

Tyresö kommun
kommunkansliet
Eva Nilsson
Kommunjurist
08-5782 9241
eva.m.nilsson@tyresö.se

TJÄNSTESKRIVELSE
2016-04-18
1 (5)

Dnr 2016/KS 0058 001

Kommunledningsutskottet


Svar på motion om riktlinjer vid försäljning av förskolor

Kommunledningsutskottets förslag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

- Motionen avslås.

Kommunstyrelseförvaltningen


Bo Renman
Kommundirektör


Britt-Marie Lundberg Björk
Chef Medborgarfokus

Beskrivning av ärendet

Socialdemokraterna (S) har den 27 januari 2016 inkommit med en motion inom Barn- och utbildningsnämndens område som rör tillämpning av skollagen vid godkännande av enskild huvudman för förskola (skollagen 2 kap.7 § 2).

I motionen yrkas att Tyresö kommun ska utreda om punkt nio i de riktlinjer som finns i Tyresö kommun om enskild huvudman inom förskolan (Dnr 2014/BUN039 003) även bör innefatta ett förnyat godkännandekrav om en enskild förskola bedrivs i aktiebolagsform och betydande aktieöverlåtelse sker. Enligt bedömning i motionen kan sådan överlåtelse, genom förvärv av aktier, medföra att de bestämmelser som Tyresö kommun satt upp om överlåtelse kan kringgås.

Enligt punkt nio i riktlinjerna får inte ett godkännande överlåtas till annan fysisk eller juridisk person.

Även om ärendet rör Barn- och utbildningsnämndens område har motionen överlämnats till kommunjuristen för besvarande att göra en juridisk genomgång om vad skollagen tillåter respektive inte tillåter i samband med godkännande av enskild huvudman.

Huvudman

Enligt skollagen kan kommuner, landsting, staten och enskilda vara huvudmän inom skolväsendet. Med huvudmannskapet följer ett omfattande ansvar, samt också relativt stort handlingsutrymme. Avsikten i 2010 års skollag har varit att likställa huvudmannskapet, oavsett om huvudmannskapet är kommunalt, fristående eller annat. Ett annat syfte har varit att i skollagen ha målstyrning.

Huvudmannens ansvar i skollagen har fördelats så att huvudmannen ska ha det övergripande ansvaret för utbildningen samt ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och bestämmelser för utbildningen i annan författning. Sedan har rektorn eller förskolechefen ansvaret för enhetens utveckling och den inre organisationen. Lagstiftarens avsikt med att i skollagen tydliggöra ansvarsfördelningen var bland annat att skapa ett lokalt handlingsutrymme mellan den politiska och den professionella nivån i kommunen eller mellan styrelse och personal i en verksamhet som drivs av en enskild huvudman (prop. 2009/10:165 sid.246).

Även om regleringen i princip ska vara densamma oavsett huvudman, måste det finnas vissa bestämmelser som är specifika för skolor med

offentlig huvudman, liksom vissa bestämmelser som är specifika för fristående skolor, t.ex. att fristående skolor ska vara öppna för alla. Det framgår i så fall av lagtexten vilken huvudman som avses. I de fall som lagtexten beskriver det offentligas särskilda ansvar, exempelvis att ge barnen en förskoleplats eller att bevaka skolplikten används inte begreppet ”huvudman”.

En fristående förskola kan ha egna riktlinjer, alternativt välja att anta kommunens riktlinjer. Texten på hemsidan är således korrekt. Det är likaså korrekt att kommunen är tillsynsmyndighet för fristående förskolor.

Godkännande av enskild huvudman

Enligt skollagen (2010:800) 2 kap. 7 § finns en ansvarsfördelning mellan Statens skolinspektion och kommunerna när det gäller godkännande av enskilda huvudmän. Skolinspektionen ska exempelvis godkänna enskilda huvudmän i förskoleklass, grundskola och fritidshem, medan kommunen enligt paragrafens andra stycke handlägger godkännande för enskilda huvudmän som ska driva förskola.

Godkännandet medför en rätt för huvudmannen till bidrag för barnen från hemkommunen enligt bestämmelser i skollagen och tillhörande förordning.

Vad som får prövas vid en ansökan framgår av skollagen 2 kap. 5 §. Enligt denna bestämmelse ska godkännande lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den kommunala verksamheten inom förskola/skola. Av paragrafen framgår också att om ansökan rör godkännande av enskild huvudman i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola kan också prövas om elevunderlaget är tillräckligt. Att pröva elevunderlaget är alltså bara aktuellt för grundskola eller förskoleklass.

