

Handläggare
Kristofer Wallin
Telefon: 08-50833621

Till
Utbildningsnämnden
2014-04-10

Yttrande över överklagande av nämndens beslut att avslå ansökan från Förskolan Minitrollet AB om godkännande att bedriva förskola enligt skollagen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 4903-14, enhet 11.
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. Omedelbar justering.

Anders Carstorp
Utbildningsdirektör

Ann Hellenius
T.f. avdelningschef

Sammanfattning

Förskolan Minitrollet AB, med organisationsnummer 556956-5590, ansökte den 22 januari 2014 om att medges godkännande att driva förskola enligt skollagen (dnr 321-227/2014).

Inlämnad ansökan visade inte att sökanden hade insikt, tillräcklig kunskap och förmåga att som huvudman planera och genomföra en utbildning enligt gällande föreskrifter. Därmed var det inte heller säkerställt att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Med detta som grund avlog utbildningsnämnden (delegation) den 10 februari 2014 sökandens ansökan.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom tillhandahållaravdelningen.

Bakgrund

Förskolan Minitrollet AB, med organisationsnummer 556956-5590, ansökte den 22 januari 2014 om att medges godkännande att driva förskola enligt skollagen (dnr 321-227/2014).

Efter genomförd utredning och analys av sökandens ansökan beslutade utbildningsnämnden (tjänstemannabeslut enligt utbildningsnämndens delegationsordning 101) den 10 februari 2014 att avslå den inlämnade ansökan.

Avslaget motiverades med att inlämnad ansökan inte visade att sökanden hade insikt, tillräcklig kunskap och förmåga att som huvudman planera och genomföra en utbildning enligt gällande föreskrifter. Därmed var det inte heller säkerställt att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Sökanden överklagade utbildningsnämndens beslut den 27 februari 2014. Överklagandet, nämndens beslut och sökandens ansökan har den 4 mars 2014 lämnats till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Förvaltningsrätten har den 11 mars 2014 förelagt utbildningsnämnden att yttra sig i ärendet. Nämndens yttrande ska vara lämnat till Förvaltningsrätten i Stockholm senast den 11 april 2014.

Grund för nämndens bedömning och beslut

Ett godkännande att bedriva förskola enligt skollagen ska lämnas om myndigheten anser 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).

Det är sökanden som ska visa att förutsättningar finns att uppfylla bestämmelsernas krav.

För att pröva om den enskilde har förutsättningar att uppfylla bestämmelsernas krav ska beslutsfattaren pröva om sökanden gett ett underlag, skriftligen och i vissa fall även muntligen, som visar att de olika krav som anges i skollagen kan uppfyllas och hur de ska uppfyllas i den verksamhet som ansökan avser.

Ansökan ska visa myndigheten att insikt finns som möjliggör ett praktiskt genomförande av författningarnas krav och mål. I detta sammanhang är det viktigt att betona att skollagen är både en rättighets- och en skyddslagstiftning för barnen.

När det gäller exempelvis ledning av förskolan ska sökanden lämna ett underlag som visar hur bestämmelserna i 2 kap. 8 – 11 §§ skollagen kommer att uppfyllas. För personal ska redovisning göras som visar att 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen kommer att uppfyllas. Anställningsuppgifter behöver inte redovisas i ansökan.

Gällande barnens lärande och personliga utveckling ska ansökan visa hur 3 kap. 3 § skollagen, 8 kap. 2 och 8-10 §§ skollagen, inklusive de krav och mål som anges i läroplan för förskolan (Lpför98), ska förverkligas i förskolan. I detta område ingår även att sökanden ska visa att man har insikt i utbildningens värdegrund.

Det ska framgå hur sökanden avser att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. (4 kap. och 8 kap. 11 § skollagen).

För utbildningens lokaler ska ansökan visa hur kraven i 2 kap. 35 §, 8 kap. 2 och 8 §§ skollagen ska uppfyllas. Sökandens ansökan kompletteras alltid med att nämnden gör en bedömning av lokalerna på plats innan ett eventuellt godkännande kan lämnas.

