



Datum  
2023-10-11  
Vår referens  
Erica Stålbom  
Förvaltningsjurist  
erica.stalbom@malmö.se

## Tjänsteskrivelse

### **Information rörande Utredning om angivande av platsantal för fristående förskola FSKF-2023-14409**

#### **Sammanfattning**

Förskolenämnden är den kommunala myndighet i Malmö stad som godkänner enskilda som huvudmän för fristående förskolor. Förskolenämnden har gett förskoleförvaltningen i uppdrag att utreda om sådana godkännanden ska förenas med ett platsantal.

Förskoleförvaltningens utredning påvisar att godkännanden att bedriva förskola, i enlighet med nuvarande ordning, inte ska förenas med ett platsantal.

#### **Förslag till beslut**

1. Förskolenämnden har tagit del av Information rörande Utredning om angivande av platsantal för fristående förskola.

#### **Beslutsunderlag**

- G-Tjänsteskrivelse Förskolenämnden 231025 Information rörande Utredning om angivande av platsantal för fristående förskola

#### **Beslutsplanering**

Ordförandeberedning FSKN 2023-10-16  
Förskolenämnden 2023-10-25

#### **Ärendet**

#### **Bakgrund**

En enskild ska under vissa förutsättningar godkännas som huvudman för en fristående förskoleenhet. Det är kommunen där förskoleenheten är belägen som fattar beslut om sådant godkännande. Ett godkännande kan, men behöver inte, förenas med en begränsning av antalet barn som får tas emot vid förskoleenheten (se vidare nedan underrubriken *Ett godkännande knyts till en förskoleenhet och kan förenas med ett platsantal*).

Mellan år 2013 och 2017 förenade förskolenämnden godkännanden med ett angivet barnantal. Från år 2018 ger förskolenämnden dock godkännanden utan ett angivet antal.

Förskolenämnden har gett förskoleförvaltningen i uppdrag att utreda om sådana godkännanden

åter ska förenas med ett platsantal.

### **Disposition**

I utredningen går förvaltningen igenom relevanta rättsliga och praktiska utgångspunkter under följande rubriker:

- Antalet befintliga godkännande utan platsantal
- Ett godkännande knyts till en förskoleenhet och kan förenas med ett platsantal
- Godkännanden kan inte i efterhand förenas med ett platsantal
- När en enskild ansöker om godkännande behöver den inte ha en tilltänkt lokal
- Förskola kan bedrivas på flera olika sätt och såväl inomhus som utomhus
- Förskolenämnden kan i godkännandeprocessen samt inom ramen för tillsyn bedöma om en huvudman har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen
- Ett platsantal gör att förvaltningen kan undersöka om huvudmannen följer sitt godkännande i sådan del
- Andra tillsynsmyndigheter kan begränsa antalet barn huvudmannen kan ha i lokalerna
- Platsantal påverkar den kommunala planeringen
- Det finns för närvarande inte några konkreta regler som möjliggör att ett platsantal kan bestämmas på ett objektivt sätt

Sist i utredningen kommer förskoleförvaltningens sammanfattning av vad utredningen påvisar, samt förvaltningens bedömning.

### **Antalet befintliga godkännande utan platsantal**

Enligt förskoleförvaltningens uppgifter finns det för närvarande ca 80 befintliga godkännanden att bedriva en fristående förskoleenhet i Malmö. Sedan år 2018 har förskolenämnden meddelat ca 16 godkännanden utan platsantal.

### **Ett godkännande knyts till en förskoleenhet och kan förenas med ett platsantal**

Av 2 kap. 5 skollagen (2010:800) framgår att en enskild kan godkännas som huvudman för en fristående förskola. Det framgår även att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss förskoleenhet.

I 1 kap. 3 § skollagen definieras en förskoleenhet enligt följande:

”förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad.”

