individuella bedömning för huvudmannens förskola Gläntan är att lokalen inte har den ändamålsenlighet eller storlek som behövs för att syftet med utbildningen kan uppfyllas och tillgodose barnens behov av en trygg omsorg i en god miljö för mer än maximalt 100 platser.

Huvudmannen ställer två frågor under avsnitt 7.2 i aktbilaga 9.

Kan kommunen inom ramen för formenlig prövning enligt 2 kap. 5 § skollagen villkora en huvudmans godkännande på sådant sätt att det inte är huvudmannen som beslutar om barngruppernas sammansättning och storlek?

Ja, kammarrätten har i sin dom, som redovisats ovan, bekräftat att nämndens tolkning av skollagen är korrekt och att nämnden därmed har rätt att i samband med en tillståndsprövning fastställa en planerad förskolas maximala antal platser.

Har kommunen rätt att inom ramen för samma beslut ålägga en enskild huvudmanen högre standard på dennes förskolelokaler än den som kommunen tillämpar beträffande motsvarande kommunal verksamhet?

Stockholms stad ställer inte andra krav på enskilda huvudmän än vad som gäller för kommunens egen verksamhet. När det gäller en lokals ändamålsenlighet och barngruppernas lämpliga

sammansättning och storlek görs vid varje enskilt fall en kvalitativ bedömning där flera faktorer kan påverka en sammanvägd slutlig bedömning. Det är därmed inte möjligt att göra jämförelser enbart med hänvisning till enskilda förskolors kvadratmeteryta.

När det gäller riktmärket ”7,5 kvadratmeter per barn” är detta just ett riktmärke och kan därför inte ses som ett ”nyckeltal”.

Bedömningen av en lokals ändamålsenlighet och barngruppernas sammansättning och storlek görs utifrån gällande författningar.

Någon statisk tillämpning av antalet kvadratmeter görs inte utan en bedömning av lokalernas ändamålsenlighet och storlek i förhållande till barngruppernas sammansättning och storlek görs utifrån vad som ska erbjudas barnen utifrån skollag och läroplan. Nämnden gör denna kvalitativa bedömning vid godkännande och sätter ett villkor om antalet platser i godkännandet.

Sammanfattningsvis anser nämnden att det beslut som fattades den 8 maj 2015 var välgrundat. Nämnden bestrider därför bifall till huvudmannens överklagande. I övrigt hänvisar nämnden till det som tidigare angetts.