



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ**

Avdelning 1

DOM
2024-12-17
Meddelad i Malmö

Mål nr
13138-23

KLAGANDE

[REDACTED]

Ombud: [REDACTED]

MOTPART

Kristianstads kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommuns beslut den
7 november 2023, § 103

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

BAKGRUND

Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun behandlade den 7 november 2023, § 103, ett ärende rubricerat ”Revidering av riktlinjer för godkännande av fristående verksamhet”.

I ärendesammanfattningen angavs följande.

I de av barn- och utbildningsnämnden beslutade *Riktlinjer för godkännande av fristående verksamhet* anges att bidrag betalas ut baserat på av nämnden beslutad volym i timmar per barn och vecka för respektive fristående förskola. Detta benämns ofta som "timtak" eller "volymtak". Normen med "timtak" föreslås bytas mot en kvalitativ norm som ligger i samklang med villkoren för kommunala förskolor i Kristianstads kommun. Den föreslagna normen är:

Det maximala antalet barn i snitt under läsåret som får vara placerade på förskolan totalt får inte överstiga förskolans pedagogiska yta delat med 8,0. I ytan räknas endast rumsytor inomhus in.

Denna kvalitetsnorm gäller fr.o.m. 1 januari 2024 för nyetablering eller utökning av fristående förskola. För befintliga oförändrade fristående förskolor gäller kvalitetsnormen fr.o.m. 1 september 2024. För befintlig oförändrade fristående förskola kan en övergång till denna modell ske innan 1 september om huvudmannen ansöker om det till kommunen. Om förskolan behöver minska sitt barnantal för att möta kvalitetsnormen får en övergång ske successivt genom att nya barn inte tas emot medan andra barn slutar tills normen uppfylls. Inget barn ska behöva avsluta sin placering på förskolan förrän det normalt skulle göra det.

Barn- och utbildningsnämnden fattade följande beslut i ärendet:

- Besluta om revidering av riktlinjerna för godkännande av fristående verksamhet enligt barn- och utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande 2023-10-13.

Texten i ärendesammanfattningen som har återgetts ovan är hämtad från tjänsteutlåtandet som beslutet hänvisar till.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

██████████ yrkar att förvaltningsrätten upphäver det ovan nämnda beslutet.

Kristianstads kommun anser att överklagandet ska avslås.

PROCESSUELLA BESTÄMMELSER

Förvaltningsrätten ska pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen av om ett kommunalt beslut ska upphävas får enligt kapitlets 7 § grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till. I 13 kap. 8 § kommunallagen anges på vilka grunder ett kommunalt beslut ska upphävas, nämligen om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

██████████

Riktlinje om specifik pedagogisk lokalyta är oskälig i vissa fall

Av 2 kap. 35 § skollagen framgår att utbildningen ska förses med de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. I författningskommentaren (prop. 2009/10:165, s. 346) påpekar lagstiftaren att förutsättningarna att bedriva förskoleverksamhet varierar från grupp till grupp och att det knappast finns en gruppstorlek som är optimal i alla sammanhang. I stället menar lagstiftaren att det är nödvändigt att anpassa

verksamheten (exempelvis avseende gruppstorlek och personaltäthet) efter den specifika förskolans förutsättningar. Det har därför ansetts lämpligast att kommunen avgör vad som är lämpligt antal barn i en specifik förskola. Denna bedömning kan givetvis ske utifrån riktlinjer som kommunen tar fram. Dessa måste emellertid vara skäligen och får inte frångå lagstiftningens syften.

Förskoleverksamhet kan organiseras på olika sätt, avseende såväl pedagogisk profil, lokaler som personalgruppens sammansättning m.m. En förskola kan t.ex. arbeta med s.k. "utegrupp" där den huvudsakliga pedagogiska aktiviteten sker utomhus. En sådan förskola har helt naturligt lägre behov av pedagogisk yta inomhus. Eventuella framtida eller befintliga enheter som t.ex. tillämpar en modell med utegrupp kommer med de nya riktlinjerna inte kunna tillstånd eller fortsätta verksamhet med utegrupp med mindre än att antalet inskrivna barn minskas eller skolbyggnaden byggs om eller ut. Detta behöver alltså ske även om förskoleenheten lever upp till kravet i 2 kap. 35 § skollagen. Därmed riskerar riktlinjerna att ställa krav som saknar täckning i lagstiftningen. I flera fall kan riktmärket vara tillrådligt, men knappast i alla fall. Att tillämpa en kvalitetsnorm utan undantag är således oskäligt och frångår syftet med lagstiftningen.

