

**Handläggare**  
Kristofer Wallin  
Telefon: 08-508 33 621

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2014-05-22

## **Yttrande över överklagande av nämndens beslut att avslå ansökan från Qalam Education 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 6178-14, 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. Beslutet justeras omedelbart.

Anders Carstorp  
Utbildningsdirektör

Ann Hellenius  
T.f. avdelningschef

### **Sammanfattning**

Den 20 februari 2014 avslog utbildningsnämnden (delegation) ansökan från Qalam Education AB, med organisationsnummer 556899-9824, (nedan Bolaget) om att medges godkännande att driva förskola enligt skollagen (dnr 13-453/8296).

Bolaget överklagade den 14 mars 2014 nämndens beslut (dnr 181-2435/2014). Förvaltningsrätten i Stockholm har den 20 mars 2014 i mål nr 6178-14, enhet 11, förelagt utbildningsnämnden att senast den 23 maj 2014 lämna in ett yttrande över Bolagets överklagande.

## Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom tillhandahållaravdelningen.

## Bakgrund

Qalam Education AB, med organisationsnummer 556899-9824, ansökte den 18 december 2013 om att medges godkännande att driva förskola enligt skollagen (dnr 13-453/8296).

Inlämnad ansökan visade inte att sökanden hade insikt och förutsättningar att som huvudman planera och genomföra en utbildning enligt gällande föreskrifter. Ansökan säkerställde därmed inte att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Med detta som grund avslag utbildningsnämnden (delegation) den 20 februari 2014 sökandens ansökan.

Sökanden överklagade utbildningsnämndens beslut den 14 mars 2014. I överklagandet utvecklade sökanden vissa delar i sin ansökan. I samband med prövningen av det inlämnade överklagandet erbjöds sökanden en intervju för att muntligen kunna utveckla sin ansökan. Sökanden kom inte till den inbokade tiden.

Utbildningsförvaltningen ansåg att underlaget som sökanden lämnat i sitt överklagande inte räckte som grund att ändra det tidigare fattade beslutet. Överklagandet, nämndens beslut och sökandens ansökan lämnades därför den 18 mars 2014 till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Förvaltningsrätten har den 20 mars 2014 förelagt utbildningsnämnden att yttra sig i ärendet.

## Ärendet

### Grund för nämndens bedömning och beslut

Ett godkännande att bedriva förskola enligt skollagen ska lämnas om nämnden 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 (2010:800)).

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 nämnden pröva om sökanden lämnat ett

underlag som visar att de olika krav som anges i skollagen kan uppfyllas och hur de ska uppfyllas i den verksamhet som ansökan avser.

Beskrivningarna i inlämnade underlag ska visa nämnden 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.

När det gäller 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 (Lpför 98), ska förverkligas i förskolan. Inom detta område ska även sökanden visa att insikt finns 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.

I det aktuella ärendet har nämnden inte prövat frågan om sökanden har en lokal för sin planerade verksamhet som uppfyller gällande föreskrifter.

I skollagen ställs tydliga 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 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 att höga krav ställs på nämnden vid tillsyn och beslut om godkännande att bedriva utbildning.

Staden har därför sedan den nya skollagen och den reviderade läroplanen började tillämpas 2011 reviderat den kvalitetsindikator som tidigare gällt för kommunens förskolor. Kvalitetsindikatorns kriterier, som utgår från Läroplanen för förskolan (Lpfö 98), 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.

Utbildningsförvaltningen har under våren 2013 lämnat information till de fristående huvudmännen om kvalitetsindikatorn och hur de används i samband med nämndens tillsyn. Kvalitetsindikatorn finns publicerad på stadens hemsida.

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

Inlämnad ansökan visade inte att sökanden hade nödvändig insikt eller förutsättningar att som huvudman bedriva förskola enligt skollagen. Nämndens bedömning redovisas i sin helhet i beslutet den 20 februari 2014, dnr 13-453/8296, och som finns inlämnat till Förvaltningsrätten.

I sitt beslut framhöll nämnden bland annat följande:

I ansökan angavs en verksamhetsidé som i sin helhet var en direkt avskrift från en annan förskola, Kims förskola i Uppsala kommun. Avskriften gällde en förskolas arbetssätt och inte vad som kan betecknas som en verksamhetsidé.

