

Tjänsteutlåtande

Utfärdat: 2025-02-28

Diarienummer: N608-1317/24

Handläggare: Sara Larsson

E-post: fristaende.verksamheter@forskola.goteborg.se

Avgifter vid ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden föreslår att kommunfullmäktige antar taxor/avgifter för ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg enligt bilaga 1 till förskoleförvaltningens tjänsteutlåtande, samt att dessa taxor/avgifter ska gälla från och med 2026-01-01.
2. Förskolenämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar att förskolenämnden för varje kalenderår (avgiftsår) därefter får besluta att justera avgiftsbeloppen med den procentsats för PKV som är publicerad på SKR:s webbplats för oktober månad året före avgiftsåret.

Sammanfattning

I detta ärende utreder förskoleförvaltningen om det finns anledning att justera avgifterna för ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg i Göteborgs Stad. I Göteborgs Stad är det kommunfullmäktige som kan fatta beslut om att kommunen ska ta ut en avgift i ansökningsärenden gällande skollagen (2010:800). Avgifterna vid ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg reviderades senast 2022. Sedan dess har avgifterna inte indexreglerats och det finns därför anledning att revidera avgifterna. Mot bakgrund av förändrad lagstiftning på området finns det även ett behov av att tydliggöra vilken avgift som gäller för respektive typ av ansökan.

Tillvägagångssätten vid handläggningen har till vissa delar förändrats sedan avgifterna infördes, vilket påverkar handläggningstiderna. Förskoleförvaltningen föreslår därför att förskolenämnden ska föreslå för kommunfullmäktige att avgifterna för att ansöka om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg ska justeras i enlighet med bilagan till detta tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Skollagens regleringar avseende ägar- och ledningsprövning för förskolor från 1 januari 2019 respektive pedagogisk omsorg från 1 januari 2023 ställer högre krav på kommunen vid godkännandeprovning samt vid tillsyn av fristående förskolor. I förarbetena till de skärpta kraven för huvudmän för pedagogisk omsorg framgår att kraven på enskild huvudman som vill bedriva pedagogisk omsorg närmar sig de som gäller för ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet (prop. 2021/22:78 s. 54).

Avgifterna vid ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg reviderades senast 2022 och som nämnts ovan har avgifterna inte indexreglerats sedan

dess. Syftet med revideringen av avgifterna är att återspegla arbetsinsatsen så att förskolenämnden följer självkostnadsprincipen. Tillvägagångssätten vid handläggningen har till vissa delar förändrats sedan avgifterna infördes, vilket påverkar handläggningstiderna. Vissa ansökningar om godkännande kommer därför att få lägre avgifter nu än tidigare, medan i andra delar kommer avgifterna att höjas. Avgiftshöjningen beror på ökad handläggningstid på grund av förändrad lagstiftning samt indexering som uteblivit under de senaste åren. Avgiftssänkningen beror på ökad vägledning i domstolspraxis samt att Skolinspektionen tagit fram stödmaterial för kommuner. Som exempel har presumtioner för insikt gjort att omfattningen av prövningen och därmed handläggningstiderna har minskat. Mot bakgrund av förändrad lagstiftning på området finns det även ett behov av att tydliggöra vilken avgift som gäller för respektive typ av ansökan.

Kommunfullmäktige har tidigare fattat beslut om att ta ut en avgift om 28 000 kr 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 samt 20 000 kr för den som ansöker om utökning (utöver 10 procent av beviljat barnantal) av en redan befintlig förskoleenhet. Kommunfullmäktige har tidigare även fattat beslut om att ta ut en avgift om 20 000 kr för den som ansöker om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg i enskild regi, det vill säga att verksamheten drivs av en dagbarnvårdare i sitt eget hem, samt 28 000 kr för den som ansöker om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg genom nyetablering i annan form och godkännande av en ny huvudman för en befintlig verksamhet. Vidare har kommunfullmäktige beslutat om 20 000 kr för den som ansöker om utökning av en redan befintlig pedagogisk omsorg i annan form än enskild regi i det egna hemmet (Kommunfullmäktiges sammanträde 2022-11-24, §20).

Under år 2024 inkom en ansökan om byte av huvudman för fristående förskola, två ansökningar om utökning samt en ansökan om flytt av befintlig förskoleenhet. Under år 2023 inkom två ansökningar om byte av huvudman samt fyra ansökningar om utökning av befintlig förskoleenhet. För pedagogisk omsorg inkom under år 2024 fem ansökningar om utökning och en ansökan om att få starta ny pedagogisk omsorg. Det har hittills inte inkommit någon ansökan om förändring för befintlig förskoleenhet att få bedriva utbildningen med konfessionell inriktning.

Förskoleförvaltningen konstaterar att en höjning av avgifterna enligt detta tjänsteutlåtande visserligen kan innebära en risk för att vissa huvudmän inte ansöker om godkännande, antingen på grund av att man saknar tillräckliga ekonomiska medel, eller för att avgiften anses för ekonomiskt betungande. Förskoleförvaltningen kan i sammanhanget dock konstatera att det finns andra kostnader i samband med att starta en fristående verksamhet eller genomföra en större förändring, så som kostnader för lokal, material och personal. En höjning av avgifterna skulle kunna utgöra ett ekonomiskt hinder som medför att vissa huvudmän väljer att inte ansöka. Av förarbetena framgår att regeringen bedömer 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 och att de ekonomiska konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till intresset av att införa förslagen (prop. 2017/18:158 s. 97 och prop. 2021/22:78 s. 27). De preliminära kostnaderna för en ansökan som gjordes i förarbetena vid den tidpunkten var ca 27 500 kr för fristående förskola (prop.