Av förarbeten framgår att begreppet förskoleenhet avser förskolan i fysisk bemärkelse. Detta omfattar de byggnader, lokaler och utrymmen utomhus där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses som en enhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop. (Prop. 2009/10:165 sid. 633)

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan ett godkännande som enskild huvudman för en förskoleenhet förenas med ett villkor om platsantal (se Kammarrätten i Stockholms dom i

mål nr 2527-14).

### **Godkännanden kan inte i efterhand förenas med ett platsantal**

Genom ett beslut att godkänna en enskild som huvudman för en fristående förskoleenhet tilldelas huvudmannen en rätt att bedriva förskola. Ett sådant beslut är därför ett så kallat *gynnande* förvaltningsbeslut.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer, som även finns nedtecknade i förvaltningslagen, framgår att ett gynnande förvaltningsbeslut bara får ändras till den enskildes nackdel under någon av följande tre omständigheter: (1) det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får ändras, (2) tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller (3) felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se HFD 2021 ref 12).

Att i efterhand förena ett befintligt godkännande med ett platsantal skulle innebära en begränsning av en huvudmans möjlighet att själv förfoga över storleken på verksamheten. En sådan inskränkning av ett beslut är således till nackdel för den enskilde som har blivit godkänd som huvudman. Godkännandebeslut får därför i efterhand endast förenas med platsantal under, i stycket ovan angivna, mycket begränsade situationer. Förskoleförvaltningen kan konstatera att avseende besluts kategorin befintliga godkännanden är det som regel inte möjligt att förena dessa med platsantal.

### **När en enskild ansöker om godkännande behöver den inte ha en tilltänkt lokal**

Det råder viss brist på möjliga förskolelokaler i Malmö. När en enskild ansöker om att godkännas som huvudman behöver den beskriva den tilltänkta verksamheten. Den behöver dock inte i ansökningsförfarandet ha en tilltänkt lokal.

I samband med att huvudmannen sedan startar upp verksamheten behöver den visa att den har sådana lokaler som skollagen kräver. Förskoleförvaltningen utreder lokalens lämplighet inom ramen för ett tillsynsärende, i vilket förskoleförvaltningen knyter godkännandet till den aktuella lokalen.

Mot bakgrund av ovan finns det alltså svårigheter att redan inom ramen för ansökningsärendet ange ett platsantal, detta då vissa sökanden vid sådant tillfälle inte alltid har en tilltänkt lokal, och olika lokaler kan av naturliga skäl ha olika förutsättningar som påverkar hur huvudmannen bedriver verksamheten.

### **Förskola kan bedrivas på flera olika sätt och såväl inomhus som utomhus**

I skollagen och läroplanen finns inte detaljerade regler för exakt hur en förskoleverksamhet ska bedrivas. Såsom framgår nedan finns det dock i skollagen krav på att det ska finnas sådana lokaler och utrustning som krävs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Huvudmannen ska även se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.

Detta innebär att det utifrån lagregleringen finns relativt vida ramar för huvudmannen att utforma förskoleverksamheten såsom den önskar. Exempelvis kan en huvudman bedriva

förskola såväl i en lokal som utomhus. Att förena ett godkännande med platsantal får i viss mån anses begränsa en huvudmans möjlighet att utforma verksamheten såsom den önskar. Om huvudmannen väljer att delvis bedriva verksamheten utomhus blir ett platsantal av mindre vikt, då ett platsantal främst tillämpas för att se till att det inte finns för många barn i en lokal. Viss praxis från förvaltningsrätten talar dock för att även om en huvudman till största delen bedriver verksamhet utomhus, så medför skollagens krav på lämpliga lokaler att barnen ändå ska ha tillgång till lämpliga lokaler inomhus (se exempelvis Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 21887-21).

**Förskolenämnden kan i godkännandearbena samt inom ramen för tillsyn bedöma om en huvudman har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen**

Av 2 kap. 5 § första stycket tredje punkten skollagen framgår att enskilda huvudmän ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Det finns flera bestämmelser i skollagen som indirekt reglerar antalet barn i en verksamhet. Några exempel på detta är följande.

