



Handläggare
Klas Robinson
Telefon: 08-508 29 293

Till
Kommunstyrelsen

Förslag till central avgiftshantering för förskola, fritidshem och fritidsklubb

Bakgrund

I stadens budget för 2013 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att, i samråd med utbildningsnämnden, utreda hur en central avgiftshantering för förskola och fritidshem skulle kunna organiseras. Utredningen har letts av en arbetsgrupp och en styrgrupp med representanter från stadsledningskontoret, utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Utredning har kartlagt hur avgifterna hanteras idag, gjort en jämförelse med andra kommuner samt genomfört referensgrupper med berörda parter. Utifrån detta har utredningen arbetat fram ett förslag till central avgiftshantering samt samlat de främsta för- och nackdelarna med ett sådant förslag. Utgångspunkten i utredningsarbetet har varit att en avgiftshanterande organisation ska ligga under servicenämnden, men förslaget är giltigt även om den organisatoriska placeringen sker någon annanstans. Utredningen bedömer att ett eventuellt införande skulle ta minst ett år, från beslut till en fullt ut genomförd organisation då en ny enhet ska byggas upp. Fortsatt utveckling och ökad användning av e-tjänster i staden, främst "min barnomsorg" och "anordnarwebben" är en förutsättning för ett införande.

Ansvar för att ta in föräldraavgifter åligger Stockholms stad respektive huvudman, kommunal eller fristående. Inom Stockholms stad har man valt att lägga ansvaret på respektive stadsdelsnämnd när det gäller kommunal förskola och utbildningsnämnden via varje skola beträffande kommunala fritidshem. Föräldraavgifter hanteras idag av ca 650 olika huvudmän/delar av kommunens verksamhet. Totalt sett rör det sig om cirka 87 500 barn som omfattas av avgiftssystemet. Stadens avgiftssystem, med undantag för fritidsklubbar, följer maxtaxans reglemente med en högsta avgift om 1260 per barn och månad.

Kartläggning av nuläget

Kommunala förskolor

På stadsdelsförvaltningarna sker registrering av placering och avgiftsgrundande uppgifter centralt av köhandläggare alternativt av verksamheter och vårdnadshavare via e-tjänsterna ”anordnarwebben” och ”min barnomsorg”. Varje månad sker centralt i staden en beräkning av alla avgifter och fakturor skickas ut. Om vårdnadshavare har synpunkter på en faktura kontaktar de först kontaktcenter, och om så behövs stadsdelsförvaltningen. Beslut om anstånd eller avbetalningsplaner görs på stadsdelsförvaltningen.

Respektive stadsdelsnämnd har ett intäktskrav beroende på hur stor den genomsnittliga avgiften bedöms vara i de kommunala förskolorna i stadsdelen.

Kommunala fritidshem

För de kommunala fritidshemmen registreras placering och avgiftsgrundande uppgifter av respektive skola. Faktureringen sker på samma sätt som i förskolan och även dessa vårdnadshavare vänder sig i första hand till kontaktcenter och i andra hand till utbildningsförvaltningen. Beslut om anstånd eller avbetalningsplan görs centralt på utbildningsförvaltningen. Vårdnadshavare med barn i både förskola och fritidshem i kommunal regi får två separata fakturor och måste vända sig till respektive förvaltning vid problem. Staden använder sig av ett inkassobolag för att driva in obetalda föräldraavgifter inom kommunal förskola och fritidshem.

Utbildningsförvaltningen har ett intäktskrav beroende på hur stor den genomsnittliga avgiften bedöms vara i alla stadens kommunala fritidshem.

Fristående anordnare av förskola, pedagogisk omsorg eller fritidshem

Fristående anordnare av förskola, pedagogisk omsorg eller fritidshem skickar in blanketter för registrering av placeringar till utbildningsförvaltningen alternativt via e-tjänsterna. Avgiftshanteringen sköts helt av huvudmannen. Det finns olika sätt att hantera detta. Enligt referensgruppen efterfrågas inkomstuppgifter vid start på enheten och av vissa årliga uppdaterade uppgifter. Vid problem med obetalda fakturor anlitas

ofta ett inkassobolag. Årskontroll av lämnade inkomstuppgifter görs på olika sätt, vissa granskar allas inkomster och andra gör inga kontroller. Mindre anordnare lämnar fakturan direkt till vårdnadshavarna och stora anordnare har köpt in en tjänst för faktureringen.

De fristående verksamheterna får ett avdrag på förskole- och fritidshemspengen baserat på den genomsnittliga avgiften i lägesstadsdelen. De fristående verksamheterna har möjlighet att ersättas med mellanskillnaden om deras avgiftsintäkter understiger de genomsnittliga för stadsdelen. Detta administreras av utbildningsförvaltningen.

