

Handläggare
Viktoria Ruggieri
Telefon: 08-508 33 084

Till
Utbildningsnämnden
2019-10-24

Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och vid ansökan om ändringar i befintlig verksamhet

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens förslag till avgifter och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för beslut.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Eva Broström
Avdelningschef

Sammanfattning

I januari i år tillkom ny lagstiftning som innebar dels att en mer omfattande prövning ska göras av en sökande/huvudman som ansöker om godkännande för att bedriva fristående verksamhet enligt skollagen, dels en rätt att ta ut en avgift för de kostnader som uppkommer i samband med prövning av vissa ansökningar. Mot bakgrund av denna lagändring föreslår förvaltningen att Stockholms stad ska ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och av den som ansöker om ändringar i befintlig verksamhet. Av administrativa skäl och för att efterleva självkostnadsprincipen föreslås avgiften tas ut i två steg: dels i form av en så kallad startavgift, dels i form av en prövningsavgift som varierar beroende på prövningens omfattning/ärendetyp. Avgiften är avsedd att täcka utbildningsförvaltningens kostnader för att pröva ansökningarna.

Bakgrund/Ärendet

Regeringens beslut om möjlighet att ta en avgift för prövning vid ansökan inom skolväsendet

Regeringen beslutade den 7 juni 2018, utifrån proposition 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*, om ökade krav på de som ansöker om godkännande för att bedriva fristående verksamhet enligt skollagen, socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Regeringen beslutade även att den som handlägger ärendet om godkännande av en enskild som huvudman, dvs. Statens skolinspektion eller en kommun, får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 § lag (2018:1158). Lagändringarna gäller från den 1 januari 2019.

Med den nya lagstiftningen i skollagen så finns det inga lagliga hinder för utbildningsnämnden att besluta om avgift för ansökan vid prövning i enlighet med skollagen 2 kap. 5 §.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förskoleavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Lagstiftningens påverkan på förvaltningens handläggning

De nya reglerna ställer stora krav på den prövning som kommunen ska göra av den ägar- och ledningskrets som ansöker om att starta en fristående verksamhet. Utbildningsförvaltningens uppfattning är att handläggningen för ärenden som innefattar prövning i enlighet med den nya lagstiftningen är omfattande och tidskrävande.

Den nya prövningen omfattar:

- sökandens insikt i gällande bestämmelser för planerad verksamhet,
- sökandens ekonomiska förutsättningar att bedriva förskola i enlighet med gällande föreskrifter,
- sökandens förutsättningar i övrigt att bedriva förskola i enlighet med gällande föreskrifter, samt
- den enskildes lämplighet att bedriva förskola.

Det som ska beaktas när det gäller lämplighet är: sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. I detta ryms exempelvis ekonomisk misskötsamhet hos någon av

personerna i ägar- och ledningskretsen samt kontroll om någon av dessa gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet. Även annan typ av brottslighet, exempelvis vålds- och sexualbrott, kan ha relevans i prövningen av lämpligheten. Gällande den personliga lämpligheten är det tillräckligt att en person inom ägar- och ledningskretsen inte uppfyller kravet på lämplighet för att ett godkännande inte ska beviljas. En bedömning görs alltid utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den utökade prövningen innebär således att kommunen kommer att behöva inhämta uppgifter från bland annat Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt utdrag från belastningsregistret från Polismyndigheten. Även uppgifter om tidigare sanktioner kommer att kunna utgöra underlag vid bedömningen av en ansökan om godkännande eller förändring av verksamheten. Exempelvis kan detta omfatta vitesförelägganden eller återkallelser inom ramen för utbildningsförvaltningens tillsyn samt uppgifter från andra tillsynsmyndigheter.

Viktiga aspekter att beakta inför ett beslut om avgifter

Transparent avgiftssättning

I enlighet med förarbetet till lagändringarna anser utbildningsförvaltningen att avgiften så långt som möjligt ska vara transparent och preciserad på förhand så att företagen kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Utbildningsförvaltningen förordar därför en fast avgift som är förutsägbar för den sökande.

Avgiftens kostnadstäckningsgrad

Det konstateras i prop. 2017/18:158 att en avgift ska införas för kostnaden för prövningen i dess helhet. Det framgår vidare att det är upp till kommunen att besluta om och disponera avgifterna för ansökan om godkännande som huvudman för förskola eller vissa fritidshem inom ramen för det kommunala självstyret. I kommunalagen framgår att myndigheter har rätt att ta ut avgifter för tjänster som de tillhandahåller och att dessa inte får vara högre än motsvarande kostnad för tjänsten. Utbildningsförvaltningen förordar därför en avgift som i möjligaste mån ska täcka prövningskostnaden i enlighet med självkostnadsprincipen, på ett administrativt rimligt vis.

Differentiering

Regeringen konstaterar i prop. 2017/18:158 att avgifterna kan differentieras på ett sådant sätt att de i normalfallet blir lägre för en mindre omfattande verksamhet. Utbildningsförvaltningens

utredning visar dock att en sådan differentiering medför flera svårigheter att bedöma och motivera.

