

Likvärdiga villkor för fristående förskolor när det gäller utbyggnadsbidrag

Skrivelse av Jan Björklund m.fl. (fp)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att snabbutreda huruvida det är lagligt att ändra riktlinjerna och tillfälligt bevilja stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler till enskilda anordnare.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att bevilja bidraget retroaktivt för de enskilda förskolor som under 2004 startade nya avdelningar.
3. Därmed anses skrivelsen av Jan Björklund m.fl. (fp) besvarad.

Föredragande borgarrådet Mirja Särkiniemi anför följande.

Bakgrund

Staden har under en rad år i boksluten avsatt medel för utbyggnad av förskolelokaler. Avsatta medel fördelas till nämnderna som stimulansbidrag för att påskynda utbyggnader inom verksamhetsområdet. Jan Björklund m.fl. (fp) har i en skrivelse den 5 februari 2004 till kommunstyrelsen uttryckt att stimulansbidraget även bör kunna gå till fristående aktörer på samma villkor som till kommunala förskolor, *bilaga 2*.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning har på tidigare förfrågan från finansavdelningen utrett vilka möjligheter staden har att dela ut stimulansbidrag till enskilt drivna förskolor, *bilaga 1*.

I dagsläget ser stadsledningskontoret inte några möjligheter för staden att fördela medel ur bokslutsavsättningarna i form av stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler till enskilda anordnare enligt riktlinjerna för bidraget som kommunfullmäktige fastställt. Stadsledningskontoret är mycket tveksamt till om det är möjligt att hitta en teknisk lösning som är juridiskt hållbar och som går att förena med stimulansbidragens syfte och finansiering.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

I samband med den rapport som stadsledningskontorets jurister redovisat uppstår frågeställningen huruvida det är möjligt att förändra riktlinjerna så att det är lagligt att också bevilja enskilda förskolor ett bidrag som ger dem ekonomiska förutsättningar att öppna nya avdelningar. Går det att inom ramen för schablonsystemet konstruera bidraget så att en enskild förskola kan komma ifråga för att beviljas ett bidrag? Kan man formulera

riktlinjerna så att staden kan förvänta sig en motprestation för att få del av bidraget? Finns det något annat sätt som gör ett bidrag till enskilda anordnare lagligt och i så fall, vilket?

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att snabbutreda huruvida det är lagligt att ändra riktlinjerna och tillfälligt bevilja stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler till enskilda anordnare.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att bevilja bidraget retroaktivt för de enskilda förskolor som under 2004 startade nya avdelningar.
3. Därmed anses skrivelsen av Jan Björklund m.fl. (fp) besvarad.

Stockholm den 2 juni 2005

MIRJA SÄRKINIEMI

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå föredragande borgarråds förslag till beslut,
2. stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler ska beviljas till fristående anordnare på samma villkor som till kommunala förskolor, samt
3. därutöver anför följande:

Frågan om kommunala stimulansbidrag kan ges till fristående anordnare har utretts i snart ett och ett halvt år. Den utredning som nu presenteras väcker fler frågor än den besvarar.

Detta är ännu ett uttryck för majoritetens motvilja mot friskolor och mångfald. Att ytterligare utreda laglighet och fördelningsnycklar skulle enbart fördröja och förhala att fristående förskolor får likvärdiga villkor som kommunala. Kommunstyrelsen bör i stället besluta att stimulansbidraget för utbyggnad av förskolelokaler ska beviljas på samma villkor för både kommunala och fristående förskolor.

ÄRENDET

Staden har under en rad år i boksluten avsatt medel för utbyggnad av förskolelokaler. Avsatta medel fördelas till nämnderna som stimulansbidrag för att påskynda utbyggnader inom verksamhetsområdet. Jan Björklund m.fl. (fp) har i en skrivelse till kommunstyrelsen uttryckt att stimulansbidraget bör även kunna gå till fristående aktörer på samma villkor som till kommunala förskolor, *bilaga 2*.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning har på förfrågan från finansavdelningen utrett vilka möjligheter staden har att dela ut stimulansbidrag till enskilt drivna förskolor, *bilaga 1*.

