

Handläggare
Kristofer Wallin
Telefon: 08-50833621**Till**
Utbildningsnämnden
2015-04-09

Yttrande över överklagande av nämndens beslut att avslå en ansökan om att medges godkännande att bedriva förskola enligt skollagen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar och åberopar detta som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 3001-15, enhet 10.
2. Utbildningsnämnden uppdrar åt stadsledningskontorets juridiska avdelning att med stöd av fullmakt föra utbildningsnämndens talan i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
3. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmström
T.f. utbildningsdirektörAnn Hellenius
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 14 januari 2015 avslog utbildningsnämnden (delegation) en ansökan från AG Förskola AB om att medges godkännande att bedriva förskola enligt skollagen (dnr 321-7201/2014).

Sökanden har överklagat nämndens beslut och Förvaltningsrätten i Stockholm har förelagt utbildningsnämnden att yttra sig över sökandens överklagande.

Sökanden har inte i sin ansökan eller vid genomförd intervju lämnat underlag som visar att förutsättningar finns att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det är därmed inte säkerställt att planerad utbildning inte skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för barnen. Nämnden hemställer därför att Förvaltningsrätten fastställer nämndens beslut.

I sin överklagan lämnar sökanden inget underlag som styrker att sökanden har förutsättningar att bedriva utbildning enligt författningarna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning.

Bakgrund

Sökanden AG Förskolor AB, med org.nr. 556975-1299 ansökte den 18 augusti 2014 om att medges godkännande att få bedriva förskola enligt skollagen (dnr 321-7201/2014).

Utbildningsnämnden beslutade (delegation) den 14 januari 2015 att avslå inlämnad ansökan. I beslutet ingick inte någon bedömning av en eventuell lokal för verksamheten eftersom ansökan inte innehöll någon uppgift gällande verksamhetslokal. Inför beslutet hade inte heller genomförts någon vandelsprövning av den eller de personer som står bakom rättssubjektet (Bolaget).

I nämndens beslut framgår bland annat följande.

Av inlämnad ansökan framkommer att sökanden bedriver en förskola i annan kommun (Solna). I sin ansökan om att medges godkännande att bedriva förskola enligt skollagen i Stockholms stad hänvisas i flera frågor till vad som gäller för förskolan i Solna kommun.

De dokument som lämnats, utöver det som var angivet i den inlämnade ansökan, var en likabehandlingsplan, rutiner för klagomålshantering och en checklista för barnsäkerhetsrond som gällde för sökandens förskola i Solna.

I ansökan lämnas en verksamhetsidé som anger att man som bolag vill starta förskola i Stockholm i främst områden där det finns brist på förskoleplatser. Enligt ansökans verksamhetsidé ska sökanden som huvudman erbjuda en verksamhet av god kvalitet.

Som mål anger sökanden att barnen ska röra sig varje dag som ”...ett led i att förbereda barnen på ett långsiktigt hälsosamt leverne.” Sökanden skriver vidare att: ”Ett annat mål är att barnen ska få möjlighet att utforska naturen både i närområdet men även genom utevistelse och utflykter.”

Som mål för verksamheten anger sökanden att förskolan ska "...skapa goda rutiner och en trygg verksamhet." i avsikt att ge förutsättningar för trygga och harmoniska barn. Vidare ska förskolan "...erbjuda en säker och trygg pedagogisk miljö som lever upp till skollagen samt övriga yttre krav på verksamheten är en självklarhet."

När det gällde den planerade förskolans personalorganisation lämnades inga underlag som gör det möjligt att bedöma om denna skulle ge sådana förutsättningar att skollagens kvalitetskrav skulle kunna uppnås.

Sökanden redovisade inte sådana underlag som visade på insikt om vad som gäller personalens tystnadsplikt (29 kap. 14 § skollagen) och vad som gäller för anmälningsplikt m.m. till socialtjänsten (29 kap. 13 § skollagen).

När det gäller barngruppernas lämpliga sammansättning och storlek lämnades ingen beskrivning på hur skollagens bestämmelse ska uppfyllas.