I det aktuella ärendet har en kontroll av lokal inte gjorts eftersom det i ansökan inte finns någon uppgift gällande planerad lokal för utbildningen. Utbildningsnämnden har därför inte prövat frågan om sökanden har en lokal för sin planerade verksamhet som uppfyller gällande föreskrifter.

I skollagen ställs tydligt krav på att en utbildning ska ge alla barn den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen).

Skollagen ställer också ett grundläggande krav på att en utbildning inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

De krav som skollagen och förskolans läroplan (Lpfö 98) ställer på huvudmän innebär också skärpta krav på myndigheten vid tillsyn och beslut om godkännande att bedriva utbildning.

Staden har därför sedan den nya skollagen och den reviderade läroplanen började tillämpas reviderat den kvalitetsindikator som tidigare gällt för kommunens förskolor och som utgår från läroplanen för förskolan (Lpfö 98). Kvalitetsindikatorns kriterier kan användas som ett självvärderingsmaterial (frivilligt för fristående förskolor) men också som referens för nämnden vid nämndens granskning och kvalitetsprövning av en fristående förskola och vid granskning av inlämnade ansökningar om att medges godkännande att bedriva förskola.

Kvalitetsindikatorn finns publicerad på www.stockholm.se/ef. Nämnden har under våren 2013 lämnat information till de fristående huvudmännen om dessa kriterier och hur de används i samband med nämndens tillsyn.

Kvalitetsindikatorn anger sex nivåer och det är först vid nivå tre som läroplanens mål uppfylls i tillräcklig omfattning (minimnivå). Det innebär att en verksamhet måste ligga på nivå tre eller högre för att undvika ett ingripande från nämndens sida enligt 26 kap. skollagen.

Enligt kvalitetsindikatorn uppfylls läroplanens mål i sin helhet vid nivå fem. Detta innebär att nämnden vid en granskning av en ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola enligt skollagen måste få förevisat att den planerade förskolan har förutsättningar att kunna bedrivas enligt kriterienivå fem.

Med hänvisning till kvalitetsindikatorns kriterier är nämndens bedömningar likvärdiga oavsett huvudman.

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 klargör och visar sökandens insikt i de föreskrifter som gäller för utbildningen och dess organisation.

Detta innebär att en ansökan i tillräcklig mån ska beskriva utbildningens förutsättningar och hur utbildningen ska organiseras, följas upp och genomföras så att myndigheten kan förstå att, och på vilket sätt, utbildningens mål kommer att kunna uppnås.

Bedömning av inlämnad ansökan

Mot bakgrund av de uppgifter som lämnades i sökandens ansökan gjorde nämnden den sammantagna bedömningen att Förskolan

Minitrollet AB inte har visat att förutsättningar finns för att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Nämnden ansåg därför att sökanden inte kunde godkännas som huvudman för förskola.

Förvaltningen har inte genomfört någon vandelsprövning av den eller de personer som står bakom rättssubjektet (Bolaget). Förvaltningen har inte heller kunnat genomföra en bedömning av en eventuell lokal för verksamheten eftersom ansökan inte innehåller någon uppgift om verksamhetslokal.

Som grund för nämndens bedömning angavs följande:

Ansökan innehöll en mycket begränsad vision för utbildningen. Ansökan beskrev inte en huvudmans roll och ansvar för verksamheten. Ansökan visade inte att huvudmannen hade insikt och tillräcklig kunskap om gällande föreskrifter för utbildningen.

Sökanden gav inte i sin ansökan underlag för bedömning av insikt i författningarnas barn- och kunskapssyn eller av barns lärande. I ansökan beskrev sökanden mycket övergripande om individuella utvecklingsplaner och portfolio men ansökan gav inte underlag som visade på insikt av behovet att barns utveckling kontinuerligt dokumenteras och hur progressionen i deras lärande ska följas upp.

Ansökan visade på bristande insikt i barns rätt till inflytande i utbildningen och delaktighet i sitt eget lärande.

Ansökan beskrev inte heller någon insikt i den pedagogiska miljöns betydelse för barns allsidiga utveckling och lärande. Vikten av uteverksamhet berördes inte.