Ansökan gav i övrigt inte intryck av att vara skriven av en författare utan av flera, av varandra, oberoende författare. De olika texterna gav en splittrad och oklar bild av vad sökanden avsåg i olika delfrågor. Ansökan gav därmed inte en sammanhängande bild av hur huvudmannen tolkade gällande författningar och hur dessa ska omsättas i utbildningen.

Som exempel på oklar formulering hänvisade nämnden till sid 5 i den inlämnade ansökan där det under rubriken ”Barngruppens sammansättning och storlek” står

*”Genom att följa kommunfullmäktiges riktlinje med punkt och brick säkerställer vi att kommer att vi inte på något omständighet överskrider gällande riktlinjer. Den lokalen som denna ansökan gäller är godkänd för 19 barn i och med att förskolan består av två avdelningar en för 1-3 år och en avdelning för 4-5 år uppfyllas villkoret.”*

Denna text visar inte på insikt i författningarna och för hur barngrupperna kan få en lämplig sammansättning och storlek.

Många delar av ansökans texter har formulerats i presens, ”nutid”, det vill säga texterna beskriver i dessa delar en pågående, inte planerad, verksamhet. I vissa fall finns även i ansökan texter med utvärderingar av redan utförd verksamhet.

I ”Handlingsplan för barnsäkerhet vid Qalam förskolan” benämns verksamheten mest som ”skola” och i tredje punkten anges ”i varje klassrum samt fritids...”. Handlingsplanen använder begreppet ”målsman” vilket är ett föräldrat begrepp inom skolvärlden och som dessutom är ett främmande begrepp i förskolans värld.

Begreppet ”förskolechef” finns i detta textavsnitt men även begreppet ”rektor” används.

I ansökan står under vissa rubriker angivet ”juni 2012/LP 2”, ”juni 2012/LP 3”. Någon förklaring till dessa markeringar görs inte i ansökan. Förvaltningen tolkar detta som att någon vid dessa tidsangivelser skapat eller reviderat textavsnitten och att LP kan stå för denna persons initialer.

När det gäller klagomålshanteringen ger ansökan en omfattande beskrivning hur detta ska hanteras (sid 10). Klagomålshanteringen verkar inskriven i ansökan utan hänsynstagande till styckesindelning, rubriker eller liknande.

Det anges att klagomålshanteringen på huvudmannanivån kommer ”...att skötas av utvecklings- och utbildningsenhet”.

Dokumentet fortsätter med att ”rektor” kommer bilda en klagomålshanteringsgrupp och att den som inte är nöjd med hanteringen av ett klagomål ”...ska vända sig till huvudmannen via SKOUE för vidare hantering av klagomålet”. Vad SKOUE är förklaras inte i ansökan. I dokumentet skrivs: ”Enskild elev eller klass” och att dessa ska vända sig till ”din/er mentor”. Möte ska genomföras med ”lärare/personal eller med ”rektor”.

Det är nämndens uppfattning att den i ansökan redovisade Handlingsplan för barnsäkerhet och Klagomålshantering har upprättats av och för en annan verksamhet (skola).

Inlämnad likabehandlingsplan är enligt ansökan antagen den 18 april 2013. Samtidigt anges i bilaga 6, som också innehåller Likabehandlingsplanen, att denna är antagen den 3 oktober 2013.

Det framgår under rubrik 3. ”Utvärdering av föregående års plan” på sid 13 att resultatet av utvärderingen av fjolårets plan är: ”Vi skall arbetat med kompiserna och grupprelationer. Vi har även arbetat med att få trygga barn och föräldrar genom att vara goda förebilder och närvarande vuxna samt genom ett gott bemötande. Årets plan ska utvärderas senast: 20 dec 2013”.

Det är nämndens uppfattning att redovisad likabehandlingsplan är upprättad av och för någon annan verksamhet.

I detta sammanhang är viktigt att poängtera att det inte av princip är otillåtet att kopiera andras texter eller att utomstående eventuellt

kan hjälpa till med att formulera underlag. De texter som kopieras eller skrivs av andra måste dock bearbetas och anpassas så att de beskriver sökandens reella förutsättningar och att texterna kan anses gälla den utbildning som den inlämnade ansökan avser.

