

Handläggare
Kristofer Wallin
Telefon: 08-50833621**Till**
Utbildningsnämnden
2014-08-21

Yttrande över överklagande av nämndens beslut att avslå en ansökan om utökning av en pedagogisk omsorg

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar och åberopar detta som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 10161-14.
2. Stadsledningskontorets juridiska avdelning får i uppdrag att, i enlighet med tidigare utfärdad fullmakt, föra utbildningsnämndens talan. Adress: Stockholms Stad, Juridiska avdelningen, 105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 726 (exp), fax 08-508 29 755.
3. Beslutet justeras omedelbart.

Anders Carstorp
UtbildningsdirektörAnn Hellenius
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 25 april 2014 avslog utbildningsnämnden (delegation) en ansökan från huvudmannen Mariana Marasovic Ahlstedt om att medges utökning av antalet platser i huvudmannens pedagogiska omsorg (dnr 322-4159/2014).

Huvudmannen har överklagat nämndens beslut och Förvaltningsrätten i Stockholm har den 5 juni 2014, i mål nr 10161-14, förelagt utbildningsnämnden att senast den 22 augusti 2014 lämna in ett yttrande över huvudmannens överklagande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning.

Bakgrund

Rätt till bidrag

Huvudmannen Mariana Marasovic Ahlstedt har rätt till bidrag för pedagogisk omsorg (familjedaghem) på adress Mästarbacken 111 i Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämndsområde från och med 1 juni 2003 (dnr 03-453/547).

Huvudmannen har från och med den 17 juni 2004 rätt till bidrag för pedagogisk omsorg på adress Pungmakargränd 3 i Hägersten (dnr 04-453/712).

I beslutet anges att barngruppens storlek bestäms i samråd mellan anordnare och områdesansvarig handläggare. Enligt beslutet är huvudmannen skyldig att följa Stockholms stads riktlinjer för enskilt driven verksamhet.

Tidigare beslut om antal platser i verksamheten

Utbildningsnämnden har i följande ärenden lämnat beslut (delegation) i frågan om platsantalet i huvudmannens pedagogiska omsorg.

Beslut den 20 december 2013 (dnr 13-453/8347).

Nämnden beslutade (delegation) att avslå huvudmannens ansökan om att permanent utöka verksamhetens platsantal till sju platser med hänvisning till att familjedaghemmet, med fler än sex platser, inte uppfyller skollagens krav på barngruppens lämpliga sammansättning och storlek.

Utbildningsnämnden angav i detta beslut att det krävs mer än en personal för att bedriva pedagogisk omsorg med fler än sex barn.

Beslut den 23 januari 2014 (dnr 322-244/2014).

Nämnden beslutade (delegation) att avslå huvudmannens ansökan om att tillfälligt (20 januari- 1 juli 2014) medges en utökning till sju platser i verksamheten. Beslutet fattades med hänvisning till att ett familjedaghem med en ensamarbetande dagbarnvårdare med fler än sex barn inskrivna inte uppfyller kravet på en barngrupps lämpliga sammansättning och storlek.

Utbildningsnämnden angav i beslutet att det krävs fler än en personal för att bedriva pedagogisk omsorg med fler än sex barn

inskrivna. Nämnden hänvisade även till Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg och till utbildningsförvaltningens riktlinjer.

Aktuellt beslut

Huvudmannen ansökte den 31 mars 2013 om en utökning av befintlig pedagogisk omsorg under perioden 22 augusti 2014 – 18 augusti 2015. Ansökan gällde en utökning från sex till sju platser (dnr 322-4159/2014, bilaga 1). Den 10 april 2014 beslutade utbildningsnämnden att avslå den inlämnade ansökan.

Med hänvisning till att beslutet den 10 april 2014 fattats på felaktiga grunder fattade utbildningsnämnden den 25 april 2014 ett nytt, korrekt, beslut i ärendet. Nämnden beslutade att avslå den inlämnade ansökan (bilaga 2). Detta beslut ersatte beslutet den 10 april 2014.

Huvudmannens överklagande av detta beslut lämnas i bilaga 3.