Det går inte av sökandens redovisning förstå hur ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med författningarna ska kunna organiseras och utformas. I samband med den redovisning som gjordes i ansökan angående ett systematiskt kvalitetsarbete skriver sökanden: "Tillsammans sätter båda parter upp mål för barnets utveckling och lärande".

Sökanden har här missförstått skollagens uppdrag för förskolan eftersom det inom skollagens ramar inte är möjligt att formulera mål för enskilda barns utveckling eller lärande.

Sökanden lämnade inte en beskrivning av hur barns och vårdnadshavares inflytande över utbildningen kan säkerställas.

Intervju av ansvarig bakom ansökan

Intervju av sökanden genomfördes den 14 oktober 2014. Sökande kunde inte vid genomförd intervju visa att förutsättningar fanns att bedriva förskola enligt skollagen.

Protokoll från denna intervju har kommunicerats sökanden (bilaga 2) och sökanden har den 19 november 2014 lämnat vissa förtydliganden utifrån denna intervju (bilaga 3).

Sammanfattning av nämndens beslut

Sammanfattningsvis framgick av förvaltningens utredning att sökanden inte hade tillräckliga förutsättningar att genomföra och bedriva en förskoleutbildning enligt skollagen.

Av ansökan kunde inte utläsas hur förskolans läroplan (Lpfö 98) skulle omsättas i utbildningen och hur förskolan skulle ges sådana förutsättningar att verksamheten kunde uppfylla skollagens kvalitetskrav.

Beskrivningar som lämnats i ansökan var oklara och oftast på en generell och övergripande nivå. Sökandens beskrivning att förskolan skulle medverka till att sätta upp mål för barns utveckling och lärande strider direkt mot skollagens uppdrag för förskolan.

Inlämnad ansökan, inklusive genomförd intervju av sökanden, visade inte att sökanden hade insikt och tillräcklig kunskap och förmåga att som huvudman planera och genomföra en utbildning enligt gällande föreskrifter. Sökanden saknade därmed de förutsättningar som avses i 2 kap. 5 § skollagen.

Av detta följde att det inte heller var säkerställt att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Grund för beslut

Ett godkännande att bedriva förskola enligt skollagen ska lämnas om godkännande myndighet bedömer att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för barnen (2 kap. 5 § skollagen). I detta sammanhang är det viktigt att betona att skollagen är en skyddslagstiftning för barnen.

Det är sökanden 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.

En ansökan ska vara formulerad så att den för myndigheten klargör och visar sökandens insikt i de föreskrifter som gäller för utbildningen och sökandens förmåga att skapa förutsättningar så att utbildningen kan uppfylla och nå författningarnas krav och mål.

I ansökan ska det därför framgå hur sökanden tänkt skapa de förutsättningar som behövs för att utforma och förverkliga den utbildning som främjar alla barns utveckling och lärande. I det ligger att sökanden bland annat ska uttrycka hur utbildningen kommer utgå från skollagens värdegrund, hur undervisningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, hur förskolan ska ledas och bemannas så att författningarnas krav kan uppnås och hur sökanden på huvudmannanivå avser att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (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).

På stadens hemsida, www.stockholm.se/ef, under ”Förskola och pedagogisk omsorg” beskrivs hur man kan ansöka om att starta fristående förskola. På hemsidan finns även utbildningsnämndens riktlinjer för fristående förskola, de ansökningsblanketter som ska användas och Stockholms stads kvalitetsindikator.

Utbildningsnämndens riktlinjer redovisar och förtydligar skollagen och beskriver de rutiner som gäller för godkännande och bidrag för fristående förskola.

Av den ansökningsblankett, som gällde då sökanden gjorde sin ansökan, framgick vad nämnden förväntade sig att en sökande ska redovisa och vilka handlingar som behövs för att nämnden ska kunna bedöma om sökanden har den insikt skollagen kräver för ett godkännande (2 kap. 5 § skollagen).

Sökandens överklagan och nämndens yttrande i överklagandets delfrågor

I sin överklagan lämnar sökanden inget underlag som styrker att sökanden har förutsättningar att bedriva utbildning enligt författningarna. I sitt överklagande lämnar sökande synpunkter av förvaltningens utredning.