Beslutet står således i strid med 2 kap. 5 § skollagen om att godkännande ska lämnas till enskilda som har förutsättning att följa föreskrifter för utbildningen och att kommunen i den bedömningen behöver beakta de förutsättningar som råder vid den specifika förskoleenheten.

Med beslutet ändras tidigare gynnande förvaltningsbeslut

Eftersom kommunens tillståndsbeslut i regel villkoras med att huvudmannen följer de av kommunen fastställda riktlinjerna för förskoleverksamhet är de nu reviderade riktlinjerna även tillämpliga på befintliga förskolor.

Exempel på ett sådant tillstånd är det beslut som den 13 juni 2023 meddelades Pysslingen Förskolor AB om godkännande att bedriva förskoleverksamhet vid Lyckans förskola och Vildrikets förskola. Vid tiden för tillståndsbeslutet tillämpade kommunen ett s.k. "tintak" vilket innebar tillstånd om maximalt 105 barn (Lyckans förskola) respektive 72 barn (Vildrikets förskola).

Det överklagade beslutet innebär i detta exempel att den enskilda huvudmannen får ett sänkt maxantal inskrivna barn. Det maximala antalet barn för förskolan Lyckan minskas med 28 barn till 77 barn. Förskolan Vildrikets maxantal minskas med 18 barn till 54 barn. Det överklagade beslutet utgör således en ändring av tidigare tillståndsbeslut och åtminstone i ett fall (Pysslingen Förskolor AB) är ändringen till nackdel för den enskilde. Kommunen har således ändrat gynnande förvaltningsbeslut i strid med förvaltningslagen.

Kristianstads kommun

Villkoret ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer framgår att tillstånd får förenas med villkor, om villkoren ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande den 10 februari 2015 i mål 2527-14 slagit fast att ett villkor som begränsar antalet platser vid en fristående förskola ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen.

Riktlinjerna utgår från gällande rätt. Nämndens mått kommer bl.a. ursprungligen från Socialstyrelsen, *Lokaler och miljö i förskola och fritidshem*, *Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:7*, s. 39. Riktlinjerna anknyter också till modellen konceptförskola som kommunen tillämpar vid nybyggnation av kommunala förskolor, *Konceptförskola Kristianstads kommun*, s. 3.

Normen för fristående förskolor stämmer efter revideringen numera överens med den för kommunala förskolor. De villkor som ställts är förenliga med de syften som ligger till grund för lagstiftningen.

En fristående förskola har att följa vid var tid gällande rätt och styrdokument

Av beslutet om tillstånd för två förskolor som klaganden nämner framgår att ”En förutsättning är att verksamheterna även fortsättningsvis följer de riktlinjer som barn- och utbildningsnämnden fastställt [...]” Av gällande riktlinjer då de två förskolorna senast fick sina tillstånd beviljade framgick att riktlinjerna uppdateras när det fattas beslut om förändringar i lagstiftning eller vid politiska beslut i kommunen, Det kan därför inte anses vara fråga om en ändring av ett gynnande förvaltningsbeslut i strid med förvaltningslagen. Klagandens tolkning är orimlig. I sådant fall skulle varje förskola följa just de riktlinjer och andra vid var tid gällande föreskrifter, när tillstånd beviljades. Förutom att detta skulle stå i strid mot kommunallagens likställighetsprincip skulle ett sådant förfarande strida mot en likvärdig skola och även barnets bästa. Att följa äldre riktlinjer skulle även gå emot arbetet att höja kvaliteten i förskolan.



I Kammarrätten i Stockholms dom i mål 2527-14 slogs fast att det var befogat att begränsa antalet barn till 90 vid den *aktuella* förskoleenheten. Det finns inte stöd i praxis eller förarbeten för att ett bestämt (siffersatt) barnantal ska kunna gälla som villkor för alla förskoleenheter, utan hänsyn tagen till den aktuella förskoleenheten specifikt.