Nämndens yttrande

Grund för nämndens bedömning och beslut

I 25 kap. 2 § skollagen preciseras att pedagogisk verksamhet ska stimulera barns utveckling och lärande och att verksamheten ska ge barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling den omsorg deras speciella behov kräver. Enligt samma bestämmelse ska verksamheten utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

I 25 kap. 7 § står att verksamheten ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler och i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamhet ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Enligt 25 kap. 10 § ska en enskild medges rätt till bidrag om denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet. Detta innebär att verksamheten ska kunna följa skollagens kvalitetskrav, vara öppen för alla barn i enlighet med 25 kap. 10 §, tredje punkten, och att huvudmannen systematiskt ska följa upp och utvärdera verksamheten (25 kap. 8 § skollagen).

I regeringens proposition 2009/10:165, sidorna 533 – 535, framgår lagstiftarens avsikt med och kvalitetskrav på pedagogisk omsorg.

För pedagogisk omsorg ska läroplanen för förskolan vara vägledande. För de delar som gäller normer och värden är läroplanen styrande (25 kap. 6 § skollagen). Detta innebär att läroplanen måste vara känd av huvudmannen och av dem som arbetar i verksamheten. I verksamheten ska man ha tagit ställning till hur läroplanen ska vara vägledande. Hur läroplanen ska vara vägledande ska framgå i verksamheten dokumentation.

Med hänvisning till skollagen har Skolverket 2012 beslutat om allmänna råd för pedagogisk omsorg (4 september 2012, SKOLFS 2012:90). Dessa allmänna råd förtydligar de förhöjda förväntningar som läggs på huvudmän som driver pedagogisk omsorg. De allmänna råden redovisar på ett instruktivt sätt både komplexiteten och det kvalitativa krav som skollagen ställer på verksamheten.

Skolverkets allmänna råd är rekommendationer om hur en huvudman kan eller bör handla för att uppfylla kraven i skollagens bestämmelser. Samtidigt syftar de allmänna råden till att underlätta en enhetlig rättstillämpning och till en likvärdig verksamhet. Råden bör alltså följas, om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.

Utbildningsnämnden har den 24 maj 2013 fastställt riktlinjer för pedagogisk omsorg (dnr 13-453/1793). Dessa riktlinjer redovisar och förtydligar skollagen och beskriver de rutiner som gäller för rätt till bidrag.

Förutsättningen för att betraktas som ett familjedaghem är att verksamheten har maximalt sex barn inskrivna enligt riktlinjerna. För kortare tid kan dock ett sjunde barn skrivas in om det finns särskilda skäl för detta.

I stadens riktlinjer framgår bland annat hur förvaltningen ska bedöma en barngrupps lämpliga sammansättning och storlek (avsnitt 7). Riktlinjerna hänvisar i detta sammanhang till Skolverkets allmänna råd för bedömning av utformning av en lämplig barngrupps sammansättning och storlek:

- barngruppens sammansättning avseende barnens ålder, barns eventuella behov av särskilt stöd, antal barn med annat modersmål och barnens närvarotider
- lokalernas storlek och utformning
- personalens kompetens och
- övriga omständigheter som bedöms vara av vikt

Med utgångspunkt i de allmänna råden har utbildningsförvaltningen utformat särskilda kriterier som ligger till grund för bedömning och beslut om barngruppers sammansättning och storlek. Av kriterierna framgår att en barngrupp inte bör bestå av allt för många små barn. Frågan om antalet personal i ett familjedaghem berörs inte i dessa kriterier. Kriterierna har delgivits alla huvudmän för pedagogisk omsorg i Stockholms stad (bilaga 4).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Som grund för nämndens beslut gällde följande för barngruppens sammansättning och storlek i huvudmannens pedagogiska omsorg.

Ett barn fött 2009 (fem år), ett barn fött 2010 (fyra år), två barn födda 2011 (tre år), ett barn fött september 2012 (under två år) och ett barn fött april 2013 (drygt ett år).

Ansökan gällde inskrivning av ett sjunde barn, fött maj 2013.

Sökanden avsåg inte att anställa ytterligare personal i verksamheten.

För att kunna genomföra en god pedagogisk verksamhet enligt bestämmelserna är det nödvändigt att verksamhetens personal har en överblick över helheten i sin barngrupp. Genom olika pedagogiska aktiviteter ska personalen se till att gruppen har en varierad verksamhet som inbjuder till att undersöka, utforska och att leka i syfte att stimulera barns nyfikenhet och lärande.

