

Till förvaltningsrätten i Stockholm

Mål nr. 18135-15**Yttrande avseende Pysslingen Förskolor och skolor AB
./. Stockholm stad, Utbildningsnämnden (nämnden)
angående tillämpning av skollagen****Inställning**

Nämnden bestrider bifall till överklagandet.

Härmed får nämnden yttra sig över aktbilaga 6 i enlighet med förvaltningsrättens föreläggande daterat 2015-09-04.

Grunder och sakomständigheter

Inledningsvis vill nämnden nämna att det hos förvaltningsrätten finns ett mål där nämndens avslagsbeslut utifrån brister i en den sökandes redan befintliga verksamheter ligger för prövning (se mål nr. 4125-15).

Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska godkännande lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Det är den sökande som ska visa att förutsättningar finns att uppfylla föreskrifternas krav. Nämndens krav är inte att en ansökan ska beskriva *vad* som ska uppfyllas i en utbildning eftersom detta redan finns angivet i de nationella styrdokumentet.

I ansökan ska det därför framgå *hur* den sökande tänkt skapa de förutsättningar som behövs för att utforma och förverkliga den utbildning som främjar alla barns utveckling och lärande. I det ligger att den sökande bland annat ska uttrycka hur utbildningen kommer att utgå från skollagens värdegrund, hur undervisningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, hur förskolan ska ledas och bemannas och hur lokaler och utrustning kan medverka till att författningarnas krav och mål kan uppnås och hur den sökande på huvudmannanivå avser att kontinuerligt planera,

följa upp och utveckla utbildningens kvalitet (1 kap. 4, 5 och 7 §§, 2 kap. 8, 9-11, 13-14, 31-35 §§, 3 kap. 3 §, 4 kap., 8 kap, 2 och 8-11 §§ skollagen, kopplat till de krav och mål som anges i läroplan för förskolan, Lpfö 98).

En av kommunen godkänd verksamhet står enligt 26 kap. skollagen under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs.

En godkänd verksamhet ska enligt skollagen uppfylla de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Bland dessa återfinns aktuell läroplan för förskolan och Stockholms stads riktlinjer för godkännande och bidrag för fristående förskolor.

Bristernas art

Nämnden har en rutin att alltid, när en enskild lämnar in en ansökan om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen och när denne redan bedriver förskolor i Stockholms stad, genomföra tillsyn av den sökandes befintliga förskolor i staden. Detta görs för att säkerställa att den sökande har förutsättningar att bedriva en förskola enligt författningarna.

Nämnden bedömde att de brister som framkommit efter tillsynen av den sökandes redan befintliga förskolor var av sådan allvarlig karaktär att de inte endast kunde härledas till de enskilda förskolornas förutsättningar eller situation. Nämndens bedömning var att bristerna var av sådan karaktär att de måste kopplas till sökandes bristande insikt i gällande författningar och bristande förmåga att skapa förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

I de fall nämnden anser att en förskola har sådana brister att nämnden måste ingripa med ett föreläggande innebär detta att huvudmannen inte har tagit det ansvar som stadgas i 2 kap. 8 § skollagen. Ett beslut enligt 26 kap. 10 § skollagen innebär vidare ett ifrågasättande av att huvudmannen har förutsättningar att bedriva utbildningen enligt gällande författningar.

Den sökande framför att det inte är rimligt att hävda att blotta förekomsten av förelägganden eller anmärkningar i sedan tidigare bedriven verksamhet innebär att en huvudman saknar förutsättningar. Vidare framför den sökande att deras bedömning är att ingen av de konstaterade bristerna är av sådan art att barnen i verksamheterna riskerar att fara illa och att de inte heller var av den allvarligheten att de motiverar nämndens beslut.

Att blotta förekomsten av förelägganden och anmärkningar i redan befintlig verksamhet skulle leda till avslag är felaktigt. Nämnden gör en kvalitativ och samlad bedömning av vilka brister som identifierats, och bristernas omfattning och allvarlighet. Så har också gjorts i aktuellt överklagat ärende.