Fritidsklubbar

Avgiftshanteringen för fritidsklubbar har inte ingått i utredningsuppdraget, men då hanteringen i flera avseenden fungerar som den för fritidshem föreslås även fritidsklubbar innefattas av förslaget. Värt att notera är att fritidsklubbar, till skillnad från förskola och fritidshem, inte omfattas av maxtaxan och att avgifternas storlek således varierar. Enligt skollagen får dock inte avgifterna för fritidsklubbar vara *oskäligt höga*.

Referensgrupper

En referensgrupp med representanter från fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem har lämnat synpunkter på utredningen¹. Det förekom både positiva och negativa åsikter om en ny organisation. De negativa åsikterna var främst att fristående anordnare vill ha ett självbestämmande, en osäkerhet kring vad avgiftshanteringen kommer att kosta och att inga problem ses med dagens system. De positiva åsikterna var att man såg möjlighet till mindre administration.

Inför mötet skickades en uppmaning ut till samtliga fristående anordnare att lämna sina synpunkter. Av de 13 anordnare som valt att lämna synpunkter via e-post kan fem anses som positiva, fem som negativa och tre som neutrala. Det upplevdes som negativt att inte kunna sätta lägre avgifter än maxtaxan stipulerar.

Representanter från stadsdelsförvaltningarna kan se fördelar med en centraliserad avgiftshantering men betonar vikten av

att gränsdragningen mellan placerings- och avgiftshantering görs på ett förenklande sätt. Det måste också vara tydligt definierat vilka områden som respektive organisation ansvarar för.

Representanter från kommunala fritidshem ser det som positivt med en centralisering då de avlastas från en administrativ arbetsuppgift och inte behöver ha direkt kontakt med vårdnadshavare i avgiftsfrågan. De upplever småskaligheten som ett problem då de lägger en relativt liten del av sin arbetstid på avgiftsfrågor och således inte alltid har vana att hantera olika situationer som kan uppstå.

Andra kommuner

Projektet valde att undersöka hur avgiftsfrågan hanteras i andra kommuner. Ett antal övriga kommuner i länet samt storstadskommunerna Malmö och Göteborg undersöktes. Resultatet ses i tabellen nedan. Den första kolumnen anger huruvida kommunen tar in de avgifter som tas in centralt av en enda enhet i kommunen, och den andra visar om kommunen tar in avgifter för både fristående och kommunala verksamheter.

Kommun	Central?	F=K?
Uppsala	Ja	Ja
Göteborg	Nej	Nej
Malmö	Ja	Nej
Huddinge	Ja	Ja
Solna	Ja	Ja
Sollentuna	Ja	Ja
Nacka	Ja	Ja
Täby	Ja	Ja
Järfälla	Ja	Ja
Upplands Väsby	Ja	Ja
Vaxholm	Ja	Ja
Österåker	Ja	Ja

Göteborg och Malmö är de övriga kommuner i undersökningen som har en kommunorganisation med stadsdelsnämnder. Dessa kommuner hanterar endast avgifterna för de kommunala verksamheternas familjer. I Göteborg ligger ansvaret dessutom på respektive stadsdelsnämnd att ta in avgifter, ett system som Malmö frångår halvårsskiftet 2013. Göteborg har inte haft några planer på att ändra dagens system.

Ingen av de undersökta kommunerna i länet har samma lösning som Stockholm. Solna gick från en sådan lösning till en centraliserad hantering 2010. Anledningen till detta var främst att det hade förekommit att huvudmän skrivit in barn i verksamheterna under perioder som de inte gick där. Det blir en form av självreglering om vårdnadshavarna per automatik får betala avgift för samma period som huvudmannen får ersättning. Solna upplevde inga problem med övergången. Solna har 3 fristående skolor och 42 förskolor/pedagogisk omsorg.

Avgiftshantering i stadens övriga verksamheter

Inom stadens äldreomsorg tas avgiften från brukarna in av respektive stadsdelsnämnd. Detta gäller oavsett vilken regi verksamheten bedrivs i. Detta beror främst på att fastställandet av avgift är ett myndighetsbeslut som delvis grundas på sekretessbelagda uppgifter.

Avgifter gällande sommarkoloniverksamhet tas in centralt i staden även om verksamheten bedrivs av privata entreprenörer.

Juridik och tillsyn

Det förekommer sällan i tillsynen att förvaltningen upptäcker att fristående anordnare har tagit ut för höga föräldraavgifter. Det kan däremot ske indirekt genom att vårdnadshavare uppmanas själva stå för mellanmål, blöjor eller dylikt. Det kan bli en tydligare skiljelinje för vårdnadshavaren om alla avgifter som erläggs betalas till staden och inte anordnaren.