Verksamheten ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap både mellan barnen och mellan barn och vuxna. Främjandet av allsidiga kontakter och social gemenskap bör inte bara ske i den interna gruppen utan också genom exempelvis besök i bibliotek, teaterföreläsningar eller genom andra aktiviteter.

Personalen har här ett stort ansvar att aktiviteter anpassas till de enskilda barnens ålder och behov.

Pedagogiken i verksamheten ska utgå från att lärande alltid sker och att verksamheten därmed inte kan delas upp i lärandesituationer, omsorgsaktiviteter och tid för lek. För att lärande ska vara möjligt krävs att personalen har förutsättning att ge det enskilda barnet, utifrån det barnets ålder och personlighet, en sådan omsorg att barnet upplever tillit, välbefinnande och trygghet.

Den enskilda relationen mellan den vuxne och barnet är inte minst viktig när det gäller att stimulera barns språkutveckling. Det är den vuxne i verksamheten som har en avgörande betydelse för det

enskilda barnets språkutveckling. Detta innebär att det enskilda samtalet, dialogen mellan den vuxne och barnet, är avgörande liksom läsandet för barnen av åldersadekvata böcker.

Barn i förskoleåldern har stort behov av att personal ägnar sig med omsorg kring deras behov. Ju yngre barnen är desto mer tid måste läggas på omsorgen av barnens behov. Detta innebär att en verksamhet med ett högt antal små barn antingen måste ha fler personal eller färre antal barn per personal än en verksamhet med flera äldre barn.

Ett grundläggande krav i en pedagogisk omsorg är att barn ska erbjudas en miljö och en omsorg som är säker och som inte utsätter barnen för risker. Förvaltningen menar att en ensamarbetande med så många barn och i de aktuella åldrar som ansökan avser inte har förutsättningar att upprätta den barnsäkerhet skollagen förutsätter.

Det är också i detta sammanhang viktigt att peka på att den ansvariga i verksamheten ska avsätta tid för att dagligen, och parallellt med de andra aktiviteterna i verksamheten och vid flera tillfällen under dagen, servera barnen varierade och näringsriktiga måltider.

I inlämnad ansökan anges att ansökan om att medges sju barn i verksamheten gäller perioden 22 augusti 2014 – 18 augusti 2015. När det gäller begreppen tillfälliga eller begränsade avsteg från ett medgivet platsantal kan dessa begrepp enbart handla om korta perioder. I förvaltningens kriterier anges att begränsade avsteg från ett visst platsantal enbart kan gälla upp till maximalt sex månader.

Sammanfattningsvis gäller det aktuella ärendet en ansökan om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg med en ensamarbetande dagbarnvårdare och ett högt antal barn (sju barn) där flera barn är i yngre åldrar. En pedagogisk omsorg med en sådan barngrupp som ansökan avser och med en ensamarbetande dagbarnvårdare har inte förutsättningar att genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande och inte heller förutsättningar att se till att barnens behov av en trygg omsorg tillgodoses i enlighet med skollagens krav och vad som uttrycks i Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg.

Utbildningsnämnden har även i tidigare beslut, den 20 december 2013 och den 23 januari 2014, framfört till huvudmannen att det inte motsvarar skollagens krav att som ensamarbetande ansvara för

en pedagogisk omsorg med sju barn i så låga åldrar som de inlämnade ansökningarna avser och samtidigt erbjuda barn, inskrivna i verksamheten, en god pedagogisk omsorg.

Nämnden hade därmed fog att den 25 april 2014 avslå huvudmannens ansökan. Förvaltningen hemställer att Förvaltningsrätten fastställer nämndens beslut.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner och överlämnar detta tjänsteutlåtande som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 10161-14 och att stadsledningskontorets juridiska avdelning får i uppdrag att, i enlighet med tidigare utfärdad fullmakt, föra utbildningsnämndens talan. Adress: Stockholms Stad, Juridiska avdelningen, 105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 726 (exp), fax 08-508 29 755.

Beslutet justeras omedelbart.

Bilagor

1. Huvudmannens ansökan den 31 mars 2013 om en utökning av befintlig pedagogisk omsorg (dnr 322-4159/2014).
2. Utbildningsnämndens beslut (delegation) den 25 april 2015
3. Huvudmannens överklagande.
4. Kompletterande överklagande från huvudmannen.
5. Kriterier för lämplig storlek och sammansättning i barngrupp, pedagogisk omsorg.