- Av 2 kap. 35 § skollagen framgår att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.
- Av 8 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.
- Vidare framgår av skollagen att endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig för viss undervisning som huvudregel får bedriva undervisningen (2 kap. 13 och 17 §§ skollagen).

När en enskild ansöker om att godkännas som huvudman kan förskolenämnden därmed utreda om sökanden har visat att den har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen i den tilltänkta verksamheten. Om sökanden brister i denna del ska förskolenämnden avslå ansökan.

Förskoleförvaltningen kan även inom ramen för tillsyn bedöma antalet barn i verksamheten utifrån verksamhetens förutsättningar att erbjuda en adekvat utbildning, inklusive omsorg och barnsäkerhet samt ändamålsenliga lokaler och material m.m. Detta oavsett om ett godkännande är förenat med ett platsantal eller ej. Om det finns brister i huvudmannens verksamhet kan förskolenämnden meddela sanktioner mot huvudmannen.

**Ett platsantal gör att förvaltningen kan undersöka om huvudmannen följer sitt godkännande i sådan del**

En enskild huvudman är skyldig att efterleva skollagens och kommunens regler. Om en huvudman har fått ett godkännande med ett platsantal är den skyldig att inte överskrida platsantalet. Detta medför att förskoleförvaltningen har möjlighet att inom ramen för sin tillsyn kontrollera att huvudmannen efterlever platsantalet, och om huvudmannen inte gör det kan förskolenämnden exempelvis tildela huvudmannen en anmärkning, eller förelägga huvudmannen att åtgärda bristen.

**Andra tillsynsmyndigheter kan begränsa antalet barn huvudmannen kan ha i lokalerna**

Ett platsantal kan exempelvis säkerställa att det inte vistas för många barn samtidigt i en lokal. Utöver förskolenämnden finns det andra myndigheter som kan begränsa antalet barn som

huvudmannen kan ha i sina förskolelokaler.

Miljöförvaltningen har tillsyn över de lokaler där förskola bedrivs. Utifrån exempelvis yta, antal toaletter och ventilation kan miljöförvaltningen begränsa antalet barn eller personer som får vistas samtidigt i lokalerna. Enligt förskoleförvaltningens erfarenhet kan sådana beslut se ut på olika sätt. I vissa fall finns ett konkret beslut med ett maxtak på antalet barn eller personer som får vistas i lokalen. I vissa fall anges att antalet barn eller personer får överskridas i viss del, exempelvis om samtliga barn inte vistas samtidigt i lokalen. I några fall finns inte konkreta beslut, utan det framgår exempelvis av tillsynsdokumentation att huvudmannen har uppgett att det finns ett visst antal barn i verksamheten.

För att bedriva fristående förskola behöver det finnas ett giltigt bygglov för förskola för den aktuella lokalen. Även denna process kan begränsa verksamhetens omfattning. Även Räddningstjänsten Syd kan begränsa hur många personer som får vistas samtidigt i en lokal utifrån regler kopplade till brandsäkerheten.

Förskoleförvaltningen antecknar dock att vid sådana begränsningar i lokalen har huvudmän i vissa fall valt att delvis bedriva verksamheten utomhus, alternativt ha en rutin för att om antalet barn överskrider det maximala antalet, så ska verksamheten bedrivas utomhus.

Förskoleförvaltningen kan vidare konstatera att olika myndigheter kan meddela olika platsantal, vilket gör att en huvudman kan ha många olika platsantal att förhålla sig till.

#### **Platsantal påverkar den kommunala planeringen**

Huruvida ett godkännande är förenat med ett platsantal eller inte påverkar förskoleförvaltningens möjlighet att planera sin verksamhet. I detta sammanhang är det relevant att notera att hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola (8 kap. 12 § skollagen). För att kunna uppfylla sin skyldighet behöver kommunen planera kortsiktigt och långsiktigt, exempelvis för att kunna placera barn på förskolor, men även genomföra lokalförsörjningsprojekt.

Godkännanden med platsantal skulle kunna underlätta uppgiften att framåt uppskatta antalet barn i kommunal verksamhet och därmed även planeringen av denna.

Samtidigt kan förskoleförvaltningen konstatera att även om en huvudman har ett godkännande med ett angivet antal, så är det inte säkert att huvudmannen utnyttjar alla platser i ett godkännande. Som framgår ovan kan vidare andra myndigheter begränsa antalet personer som kan vistas i huvudmannens lokaler. Det kan även vara så att det inte finns tillräckligt många vårdnadshavare som har ansökt om plats i förskolan eller att huvudmannen väljer att inte utnyttja hela platsantalet utifrån exempelvis barngruppens sammansättning.

#### **Det finns för närvarande inte några konkreta regler som möjliggör att ett platsantal kan bestämmas på ett objektivt sätt**

För att kunna bestämma ett platsantal för en förskola på ett objektivt och rättssäkert sätt behöver det finnas ett regelverk som preciserar hur ett platsantal ska bestämmas.

Såsom framgår ovan finns det inte några konkreta regler i skollagen eller annan lagstiftning.

Förskoleförvaltningen bedömer dock att det finns förutsättningar för förskolenämnden att införa egna regler för enskilda huvudmän avseende hur många barn som får vara i en förskoleenhet. Såsom exempel har Stockholms stad infört regler om att varje barn ska ha en yta om minst 7,5 kvadratmeter. Utifrån sådana regler kan därefter förskolenämnden bestämma ett platsantal (se även Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 21887-21).

Enligt förskoleförvaltningens bedömning behöver dock sådana regler för enskilda huvudmän utformas på sådant sätt att även de kommunala förskolorna uppfyller dem, detta för att säkerställa likvärdiga villkor för kommunala och enskilda verksamheter.

#### **Förskoleförvaltningens sammanfattning av vad utredningen påvisar**

Det finns för närvarande vissa huvudmän som har godkännande med platsantal, och vissa som har godkännande utan angivet platsantal. Av skollagen och praxis framgår att ett godkännande knyts till en förskoleenhet, och att det kan, men inte måste, förenas med ett platsantal. Ett godkännande kan dock inte i efterhand förenas med ett platsantal.

När en enskild ansöker om godkännande behöver den inte ha en tilltänkt lokal, utan godkännandet knyts till förskoleenheten inom ramen för ett tillsynsbeslut när huvudmannen startar sin verksamhet.

Förskola kan bedrivas på flera olika sätt och såväl inomhus som utomhus. Ett platsantal kan i viss mån begränsa en huvudman att bedriva verksamheten såsom den önskar.

Inom ramen för tillsyn av verksamheten kan förskolenämnden begränsa antalet barn i verksamheten, exempelvis om huvudmannen inte efterlever skollagens krav på exempelvis lämpliga lokaler och barngruppens storlek och sammansättning. Om det finns ett platsantal kan förskolenämnden även utöva tillsyn över att sådant platsantal efterföljs. Även andra tillsynsmyndigheter, såsom miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och räddningstjänsten kan begränsa antalet barn som finns i huvudmannens lokaler.

Kommunen har ett behov att planera sin förskoleverksamhet, utifrån kommunens ansvar i skollagen. Vid sådan planering är det en fördel att enskilda huvudmän har ett godkännande med platsantal.

Förskoleförvaltningen har vidare kommit fram till att det för närvarande inte finns några konkreta regler som möjliggör att ett platsantal kan bestämmas på ett objektivt sätt.

Mot bakgrund av utredningen i ärendet gör förskoleförvaltningen bedömningen att godkännanden liksom idag, även framöver ska ges utan ett angivet platsantal.

#### **Ansvariga**

Annie Molinder Enhetschef

Serene Rosberg Förvaltningschef