Sökandens synpunkter kan delas in i fyra delområden.

1. Intervju av sökanden

Sökanden menar i sitt överklagande att han kallats till en intervju och att han ”...under inga förutsättningar fick ta med mitt biträde till mötet.”

Nämndens yttrande

Av nämndens anvisningar för ansökan om godkännande framgår att nämnden ska granska om den enskilde som huvudman har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 § skolagen). Granskningen utgår därför från ett huvudmannaperspektiv. I inbjudan till intervju av sökanden framgick att inbjudan endast gällde de ledamöter som ingick i bolagets styrelse.

Det är nämndens uppfattning att en enskild sökande självklart kan ta med sig ytterligare personer vid en intervju. Detta kunde tydligare ha framgått i den inbjudan som gjordes till sökanden.

2. Kommunikering av intervjuprotokoll

Sökanden menar att han fann fel i det intervjuprotokoll som förts vid intervjun och att han därför efterfrågade en möjlighet att skriva ett yttrande för att korrigera det som hade protokollförts inkorrekt. Sökanden framför att han av förvaltningens företrädare upplysts om att detta inte var möjligt utan protokollet enbart skulle signeras och återsändas.

Sökanden valde dock att lämna in förtydliganden efter intervjun. Enligt sökanden har inte dessa förtydliganden beaktats vid förvaltningens beslutsfattande.

Nämndens yttrande

Av nämndens kommunikeringsbrev (bilaga 2) framgår att sökanden beretts möjlighet att lämna sina synpunkter på nämndens intervjuprotokoll.

Den 19 november 2014 återsändes intervjuprotokollet av sökanden till utbildningsförvaltningen (bilaga 3) och sökanden hade i detta protokoll gjort förtydliganden i röd text.

Nämnden menar att sökanden haft möjlighet att lämna in sina synpunkter. De synpunkter sökanden lämnat har nämnden beaktat i beslutet den 14 januari 2015.

3. Frågan om saknade handlingar och nämndens serviceskyldighet.

Sökanden menar att svåra missförstånd uppstått i kommunikationen mellan staden och förskolans företrädare.

Bland annat menar sökanden att trots att det saknats handlingar i inlämnad ansökan har förvaltningen inte begärt in dessa som komplettering till ansökan. Därmed har sökanden inte getts möjlighet att tydliggöra sådana delar i sin ansökan som förvaltningen, genom sitt beslut, framhåller som brister i skriftlig och muntlig del av ansökan.

Sökanden framhåller att denne är huvudman för två förskolor i Solna kommun. Med denna erfarenhet som bakgrund anser sökanden sig ha de förutsättningar skollagen kräver.

Under rubriken i överklagandet ”Utbildningsförvaltningens hantering av ansökan” framhåller sökanden att myndigheter utifrån Förvaltningslagen (SFS 1986:223) har både en serviceskyldighet och en utredningsskyldighet.

Med hänvisning till förvaltningslagen ska myndigheter enligt sökanden:

”...hjälpa enskilda att ta vara på sin rätt i förvaltningsärenden. Hjälpen kan t.ex. bestå i att lämna upplysningar om hur man gör en ansökan, ge råd om vilka handlingar som myndigheten kräver som bilagor till ansökan och i förekommande fall även bistå den enskilde med att fylla i relevanta blanketter.”

Myndigheten kan också vägleda den enskilde genom att t.ex. anvisa hur denne bör komplettera utredningen, verka för begränsning av utredningen eller lämna förslag på enklare och bättre sätt att nå det som eftersträvas.”

Sökanden menar vidare att serviceskyldigheten gäller oberoende av om den enskilde begär hjälp eller inte. Serviceskyldigheten är, enligt sökanden, i viss mån beroende av myndigheternas uppfattning men det får inte innebära att den enskilde blir beroende av en godtycklig tillämpning från myndigheternas sida.

Nämndens yttrande

Enligt de anvisningar som utbildningsförvaltningen utarbetat ska en sökande lämna sådana underlag att det är möjligt för nämnden att avgöra om en sökande har förutsättningar att bedriva en utbildning enligt författningarna.

