

## Utlåtande Rotel IV (Dnr KS 2019/1658)

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

Minoritetsåterremiss från kommunfullmäktige den 31 augusti 2020

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Som svar på kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss hänvisas till vad som sägs i utlåtandet.
2. Avgift vid ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt vid ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem fastställs, enligt bilaga 2 till utlåtandet.
3. Avgiften ska gälla från och med 1 januari 2021.
4. Kommande års avgifter behandlas i samband med kommunfullmäktiges budget årligen.

**Föredragande borgarrådet Isabel Smedberg-Palmqvist** anför följande.

Ärendet

I och med regeringens proposition Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (2017/18:158), tillkom 2019 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 utbildningsnämnden 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.

Ärendet lämnades över till kommunstyrelsen för beredning. I beredning av ärendet har stadsledningskontoret föreslagit en revidering av nämndens förslag om avgift, som innebär att färre ärendetyper omfattas av avgift.

Stadsledningskontoret föreslår att Stockholms stad ska ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt vid ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem.

Ärendet remitterades efter det till utbildningsnämnden som inte hade något att invända mot förändringen och reviderade sitt förslag i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

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,<sup>1</sup>

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.

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

---

<sup>1</sup> Företagsöverlåtelse av en del av en verksamhet eller fusion.

Ärendet behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 31 augusti 2020 och kommunfullmäktige beslutade då att återremittera ärendet enligt reglerna om minoritetsåterremiss. Som motivering för minoritetsåterremissen angavs att utbildningsförvaltningen bör ges i uppdrag att utförligt undersöka och kartlägga de faktiska kostnader som uppkommer i samband med ansökningar om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem.

Avgift för ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem gäller från och med den 14 september 2020. I och med minoritetsåterremissen hinner avgifterna inte börja gälla vid tidigare utsatt datum. Nytt datum föreslås därför bli den 1 januari 2021.

### Beredning efter minoritetsåterremiss

Ärendet har efter kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* återkommer i sitt tjänsteutlåtande med kommentarer och förtydliganden.

### Beredning före minoritetsåterremiss

Ärendet har initierats av utbildningsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Lärarförbundet Stockholm och Sefif. Lärarförbundet Stockholm har inte inkommit med svar.

Ärendet har efter beredning av stadsledningskontoret remitterats till utbildningsnämnden igen för synpunkter.

*Stadsledningskontoret* anser till skillnad från utbildningsnämndens första hemställan att avgifter endast ska gälla för ansökningar avseende godkännande av huvudman för ny eller befintlig förskola eller fritidshem.

*Bromma stadsdelsnämnd* stödjer förslaget och anser att det är väl formulerat och underbyggt i sin helhet.

*Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd* handlägger inte dessa ärenden men anser att utbildningsförvaltningens utlåtande är allsidigt belyst och förslagen ses som rimliga.

*Kungsholmens stadsdelsnämnd* anser att förslaget är tydligt och rimligt utifrån regeringens intentioner, likvärdigheten med andra större kommuner och det ansvar fristående huvudmän har.

*Sefif* anser att endast startavgiften för ansökningar om godkännande som ny huvudman för ny eller befintlig verksamhet bör tas ut, och om ytterligare avgifter ska tas ut bör dessa sättas ned eller helt undantas för mindre aktörer, samt beräknas utifrån den faktiska tidsåtgången för prövningen.

#### Beredning efter stadsledningskontorets förslag

*Utbildningsnämnden* har inget att invända mot stadsledningskontorets förslag till ändringar och tillstyrker därmed revideringen av utbildningsnämndens förslag till beslut.

#### Mina synpunkter efter minoritetsåterremiss

Riksdagen antog 2018 möjligheten till ägar- och ledningskrav. Detta välkomnar vi då det självklart är så att en huvudman ska ha tillräcklig insikt i verksamheten och vara lämplig för uppgiften. Anledningen till att utbildningsnämnden föreslår kommunfullmäktige att ta ut denna avgift är dels att stadens tillståndsgivningsprocess blivit mer omfattande efter de nya kraven, liksom den principiella frågan om självkostnad för de aktörer som vill ansöka om tillstånd.

Det innebär att kostnaden för aktörernas ansökan belastar aktören och inte skattekollektivet. Staden ska dock inte ta ut mer än vad som är nödvändigt, och bedömningen är att det är de nya ansökningarna som kräver allra mest i handläggningstid. Jag ser ett stort värde i att systemet är transparent, enkelt och förutsägbart, det underlättar för alla parter. Avslutningsvis vill jag återigen peka på den oerhörda vikt som de fristående aktörerna har för kvaliteten och valfriheten för förskolebarn och fritidshemselever i Stockholms stad. Staden behöver tillsammans med fristående aktörer ta ansvar för de behov av skolplatser som finns nu och framöver.

#### Mina synpunkter före minoritetsåterremiss

I förskolan ges barnen en start på sitt livslånga lärande och i fritidshemmen kompletteras skolans arbete. Dessa verksamheter är viktiga för Stockholms stads barn och elever, och för Stockholms stads framtid. Därför ska det finnas en mångfald av aktörer att välja mellan, så att kvalitén och valfriheten upprätthålls. För Stockholms stad är de fristående aktörerna en avgörande del av förskolan och skolan i Stockholm. Att värna valfriheten, lika villkor och mångfalden av aktörer är viktiga värden när vi tillsammans uppfyller vårt

gemensamma utbildningsuppdrag för de barn och elever som finns i respektive vald verksamhet. Majoriteten uppskattar det goda samarbetet med fristående aktörer och ser fram emot att ytterligare fördjupa dialogen framöver.

Riksdagen antog 2018 möjligheten till ägar- och ledningskrav. Detta välkomnar vi då det självklart är så att en huvudman ska ha tillräcklig insikt i verksamheten och vara lämplig för uppgiften. Vi tror också att detta stärker valfrihetssystemet då de skickliga och kvalitativa fristående verksamheterna har en självklar plats, när de huvudmän som inte uppfyller de nya kraven inte får tillstånd att verka.

För Stockholms stad påverkar detta den tillståndsgivning och tillsyn som staden, genom utbildningsnämnden, utövar gentemot fristående förskolor och fristående fritidshem. Ägar- och ledningskraven innebär en fördjupad och mer resurskrävande granskning vid tillståndsgivning för nya verksamheter liksom andra ärenden, såsom utökning av antalet barn, som påverkar tillståndet.

I samband med de nya kraven gavs kommunerna också möjlighet att ta ut en avgift för den handläggning som sker vid ansökan om tillstånd. Det är den avgiften som behandlas i detta ärende.

Anledningen till att utbildningsnämnden föreslår kommunfullmäktige att ta ut denna avgift är dels att stadens tillståndsgivningsprocess blivit mer omfattande efter de nya kraven, liksom den principiella frågan om självkostnad för de aktörer som vill ansöka om tillstånd. Det innebär att kostnaden för aktörernas ansökan belastar aktören och inte skattekollektivet. Det innebär också att kostnaden som tas ut ska motsvara det som staden har i kostnad för att genomföra granskningen. Det som här föreslås anser vi vara ett välavvägt förslag med hänsyn till denna princip.

Vi vill särskilt tacka för Sefif:s remissvar, branschorganisationen för fristående aktörer inom förskoleväsendet. Vi delar Sefif:s bild av att det dels är avgörande att det finns en mångfald av aktörer, både små och stora, företag och kooperativa, samt dels att avgifter har en risk att slå hårdare mot små aktörer än större aktörer. Staden värdesätter en mångfald av aktörer, både i storlek och organisationsform.

Sefif har väckt flera frågor. Den första är varför staden väljer att ta ut denna avgift, vilket är i enlighet med den ovan beskrivna principen om självkostnad för de aktörer som ansöker om tillstånd, d.v.s. att det inte ska belasta skattekollektivet.

Vad gäller att startavgiften om 5000 kr ska avhålla oseriösa aktörer från att söka så menas det att det utan avgifter inkommer uppenbart oseriösa ansökningar till förvaltningen. Det vill säga ansökningar som uppenbart inte har grund för godkännande. Detta tar resurser från handläggningen av seriösa

ansökningar. En startavgift kan avskräcka oseriösa ansökningar från att lämnas in. Den andra tanken med att ha en första granskning baserat på en lägre startavgift är att uppmuntra seriösa ansökningar att lämnas in då de kan få en första bedömning utan att hela avgiften ska erläggas.

Sefif ifrågasätter varför avgifterna inte differentieras för aktörer av olika storlek. Detta beror på att det under utbildningsförvaltningens utredning framkom att det inte var någon stark korrelation mellan verksamhetens storlek och tidsåtgången för prövningen. Utifrån självkostnadsprincipen går det då inte att motivera högre avgifter för mer omfattande verksamheter och tvärtom. Att sätta avgifterna utifrån den faktiska tidsåtgången blir betungande administrativt, liksom oförutsägbart för den sökande. De avgifter som satts är utifrån utbildningsförvaltningens uträknade genomsnittliga kostnad.

Liksom Sefif ansåg stadsledningskontoret att avgiften vid ansökan om att utöka antalet barn eller om förskolan byter lokal inte bör tas ut. Detta på grund av att de nya reglerna ställer högre krav på prövning av just ägar- och ledningskretsen och att det därför är prövning av sådana ansökningar som bör avgiftsbeläggas. Dessa avgifter har nu utgått ut det slutgiltiga förslaget.

Avslutningsvis vill jag återigen peka på den oerhörda vikt som de fristående aktörerna har för kvaliteten och valfriheten för förskolebarn och fritidshemselever i Stockholms stad. Jag värdesätter samarbetet och utbytet mellan staden och de fristående aktörerna och ser fram emot att utveckla det ytterligare.

## Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Karin Wanngård och Jan Valeskog (båda S) och borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att delvis bifalla förslaget till avgifter
2. Att därutöver anföras:

Det är positivt att den nya lagstiftningen innebär att kostnad tas ut för att täcka det arbete som görs av kommunerna för de ansökningar som kommer in. Det är rimligt att det inte belastar skattekollektivet och sker i enlighet med självkostnadsprincipen.

Tjänsteutlåtandet har brister i förklaringen om hur de föreslagna avgiftsnivåerna har tagits fram. Hänvisning finns till Göteborgs och Malmös avgiftsnivåer men ingenstans framgår hur dessa beräknats. En beräkning av de faktiska kostnaderna saknas. Då de nya reglerna kräver en omfattande genomgång av de sökande och ansökan ofta bereds av flera handläggare och bland annat innefattar intervjuer samt inspektion av lokalerna så har vi svårt att se hur det skall täckas inom de föreslagna 20 000 kr som avgiften skulle ligga på med nuvarande förslag.

Vi begärde återremittering av ärendet då vi anser att det behöver fastställas vad det faktiskt kostar att utreda den här typen av ansökningar. Bara då kan staden bestämma en skälig avgift enligt självkostnadsprincipen. När ärendet nu kommer tillbaka har ingen sådan utredning gjorts. Det är beklagligt. Det borde ligga i både de sökandes och i stadens intresse att avgiften är fastslagen utifrån den faktiska utredningskostnaden och att avgiften också kan differentieras utifrån ärendetyp.

När utbildningsnämnden i oktober 2019 fattade ett första beslut i detta ärende föreslogs avgifter för följande fyra 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.
- Ansökan om permanent utökning av antalet platser.
- Ansökan om förändrad eller ny lokal.

Kommunstyrelsen återkom till utbildningsnämnden med ett bantat förslag som innebär att färre ärendetyper omfattas av avgift. Det är ett förslag som frångår självkostnadsprincipen och som gynnar de sökande aktörerna snarare än stadens bästa. Skälet till att förvaltningen i det tidigare ärendet föreslog att avgiften ska omfatta fyra ärendetyper var att regeringen i förarbetet till de nya reglerna har uttalat att det är rimligt att exempelvis den som vill utvidga en befintlig verksamhet får stå för ansökningskostnaden på samma sätt som den som vill starta en helt ny verksamhet.

Kostnader uppstår hos förvaltningen även när det gäller utökning av befintlig verksamhet och borde därför bekostas av den sökande parten enligt självkostnadsprincipen. Stadsledningskontoret motiverar sitt ställningstagande med att en avgift för ansökningar om godkännande samt om förändringar i befintlig verksamhet ”skulle kunna uppfattas som att staden försöker styra bort fristående aktörer till förmån för kommunala alternativ”.

Vi anser att det är en häpnadsväckande ståndpunkt. Å ena sidan argumenterar man för självkostnadsprincipen men å andra sidan utgör den tydligen ett hot mot fristående aktörer. Vi anser inte att en avgift kan vara ett stort problem för en seriös aktör som vill starta eller utveckla en förskola eller fritidshem. Det är helt rimligt att den här typen av avgift tas ut och vi föreslår att fler områden bör avgiftsbeläggas i enlighet med utbildningsnämndens ursprungliga förslag från oktober 2019.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Som svar på kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss hänvisas till vad som sägs i utlåtandet.
2. Avgift vid ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt vid ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem fastställs, enligt bilaga 2 till utlåtandet.
3. Avgiften ska gälla från och med 1 januari 2021.
4. Kommande års avgifter behandlas i samband med kommunfullmäktiges budget årligen.

Stockholm den 14 oktober 2020

På kommunstyrelsens vägnar:  
ANNA KÖNIG JERLMYR

Isabel Smedberg-Palmqvist

*Mats Larsson*

**Reservation** anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) och Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.



## Remissammanställning

### Ärendet

2019 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 utbildningsnämnden 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.

Ärendet lämnades över till kommunstyrelsen för beslut. I beredning av ärendet har stadsledningskontoret föreslagit en revidering av nämndens förslag om avgift, som innebär att färre ärendetyper omfattas av avgift. Stadsledningskontoret föreslår att Stockholms stad ska ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt vid ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem.

Ärendet remitterades efter det till utbildningsnämnden som inte hade något att invända mot förändringen och reviderade sitt förslag i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

Ärendet behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 31 augusti 2020 och kommunfullmäktige beslutade då att återremittera ärendet enligt reglerna om minoritetsåterremiss. Som motivering för minoritetsåterremissen angavs att utbildningsförvaltningen bör ges i uppdrag att utförligt undersöka och kartlägga de faktiska kostnader som uppkommer i samband med ansökningar om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem.

Avgift för ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem gäller från och med den 14 september 2020. I och med minoritetsåterremissen hinner avgifterna inte börja gälla vid tidigare utsatt datum. Nytt datum föreslås därför bli den 1 januari 2021.

## **Utbildningsnämnden**

**Utbildningsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2019 följande.

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

**Utbildningsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 1 oktober 2019 har i huvudsak följande lydelse.

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.

**Beredning efter minoritetsåterremiss**

Ärendet har remitteras till stadsledningskontoret.

## **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 september 2020 har i huvudsak följande lydelse

Stadsledningskontoret förordar en avgift som i möjligaste mån ska täcka prövningskostnaden i enlighet med självkostnadsprincipen. Avgiften bör så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att företagen kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Stadsledningskontoret förordar därför en fast avgift som är förutsägbar för den sökande.

Stadens erfarenhet är att handläggningstid och 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 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.

Stadsledningskontorets föreslagna avgifter utgår därför från genomsnittliga kostnader som baseras på handläggningstid och prövningens omfattning (exklusive de ansökningar som avslås efter en kort inledande prövning).

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. Tillsynsmyndigheternas säkerställande av likvärdig förskola och fritidshem med god kvalitet är 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.

Stadsledningskontoret anser att avgifter endast ska gälla för ansökningar avseende godkännande av huvudman för ny eller befintlig förskola eller fritidshem. De nya reglerna ställer högre krav på prövning av ägar- och ledningskretsen och därför är det prövning av sådana ansökningar som är mest relevant att avgiftsbelägga. Avgifterna för dessa ärendetyper har tagits fram i enlighet med självkostnadsprincipen.

Stadsledningskontoret föreslår en fast avgift som betalas i två steg. En startavgift och en eventuell tillkommande prövningsavgift. Startavgiften tas ut för alla ansökningar medan prövningsavgiften endast tas ut om prövningen leder till en fullständig ägar- och ledningsprövning, intervju och lokalgranskning. Det innebär att huvudmän vars ansökan avslås i ett tidigt skede på grund av bristande förutsättningar endast betalar startavgiften. Anledningen till denna tvåstegsmodell för avgiften är stadens erfarenhet att bristande förutsättningar framkommer relativt omgående vid en första granskning av ansökan och därmed innebär få handläggningstimmar. Mot bakgrund av självkostnadsprincipen anser stadsledningskontoret att det vid en sådan handläggningssituation är rimligt att ta en mindre startavgift för den ringa tidsåtgång som krävs.

## Beredning före minoritetsåterremiss

Ärendet har initierats av utbildningsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Lärarförbundet Stockholm och Sefif. Lärarförbundet Stockholm har inte inkommit med svar.

Ärendet har efter beredning av stadsledningskontorets remitterats till utbildningsnämnden igen.

## Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret förordar en avgift som i möjligaste mån ska täcka prövningskostnaden i enlighet med självkostnadsprincipen. Avgiften bör så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att företagen kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Stadsledningskontoret förordar därför en fast avgift som är förutsägbar för den sökande.

Stadens erfarenhet är att handläggningstid och 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 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. Stadsledningskontorets föreslagna avgifter utgår därför från genomsnittliga kostnader som baseras på handläggningstid och prövningens omfattning.

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. Tillsynsmyndigheternas säkerställande av likvärdig förskola och fritidshem med god kvalitet är 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.

Stadsledningskontoret anser till skillnad från utbildningsnämnden att avgifter endast ska gälla för ansökningar avseende godkännande av huvudman för ny eller befintlig förskola eller fritidshem. De nya reglerna ställer högre krav på prövning av ägar- och ledningskretsen och därför är det prövning av sådana ansökningar som bör avgiftsbeläggas.

Stadsledningskontoret föreslår en fast avgift som betalas i två steg. En startavgift och en eventuell tillkommande prövningsavgift. Startavgiften tas ut för alla ansökningar medan prövningsavgiften endast tas ut om prövningen leder till en fullständig ägar- och ledningsprövning, intervju och lokalgranskning. Det innebär att huvudmän vars ansökan avslås i ett tidigt skede på grund av bristande förutsättningar endast betalar startavgiften.

Anledningen till denna tvåstegsmodell för avgiften är stadens erfarenhet att bristande förutsättningar framkommer relativt omgående vid en första granskning av ansökan och därmed innebär få handläggningstimmar. Mot bakgrund av

självkostnadsprincipen anser stadsledningskontoret att det vid en sådan handläggningssituation är rimligt att ta en mindre startavgift för den ringa tidsåtgång som krävs.

De ärendetyper som föreslås avgiftsbeläggas med en startavgift om 5 000 kronor är ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem. Avgiften ska vara betald innan prövning påbörjas.

Den som ansöker om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem alternativt ansöker om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem ska därutöver betala en prövningsavgift på 20 000 kronor om ansökan efter grundläggande prövning är aktuell för fortsatt prövning. Avgiften ska vara betald innan fortsatt prövning påbörjas.

Förslaget knyter an till kommunfullmäktiges mål 1.3 I Stockholm när barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige. Stadsledningskontoret anser att förslaget är administrativt enkelt och rimligt med hänsyn till lagändringen och det ansvar respektive huvudman har. Avgifterna bedöms vara utformade på ett sätt som är förutsägbart för huvudmännen och är jämförbara med avgifter i andra större kommuner.

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

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar enligt följande.

1. Avgift vid ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem samt vid ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem fastställs enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

2. Avgiften ska gälla från och med 14 september 2020.

3. Avgiften för år 2021 behandlas i samband med kommunfullmäktiges budget 2021.

4. Kommande års avgifter behandlas i samband med kommunfullmäktiges budget årligen.

## **Bromma stadsdelsnämnd**

**Bromma stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 mars 2020 följande.

1. Bromma stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar svaret till kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering.

**Bromma stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 2 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Bromma stadsdelsförvaltning kan se att utredningen på Utbildningsförvaltningen är väl underbyggd utifrån deras erfarenheter av att hantera ansökningar om att starta upp fristående förskola eller fritidshem. Förvaltning stödjer förslaget från Utbildningsförvaltningen som är väl formulerat och underbyggt i sin helhet.

## **Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd**

**Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 12 mars 2020 följande.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

**Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 20 februari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen är de som för Stockholms stad handlägger ansökan om att starta fristående förskola eller fritidshem och utövar tillsyn av fristående verksamheter. Stadsdelsförvaltningen handlägger inte dessa ärenden men anser att utbildningsförvaltningens utlåtande är allsidigt belyst och förslagen ses som rimliga. Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning ställer sig bakom utbildningsförvaltningens utlåtande.

## Kungsholmens stadsdelsnämnd

**Kungsholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 19 mars 2020 följande.

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

**Kungsholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen föreslår en fast avgift som betalas i två steg: en startavgift på 5.000:- och en tillkommande prövningsavgift på 20.000:-. Startavgiften tas ut för alla ansökningar medan prövningsavgiften endast tas ut om prövningen leder till en fullständig ägar- och ledningsprövning, intervju och lokalgranskning. Det innebär att huvudmän vars ansökan avslås i ett tidigt skede på grund av bristande förutsättningar endast betalar startavgiften.

För ansökningar om permanent utökning av antalet platser i verksamheten, med mer än tio procent av befintliga platser, föreslås avgiften vara 10.000:-.

För ansökningar om permanent utökning av antalet platser i verksamheten, med mindre än tio procent av befintliga platser, eller förändrad eller ny lokal föreslås avgiften vara 5.000:-.

Förvaltningen anser att utbildningsförvaltningens förslag för avgifter för godkännande att starta fristående förskola är tydligt och rimligt utifrån regeringens intentioner, likvärdigheten med andra större kommuner och det ansvar fristående huvudmän har.

## Sefif

**Sefif:s** remissvar daterat den 20 april 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har remitterat ärendet 2019/1658, *Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och vid ansökan om ändringar i befintlig verksamhet*. SEFIF tackar för inbjudan att inkomma med våra ståndpunkter.

SEFIF är branschorganisationen för fristående aktörer inom förskoleväsendet. Vi har funnits sedan 1992 och företräder i dag ca 220 förskolor runtom i landet. Ett av våra huvuduppdrag är att bevaka fristående förskolors intressen och upprätthålla en kontinuerlig dialog med politiska beslutsfattare i kommuner och nationellt.

Promemorian behandlar förslaget till avgifter, grundat i regeringens proposition 2017/18:158 om ökade krav på dem som ansöker om godkännande för att bedriva fristående verksamhet enligt bl.a. skollagen.

I grunden anser SEFIF att regeringens proposition inte är slutligt behandlad, då frågan om hur ägar- och ledningsprövningskraven ska tillämpas skickades tillbaka till regeringen av riksdagen. Riksdagen uttalade med tydlig majoritet att regeringen måste återkomma med närmare föreskrifter för att ”säkerställa att de regler som föreslås inte medför otillbörliga hinder mot att etablera sig och verka på välfärdsområdet, i synnerhet när det gäller små aktörers – såsom kooperativ – möjligheter” (Finansutskottets betänkande 2017/18:FiU43). Regeringen har ännu inte återkommit i denna fråga.

Trots detta vill vi ge följande kommentarer.

Enligt Stockholms stads befolkningsprognos 2019 beräknas antalet invånare mellan 1 och 5 år öka med ca 7 400 barn under kommande åtta år. Efterfrågan på förskoleverksamhet kommer därför också att öka. Det är rimligt att anta att en betydande del av denna efterfrågan kommer att vara på fristående barnomsorg. Såväl antalet som andelen fristående förskolor har ökat i Stockholm det senaste decenniet och SEFIF har likaså haft en ökande medlemsbas. Staden bör agera för att underlätta etableringen av fler fristående förskolor – inte motarbeta det.

Lagregleringen stipulerar, som framgår av remissen, att kommuner *får* ta ut en avgift för utbildningsförvaltningens omkostnader för handläggning av ansökningar. Det är alltså inte ett krav, utan ett val.

Utbildningsförvaltningen konstaterar i promemorian att det ”för närvarande inte finns skäl att införa avgifter för tillsynen av om kraven på ägare och ledning är uppfyllda”. SEFIF välkomnar detta beslut.

För ansökan om att starta eller ändra befintlig verksamhet föreslås avgifter. Förvaltningen förordar ”en avgift som i möjligaste mån ska täcka prövningskostnaden i enlighet med självkostnadsprincipen, på ett administrativt rimligt vis”.

Formuleringar i remissen ger vid hand att avgiften i sig samtidigt ska innebära en form av lämplighetsprövning: ”[Uppstartsavgiften] fyller dessutom funktionen att avhålla oseriösa aktörer från att söka ett godkännande.”

Fråga uppstår därför om staden anser att avgiften ska sättas a) utifrån fullkostnadstäckningsprincipen, eller b) för att uppnå det ”avskräckande” syftet som anges ovan. Dessa respektive mål synes stå i konflikt med varandra. Principerna för hur avgiften ska sättas för att ”avhålla oseriösa aktörer från att söka ett godkännande” förklaras aldrig i remissen.

SEFIF ställer sig kritiskt till remissens resonemang om varför differentiering av de föreslagna avgifterna inte skulle kunna göras med grund i verksamhetens omfattning. Ett resonemang förs om att aktiebolagsformen är en mer ”väl reglerad associationsrättslig form i jämförelse med associationsrättsliga former som omfattas av svagare regelverk” och att detta, enligt förvaltningens erfarenhet, ”normalt underlättar” utredningen. Ingen förklaring ges till varför t.ex. en ekonomisk förening skulle vara svårare att bedöma än ett aktiebolag. Det konstateras i promemorian att ”handläggningstiden/prövningens omfattning inte har någon stark korrelation med verksamhetens omfattning” samt att ”[I]jlikställighetsprincipen ska beaktas i möjligaste mån och det är av stor vikt att avgiften är förutsägbar för den sökande”.



Regeringen konstaterar i propositionen att avgifterna kan differentieras på ett sådant sätt att de i normalfallet blir lägre för en mindre omfattande verksamhet. Att förvaltningen och nämnden inte väljer att göra en sådan differentiering är svårbegripligt. Stockholms stad har omkring 460 fristående förskolor. Dessa verkar under väsentligt olika förutsättningar – små föräldrakooperativ har inte samma möjligheter till administration och ekonomisk omfördelning som större koncerner.

Förutsägbarheten kan bibehållas även vid en differentiering av avgiften. Det är inte svårare att genomföra än att de olika avgiftskategorierna anslås tydligt på stadens hemsida.

Vidare motsätter sig SEFIF avgiftsbeläggning av ansökningar om förändringar i befintlig verksamhet, utöver den grundläggande startavgiften (5 000 kr). Det skulle innebära en tydlig nackdel för fristående aktörer jämfört med kommunala enheter, och strida mot principen om likvärdiga förutsättningar och konkurrensvillkor.

Grundprincipen om lika konkurrensvillkor för enskilda och kommunala förskolor, som nämns i remissen, är av central vikt för SEFIF och våra medlemmar. Många av kraven i regeringens proposition var rimliga för att tillse att missbrukande huvudmän hålls utanför förskolesektorn – men avgifter är inget som lagstiftningen kräver, och de tyngande avgifter som föreslås av förvaltningen kommer att missgynna etableringsmöjligheterna generellt samtidigt som aktörer med grumliga motiv inte förhindras.

SEFIF ställer sig likaså frågande till barnkonsekvensanalysen, där antagandet om att ett avgiftsbeläggande kommer att ”avhålla oseriösa aktörer från att ansöka om godkännande”. Ingenting utesluter att en aktör som inte avser att uppfylla alla kvalitetskrav kan tänkas vara beredd att betala den initiala kostnaden, för att ”signalera” seriositet. Intressantare vore, utifrån behovet av utökad barnomsorg, en bedömning av hur höjda avgifter kommer att hämma *fullt seriösa* aktörer från att ansöka. Det är den huvudsakliga risken SEFIF ser med förslaget.

SEFIF anser att:

- Endast startavgiften (5 000 kr) för ansökningar om godkännande som ny huvudman för ny eller befintlig verksamhet bör utdebiteras.
- Om staden beslutar att ta ut ytterligare avgifter utöver startavgiften, bör dessa sättas ned eller helt undantas för mindre aktörer (baserat på antal enheter, antal barn och omsättning – oavsett juridisk form).
- Om staden väljer att sätta ytterligare avgifter utifrån fullkostnadstäckningsprincipen, bör dessa avgifter beräknas utifrån den faktiska tidsåtgången för prövningen (utifrån antal berörda personer, verksamhetens omfattning, eventuell tidigare verksamhet, m.m.).

Beredning efter stadsledningskontorets förslag

## Utbildningsnämnden

**Utbildningsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 17 juni 2020 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
1. Utbildningsnämnden beslutar att godkänna utbildningsförvaltningens reviderade förslag till avgifter och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för beslut.
2. Beslutet justeras omedelbart.

*Reservation* anfördes av Kadir Kasirga (S) och Cecilia Herrström (V), *bilaga 1*.

**Utbildningsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 26 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inget att invända mot stadsledningskontorets förslag till ändringar och tillstyrker därmed revideringen av utbildningsnämndens förslag till beslut. Förvaltningen har uppdaterat bilagan i enlighet med stadsledningskontorets förslag; det reviderade förslaget återges i bilagan under rubriken "Förvaltningens förslag till avgift".

Skälet till att förvaltningen i det tidigare ärendet föreslog att avgiften ska omfatta fyra ärendetyper var att regeringen i förarbetet till de nya reglerna har uttalat att det är rimligt att exempelvis den som vill utvidga en befintlig verksamhet får stå för ansökningskostnaden på samma sätt som den som vill starta en helt ny verksamhet. De nya reglerna ställer högre krav på prövning av ägar- och ledningskretsen och godkännandeprovningar är normalt sett mer resurskrävande, därför är det rimligt att i enlighet med stadsledningskontorets förslag låta avgiften omfatta enbart godkännandeprovningar.

Barnkonsekvensanalys samt jämställdhetsanalys

Förvaltningen gjorde i det tidigare ärendet en barnkonsekvens- och jämställdhetsanalys. De revideringar som görs genom detta tjänsteutlåtande innebär inga förändringar av den tidigare analysen utan förslaget bedöms inte ha någon negativ påverkan på dessa.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Förvaltningen föreslår vidare att nämnden beslutar att godkänna förvaltningens reviderade förslag till avgifter och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för beslut. Beslutet föreslås justeras omedelbart, med anledning av svarstiden för remissen.

## Reservationer m.m.

### Utbildningsnämnden

*Reservation* anfördes av Kadir Kasirga (S) och Cecilia Herrström (V) enligt följande.

1. Att utbildningsnämnden beslutar om avgifter för fyra ärendetyper i enlighet med utbildningsnämndens beslut den 24 oktober 2019
2. Att därutöver anför följande:

Sedan januari 2019 finns lagstiftning som dels innebär att en mer omfattande prövning ska göras av en huvudman som ansöker om att bedriva fristående förskoleverksamhet, och dels ger kommuner rätt att ta ut en avgift för de kostnader som uppkommer i samband med prövning av vissa ansökningar.

Utbildningsförvaltningen tog under hösten 2019 fram ett förslag om avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem och vid ansökan om ändringar i befintlig verksamhet. Förvaltningen föreslog avgifter för följande fyra 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.
- Ansökan om permanent utökning av antalet platser.
- Ansökan om förändrad eller ny lokal.

Utbildningsnämnden fattade den 24 oktober 2019 beslut om att godkänna förslaget och skicka det vidare till kommunstyrelsen för beslut. Nu har kommunstyrelsen återkommit med ett bantat förslag som innebär att färre ärendetyper omfattas av avgift. Det är för oss en orimlig hållning som gynnar de sökande aktörerna snarare än att se till stadens bästa.

Skälet till att förvaltningen i det tidigare ärendet föreslog att avgiften ska omfatta fyra ärendetyper var att regeringen i förarbetet till de nya reglerna har uttalat att det är rimligt att exempelvis den som vill utvidga en befintlig verksamhet får stå för ansökningskostnaden på samma sätt som den som vill starta en helt ny verksamhet. När staden tar ut avgifter handlar det oftast om att täcka kostnaderna för det administrativa arbetet. Kostnader uppstår hos förvaltningen även när det gäller utökning av befintlig verksamhet och borde därför bekostas av den sökande parten enligt självkostnadsprincipen.

Stadsledningskontoret motiverar sitt ställningstagande med att en avgift för ansökningar om godkännande samt om förändringar i befintlig verksamhet ”skulle kunna uppfattas som att staden försöker styra bort fristående aktörer till förmån för

kommunala alternativ”. Vi anser att det är en häpnadsväckande ståndpunkt. Å ena sidan argumenterar man för självkostnadsprincipen men å andra sidan utgör den visst ett hot mot fristående aktörer. Vi anser inte att en i sammanhanget relativt blygsam avgift kan vara ett stort problem för en seriös aktör som vill starta eller utveckla en förskola eller fritidshem. Det är helt rimligt att den här typen av avgift tas ut och vi föreslår att fler områden bör avgiftsbeläggas i enlighet med utbildningsnämndens tidigare förslag.