Det har förekommit att fristående huvudmän har skrivit in barn i sin verksamhet innan de faktiskt har börjat för att kunna rekvirera förskolepeng för denna period². I två fall har anmälningar om misstanke om bedrägeri gjorts till polismyndigheten. I det ena fallet hade huvudmannen felaktigt tagit emot bidrag på 200 000 kr och i det andra fallet bidrag på 2 300 000 kr. Vårdnadshavaren har inte behövt erlägga någon avgift till anordnaren för den felaktiga perioden.

Denna typ av problematik blir självreglerande om alla vårdnadshavare med automatik får betala föräldraavgift för samma period som förskolepengen utbetalas.

Stadens jurister anser inte att det är förenligt med varken kommunallagen eller skollagen att villkora ett godkännande för en fristående huvudman med att centralt fakturera vårdnadshavarna. Detta innebär att ett införande för fristående huvudmän skulle förutsätta frivillighet och kräva ett separat avtal med varje huvudman.

Kostnader

Att skatta vad avgiftshanteringen kostar totalt sett idag för alla verksamheter i staden och att jämföra detta med ett framtida läge är svårt. En mer storskalig hantering skulle sänka kostnaderna, framförallt personalkostnaderna. Kostnaden för fakturahantering kommer att sänkas då endast en faktura skapas per familj. Det kan antas att vissa kostnader kommer att vara relativt oberoende av en organisatorisk flytt såsom kostnader för IT-system, fakturahantering, inkomstkontroller, inkassobolag etc. En uppskattning baserad på de uppgifter som inkommit från stadsdelar, utbildningsförvaltningen och fristående anordnare gör gällande att avgiftshantering idag sysselsätter motsvarande cirka 23 heltidstjänster. Detta bygger på referensgruppernas uppgifter angående hur mycket arbetstid som läggs på avgiftshanteringen varje månad.

Om en framtida organisation för alla stadens barn och elever skulle hålla samma effektivitet per barn som en stadsdelsförvaltning skulle detta kunna reduceras med cirka 10 heltidstjänster. Detta motsvarar en besparing om ungefär 60 kr per barn/år vilket är ca 40 procent lägre än idag.

Sannolikt kan en ännu högre effektivitet nås. Det kan dock krävas en större bemanning till en början då en ny organisation ska sättas och arbeta upp nya rutiner och arbetssätt. Utvecklingen av e-tjänster i staden kan påverka hur snabbt en effektivisering kan gå.

Det kan tänkas att en enhetligare hantering av avgifter kan leda till större intäkter från föräldraavgifter än i dagens läge. Det förekommer exempelvis att anordnare har avgiftsfritt under vissa perioder.

IT-stöd

I enlighet med projektdirektiven hanteras inte de detaljerade frågorna kring IT-stöd i detta projekt.

I verksamhetssystemet Bosko hanteras idag alla avgifter för de kommunala enheterna. Det är en parameterstyrning i systemet som avgör regi på en given enhet vilket innebär att det är möjligt att utan nyutveckling använda systemet till att administrera avgiftshantering även för fristående anordnare.

För att effektivisera kontrollen av lämnade inkomstuppgifter gentemot deklarerad inkomst kan man nyttja leverantörer av kreditinformation eller Skatteverket. På så sätt kan man för samtliga berörda vårdnadshavare få inkomstinformation och möjlighet att matcha detta gentemot den information som legat till grund för de faktiska avgifterna.

En central avgiftshantering skulle innebära att fler vårdnadshavare nyttjar e-tjänsterna och underlätta en effektivisering av informationsflödet relaterat till förskola och fritidshem i Stockholms stad.

Den nya organisationen

Enhetens uppdrag

Avgiftsenhetens uppdrag skall vara att hantera föräldraavgifter för samtliga vårdnadshavare folkbokförda i Stockholms stad med barn inom förskola, pedagogisk omsorg eller fritidshem oavsett huvudman.

Gränsdragning

Idag är hanteringen av placeringar och avgifter till stor del knutna till varandra varför gränsdragningen av vilka nämnder som gör vad är viktig.