I exemplet avseende Lyckans förskola och Vildrikets förskola har tillståndet förenats med följande villkor: "En förutsättning är att verksamheterna även fortsättningsvis följer de riktlinjer som barn- och utbildningsnämnden fastställt". I sammanhanget måste med "riktlinjer" förstås riktlinjerna i den *vid tiden för beslutet* gällande lydelsen. Att förskolor har att följa lagstiftning och läroplan,

saknar bäring på frågan om vilken formulering av riktlinjerna villkoret i tillståndet åsyftar. Vidare beskriver riktlinjerna rutiner för *godkännande*. Ändringar kan inte ha bäring på tidigare beslut, i varje fall inte beträffande beslutet för de ovan nämnda förskolorna såsom det är utformat. Skrivningen om att riktlinjerna "uppdateras när det fattas beslut om förändringar i lagstiftning eller vid politiska beslut i kommunen" får därför förstås som en upplysning om att riktlinjerna kommer hållas uppdaterade för att harmoniera med lagstiftningen inför eventuella framtida ansökningar.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Beslutets innehåll och rättsliga karaktär

Det överklagade beslutet avser bl.a. ändring i punkten 11.2 ("Lokaler") i ett dokument benämnt "Riktlinjer för godkännande och bidrag" avseende bl.a. fristående förskola.

I fråga om lokaler (punkten 11.2) har sedan tidigare bl.a. följande angetts:

"För utbildningen ska lokaler och utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. (2 kap. 35 § skollagen) Huvudmannen ska se till att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Lokalerna bedöms utifrån skollagens krav. Lokaler som uppvisar brister i förhållande till annan lagstiftning kan inte godkännas. Lokalerna ska ge möjlighet till omsorg, utveckling och lärande. [...] Brandskyddsdocumentation ska finnas. Bestämmelser för miljö och livsmedelshantering ska vara uppfyllda. Huvudmannens lokaler och utemiljö ska kontrolleras och besiktigas av huvudmannen vid tillsynsbesök utifrån barnsäkerhet och barnens behov"

Genom det överklagade beslutet har nämnden beslutat om ett tillägg i den ovan nämnda punkten som därmed kompletteras med följande skrivning:

"Det maximala antalet barn i snitt under läsåret som får vara placerade på förskolan totalt får inte överstiga förskolans pedagogiska yta delat med 8,0. I ytan räknas endast rumsytor inomhus in. Med pedagogisk yta avses alla inomhusytor som barnen befinner sig i; avdelningsrum, sovrum, ateljé, "torg", entréer, skötrum och toaletter."

Av det överklagade beslutet framgår att det finns möjlighet till viss successiv anpassning till den nya regeln i syfte att inget barn på en befintlig verksamhet ska behöva lämna sin förskoleplats. Bortsett från detta är den beslutade normen, såvitt kan utläsas, *absolut*. Det är alltså inte fråga om enbart ett riktmärke som inte är bindande för beslutsfattare hos kommunen och som därför kan frångås vid bedömningar av förhållandena i enskilda fall.

Är beslutet förenligt med skollagen?

Rättslig reglering m.m.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för bl.a. förskola. I 35 § samma kapitel anges att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. En huvudman för förskola ska enligt 8 kap. 8 § skollagen se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö. Av 26 kap 4 § skollagen framgår att en kommun har tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt.

I skollagens förarbeten anges följande. Enligt Skolverket finns inga belägg för att det finns en gruppstorlek som är optimal i alla sammanhang. Förutsättningarna varierar från grupp till grupp och från tid till annan och det är alltid nödvändigt att anpassa gruppstorlekar och personaltäthet till de förutsättningar som råder i varje förskola. Kommunerna avgör, utifrån lokala förhållanden, vilken gruppstorlek och vilken personaltäthet som är den lämpligaste. Regeringen föreslår att det tydliggörs att barnen även i övrigt ska erbjudas en god miljö och att det i lag införs en bestämmelse som reglerar tillgängligheten av lokaler och utrustning så att syftet med verksamheten ska kunna uppfyllas. Sammantaget verkar båda bestämmelserna för syftet att förebygga ohälsa och i övrigt skapa en god inne- och utemiljö för barnen i förskolan. (Se prop. 2009/10:165 s. 346 f)

Förvaltningsrättens bedömning

Stadgandet i 2 kap. 35 § skollagen är en allmänt hållen bestämmelse avseende kvalitetskrav när det gäller bl.a. lokaler i *samtliga skolformer* som regleras i skollagen. Regeln är formulerad på sätt att kravet gäller att syftet med en (viss) utbildning ska kunna uppfyllas.