REMISSER

Jan Björklunds m.fl. (fp) skrivelse har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 december 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Enskilda anordnares och entreprenörers möjlighet att få stimulansbidrag

För förskoleverksamhet är LOU inte tillämplig. Val av verksamhetsform sker genom kundvalet, dvs föräldrarnas val av förskola. Villkoren för enskilt driven förskoleverksamhet regleras i skollagen och ersättning till anordnarna betalas genom schabloner, den s.k. skolpengen. Pengen ska enligt skollagen inte oskäligt avvika från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Juridiska avdelningen gör i sitt yttrande den sammanfattande bedömningen att ”den eventuella skillnad i ekonomiska förutsättningar som stimulansbidragen leder till utgör inte en oskälig avvikelse i den mening som anges i skollagen.”

Ersättningar för enskilt driven förskoleverksamhet ska hanteras inom pengsystemet, och kommunallagen ger inte något utrymme för bidrag till enskilda utöver peng. Pengen ska vara lika för alla enskilda anordnare, och inte innehålla individuellt inriktat stöd. Av detta följer att om staden vill stödja privata förskolor måste detta ske inom ramen för pengsystemet, och att ett sådant eventuellt stöd då sannolikt måste utformas så att samtliga enskilda anordnare får del av bidraget, också de som inte efterfrågat det.

Stadsledningskontorets synpunkter

För att kunna dela ut stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler även till enskilt drivna förskolor måste stimulansbidraget inarbetas i förskolepengen och då sannolikt på ett sådant sätt att det kommer alla enskilda anordnare till del, då inga lagliga möjligheter förefaller finnas att ge ett individuellt inriktat stöd.

Enligt stadsledningskontorets uppfattning skulle en sådan konstruktion vara svår att förena med stimulansbidragets syfte, som är att öka antalet förskoleplatser och inte att ge en generell resursförstärkning till verksamhetsområdet. Stimulansbidragen finansieras idag med medel från bokslutsavsättningar, och det är inte möjligt att använda dessa för normala driftkostnader. En eventuell förändring av förskolepengen skulle alltså behöva finansieras av budgetmedel.

Stadsledningskontoret är mycket tveksamt till om det är möjligt att hitta en teknisk lösning att fördela stimulansbidrag till enskilda anordnare som är juridiskt hållbar och som går att förena med stimulansbidragens syfte och finansiering. Det går dock inte med nuvarande kunskap att fullständigt utesluta att en sådan lösning kan gå att finna. Om det ska vara möjligt krävs sannolikt en kombination av förändringar i resursfördelningssystemet för förskolan tillsammans med ytterligare förändringar i utformning och finansiering av stimulansbidragen. Konsekvenser av en sådan eventuell lösning går inte att överblicka idag utan fortsatta utredningar som även omfattar resursfördelningssystemet för förskolan och dess finansiering.

I dagsläget ser stadsledningskontoret alltså inte några möjligheter för staden att fördela medel ur bokslutsavsättningarna i form av stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler till enskilda anordnare.

Då frågan är av mycket stort principiellt och politiskt intresse är dock stadsledningskontoret berett att ytterligare undersöka vilka möjligheter som kan finnas att fördela i bokslut avsatta medel för utbyggnad av förskolelokaler som stimulansbidrag även till enskilda anordnare.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår följande:

- Stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler utgår tills vidare inte till enskilda anordnare.
- Stadsledningskontoret får i uppdrag att ytterligare utreda stadens möjlighet att fördela i bokslut avsatta medel för utbyggnad av förskolelokaler som stimulansbidrag till enskilda anordnare.

UTDRAG UR JURIDISKA AVDELNINGENS SVAR ANGÅENDE STADENS MÖJLIGHETER ATT UTGE STIMULANSBIDRAG TILL ENSKILT DRIVNA FÖRSKOLOR, DATERAT 29 OKTOBER 2004.

2. Stimulansbidrag till enskilt driven förskoleverksamhet

2.1. Gällande beslut.

I bokslut för år 2002 har 200 mnkr avsatts i syfte att genom ny-, till- och ombyggnation säkra tillgången till förskolelokaler. I stadsledningskontorets anvisningar för nämndernas arbete med uppföljning av budget 2003 anges bl.a. följande om stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler.

Stadsdelsnämnderna söker medel i särskilt ärende och beslut fattas av kommunstyrelsens ekonomiutskott. Fördelningen av medel sker enligt utskottets beslut. Stimulansbidrag utgår enligt följande.

