



Datum
2019-05-21
Vår referens
Linda Tuominen
Utvecklingssekreterare
linda.tuominen@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola - Återremiss

STK-2019-131

Sammanfattning

Kommunstyrelsen föreslog kommunfullmäktige besluta att från den 1 april 2019 införa en avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola. Kommunfullmäktige återremitterade ärendet till förskolenämnden, med motiveringen att förskolenämnden skulle ta fram ett bättre underlag och förståelse för vilka effekterna blir av införandet av avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola.

Förskoleförvaltningen har gjort en uträkning av självkostnaden för arbetstiden. Förskoleförvaltningen har också redogjort för antal ansökningar som inkommit under perioden 2014-2018 samt antal ansökningar som beviljats men inte utnyttjats, hur de fristående aktörerna ser på införande av avgiften samt avgiftens påverkan på tillgång till förskoleplatser.

Med beaktande av syftet med lagstiftningen, regeringens uttalanden i förarbetena, de uträkningar som förskoleförvaltningens ekonomienhet gjort, samt med beaktande av de förutsättningar som finns i Malmö stad föreslår förskolenämnden kommunfullmäktige följande: Att besluta att ta ut en avgift om 25 000 kronor för den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskoleenhet och godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet från den 1 juli 2019.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige beslutar att den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskoleenhet och godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet ska betala 25 000 kronor i avgift från den 1 juli 2019.
2. Kommunfullmäktige beslutar att avgiften ska betalas i samband med att ansökan ges in samt att ärendet inte tas upp till prövning om avgiften inte betalas.
3. Kommunfullmäktige beslutar att ingen avgift ska tas ut vid ansökan av befintlig huvudman om utökning av befintlig verksamhet vid en förskoleenhet. Vid ansökan om godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet gäller istället punkten 1 och 2.
4. Kommunfullmäktige justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Beslut KF 190321 § 69 Återremiss
- Förskolenämnden beslut 190424 §53 med Reservation (M+C) och (SD) och Särskilt yttrande (V) och (MP)
- Ekonomisk beräkning av avgift
- Tjänsteskrivelse förskolenämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190603 Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola
- Förskoleförvaltningen - Kompletterande uppgifter - Återremiss Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-02-25

Kommunstyrelsen 2019-03-06

Kommunfullmäktige 2019-03-21

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-06-03

Kommunstyrelsen 2019-06-11

Kommunfullmäktige 2019-06-19

Beslutet skickas till

Förskolenämnden

Ärendet

Den 1 januari 2019 trädde nya bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning i skollagen i kraft. Bestämmelserna innebär i korthet att kommunen i samband med ansökningar om att starta fristående förskolor är skyldig att göra en utökad prövning av ägar- och ledningskretsen bakom en ansökan. En kommun får också från den 1 januari 2019 ta ut avgifter för ansökningar om godkännande för fristående förskola.

De utökade kraven innebär att förskolenämnden behöver göra en mer omfattande prövning av nya aktörer som vill starta fristående förskola. Förskolenämnden föreslog därför kommunfullmäktige att besluta att den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskoleenhet och godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet skulle betala en avgift om 25 000 kronor från den 1 april 2019. Vidare föreslogs att beslut skulle tas om att avgiften skulle betalas i samband med att ansökan gavs in samt att ärendet inte skulle tas upp till prövning om avgiften inte betalades. Slutligen föreslogs kommunfullmäktige besluta att ingen avgift skulle tas ut vid ansökan av befintlig huvudman om utökning av befintlig verksamhet vid en förskoleenhet.

Kommunfullmäktige återremitterade ärendet till förskolenämnden, med motiveringen att förskolenämnden skulle ta fram ett bättre underlag och förståelse för vilka effekterna blir av införandet av avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola.