Uttagandet av en avgift ska bygga på självkostnadsprincipen. Förvaltningens föreslagna avgifter är genomsnittliga kostnader baserade på handläggningstid/prövningens omfattning (exklusive de ansökningar som avslås efter en kort inledande prövning). Förvaltningen kan konstatera att handläggningstiden/prövningens omfattning inte har någon stark korrelation med verksamhetens omfattning. En prövning av en ansökan från en mindre omfattande verksamhet – exempelvis ett kommanditbolag eller en ekonomisk förening – kan ta lika mycket tid, eller mer tid, att genomföra jämfört med en prövning av ett mer eller mindre omfattande aktiebolag. Det är därför utifrån självkostnadsprincipen svårt att motivera lägre avgifter för mindre omfattande verksamheter eller högre avgifter för mer omfattande verksamheter.

Vidare vill förvaltningen undvika att ställas inför svåra gränsdragningar gällande vad som är en mer eller mindre omfattande verksamhet. Skulle bedömningen av en mindre eller mer omfattande verksamhet baseras exempelvis på barnantal, associationsrättslig form eller förväntad omsättning? Likställighetsprincipen ska beaktas i möjligaste mån och det är av stor vikt att avgiften är förutsägbar för den sökande.

Enligt utbildningsförvaltningen är den föreslagna avgiften inte heller så hög att den kan uppfattas som för hög för att utgöra en del av en uppstartskostnad för en enskild huvudman, oavsett associationsform. Den fyller dessutom funktionen att avhålla oseriösa aktörer från att söka ett godkännande.

Enligt den omvärldskontroll som förvaltningen har gjort så har andra kommuner beslutat om avgifter som inte är differentierade beroende på verksamhetens omfattning. Förvaltningen har under sin utredning tagit del av de beslut om avgifter som Göteborgs stad och Malmö stad har fattat.

I Göteborg stad har avgiften för ansökan om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering samt godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskola bestämts till 25 000 kr. Avgiften för den som ansöker om en utökning (utöver 10 procent av tidigare beviljat barnantal) av en redan befintlig förskola har bestämts till 18 000 kr.

I Malmö stad har avgiften för ansökan om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering samt godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskola bestämts till 25 000 kr.

Konkurrens

Lagstödet för kommuner att ta ut avgifter för prövning av en sökande att bedriva verksamhet inom välfärdssektorn bör enligt förvaltningen tolkas som att lagstiftaren anser att fördelarna med en avgift väger tyngre än eventuella konkurrensbegränsande effekter av en avgift.

Att avgiftsbelägga ansökningar om godkännande samt ansökningar om förändringar i befintlig verksamhet skulle kunna uppfattas som att staden försöker styra bort fristående aktörer till förmån för kommunala alternativ. Enligt utbildningsförvaltningen är tillsynsmyndigheternas säkerställande av likvärdig förskola och fritidshem med god kvalitet en grundläggande förutsättning för lika konkurrensvillkor för enskilda och kommunala förskolor. När lagstiftningen nu innebär mer omfattande prövningar av sökanden är det rimligt att de sökande står för prövningskostnaden som en del i säkerställandet av fortsatt god kvalitet och därmed lika konkurrensvillkor för enskilda och kommunala förskolor.

Från kommunmedlemmarnas perspektiv så bör fördelarna med att enskilda själva bär prövningskostnaden för sina ansökningar väga tyngre än eventuella konkurrensbegränsande effekter av en avgift.

Avgiftsmodellens konstruktion

Avgift i två steg

Utbildningsförvaltningens förslag består av en fast avgift som betalas i två steg: en startavgift och en eventuell tillkommande prövningsavgift.

Avgiftsmodellen är förutsägbar och administrativt relativ enkel. Anledningen till denna två-stegsmodell för avgiften är förvaltningens erfarenhet att bristande förutsättningar framkommer relativt omgående vid en första granskning av ansökan och därmed innebär få handläggningstimmar. Mot bakgrund av självkostnadsprincipen anser utbildningsförvaltningen att det vid en sådan handläggningssituation är rimligt att ta en mindre startavgift för den ringa tidsåtgång som krävs. Alternativet skulle vara att betala tillbaka delar av erlagd avgift baserat på en timkostnad om den sökanden skulle erlagga hela avgiften innan prövning påbörjas. Men detta anser förvaltningen är administrativt tidskrävande och innebär en bedömning av hur mycket som ska betalas tillbaka.

Utbildningsförvaltningens uppfattning är att antalet ansökningar som avgörs av nämnden efter en prövning som tar få timmar i anspråk kommer att vara relativt konstant oavsett avgiftsmodell. Därför förordar utbildningsförvaltningen en avgiftsmodell i två steg som möjliggör debitering av enbart startavgift vid avgöranden där prövningen inte kommer till en fullständig ägar- och ledningsprövning, intervju och lokalgranskning.