Av förvaltningens ansökningsblankett framgår att en sökande förväntas beskriva hur skollagens villkor ska uppfyllas i ett stort antal delområden.

Det är den enskilde som ansvarar för att den ansökan som lämnas är så komplett och fullvärdig som möjligt i enlighet med lagstiftning och stadens anvisningar.

Skollagen ställer höga krav på den som har medgett godkännande att bedriva utbildning (2 kap. 8 § skollagen). För barn och elever ska skollagen ses som både en rättighets- och en skyddslagstiftning. Det är därför nödvändigt att nämnden med stor noggrannhet granskar de ansökningar som kommer in så att barn kan få den utbildning de har rätt till.

För att en granskning av detta slag ska kunna genomföras i enlighet med författningarna kan nämnden inte verkställa en serviceskyldighet som innebär att nämnden i praktiken föreskriver vad en sökande ska uttrycka för att bli godkänd.

Nämnden hänvisar på stadens hemsida till gällande författningar och var dessa finns.

Nämnden har också utarbetat riktlinjer för fristående förskola som stöd både för den som vill ansöka om godkännande men också den som redan bedriver en fristående förskola. Utöver det har nämnden utarbetat en ansökningsblankett som rätt använd utgör en anvisning för den som önskar söka om godkännande att bedriva förskolas.

Därmed har förvaltningslagens serviceskyldighet utförts.

4. *Övrigt.*

I sitt överklagande ifrågasätter sökanden "...om en ansökan ska vara möjlig att göra innan det står klart i vilka lokaler verksamheten ska bedrivas." Sökanden skriver därefter att utbildningsförvaltningen sedan tidigare godkänt förskolor utan preciserad lokal.

Sökanden menar att det är oklart på vilka grunder avslaget har gjorts och att det av beslutet framstår som sökanden bedömts som förskolechef och inte som huvudman.

Sökanden tar även upp att han uppfattar att Stockholms stads styrdokument anger som krav på förskolechefer att de ska ha genomgått eller påbörjat befattningsutbildningen för rektorer. Detta krav finns inte enligt sökanden i skollagen.

Nämndens yttrande

Sökanden skriver att utbildningsförvaltningen har godkänt förskolor utan preciserad lokal. Detta påstående är inte korrekt. Stockholms stad har inte vid något tillfälle meddelat ett godkännande utan att det funnits en verksamhetsadress för planerad förskola.

Sökanden har uppfattat att Stockholms stad kräver att förskolechefer ska ha genomgått eller påbörjat befattningsutbildningen för rektorer. Denna uppfattning är felaktig.

Av stadens riktlinjer framgår att en förskolechef förväntas vara en högskoleutbildad examinerad pedagog med inriktning på de åldrar som verksamheten vänder sig till (förskollärare) eller ha en likvärdig utbildning och erfarenhet som innebär att utbildningens krav kan tillgodoses.

I övrigt följer staden de rekommendationer som lämnats av Skolverket (Bedömnings-PM daterad den 2 april 2014: Pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet – behörighetskrav för rektorer och förskolechefer).

Sammanfattande synpunkter och förslag

Som angetts ovan, under rubriken ”Sökandens överklagande”, är sökanden kritisk över hur förvaltningen genomfört utredningen och bedömningen av den inlämnade ansökan. Utbildningsnämnden beklagar att sökanden uppfattat utredningen på det sätt som beskrivs i inlämnat överklagande.

Sökanden har inte i sin ansökan eller vid genomförd intervju lämnat underlag som visar att förutsättningar finns att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det är därmed inte säkerställt att planerad utbildning inte skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för barnen.

Nämnden hade därmed fog att den 14 januari 2015 avslå inlämnad ansökan.

I sitt överklagande har sökanden inte lämnat något underlag som innebär att nämnden anser att fattat beslut bör ändras.

Nämnden hemställer därför att Förvaltningsrätten fastställer nämndens beslut.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner och överlämnar detta tjänsteutlåtande som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 3001-15, enhet 10 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. Sökandens överklagan av nämndens beslut.
2. Nämndens kommuniseringsbrev av intervjuprotokoll
3. Sökandens synpunkter i intervjuprotokoll från den 14 oktober 2014.