Förskolenämndens remissvar

Med beaktande av syftet med lagstiftningen, regeringens uttalanden i förarbetena, de uträkningar som förskoleförvaltningens ekonomienhet gjort, samt med beaktande av de

förutsättningar som finns i Malmö stad föreslår förskolenämnden kommunfullmäktige följande. Att besluta att ta ut en avgift om 25 000 kronor för den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskoleenhet och godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet från den 1 juli 2019.¹ Vidare att avgiften ska betalas i samband med att ansökan ges in samt att ärendet inte tas upp till prövning om avgiften inte betalas. Förskolenämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta att ingen avgift ska tas ut vid ansökan om utökning av befintlig verksamhet vid en förskoleenhet. Avgiften är avsedd att täcka förskoleförvaltningens kostnader för tillståndsprövning vid nyetablering av fristående förskolor. Avgiften är beräknad enligt självkostnadsprincipen.

Effekterna av införandet av avgift vid ansökan om godkännande för fristående förskola

Regeringen har i förarbetena till bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning samt möjligheten att ta ut en avgift vid ansökan om godkännande för fristående förskola gått igenom syftet med de nya bestämmelserna samt eventuella konsekvenser av införandet av bestämmelserna.

Förskolenämnden instämmer med regeringens uppfattning att effekterna av införandet kan:

- Bidra till att säkerställa att barn och deras vårdnadshavare erbjuds en kvalitativ och långsiktig verksamhet.
- Minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.
- Säkerställa att privata utförare har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och kan stärka allmänhetens tilltro till sektorn.

Regeringen anser att kostnaden som uppkommer med anledning av de utökade kraven på aktörer bör bekostas av de aktörer som väljer att vara verksamma inom skolväsendet. Det uttalas vidare att införandet av en avgift kan motverka förekomsten av tillstånd som inte utnyttjas (prop. 2017/18:158 s. 35, 44 – 45, 55, 97-99, 101-102).

Avgiften kommer att innebära en engångskostnad för företag och andra enskilda som ansöker om ett godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet eller som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS. För de som ansöker om godkännande att bedriva fristående förskola inom skolväsendet bedöms kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 27 500 kronor per ansökan. Beräkningen baseras på de uppgifter som Skolinspektionen och IVO har lämnat om den genomsnittliga kostnaden för ett tillståndsärende.

Regeringen ser inte skäl att göra någon annan bedömning vad gäller kostnaden för ansökan om godkännande till en kommun som enskild huvudman för fristående förskolor än för övriga huvudmän inom skolväsendet. Uppskattningarna är gjorda utifrån att avgifterna sätts enligt principen om full kostnadstäckning (prop. 2017/18:158 s. 97).

Beräkning av avgiften

Kommunen ska rätta sig efter kommunallagens bestämmelser rörande självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen samt förbud mot retroaktivt verkande beslut. Avgiften som en kommun tar ut ska spegla kommunens kostnader för handläggningen av ett godkännandeärende, och får inte generera en vinst för kommunen.

¹ Av 2 kap 5 § skollagen följer att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Förskoleförvaltningen har gjort en uträkning av självkostnaden för arbetstiden, se bilaga ”Beräkning av avgift för ansökan om godkännande att starta fristående förskola”. Avgiften ska täcka förskoleförvaltningens kostnader för tillståndsprovning vid nyetablering av fristående förskolor. Uträkningen utgår från hur mycket arbetstid som respektive handläggare, eller annan yrkesroll, lägger ner i ett ärende. Detta för att säkerställa att självkostnadsprincipen efterlevs.

Utökning av en befintlig förskoleenhet föreslås vara avgiftsfri

Regeringen anser att ansökningar som gäller ändringar i befintlig verksamhet bör vara avgiftspliktiga. För förskolan aktualiseras utökning av en befintlig verksamhet då en huvudman som innehar ett godkännande att bedriva förskola vill utöka antalet platser vid en redan godkänd förskoleenhet. I ärenden om utökning av antal platser vid en förskoleenhet tillämpas oftast ett förenklat handlägningsförfarande. Även ägar- och ledningsförhållandena granskas från den 1 januari 2019 i dessa ärenden men handlägningsåtgärderna i övrigt är i del flesta fall inte lika omfattande som vid en nyetablering av en fristående förskola.