Enligt förvaltningsrätten följer det dock redan av bestämmelsens ordalydelse att den inte enbart tar sikte på allmänna krav av helt generellt slag när det gäller lokaler. Det ligger i sakens natur att behov i fråga om lokaler för att uppfylla syftet med en utbildning i vissa avseenden kan variera, t.ex. mellan olika grundskoleenheter beroende på bl.a. för vilka och för hur många olika årskurser utbildning ges. När det gäller gymnasieskolor kan behovet variera bl.a. med hänsyn till karaktären hos program som erbjuds. Exempelvis är det uppenbart att krav på lokaler delvis måste vara olika för en gymnasieutbildning med stora praktiska yrkesinriktade inslag jämfört med en i huvudsak teoretisk utbildning.

Ett särskilt tydligt exempel på skiftande förutsättningar i lokalhänseende för just förskolor är enligt förvaltningsrätten förhållandet att det finns många förskolor som använder utomhuspedagogik, där barnen huvudsakligen normalt vistas ute. I vad mån en viss förskolas syfte med utbildningen och dess faktiska verksamhet är kopplat till utevistelse är enligt rätten en sådan faktor som kan ha betydelse vid en bedömning av hur många platser dess lokaler kan anses ändamålsenliga för.

Förvaltningsrätten noterar också att i fråga om förskolor kan en sådan regel som den nu beslutade, dvs. om största antal tillåtna barn per viss lokalyta, ha nära samband med och (indirekt) ha faktisk betydelse för möjlig storlek på barngrupper, t.ex. vid en liten förskola. Det nu aktuella styrdokumentet reglerar inte närmare gruppstorlek i förskolor. I det avseendet innehåller det

endast en redogörelse för det som anges 8 kap. 8 § skollagen. Förarbetena till det stadgandet (se ovan) ger dock tydligt uttryck för att det är nödvändigt att anpassa gruppstorlekar till de förutsättningar som råder i varje förskola.

Förvaltningsrätten slutsats blir således att en undantagslös och för beslutsfattare bindande norm, som anger ett maximalt antal barn i en förskola per ytenhet, avseende vissa rumsytor inomhus, inte är förenlig med 2 kap. 35 § skollagen. Det överklagade beslutet strider därmed mot den bestämmelsen.

Tillämpning av den nu beslutade, undantagslösa, normen torde också kunna leda till följdbeslut i enskilda fall som saknar stöd i skollagen, t.ex. beslut om villkor för godkännande och ingripande beslut i tillsynsärenden.

Med hänvisning till det ovan sagda ska det överklagade beslutet upphävas såsom stridande mot skollagen.

Frågan om ändring av gynnande förvaltningsbeslut m.m.

Det styrdokument som har reviderats genom det överklagade beslutet reglerar inte frågan om villkor i beslut om godkännande av huvudmän i enskilda fall.

Oavsett eventuella faktiska konsekvenser för fristående huvudmän av ett sådant beslut som det nu överklagade konstaterar förvaltningsrätten att nämndens beslut gäller en förändring i ett kommunalt styrdokument och inte en (uttrycklig) ändring av något tidigare beslut i fråga om godkännande för en viss enskild huvudman.

Med den utgångspunkten bedömer förvaltningsrätten att nämndens beslut inte skulle kunna vara olagligt med hänsyn till det som [REDACTED] har anfört om otillåten ändring av gynnande förvaltningsbeslut.

██████████ har inte heller i övrigt hänvisat till någon omständighet som föranleder förvaltningsrätten att med tillämpning av 13 kap. 8 § kommunallagen upphäva det överklagade beslutet även på någon annan, ytterligare, grund än den som har redogjorts för ovan.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Kristianstads kommun se bilaga (FR-03), för kommunmedlem i Kristianstads kommun, se kungörelse.

Hanna Werth

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Jan-Inge Ahlfrid och Roger Larsson deltagit.

Håkan Hall har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.