Det ska också vara tydligt, och det måste framgå i de underlag som lämnas, att den som står bakom ansökan har den insikt i gällande författningar och därmed insikt i vad som krävs för att ge en verksamhet förutsättningar att uppfylla de krav som ställs som ansökan ger uttryck för.

I sitt beslut den 20 februari 2014 framförde nämnden även bland annat följande:

I ansökan finns en stor mängd beskrivningar av arbetssätt men det går inte att se utbildningens mål och vision. Sökanden tycks mena, med hänvisning till innehållet i ansökan, att verksamhetens arbetssätt kan beslutas i förväg, innan man under ledning av en förskolechef har formulerat mål för verksamheten.

Ansökan ger en otydlig och oklar bild om hur sökanden ser på barns lärande. Det går inte att ur ansökan utläsa att, och hur, sökanden förstår behovet av dokumentation av barns lärande och utveckling.

I ansökan tycks förutsättningarna för ett systematiskt kvalitetsarbete mer utgå från förutbestämda rutinformer än en förståelse för hur det systematiska kvalitetsarbetet skapar förutsättningar för personalen och huvudmannen att följa upp och förbättra verksamheten.

Ansökan visar inte i tillräcklig grad sökandens insikt i den pedagogiska miljöns betydelse för barns allsidiga utveckling och lärande.

När det gäller frågan om utbildningens värdegrund kopplas detta direkt i ansökan till vissa bestämda arbetssätt. Ansökan saknar här, liksom för flera områden, en egen vision och egna mål. Därmed framkommer inte i ansökan insikten om ett, för verksamheten, gemensamt undersökande av området där förskolans läroplan används som utgångspunkt.

Ansökan uttrycker inget pedagogiskt resonemang som belyser insikt i frågan om en barngrupps lämpliga sammansättning och storlek, betydelsen av personaltäthet liksom behov av olika kompetenser i personalorganisationen.

### **Yttrande över inlämnat överklagande**

Sökanden har i sitt överklagande omarbetat underlaget i ansökan till den del som lämnas i förvaltningens mall för ansökan. Sökanden har inte reviderat de tidigare inlämnade bilagorna.

Sökanden berör inte i sitt överklagande att nämnden uppfattat flera delar av den tidigare inlämnade ansökan som kopierade från andra verksamheter och att de därför inte kunde representera sökanden eller visa sökandens eventuella insikt och förutsättningar att följa gällande föreskrifter.

Det reviderade underlaget i inlämnat överklagande är till mycket stor del en beskrivning av vad de nationella styrdokumentet kräver av en huvudman och att sökanden avser att utföra dessa krav i sin verksamhet.

Utbildningsförvaltningen bjöd in sökanden till en intervju den 11 april 2014. Inbjudan gjordes till den mailadress sökanden uppgett i sitt överklagande. Sökanden har vid senare tillfälle beklagat att de förbisett förvaltningens inbjudan.

### **Övrigt**

Förvaltningen har inte genomfört någon vandelsprövning av den eller de personer som står bakom rättssubjektet (Bolaget). Förvaltningen har inte heller genomfört en bedömning av en eventuell lokal för verksamheten.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Enligt 2 kap. 5 § skollagen ska ett godkännande att bedriva förskola enligt skollagen 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.

Som nämnden redan påpekat är det i detta sammanhang viktigt att betona att skollagen är både en rättighets- och en skyddslagstiftning för barnen.

Sökanden ska visa att förutsättningar finns att uppfylla bestämmelsernas krav vilket 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.



Det är nämndens uppfattning att inlämnad ansökan inte speglar sökandens insikt och förutsättningar att följa gällande författningar. Ansökan ger inte en systematisk och sammanhållen bild av den utbildning ansökan avser. Det framgår inte heller av inlämnade underlag att insikt finns som möjliggör ett praktiskt genomförande av utbildningen förskola.

En intervju av sökanden har inte varit nödvändig för nämndens bedömning.

Sökanden kan inte visa att förutsättningar finns att uppfylla författningarnas krav. Därmed säkerställer inte sökandens underlag att den planerade utbildningen inte skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för barn på lång sikt.

Med hänvisning till ovanstående menar nämnden att den inlämnade ansökan ska avslås.

Utbildningsnämnden överlämnar och åberopar därför detta tjänsteutlåtande som yttrande till Förvaltningsrätten i mål nr 6178-14, 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. Beslutet justeras omedelbart.