Ärendetyper förenade med avgift

Listan nedan över ärendetyper som är förenade med avgift är uttömmande, vilket innebär att alla andra ärendetyper som inte anges nedan är fria från avgift.

De ärendetyper som är förenade med avgift är följande:

- Ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem.
- Ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem.
- Ansökan om permanent utökning av antalet platser.
- Ansökan om förändrad eller ny lokal.

Principer för betalningen av avgift

Samtliga sökande i någon av ovanstående ärendetyper ska i samband med ansökan betala en startavgift som täcker den grundläggande prövningen. Förvaltningen påbörjar ingen prövning förrän startavgiften är betald.

Beroende på prövningens omfattning kan ytterligare en prövningsavgift tillkomma. Denna prövningsavgift betalas när den grundläggande prövningen är klar. Förvaltningen påbörjar ingen fortsatt prövning förrän prövningsavgiften är betald.

Om en ansökan avslås efter den grundläggande prövningen betalas endast startavgiften.

Sökande med flera ansökningar behöver göra en inbetalning per ansökan för utbildningsförvaltningens möjlighet att identifiera respektive inbetalning. Om flera ansökningar lämnas in vid samma tillfälle avseende en och samma förskola ska endast avgift för en ansökan betalas (den ansökan med den högre prövningsavgiften).

Konsekvenser med avgiftsfinansierad prövning

Konsekvenser för förvaltning och sökanden

En avgiftsfinansierad prövning innebär konsekvenser både för förvaltningen och för den enskilde.

Bland konsekvenserna för förvaltningen kan lyftas:

- Täckning för en del av de utgifter som staden har för sitt arbete.
- Större sannolikhet att de som söker är seriösa med sin ansökan.
- En utökad administration (bedömning av avgift samt omsättande).

För de sökande huvudmännen blir tänkbara konsekvenser:

- Ett engångsbelopp som måste betalas för att få en ansökan prövad.
- Intresserade aktörer avstår från att ansöka på grund av osäkerhet om deras ansökan håller.
- Intresserade aktörer ber kommunen om mer råd och vägledning än tidigare i strävandet av att få till en ansökan så korrekt som möjligt.

Barnkonsekvensanalys

När ansökning om godkännande för att bedriva fristående förskola eller fritidshem förenas med en avgift, kommer detta i viss mån att avhålla oseriösa aktörer från att ansöka om godkännande. Om färre oseriösa aktörer ansöker om godkännande så innebär det att förvaltningen får mer tid till de seriösa aktörerna och tillsynen av stadens fristående förskolor och fritidshem för att säkerställa att de bedrivs med långsiktighet och kvalitet, vilket gynnar barnen.

Jämställdhetskonsekvensanalys

Utbildningsförvaltningen kan inte se att förslaget kan komma att påverka jämställdheten.

Förvaltningens förslag till avgift

Den som inkommer med en ansökan avseende följande ärendetyper:

- ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem,
- ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem,¹
- ansökan om permanent utökning av antalet platser på förskolan eller fritidshemmet, samt

¹ Företagsöverlåtelse av en del av en verksamhet eller fusion.

- ansökan om förändrad eller ny lokal

ska betala en **startavgift på 5 000 kr** för att ansökan ska tas upp till prövning. Avgiften ska vara betald innan prövning påbörjas.

Den som:

- ansöker om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem för en ny förskola eller fritidshem,
- ansöker om godkännande för en befintlig förskola eller fritidshem

ska betala en **prövningsavgift på 20 000 kr** (utöver startavgift) om ansökan efter grundläggande prövning är aktuell för fortsatt prövning. Avgiften ska vara betald innan fortsatt prövning påbörjas.

Den som:

- ansöker om permanent utökning av antalet platser med mer än tio procent av befintligt antal platser i gällande godkännande

ska betala en **prövningsavgift på 10 000 kr** (utöver startavgift) om ansökan efter grundläggande prövning är aktuell för fortsatt prövning. Avgiften ska vara betald innan fortsatt prövning påbörjas.

Den som:

- ansöker om förändrad eller ny lokal (gäller ej evakuering)
- ansöker om permanent utökning av antalet platser med mindre än tio procent av befintligt antal platser i gällande godkännande.

ska betala en **prövningsavgift på 5 000 kr** (utöver startavgift) om ansökan efter grundläggande prövning är aktuell för fortsatt prövning. Avgiften ska vara betald innan fortsatt prövning påbörjas.

Ansökan ska inte tas upp till prövning om inte anvisad avgift har betalats.

Om flera ansökningar lämnas in vid samma tillfälle avseende en och samma förskola, ska endast avgift för en ansökan betalas (den ansökan med högre prövningsavgift).

Avgift för ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och vid ansökan om ändringar i befintlig verksamhet gäller från och med den 1 juli 2020.

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens förslag till avgifter och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för beslut.

Bilaga

PM Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och vid ansökan om ändringar i befintlig verksamhet