Som framgår av nämndens avslagsbeslut görs bedömningen att de brister som finns på redan befintliga förskolor är av sådan art att de kan kopplas till sökandes bristande förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Den sökande menar att det inte är rättsäkert att bara hänvisa till att det finns förelägganden. Det håller nämnden med om och menar att så heller inte skett. Det är nämndens uppfattning att avslaget inte grundar sig på en ensidig bedömning av att det finns brister i allmänhet utan att det gjorts en kvalitativ bedömning av bristerna och på vilket sätt de visar på den sökandes bristande förutsättningar att följa de förutsättningar som gäller för utbildningen.

Den sökande ifrågasätter nämndens bedömning av om bristerna är allvarliga eller inte. Precis som sökande själv påpekar har nämnden som tillsynsmyndighet tillgång till en sanktionstrappa enligt skollagen. I de tillsynsbeslut som fattats för den sökandes redan etablerade förskolor använder nämnden sig av både avstående från ingripande, anmärkning och föreläggande vilket visar att nämnden på ett nyanserat sätt gjort en kvalitativ bedömning av bristernas allvarlighet och använt sanktionstrappan utefter det.

Kvalitativa bedömningar har därmed gjorts av varje brist. De brister som har fått föreläggande är av sådan allvarlighet att ett föreläggande är motiverat. Det är vidare nämndens bedömning att allvarlighet i en brist inte enbart handlar om en risk för att barn far illa utan det avser även kvalitativa brister i utbildningen såsom till exempel att det inte går att säkerställa att utbildningen planeras, följs upp och utvärderas då det handlar om att utveckla den utbildning som barnen är i varje dag och som är målstyrd utifrån den svenska läroplanen.

Som tidigare nämnts så ligger även allvarligheten i att bristerna inte enbart kunnat härledas till de enskilda förskolornas förutsättningar utan till den sökandes bristande insikt i gällande författningar och bristande förmåga att skapa förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Bristerna är åtgärdade

Den sökande framför att bristerna som konstaterades i tillsynsbesluten är åtgärdade och ger i sitt överklagande en övergripande beskrivning av hur den sökande ser på de områden som fått förelägganden och anmärkningar. Vidare har den sökande, i bilaga 1, redovisat vilka åtgärder som vidtagits per aktuell förskola efter avslagsbeslutet.

Nämnden vill här framhålla att en brist inte automatiskt anses vara avhjälpt då en huvudman inkommer med en redovisning. Nämnden vill framföra att det är nämnden som tillsynsmyndighet över fristående förskolor som har mandat att avgöra om en brist är avhjälpt eller inte och inte huvudmannen själv. Sedan fattat avslagsbeslut i juli 2015 har det genomförts en parallell process av uppföljning av tillsynsbesluten vilket i flera fall lett till avskrivning av besluten då flera av bristerna bedömts som avhjälpta.

Den 26 augusti 2015 inkom vidare den sökande med en ny ansökan för start av aktuell förskola. Att bristerna vid en uppföljning bedöms som avhjälpta innebär dock inte att beslutet om avslag var felaktigt. Ett beslut måste grunda sig på aktuella omständigheter vid beslutsdagen och inte eventuella framtida händelser.

Nämnden vill också poängtera att saken i detta ärende inte är att pröva om bristerna är avhjälpta eller inte. Nämnden bemöter därför inte den sökandes redovisning av vidtagna åtgärder mer än redan nämnts då bedömning av om dessa är åtgärdade lämnas till bedömning i varje enskilt tillsynsärende.

Frångått praxis och egna rutiner

Det mål från förvaltningsrätten i Göteborg som den sökande hänvisar till handlade, precis som i detta fall, om prövningen av om den sökande hade förutsättningar enligt 2 kap. 5 § skollagen att följa författningarna. Avslaget fattades dock med motiveringen att det *förelåg en stor risk* att de tidigare missförhållandena i tidigare verksamhet upprepades eftersom ledningen bestod av samma personer. Kommunen hade också konstaterat att bolaget uppfyllde de krav kommunen kunde ställa på bolaget. Beslutet om avslag upphävdes av förvaltningsrätten mot bakgrund av att det i skollagen och i kommunens riktlinjer saknades stöd för att inte ge godkännande mot bakgrund av att samma personer ingick i ledningen och att den sökande i övrigt uppfyllde kommunens riktlinjer.