Skollagens 2 kap. 5 § sätter alltså en begränsning av vad som får prövas vid ett godkännande. Endast förutsättningar att följa skollagen med dess följdförfattningar får prövas. I kravet på godkännande måste dock anses ligga att t.ex. budget- och andra planeringsdokument gör det troligt att verksamheten

i praktiken har förutsättningar att följa föreskrifterna såväl vid inrättandet som på sikt (prop 2009/10:165 s 240).

Godkännandet ska enligt paragrafens sista stycke knytas till en viss enhet, i praktiken till ett organisationsnummer. Det innebär att så länge verksamheten kvarstår med samma organisationsnummer går det inte att kräva ett nytt godkännande såsom skollagen är konstruerad, även om bolaget som driver verksamheten köps upp av annan eller det i övrigt sker betydande aktieöverlåtelse.

Tillsyn

Även om inte godkännandeförfarandet kan användas i situationer om verksamheten blir uppköpt av annan eller vid betydande aktieöverlåtelse, kan tillsynsfunktionen användas. En kommun har enligt 26 kap. 4 § 1 tillsyn över förskola med enskild huvudman. En tillsynsmyndighet har flera olika verktyg för granskning av en enskild huvudman. Tillsynsmyndigheten får exempelvis utdela anmärkningar, föreläggande eller i undantagsfall återkalla godkännandet (26 kap. 13 §). Tillsynsfunktionen är därför ett kraftfullt verktyg.

Även där – liksom för godkännande – får tillsynen bara omfatta eventuella överträdelse av skollagen och dess följdförfattningar. Av propositionen framgår (sid 245) att kommunens tillsyn av den enskilda verksamheten bara får omfatta i vilken mån föreskrifterna i skollagen och följdförfattningar följs. Eventuella kommunala mål får inte ingå i tillsynen om de går utöver den nationella regleringen.

Om en verksamhet köps upp kan det därför finnas skäl att genomföra en extra tillsynsinsats om verksamheten fortfarande kan leva upp till skollagens krav, utöver sådan tillsyn av förskolor som ingår i granskningsenhetens normala planering.

Går det att förena ett godkännande med villkor

Som skollagen är konstruerad så är prövningen begränsad till omständigheter som framgår av 2 kap. 5 § skollagen. Godkännandet ger automatiskt rätt till bidrag från hemkommunen. I skollagen saknas, till skillnad från många andra

lagar exempelvis miljöbalken, ytterligare bestämmelser om rätt att förena godkännandet med andra villkor.

Det innebär att det inte är möjligt att ställa upp ytterligare krav i godkännandet än det som regleras i skollagen med följdförfattningar. Det blir således juridiskt omöjligt att ställa upp ett villkor om att verksamheten måste godkännas på nytt, om verksamheten blir uppköpt av annan eller om betydande aktieöverlåtelse sker, så länge verksamheten är densamma och har samma organisationsnummer. Exempel på villkor som däremot får ställas är av mer av praktisk natur som exempelvis när verksamheten tidigast får starta, alternativt senast måste ha startat för att godkännandet ska gälla.

Det går också i godkännandet att lämna information av upplysningskaraktär exempelvis att ett nytt godkännande måste sökas om verksamheten byter huvudman eller ändrar associationsform. En sådan upplysning är egentligen inget villkor, eftersom det följer direkt av skollagen.

Slutsats

Som skollagen är konstruerad så är det inte juridiskt möjligt att utveckla riktlinjerna till att ställa högre krav på förskolor som drivs med enskild huvudman än vad skollagen och dess följdförfattningar stipulerar. Punkt nio i riktlinjerna är mer av upplysningskaraktär och beskriver det som ändå redan framgår av skollagen.

För kommunala förskolor finns i skollagen inget godkännandekrav, till skillnad från t ex kommunala grundskolor inklusive förskoleklass samt gymnasieskolor. Däremot har Statens skolinspektion en roll som tillsynsmyndighet för kommunala förskolor (26 kap. 3 § skollagen). Detta har lagstiftaren bedömt som en lämplig avvägning.

Kommunen kan ha högre målsättningar än skollagen för sina egna verksamheter där kommunen är huvudman, men kan inte pålägga sådana högre målsättningar på enskilda huvudmän inom skolväsendet. Det är så skollagen är konstruerad, och det skulle krävas lagändringar i skollagen för att kommunen skulle få agera på något annat sätt rörande frågor som ingår i skollagens regleringsområde.