Huvudmän som redan har ett godkännande att bedriva fristående förskola i Malmö stad kan ha olika utformade beslut med eller utan platser beroende på om de tidigare valt att ansöka om utökning eller inte, samt när i tiden de fått sitt beslut av kommunen. Vid ansökan om utökning får de istället ett beslut utan angivet platsantal. För att tillförsäkra en likvärdighet för de huvudmän som redan har ett godkännande om att bedriva fristående förskola i Malmö stad, samt med beaktande av att handläggningen ofta innebär ett visst förenklat förfarande föreslås förskolenämnden att inte ta ut någon avgift för denna typ av ärenden.

Tillsynen över de fristående förskolorna är avgiftsfri

Utöver att handlägga ansökningar om godkännande utövar förskolenämnden också tillsyn över de fristående förskoleverksamheterna i Malmö stad. Till skillnad från Miljöförvaltningen som har rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn enligt miljöbalken får inte avgifter tas ut för förskolenämndens tillsyn över de fristående verksamheterna. Förslaget om att ta ut avgifter för ansökningar om godkännande att bedriva fristående förskola har därför inget samband med tillsynen.

Rättslig reglering

Av 2 kap 5 c § skollagen följer att Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

Av 2 kap 3 § kommunallagen följer att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Av 2 kap 6 § kommunallagen följer att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

M och C skriftlig reservation

SD skriftlig reservation

V särskilt yttrande

MP särskilt yttrande

Stadskontorets utredning

Stadskontoret har bitt förskoleförvaltningen komplettera remissvaret med uppgifter om:

- Antal ansökningar som inkommit under perioden 2014-2018, dvs. inte bara hur många som har beviljats.
- Antal ansökningar som inkommit under perioden 2014-2018 som beviljats men inte utnyttjats.
- Hur de fristående aktörerna ser på ett införande av avgiften, i er tjänsteskrivelse står det ”Huruvida en seriös aktör skulle se avgiften som ett hinder för att ansöka om godkännande att starta fristående förskola är svårt att dra slutsatser kring”.
- Avgiftens påverkan på tillgång till förskoleplatser.

Nedan följer förskoleförvaltningens svar.

Antal ansökningar som inkommit under perioden 2014-2018 samt antal ansökningar som beviljats men inte utnyttjats

Under perioden 12 december 2013 till 31 december 2018 har totalt 60 ansökningar om godkännande att starta eller utöka antalet platser vid en befintlig förskoleenhet inkommit. Endast ansökningar där handläggningen avslutats har tagits med i beräkningen av antalet ärenden. Utöver dessa finns också andra ärendetyper kopplade till godkännandeprocessen såsom exempelvis ansökan om uppskjuten start. Då dessa ärendetyper inte berörs av förslaget att ta ut en avgift är de inte med i sammanställningen av antalet ärenden som presenteras nedan.

Av de 60 ärendena har 20 ärenden avsett ansökan om att utöka antal platser, både tillfälliga och permanenta utökningar. Av dessa 20 ärenden rörande ansökan om att utöka antal platser har ett delvis beviljats, ett avslagits och två återkallats. Resterande ansökningar om utökning av antal platser har beviljats.

Av de resterande 40 ärendena har 6 ärenden rört byte av huvudman för redan befintliga förskoleenheter där godkännande har beviljats.

Av resterande ärenden har 9 ansökningar avslagits och 9 ansökningar återkallats av sökanden under handlägningsprocessen.

Resterande 16 ärenden rör ansökningar om godkännande att starta fristående förskola och samtliga har beviljats.² Av dessa 16 har 5 inte startat sin verksamhet inom ramen för tiden för godkännandet eller inom tiden för eventuell beviljad uppskjuten start.

Ytterligare en har inte utnyttjat sitt godkännande efter att en ansökan om övertagande av verksamhet godkändes. Detta innebär att av totalt 22 beviljade godkännanden är det 6 som aldrig har utnyttjats. Såsom ovan angetts har även 9 ansökningar om godkännande återkallats under handlägningsprocessen.