Nämnden menar att domen från förvaltningsrätten i Göteborg inte är vägledande mot bakgrund av att avslaget för Pysslingen förskolor och skolor AB grundar sig på faktiska och aktuella brister i befintliga verksamheter som nämnden bedömt härrör direkt till den sökandes bristande förutsättningar att följa författningarna, och inte som i domen från Göteborg, att det finns en risk att de tidigare missförhållandena upprepar sig.

I sitt överklagande menar den sökande att nämnden vägt in redan åtgärdade brister i sin bedömning. Så är inte fallet. I beslutet redovisas, för att ge en full bild, alla de tillsyner som genomförts av den sökandes redan befintliga förskolor.

I beslutet framhävs dock att dessa inte ingått i bedömnigen av ett avslag.

”De konstaterade bristerna avseende förskolorna Pipmakaren, Loket, Knatteborgen och Trolleborgen (avseende föreläggandet om andelen förskollärare och anmärkningen avseende det systematiska kvalitetsarbetet) har nämnden bedömt som avhjälpta. Dessa brister ligger därmed inte som grund för detta beslut på så sätt mer än för att belysa att det vid sökandes redan befintliga förskolor återkommande konstateras brister.” (Beslut om avslag dnr 3.2.1-631/2015 s. 13)

Nämnden har utformat riktlinjer för fristående förskola som redovisar och förtydligar nämndens uppfattning av gällande skollag. Riktlinjerna utgår helt ifrån skollagen och ersätter inte de nationella styrdokumenterna.

Nämnden har i flera tillsynsbeslut visat att den sökande inte till fullo tagit sitt ansvar för de utbildningar den sökande redan har godkännanden för. För flera av den sökandes verksamheter har nämnden bedömt att bristerna varit av så allvarlig karaktär att 26 kap. 10 § skollagen har varit tillämplig. Därmed fanns grund för nämnden att besluta att avslå inlämnad ansökan eftersom det inte är säkerställt att den sökande hade förutsättningar att följa gällande författningar.

Nämnden har i sina riktlinjer exemplifierat vad som gäller en huvudmans ansvar och även angett exempel för då en ansökan kan avslås.

I kap. 9.2 anges följande;

En ansökan kan avslås om

- *en huvudman saknar förutsättningar att följa gällande föreskrifter,*
- *en ansökan innehåller brister som inte rättas till efter påpekande,*
- *personer bakom rättssubjektet visat misskötsamhet i att följa gällande lagstiftning, eller om*
- *personer som står bakom rättssubjektet bedriver annan fristående/enskild verksamhet enligt skollagen och denna är föremål för tillsynsåtgärder i form av föreläggande och återkallande av godkännande.*

Nämnden anser att den sökande inte uppfyller vad som anges i den första exempelpunkten, vilken utgår från skollagen, och nämnden har alltså följt sina egna rutiner.

När det gäller punkt fyra i nämndens riktlinjer, vilken den sökande menar att nämnden brutit emot, gäller inte den aktuella situationen eftersom den exemplifierar en situation då personer bakom ett rättssubjekt i ett annat rättssubjekt bedriver en utbildning som inte följer gällande författningar. Utöver att den punkten inte är gällande i aktuellt ärende och inte heller är den som nämnden använt sig av vid avslagsbeslutet kan punkten anses vara otydligt skriven och att det istället skulle stått ett ”eller” i stället för ett ”och” som sökande helt korrekt påpekar i sin skrivelse. Detta har nu justerats av förvaltningen och kommer att revideras i kommande riktlinjer. Vidare är exempelpunkterna inte kumulativa, dvs. att alla fyra inte behöver vara uppfyllda för att beslut om avslag ska kunna fattas. Denna tolkning kan göras med hänvisning till bindeordet ”eller” efter den tredje punkten.

Sammanfattningsvis anser nämnden att beslutet fattat den 20 juli 2015 (dnr 3.2.1-631/2015) var välgrundat. Nämnden bestrider därmed bifall till den sökandes överklagande.