Ansökan visade inte tydligt huvudmannens ansvar och den egna delaktigheten för utbildningens planering, uppföljning och dess dokumentation. Det gick inte att av ansökan avläsa hur huvudmannen avser forma rutiner och skapa förutsättningar för genomförandet av ett systematiskt kvalitetsarbete. Ansökan var otydlig gällande vikten av att tydliggöra vilka mål, krav och riktlinjer som ska följas upp och utvärderas i utbildningen.

Ansökan beskrev på en ytlig och därmed otillräcklig nivå vad som är avsikten med insatser för personalens kompetensutveckling.

Ansökan uttryckte inte i tillräcklig grad hur sökanden ser på förskollärarens uppdrag och ansvar att skapa förutsättningar för undervisningen och utbildningen i enlighet med förskolans läroplan (Lpfö 98). Sökanden hade i sin ansökan en relativt låg ambition när det gäller andelen förskollärare. Denna låga ambition innebär en stor risk att skollagens kvalitetsmål inte kan uppnås.

Ansökan beskriver inte hur en lämplig sammansättning och storlek av en barngrupp kan bedömas.

Sammanfattningsvis visar nämndens analys att inlämnad ansökan lider av omfattande brister. Inlämnad ansökan kunde därmed inte visa att sökanden hade förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildning och att utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för barnen.

Yttrande över inlämnat överklagande

Sökanden anger i sitt yttrande att nämndens analys måste grunda sig på ett missförstånd vid läsningen av den inlämnade verksamhetsplanen. Samtidigt har sökanden bifogat en något reviderad verksamhetsplan i sitt överklagande.

Sökanden menar vidare i sitt överklagande att den planerade personaldimensioneringen var anpassad till att förskolan skulle startas i mindre omfattning.

Sökande redovisar i sitt överklagande en otydlig och delvis felaktig rutin för registerkontroll av personal. Enligt 2 kap. 31 § skollagen ska den som erbjuds en anställning lämna ett registerutdrag innan anställning beslutas. Författningarna anger inte att registerutdrag därefter ska lämnas årligen till arbetsgivare.

Sökande skriver i sitt överklagande ”Givetvis ska barnen uppnå de för åldern adekvata kunskaperna. Därutöver ska vi förstås se till att de som vill kan lära sig ännu mer!”

Förskolans läroplan (Lpfö 98) anger tydligt att förskolans verksamhet ska genomföras så att den stimulerar och utmanar barnets utveckling och lärande. I 3 kap. 3 § skollagen anges att förskolan ska ge barnen den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Författningarna ger inte stöd för sökandens avsikt att "...barn ska uppnå de för åldern adekvata kunskaperna". I förskolans läroplan finns mål att sträva mot. Några uppnåendemål, i den form sökanden anger, finns inte för förskolan.

Sökanden menar i sitt överklagande att man redan i ansökan beskrivit hur man tänkt sig ett kvalitetsarbete. I den i överklagandet reviderade planen har detta vidareutvecklats. Bland annat hänvisar man till självskattningsverktyget BRUK.

Statens Skolverk har utarbetat allmänna råd med kommentarer för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. De allmänna råden ska ses som rekommendationer för hur en verksamhet kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna.

Inlämnad ansökan ger en mycket tunn beskrivning av hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska planeras och genomföras. Denna beskrivning ger inte en tillräcklig bild för att nämnden ska kunna förstå att sökanden har insikt och förmåga att genomföra vad författningarna kräver gällande ett systematiskt kvalitetsarbete.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Sökanden har inte i sin ansökan eller i de kompletteringar som har gjorts i inlämnat överklagande kunnat visa insikt, tillräcklig kunskap och förmåga finns för att som huvudman planera och genomföra en utbildning enligt gällande föreskrifter. Därmed säkerställer inte sökandens underlag att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Med hänvisning till ovanstående förslår förvaltningen att nämnden vidhåller det tidigare fattade beslutet att avslå ansökan från Förskolan Minitrollet AB om att få bedriva fristående förskola.

Förvaltningen föreslår vidare att utbildningsnämnden överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 4903-14, enhet 11, 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 och om omedelbar justering.