0,1 mnkr per ny förskola för beställarstöd (inriktningsbeslut)

0,5 mnkr per ny förskola för förprojektering och projektering (inriktningsbeslut)

0,3 mnkr per nytillkommande förskoleavdelning för särproduktionskostnader (genomförandebeslut)

0,5 mnkr per ny förskola för startkostnader (genomförandebeslut)

Anvisningarna anger att det är stadsdelsnämnderna som har rätt att söka bidraget. Stimulansbidraget är riktat mot den egna organisationen d.v.s. till de olika stadsdelsnämndernas förvaltningar och inte till privata utförare.

Av stadsledningskontorets anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsberättelse samt tekniska anvisningar för arbetet med bokslut för år 2003 framgår bl.a. följande.

”Under 2003 har 7,1 mnkr fördelats till nämnderna inom ramen för olika stimulansbidrag för beställarstöd. Beställarstöd har utgått med 0,1 mnkr per nytillkommande boendegrupp eller förskola. Syftet med bidraget är att stärka stadens ställning mot fastighetsägaren så att boendets/lokalens utformning blir den som avsetts och att kostnaderna hålls på en rimlig nivå. Bidraget skall användas till att betala kostnader för beställarstöd/projektledning. Detta kan ske genom att intern eller extern konsult upphandlas. Medlen kan även användas till att tillfälligt förstärka den egna organisationen. I det fall bidraget används till att förstärka den egna organisationen skall en tydlig förändring av organisation eller arbetsbeskrivning göras. Bidraget får ej användas för att generellt stärka en enhets verksamhet under projektets genomförande.”

Det är således uppenbart att bidragen syftar till att stärka stadens egen organisation i olika hänseenden i samband med utbyggnad av förskolelokaler.

Utöver detta finns inget beslutat på central nivå om de olika stimulansbidragen för förskolan.

Som redan anförts ovan framgår det av fullmäktiges beslut den 3 december 2001 avseende särskilda boendeformer (Utl. 2001:142 RV) att bidragen för förprojektering och projektering samt beställarstöd är riktade till beställarsidan d.v.s. stadens egen organisation. Vad som gäller tillkommande lägenheter avser detta bidrag att sänka stadens hyreskostnader. Med hänsyn till att stimulansbidragen för de särskilda boendeformerna och förskolan i princip är identiskt utformade finns det stöd för att anta att de syften och funktioner som beskrivits avseende de förra huvudsakligen även omfattar de senare. Beträffande bidrag till startkostnader hänvisas även här till vad som anges nedan under rubriken 1.3.

2.2. Måste staden ge ut stimulansbidraget för att privata och kommunala förskolor ska ha lika villkor enligt skollagen och stadens riktlinjer?

En av de enskilda anordnarna som har sökt stimulansbidrag har anfört att det åligger staden att se till att privata och kommunala förskolor ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Detta argument torde ytterst grunda sig på 2 a kap 17 § skollagen om kommunens rätt att lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet. Den s.k. peng. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1993/94:11) skall grunderna vara lika för alla och bör vara fastställda i någon typ av taxa. Kommunens möjlighet att lämna ekonomisk ersättning till enskilda anordnare av förskoleverksamhet grundar sig således på skollagen och inte på LOU.

Den schablon som utgår till stadens egna verksamheter för förskolan har varit tänkt att innehålla alla kostnader för drift och investeringar. Stadsdelsnämnderna har således fått använda sig av denna schablon för att bekosta förprojektering, särproduktionskostnader och startkostnader. Genom stimulansbidraget får vissa verksamheter ett utökat utrymme för investeringar. Det torde normalt vara så att olika former av investeringskostnader ingår i driftskostnaderna såsom avskrivning på inköpt inredning eller förhöjd hyra på grund av ombyggnationer. Stimulansbidragen påverkar därför driftskostnaderna för de verksamheter som erhållit dem.

Pengen till enskilda anordnare baseras på den schablon som utgår till stadens egna verksamheter. Pengen ska i huvudsak gå till driften av verksamheten såsom personalkostnader och material samt kapitalkostnader för lokaler och utrustning.

Genom att de kommunala verksamheterna under senare år erhållit medel till investeringar, vilket även påverkar driftbudgeten kan det givetvis ifrågasättas huruvida de kommunala och enskilda verksamheterna inte längre har likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Mot detta kan följande anföras. Kommunerna har ett i lagen angivet ansvar för att alla barn ska erhålla förskoleplats. Genom stimulansbidragen kan staden säkerställa att alla barn som önskar få plats ska få det. Något liknande ansvar åligger inte de privata utförarna. Av detta skäl är förutsättningarna för stadsdelsnämnderna och de privata utförarna olika.

Skollagens bestämmelse anger att ”pengen” per barn inte oskäligt får avvika från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Det åligger därför staden att se till att privata och kommunala förskolor ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Barnen i kommunala och privata förskolor ska således inte få olika standard och kvalitet. Syftet med stimulansbidragen är att garantera mängden platser och inte att höja kvalitén inom den kommunala förskoleverksamheten. Av denna anledning sker inte någon positiv särbehandling av de kommunala förskolorna vad gäller kvalitet.

Likställigheten mellan privata och kommunala utförare av barnomsorg förstärks även genom det bidrag för höga hyreskostnader som staden betalar ut till privata förskolor, vars hyra uppgår till mer än 1.644 kr per kvm/år. Detta innebär i praktiken att den enskilda anordnare som får högre hyra på grund av att fastighetsägaren anpassar lokaler för ytterligare en avdelning aldrig behöver betala mer hyra än motsvarande verksamhet i kommunal regi.

Mot bakgrund av detta torde den eventuella skillnad i ekonomiska förutsättningar som stimulansbidragen leder till inte utgöra en oskälig avvikelse i den mening som anges i skollagen.

2.3. Kan stimulansbidrag ges ut till privata förskolor med stöd av gällande lagstiftning?

Om staden ändå vill stödja privata förskolor med stimulansbidrag ska detta i princip ske genom det nuvarande pengsystemet. Eftersom peng ska vara lika för alla och inte innehålla individuellt riktat stöd torde konsekvenserna bli att de enskilda anordnarna erhåller den ersättning som motsvarar det kommunala stimulansbidraget genom en marginell höjning av den nuvarande peng. Pengen innebär att samtliga enskilda anordnare får del av stimulansbidraget, även de som inte efterfrågat det.

Om staden är intresserad av en lösning genom pengsystemet måste naturligtvis frågan utredas och analyseras ytterligare av de som har närmare sakkunskap om stadens pengsystem, möjligen för att hitta alternativa lösningar inom ramen för pengsystemet.

Då det inte finns någon annan form av peng för att ge ut bidrag med stöd i speciallagstiftningen, d.v.s. skollagen kan bidrag endast ges ut om stödet ryms inom den s.k. grundläggande kommunala kompetensen enligt 2 kap 8 § kommunallagen.

Enligt denna paragraf får inriktat stöd till enskilda näringsidkare endast lämnas om det finns synnerliga skäl härför. Ett utgivande av bidraget torde strida mot kommunallagen och kunna komma att upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

Alltså återstår endast bidrag inom ramen för pengsystemet.

Roland Strömgren
stadsjurist

Lars Mattsson
stadsadvokat

5 februari 2004

Till
Kommunstyrelsen

Likvärdiga villkor för fristående förskolor när det gäller utbyggnadsbidrag

Kommunfullmäktige har gång på gång slagit fast att villkoren mellan kommunala och fristående förskolor skall vara likvärdiga.

Kommunfullmäktige har beslutat om ett stimulansbidrag för utbyggnad av förskolor. Bakgrunden är bristen på förskoleplatser och att investeringskostnaden för att öppna nya förskolor är så hög att barnomsorgsschablonen svårligen räcker till för det initiala skedet.

När fristående förskolor nu ansöker om att få ta del av stimulansbidraget får de svaret från kommunledningen att stimulansbidraget endast är avsett för kommunala förskolor. Till exempel har fristående förskolan Vi Som Växer AB i Vantör fått avslag på begäran om stimulansbidrag, trots att de därmed skulle kunna utöka med 75 platser. Förskolan har en lång kö av barn.

Enligt Folkpartiets uppfattning bör stimulansbidraget även kunna utgå till fristående aktörer, på samma villkor som till kommunala förskolor. Det viktiga är inte om en förskola är kommunal eller fristående, det viktiga är att dagisöerna byggs bort och att villkoren är likvärdiga.

Jan Björklund

Lotta Edholm

Ann-Katrin Åslund