	<i>Antal</i>
Byte av huvudman som beviljats och där verksamheten startat	5
Avslag	9
Återkallande av ansökan	9
Godkända ansökningar som inte har utnyttjats	6

Godkända ansökningar där verksamheten har startat eller godkännandet ej löpt ut (ej byte av huvudman)	11
<i>Totalt antal ansökningar</i>	40

Hur ser de fristående aktörerna på införande av avgiften

I Friskolornas riksförbunds remissvar, vilka finns beskriva på www.friskola.se, till utredningarna ”Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning” (SOU 2017:38) och ”Ordning och reda i välfärden” (SOU 2016:78) har ingenting hittats om inställning till avgiftsuttag för ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola. Inte heller i Propositionen ”2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling” inom välfärden har det kunnat utläsas något om inställning till just avgifterna från Friskolornas riksförbund. Inte heller på PIK:s hemsida har någon information om detta lokaliserats.³ Det är därför inte möjligt att lämna något ytterligare svar i denna del.

Avgiftens påverkan på tillgång till förskoleplatser

Införandet av en avgift bedöms inte i sig påverka tillgången till förskoleplatser. Andel barn i fristående verksamhet är en planeringsförutsättning som förskoleförvaltningen tar i beaktande löpande i sitt arbete. Uppstarter och avvecklingar av platser inom fristående verksamhet följs och planeras för, precis som platstillgången i den kommunala verksamheten. Detta innebär att justeringar i den långsiktiga planeringen sker kontinuerligt, för att säkerställa förvaltningens tillgång till förskoleplatser totalt i Malmö Stad.

Stadskontorets bedömning

De nya bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning bidrar till att förskolenämnden får större möjligheter att försäkra sig om att den föreslagna nyetablerade fristående förskoleenhetens huvudman har den erfarenhet och de förutsättningar som förväntas enligt 2 kap 5§ skollagen⁴ för att bedriva en verksamhet av god kvalitet.

Förslaget om att ta ut en avgift om 25 000 kronor för den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskolenhet bedöms ge följande effekter:

- Bidrar till att säkerställa att barn och deras vårdnadshavare erbjuds *en kvalitativ och långsiktig* verksamhet.
- Minska *oseriösa aktörers* möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.
- Säkerställa att privata utförare har *tillräckliga förutsättningar* att bedriva verksamhet med god kvalitet och kan stärka allmänhetens tilltro till sektorn.
- Innebär en *engångskostnad* för företag och andra enskilda som ansöker om att godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet.

² Ska rätteligen vara 16 inte 14 som angavs i den tjänsteskrivelse som låg till grund för förskolenämndens yttrande. Istället kan därför konstateras att av dessa 16 har 11 ansökningar rört godkännande för mellan 45 -170 platser.

³ Paraplyorganisationen för icke-kommunal förskola och skola i Malmö.

⁴ Godkännande ska 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.

- *Täcker förskoleförvaltningens kostnader för tillståndsprövning* vid nyetablering av fristående förskolor. Den beräknade avgiften är gjord enligt självkostnadsprincipen.
- *Påverkar inte ansökningar om utökning* av befintliga förskoleenheter då denna form av handläggning ofta innebär ett visst förenklat förfarande och därmed inte ska vara förenat med att någon avgift ska tas ut.
- *Påverkar inte förskoleförvaltningens tillsyn* av fristående förskolor.
- *Bedöms inte i sig påverka* tillgången på förskoleplatser

Skolverket för statistik över barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat per skolform. Denna statistik bör följas över tid för att se på vilket sätt avgiften kan komma att påverka antalet fristående förskoleenheter, andel inskrivna barn samt huvudmän.

En avgift om 25 000 kronor vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola är rimlig och motiverad utifrån det som förskolenämnden och förskoleförvaltningen redogör för.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef
Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör