

Avgift vid ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem

Reviderad 2020-05-26

Sammanfattning

Mot bakgrund av ny lagstiftning, samt utbildningsförvaltningens omkostnader för handläggning av ansökningar, föreslår förvaltningen att Stockholms stad ska ta ut en 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 för en befintlig fristående förskola eller fritidshem. 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

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.

Ökade krav på de som ansöker om godkännande¹

I förarbetet framgår att införandet av tillståndsplikt med ett krav på lämplighet för en viss verksamhet ofta har motiverats med att det rör sig om socialt ansvarsfulla uppgifter och att samhället har ett

¹ Prop. 2017/18:158, s. 42.

väsentligt intresse av att uppgifterna sköts väl. En lämplighetsprövning kan ytterligare garantera att huvudmannen och dennes företrädare har tillräckliga förutsättningar för att kunna erbjuda utbildning av god kvalitet.

Regeringen bedömer även att införandet av krav på insikt och lämplighet inom tillståndspliktiga verksamhetsområden inom välfärdssektorn kan motverka en utveckling med etablering av oseriösa företag. Att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är dessutom, enligt regeringen, viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet.

En ägar- och ledningsprövning medför vidare att det blir tydligt vilka som företräder aktörerna och innebär en granskning av företrädarnas lämplighet och insikt.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör införas en ägar- och ledningsprövning för all tillståndspliktig verksamhet inom socialtjänsten och skolväsendet.

Regeringen anser att det för den enskilde och för samhället är lika viktigt att de som har inflytande i verksamheten är lämpliga, oavsett om verksamheten bedrivs i ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en stiftelse eller en ideell förening. Detsamma gäller för kraven på insikt i och ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Stiftelser och ideella föreningar omfattas inte av samma krav på redovisning som andra organisationer och företag. Det finns därför, särskilt om granskningen av företrädare för t.ex. aktiebolag stärks, en risk för att kriminella aktörer skulle använda sig av sådana associationsformer för att kunna börja driva verksamhet på välfärdsområdet och få del av skattemedel. En sådan utveckling skulle riskera att påverka tilltron till verksamheterna på området, men också till de idéburna aktörer som verkar inom sektorn.

Avgiftsfinansierad tillstånds- och godkännandeprovning²

Avgiftsfinansiering av tillståndsprovningar finns inom en rad områden, bl.a. vid provningar av ansökningar om alkoholtillstånd och på apoteksområdet. I enlighet med vad som anförts ovan anser regeringen att utökade tillståndskrav för att bedriva verksamhet inom socialtjänsten och skolväsendet är nödvändiga. Regeringen anser att kostnaden som uppkommer med anledning av dessa krav, bör bekostas av de enskilda aktörer som väljer att vara verksamma

inom socialtjänsten och skolväsendet och, i den mån en överskjutning av kostnaden sker, av de kommuner som väljer att använda sig av enskilda utförare.

Avgiftssättningen 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.

Avgiftsfinansiering ska gälla vid såväl tillstånds- och godkännandeprövning som ansökningar om ändringar i befintlig verksamhet. 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.

Regeringen anser samtidigt att det för närvarande inte finns skäl att införa avgifter för tillsynen av om kraven på ägare och ledning är uppfyllda.

Regeringen föreslår att en avgift ska införas för tillstånds- och godkännandeprövningen i dess helhet, vilket motverkar förekomsten av tillstånd som inte utnyttjas inom skolväsendet och socialtjänstområdet. Vad gäller kommunerna är det dessa som kommer att besluta om och disponera avgifterna för ansökan om godkännande som huvudman för förskola och vissa fritidshem inom ramen för det kommunala självstyret. Kommunerna har redan i dag rätt att ta ut vissa avgifter. Vid beräkningen av avgifterna gäller självkostnadsprincipen för kommunerna.

Regeringen konstaterar vidare att avgifterna kan differentieras på ett sådant sätt att de i normalfallet blir lägre för en mindre omfattande verksamhet. Regeringen bedömer samtidigt att avgifterna inte kommer att bli så pass höga att de utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet långsiktigt.

Regeringen föreslår, mot bakgrund av risken att huvudmän inte anmäler förändringar i personkretsen om de ska betala en anmälningsavgift, att någon särskild anmälningsavgift vid anmälningar av förändringar i den berörda kretsen inte får tas ut.

En avgiftsfinansierad tillståndsprövning kommer innebära en engångskostnad för enskilda som ansöker om godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet eller som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS.

