



Promemoria

Dnr 19UN146-1
2019-10-02

Promemoria - Avgift vid ansökande om godkännande av fristående förskola

Ärendet

För att som fristående huvudman få tillstånd att bedriva förskola i Gävle kommun krävs tillstånd av Gävle kommun.

Om den sökanden bedöms ha de förutsättningar som krävs för att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt 2 kap. 5 § skollag (2010:800) erhåller sökande beslut om godkännande för att driva den fristående förskolan. Det är sökanden som i ansökan ska visa att förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen finns.

Den 7 juni 2018 fattade riksdagen beslut om nya bestämmelser i skollagen liksom motsvarande lagar för andra välfärdssektorer. Förändringarna började gälla den 1 januari 2019. Beslutet innebär att det införs skärpta krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för enskilda att bedriva verksamhet. Det kontrolleras genom ägar- och ledningsprövning. Beslutet innebär även att kommuner får rätt att ta ut avgift vid ansökan.

Ansökningsförfarandet och dess handläggning

Ansökan om tillstånd att bedriva fristående förskola – som den ser ut idag

Den som vill ansöka om godkännande för att bedriva fristående förskola ska göra detta på avsedd blankett och skicka in till Utbildning Gävle. Utbildning Gävle rekommenderar den sökande att skicka in sin ansökan ungefär ett år innan verksamheten avses starta och att endast skicka in ansökan när samtliga efterfrågade uppgifter och handlingar är redovisade.

Handläggningen påbörjas när ansökan är komplett, om efterfrågade uppgifter och handlingar inte inkommit inom en månad från att komplettering har begärts avslutas ansökan. Handläggningstiden är vanligtvis mellan ca 4–6 månader, därefter lämnas ärendet vidare för beslut av utbildningsnämnden. Ansökan ska visa att huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Utbildningsnämndens krav är inte att en ansökan ska beskriva vad som ska uppfyllas i verksamheten eftersom detta redan finns angivet i de nationella styrdokumentet. I ansökningsblanketten ges under respektive avsnitt en direkt hänvisning till de nationella styrdokumentet. I ansökan ska det framgå hur sökanden tänkt utforma och förverkliga verksamheten så att den uppfyller författningarnas krav samt hur verksamheten ska stimulera barns utveckling och lärande.

För att erbjuda barn och föräldrar en förskola med god kvalitet krävs att huvudmannen har förutsättningar att bedriva verksamheten under stabila och trygga former på lång sikt. I samband med en ansökan om godkännande att bedriva fristående verksamhet gör Utbildning Gävle en vandelsprövning på de personer som står bakom verksamheten som lämnat in ansökan.

Efter att utbildningsnämnden beslutat om godkännande att starta förskola har huvudmannen 6 månader på sig att göra det. Efter det krävs det att huvudmannen lämnar in en ny ansökan. Utbildning Gävle kommer att genomföra en etableringskontroll av huvudmannen och utbildningen innan förskolan får starta. Detta innebär att inga barn får skrivas in i verksamheten innan etableringskontrollen är genomförd.

Utökning av tillståndet att bedriva fristående förskola

En utökning av tillståndet krävs när det genom en väsentlig verksamhetsförändring sker en utökning av verksamheten. En utökning av verksamheten kan avse såväl antal barn som den sökande önskar bidrag för som en utökning av personal eller lokal. I dessa fall krävs att Utbildning Gävle gör en bedömning om den sökande fortfarande kan leva upp till lagstiftningens krav, således ett nytt godkännande.

Vid alla utökningar av verksamheter vars huvudmän fått tillstånd före den 1 januari 2019 kommer en ägar- och ledningsprövning behöva göras av Utbildning Gävle.

Ägar- och ledningsprövning, ett nytt delmoment i handläggningen av ansökningar från 1 januari 2019

Enligt den nya lydelsen i 2 kap. 5 § skollagen ska godkännande lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig.

Kraven ska vara fortlöpande uppfyllda och behöver därför vara föremål för löpande tillsyn.



Bedömningen ska göra samlat för hela den aktuella kretsen och prövning av berörda ska ske i förhållande till den aktuella verksamheten.

På grund av att ägandet kan vara spritt på många som antingen äger aktier i ett börsbolag eller är medlemmar i ett kooperativ avgränsas kretsen i prövningen till att omfatta ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett väsentligt inflytande göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet. Hur ägarförhållandena ser ut i övrigt kan påverka vilket inflytande som en delägare har över verksamheten. Om verksamheten bedrivs av en fysisk person är det den personen som ska prövas.

För att förhindra att bulvanförhållanden uppstår bör prövningen även omfatta andra än VD som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Prövningen ska dock avgränsas till personer med en ledande funktion på motsvarande nivå som en VD, exempelvis en förvaltare, eller någon som visserligen inte har en sådan formell ställning, men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande. En anställd med arbetsledande funktion, som exempelvis en rektor (tidigare förskolechef), ingår inte i prövningen, om det inte finns några omständigheter som talar för det, t.ex. att personen tillika ingår i styrelsen för verksamheten.

En ägar- och ledningsprövning innebär inte att kommunen gör en överprövning av vilka företrädare som väljs på en stämma. Dessa personer är alltså företrädare för den juridiska personen. Den organisation som väljer att bedriva en viss verksamhet är dock tvungen att uppfylla de skärpta kraven.

Förändringar i personkretsen ska så snart som möjligt anmälas till kommunen av den enskilde huvudmannen, dock senast en månad efter förändringen.

Byte av ägare hos huvudmannen

Vid ett byte av ägare hos huvudmannen behöver samma prövning av ägare- och ledningskretsen genomföras som vid ett godkännande. Ett byte av ägare är när det huvudsakliga ägarförhållandet förändras t.ex. kontrollen över majoriteten av aktierna i ett företag.

En förändring i ägar- och ledningskretsen kan medföra ett byte av ägare hos huvudmannen, men inte nödvändigtvis. Således kan det ske förändringar i ägar- och ledningskretsen i ett föräldrakooperativ utan att det huvudsakliga ägarförhållandet förändras.

Bedömning av hur kraven uppfylls och lämplighet

Bedömningen av hur kraven uppfylls och om den sökande i övrigt är lämplig görs av Utbildning Gävle utefter det material som inkommer ifrån den sökande och i förekommande fall intervjuer av nyckelpersoner i ägar- och ledningskretsen.

En ägar- och ledningsprövning är förknippad med en viss verksamhet, till exempel utbildning vid en viss förskoleenhet. Det innebär att bedömning måste göras för varje verksamhet om företrädarna har tillräcklig insikt och är lämpliga att bedriva den aktuella verksamheten.

Det är i sammanhanget viktigt att minnas att kraven på insikt ska uppfyllas av den berörda personkretsen. Att endast till exempel genom anställda eller externa konsulter ha tillgång till kompetensen eller kunskapen är inte tillräckligt för att kraven ska anses uppfyllda.

Det är inte heller givet att en verksamhet ska beviljas godkännande även om de enskilda personerna var för sig tidigare godkända vid en prövning.

Utöver krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den verksamhet som godkännandet avser, omfattar kraven också kunskap om bland annat de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten. Kunskapen kan visas exempelvis genom en redogörelse för erfarenhet av liknande verksamhet eller utbildning på området.

Kraven på insikt innebär att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Utöver kunskap om de skolförfattningar som gäller för verksamheten omfattar kravet på insikt även kunskap om de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten. Vidare krävs att den enskilde kan visa att denne har kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen, exempelvis reglerna i årsredovisningslagen och aktiebolagslagen. Kunskapen kan visas exempelvis genom en redogörelse för erfarenhet av liknande verksamhet eller utbildning på området.

Utbildning Gävles rutiner för handläggning av ansökningar

För att säkerställa att den sökande får möjlighet att inkomma med en korrekt ansökan och för att fullgöra serviceskyldigheten i enlighet med förvaltningslagen (2017:900) har Utbildning Gävle en rutin för handläggning av ansökningar. Syftet med rutinen är att den sökande ska lämna in en komplett ansökan.

Rutinen består av två skriftliga återkopplingar och möjligheten till en muntlig komplettering.

Rutinen innebär att den sökande får en skriftlig återkoppling för att göra ansökan komplett med påpekanden om det saknas och generella exempel på vad som behöver förbättras i ansökan för att Utbildning Gävle ska kunna förstå hur sökanden tänkt utforma och förverkliga verksamheten så att den uppfyller författningarnas krav samt hur verksamheten ska stimulera barns utveckling och lärande. Om den sökande därefter inkommer med material där det fortfarande saknas något eller det inte tydligt framgår hur verksamheten ska utformas ger Utbildning Gävle ytterligare en skriftlig återkoppling. Om den sökande efter den andra skriftliga återkopplingen fortfarande inte inkommit

med en komplett ansökan erbjuder Utbildning Gävle en möjlighet till en muntlig komplettering av ansökan.

Det är först efter att Utbildning Gävle bedömt att en ansökan är komplett som ärendet handläggs för beslut av utbildningsnämnden. Utbildning Gävle kan rekommendera utbildningsnämnden såväl bifall som avslag av en ansökan men det är utbildningsnämnden som fattar beslut.

Förändrade förutsättningar

Den 7 juni 2018 fattade riksdagen beslut om nya bestämmelser i skollagen liksom motsvarande lagar för andra välfärdssektorer. Förändringarna började gälla den 1 januari 2019.

Beslutet innebär att det införs skärpta krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för enskilda att bedriva verksamhet. Det kontrolleras genom ägar- och ledningsprövning. Beslutet innebär även att kommuner får rätt att ta ut avgift vid ansökan.

Det är proposition 2017/18:158 'Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden' som ligger till grund för de förändrade förutsättningarna. Lagstiftaren resonerade på följande sätt när det gäller rätten att ta ut avgift i samband med handläggning av ärenden givet införandet av en ägar- och ledningsprövning.

"I enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.1 och 4.2 anser regeringen att utökade tillståndskrav för att bedriva verksamhet inom socialtjänsten och skolväsendet är nödvändiga. Regeringen anser att kostnaden som uppkommer med anledning av dessa krav bör bekostas av de enskilda aktörer som väljer att vara verksamma inom socialtjänsten och skolväsendet och, i den mån en övervältring av kostnaden sker, av de kommuner som väljer att använda sig av enskilda utförare. (...) Utredningen har föreslagit att en avgift endast ska få tas ut för den del av tillståndsprövningen som utgörs av ägar- och ledningsprövning. Med anledning av Skolinspektionens synpunkter, och i enlighet med Ägarprövningsutredningens förslag, föreslår regeringen att en avgift ska införas för tillstånds- och godkännandeprovningen i dess helhet, vilket motverkar förekomsten av tillstånd som inte utnyttjas inom skolväsendet och socialtjänstområdet. Vidare innebär detta att kostnaderna för ägar- och ledningsprövningen inte behöver redovisas särskilt och separeras från tillstånds- och godkännandeprovningen i sin helhet. Regeringen anser, i likhet med IVO, och till skillnad från Skolinspektionen och Skolverket, att även ansökningar som föranleds av ändringar i befintlig verksamhet bör vara avgiftspliktiga. Det är rimligt att exempelvis den som vill utvidga en befintlig verksamhet får stå för ansökningskostnaden på samma sätt som den som vill starta en helt ny verksamhet." (prop. 2017/2018:158 s. 55-56)

Andra kommuners agerande

Det skiljer sig åt mellan kommuner om en avgift införts och på vilket belopp. Göteborg stad, Malmö stad och Alingsås kommun har redan beslutat om att en avgift ska införas. I dessa kommuner tas ansökan inte upp till prövning i ansvarig nämnd om inte avgiften betalats. Strängnäs kommun har infört avgifter för ansökande av godkännande av fristående förskola och utökning av befintlig fristående förskola samt byte av ägare hos huvudmannen i fristående förskola.

I Göteborgs stad finns en avgift om 25 000 kr för den som ansöker om att starta en ny fristående förskola och en avgift om 18 000 kr för en utökning av ett befintligt tillstånd. I Malmö stad finns en avgift om 25 000 kr för den som ansöker om att starta en ny fristående förskola men ingen avgift i samband med en utökning av ett befintligt tillstånd. I Alingsås kommun finns en avgift om 24 000 kr för den som ansöker om att starta en ny fristående förskola och en avgift om 12 000 kr för en utökning av ett befintligt tillstånd. I Strängnäs kommun finns en avgift om 25 000 kr för den som ansöker om att starta en ny fristående förskola och en avgift om 15 000 kr för en utökning av ett befintligt tillstånd samt en avgift om 15 000 kr för ägar- och ledningsprövning i samband med byte av ägare hos huvudmannen.

Utbildning Gävle har fått uppgifter att tjänstemän i Eskilstuna kommun, Örebro kommun, Västerås kommun och Norrköpings kommun arbetar med att förbereda ärenden för beslut om att införa avgift vid ansökande om godkännande av fristående förskola.

Praktisk hantering avseende betalning

Den praktiska hanteringen av betalningen kommer ske genom att Utbildning Gävle tillsänder den ansökande en faktura i samband med att ansökan om godkännande eller ansökan om utökande lämnats in. I samband med att huvudmannen meddelar Utbildning Gävle förändringar i ägar- och ledningskretsen kommer det framgå om det skett ett byte av ägare hos huvudmannen. Vid ett sådant tillfälle skickas en faktura till den nye ägaren.

Utbildning Gävles rekommendation

Utbildning Gävle menar att genomföra en ägar- och ledningsprövning, vilket är ett krav, i tillägg till redan befintlig handläggning av ansökningarna kommer att kräva ökade resurser.

Utbildning Gävle menar att lagstiftaren insett att sådana konsekvenser kan uppstå hos kommuner och att det är lagstiftarens intention att en avgift införas som en kompensation för ökade kostnader. Andra kommuner har infört avgifter och fler kommuner förväntas göra så vilket stödjer Utbildning Gävles tolkning av lagstiftarens intention.

Utbildning Gävle rekommenderar att en avgift vid ansökande om godkännande av fristående förskola ska införas i enlighet med lagstiftarens intention.

När det gäller vilket belopp som är lämpligt så är självkostnadsprincipen i kommunallagen vägledande. Avgiften ska helt enkelt stå i proportion till de kostnader som Utbildning Gävle har för hanteringen av ansökan. Utbildning Gävle menar att 25 000 kr för den som ansöker om att starta en ny fristående förskola och en avgift om 15 000 kr för en utökning av ett befintligt tillstånd samt 15 000 kr för byte av ägare hos huvudmannen svarar mot de kostnader som finns för handläggningen.

Björn Selim
Utredare
Utbildning Gävle