Uppgifter som hör till avgiftsenheten:

- Fakturera vårdnadshavare
- Administrera avgiftsgrundande uppgifter i systemen (som registreras via e-tjänster av vårdnadshavare)
- Skicka ut påminnelser om att uppdatera inkomstuppgifter
- Besluta om och verkställa anstånd och avbetalningsplaner
- Göra kontroller av inlämnade inkomstuppgifter

Uppgifter som hör till dagens 15 nämnder och andra huvudmän:

- Placering av barn och elever
- Kontroll av heltids- och deltidsvistelser
- Arkivering av dokument kopplade till avgifts- och placeringshantering
- Beslut om nedskrivning

Det är av vikt att avgiftsenheten får information om inkomstuppgifter och nämnderna/huvudmännen får placeringsuppgifter och att detta sker synkroniserat. I de fall vårdnadshavaren använder e-tjänsten ”min barnomsorg” kommer båda dessa uppgifter med automatik in i verksamhetssystemet Bosko samtidigt. Då kan respektive part själv hämta informationen oberoende av varandra. En mer ingående kartläggning av de tekniska förutsättningarna behövs i händelse av beslut om införande. I de fall pappersblankett används, vilket kommer vara fallet för fritidshemmen i synnerhet, är det viktigt att säkerställa att verksamheterna ger tydlig information till vårdnadshavare om att blanketten skall sändas till avgiftsenheten.

Om avgifter för två månader är obetalda skall avgiftsenheten kontakta huvudmannens representant som sedan gör en utredning i enlighet med kapitel 7.6 i stadens tillämpningsföreskrif-

ter för kommunal taxa för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Mötesformer mellan placeringshanterare och avgiftshanterare kan vara de kommunala förskolornas sexlingsmöten, boskoträffar och informationsträffar för de fristående anordnarna.

En stor fördel är att vårdnadshavares kontaktväg in angående frågor idag är kontaktcenter om också ligger på servicenämnden. Vårdnadshavare kommer inte att märka av att det är en annan enhet som sköter avgiftshanteringen då de även i framtiden kontaktar kontaktcenter i första hand.

Finansiering

Enligt preliminära beräkningar motsvarar tidsåtgången för avgiftshanteringen idag 23 heltidstjänster. Enligt preliminära beräkningar skulle de kunna minska till att omfatta cirka 13 heltidstjänster om en central enhet har samma effektivitet som en stadsdelsförvaltning idag. Effektiviteten ökar ytterligare om vårdnadshavare nyttjar e-tjänsterna istället för pappersblanketter.

Styrande dokument

Avtal skall slutas mellan kommunstyrelsen och servicenämnden där uppdraget specificeras och kostnadsbilden sätts. Delegationsordning för berörda nämnder måste ändras så att delegation att fatta beslut kring exempelvis anstånd och avbetalningsplaner flyttas till avgiftsenheten.

Det finns idag ett antal styrande dokument för verksamheterna som rör avgiftshantering som behöver revideras. Några av dessa dokument är:

- Tillämpningsföreskrifter för maxtaxa inom barnomsorgen
- Bilaga 7 i stadens budget
- Riktlinjer för fristående förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem
- Intagnings- och kvargäenderegler

För- och nackdelar med förslaget

En centralisering utifrån givet förslag skulle medföra:

Fördelar:

- Likvärdighet för vårdnadshavare oavsett vald verksamhet utifrån att en samlad specialistkompetens handlägger avgifter

- Enkelt för vårdnadshavaren då en enda enhet hanterar avgifter
- Effektivisering av avgiftshantering ger minskad total administration i staden
- Avlastar verksamheterna från administrativt arbete för att ge mer tid åt det pedagogiska uppdraget
- En och samma myndighet hanterar alla relevanta uppgifter för avgiftshantering
- Den pedagogiska verksamheten involveras inte i familjernas ekonomi
- Försvårar inskrivning under period barnet inte är på plats
- Större möjligheter att säkerställa att alla vårdnadshavare får korrekta avgifter utifrån övriga placerade barn enligt den så kallade syskonrabatten

Nackdelar:

- Det förekommer fristående anordnare och paraplyorganisationer som är mycket negativt inställda till en central hantering av föräldraavgifter då en osäkerhet finns kring vad det kommer att kosta dem.
- Fristående anordnare kan välja om de vill omfattas av systemet eller inte vilket kan skapa olika villkor och olikhet i hanteringen.
- Fristående anordnare kan inte välja att sätta vilka avgifter de önskar
- Potentiell fördröjning mellan registrering av placering och registrering av avgiftsgrundande uppgifter när e-tjänsterna inte används
- Större avstånd för vårdnadshavaren i avgiftsfrågor vilket kan försvåra och fördröja att uppgifter om exempelvis vistelsetid inkommer korrekt och i tid

Bilaga 1 – statistik

Antal fakturor totalt mars 2013		
	Antal	Andel av alla
Totalt fakturor	48 516	---
Totalt påminnelser	2 625	5,41%
Autogiro	9 364	19,30%
Ej täckning autgiro	234	0,48%
E-fakturor	12 921	26,63%
Kontaktcenter-frågor telefon	7 250	
Fakturafrågor kontaktcenter -> Förv.	363	