För de som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller LSS bedöms kostnaden för närvarande komma att uppgå till i genomsnitt cirka 25 500 kronor per ansökan. För de som ansöker om godkännande för att bedriva verksamhet inom skolväsendet bedöms kostnaden uppgå till i genomsnitt cirka 27 500 kronor per ansökan. Beräkningarna baseras på de uppgifter som Skolinspektionen och IVO lämnat om den genomsnittliga kostnaden för ett tillståndsärende.³ 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 och vissa fritidshem, än för övriga huvudmän inom skolväsendet. Uppskattningarna är gjorda utifrån att avgifterna sätts enligt principen om full kostnadstäckning.

Regeringen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till intresset av att införa förslagen.

Tidigare möjligheter att besluta om avgifter

Enligt 2 kap. 5–6 §§ kommunallagen har kommuner och landsting rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.⁴ Avgifterna får inte vara högre än motsvarande kostnad för tjänsten.

Avgiftsfinansiering av tillståndsprovning finns redan inom en rad områden inom kommunen. Exempelvis finns det vid provningar av ansökningar om alkoholtillstånd, tillstånd för livsmedelshantering och inom apoteksområdet.

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

Lagstiftningens påverkan på förvaltningens handläggning

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

Den nya provningen 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 rymms 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.

Tids- och resursåtgång vid handläggning

Tidsåtgång och resurser för en prövning av ansökan om godkännande

En ansökan om godkännande att bedriva förskola eller fritidshem bereds av två handläggare, där en av dem är huvudansvarig. Handläggningen kan grovt beskrivas enligt nedanstående:

Grundläggande prövning

- Ansökan med bilagor går igenom av en ansvarig handläggare för att kontrollera att ansökan är korrekt ifylld/förståbar och bilagorna fullständiga. Eventuella kompletteringar begärs in.

Fortsatt prövning

- Intervju (en eller flera intervjuer beroende på behov) hålls med den sökande av två handläggare, protokoll skrivs och kommuniceras. Yttranden över protokollet behandlas.
- Den tilltänkta lokalen granskas på plats av två handläggare. Protokoll skrivs och kommuniceras. Yttranden över protokollet behandlas.

Beslutsfas

- Ansvarig handläggare sammanfattar ärendet och förbereder föredragning av ärendet.
- Ärendet föredras för en beslutfattare och beslut fattas mot bakgrund av det samlade prövningsmaterialet i ärendet.
- Beslut skrivs, kvalitetssäkras och expedieras/administreras av ansvarig handläggare.

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 kommunallagen 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. Mer omfattande verksamheter bedrivs som huvudregel som aktiebolag. Ett aktiebolag är till skillnad mot exempelvis ett kommanditbolag en väl reglerad associationsrättslig form. Utbildningsförvaltningens erfarenhet är att det normalt underlättar att utreda en väl reglerad associationsrättslig form i jämförelse med associationsrättsliga former som omfattas av svagare regelverk. 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.

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.

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 ansöka om 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

Lagstodet 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 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 erlägga 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.

Regeringen har uttalat i förarbetet till de nya reglerna 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. Avgiften ska dock enbart omfatta godkännandeprovningar eftersom de nya reglerna ställer högre krav på prövning av ägar- och ledningskretsen och godkännandeprovningar normalt är mer resurskrävande.

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.

Avgiftsnivåer

Startavgift: **5 000 kr**

Prövningsavgift:

20 000 kr

- Ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola eller fritidshem.
- Ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola eller fritidshem.

Exempel: En sökande ansöker om godkännande som huvudman att bedriva förskola, total avgift 25 000 kr (startavgift 5 000 kr + prövningsavgift 20 000 kr).

Betalningsanvisning

När ansökan inkommit till förvaltningen, skickas ett meddelande med betalningsinstruktioner avseende den grundläggande prövningen till den e-postadress som angetts i ansökan. Vid inbetalning ska ärendets diarienummer, vilket finns i betalningsinstruktionen, anges.

Efter att den grundläggande prövningen är genomförd och ärendet går vidare till fortsatt prövning, skickas ny betalningsinstruktion till angiven e-postadress. Ingen fortsatt prövning av ärendet görs förrän angiven avgift är betald.

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,⁵

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.

Avgift för ansökan om godkännande att starta fristående förskola eller fritidshem gäller från och med den 14 september 2020.