2017/18:158 sid. 97). Sedan möjligheten att ta ut en avgift infördes har dock kraven på verksamheten har utökats i skollagen.

Enligt förslaget ska befintlig huvudman som ansöker om godkännande för pedagogisk omsorg på ett nytt verksamhetsställe betala en avgift. Ett godkännande som huvudman för enskild omsorg ska enligt den nya lagregleringen knytas till ett verksamhetsställe. Detta innebär att en huvudman måste ansöka om separata godkännanden för varje verksamhetsställe och, om en avgift införs, betala en avgift för var och en av ansökningarna. Detta kan få en påtaglig inverkan på de huvudmän som väljer att anställa dagbarnvårdare att bedriva verksamhet i sina hem i de fall dagbarnvårdarna ofta byts ut. Huvudmannen behöver då regelbundet ansöka om nytt godkännande för att anställa en ny dagbarnvårdare och därmed även regelbundet betala en avgift. I detta sammanhang bör dock beaktas att en avgift kan ge incitament till huvudmän att organisera sin verksamhet på sådant sätt att den långsiktigt kan bedrivas på de verksamhetsställena de får godkännande för, vilket torde vara i enlighet med barnens bästa (se vidare nedan).

I förarbetena till de skärpta kraven för huvudmän för pedagogisk omsorg framhöll lagstiftaren att regleringen syftar till att förhindra oseriösa aktörer (prop. 2021/22:78 sid. 24). Om färre oseriösa aktörer och aktörer med bristfälliga förutsättningar etableras så innebär det att förskoleförvaltningen kan få mer tid till tillsyn av stadens enskilda huvudmän, för att tillse att dessa huvudmän bedriver sin verksamhet i enlighet med skollagen. Förskoleförvaltningen bedömer sammantaget att föreslagna avgifter i de flesta fall inte kommer utgöra ett hinder för den som har för avsikt att bedriva verksamhet långsiktigt.

I de föreslagna avgifterna har förskoleförvaltningen valt att föreslå flera nya avgiftsnivåer för olika typer av ansökningar i syfte att tydliggöra vilka ansökningar som inkommer till och som handläggs av förvaltningen. Vissa av dessa ansökningar har tidigare behövt tolkas in under de befintliga beslutsmeningarna gällande avgifter, exempelvis huruvida en ansökan om tillkommande dagbarnvårdare ska gå under nyetablering eller som utökning. I de föreslagna nya avgifterna finns denna typ av ansökan beskriven och har en egen avgift kopplat till sig. Nedanstående tabell avser därför inte att ge en heltäckande bild av avgiftsnivåerna idag. För aktuell avgift år 2025 hänvisas därför till Kommunfullmäktiges sammanträde 2022-11-24, §20 med tillhörande underlag.

	Gällande avgift 2025¹	Förslag avgift 2026
Ansökan om godkännande som huvudman för en ny förskoleenhet (nyetablering)	28 000 kronor	31 500 kronor
Ansökan om övertagande av godkännande som huvudman för en befintlig förskoleenhet (byte av huvudman)	28 000 kronor	31 500 kronor
Ansökan om förändring av befintligt godkännande genom utökning av antal	20 000 kronor	16 500 kronor

¹ Med reservation för att definitionerna av avgiftsnivåerna till viss del skiljer sig åt mellan beslutet från år 2022 och aktuellt ärende. Tabellen är därför inte heltäckande utan aktuell avgift år 2025 framgår av Kommunfullmäktiges sammanträde 2022-11-24, §20.

platser (utöver 10 procent av beviljat barnantal) vid en befintlig förskoleenhet		
Ansökan om förändring av befintligt godkännande genom flytt av befintlig förskoleenhet	Finns ej	16 500 kronor
Ansökan om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg på ett verksamhetsställe (nyetablering)	20 000 kronor då verksamheten drivs av en dagbarnvårdare i sitt eget hem och i övrigt 28 000 kronor	29 100 kronor
Ansökan om övertagande av godkännande som huvudman för befintlig pedagogisk omsorg (byte av huvudman)	Ingen avgift då verksamheten drivs av en dagbarnvårdare i sitt eget hem och i övrigt 28 000 kronor	29 100 kronor
En enskild som i ett och samma ärende ansöker om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg för nyetablering eller byte av huvudman för flera verksamhetsställen	Finns ej	29 100 kronor i avgift för första verksamhetsstället samt 6 100 kronor i avgift per ytterligare tillkommande verksamhetsställe
Ansökan om förändring av befintligt godkännande för pedagogisk omsorg genom utökning av antal platser vid ett verksamhetsställe	Aktuell typ av ansökan har inte tidigare reglerats med en egen avgiftsnivå/avgift. Idag gäller 20 000 kr för den som ansöker om utökning av en redan befintlig pedagogisk omsorg i annan form än enskild regi i det egna hemmet	15 500 kronor
Ansökan om förändring av befintligt godkännande genom utökning med ytterligare verksamhetsställe (inklusive flytt av befintlig pedagogisk omsorg till ett nytt verksamhetsställe)	Aktuell typ av ansökan har inte tidigare reglerats med en egen avgiftsnivå/avgift. Idag gäller 20 000 kr för den som ansöker om utökning av en redan befintlig pedagogisk omsorg i annan form än enskild regi i det egna hemmet	15 500 kronor

En huvudman som i ett och samma ärende ansöker om förändring av godkännande för pedagogisk omsorg på flera verksamhetsställen	Finns ej	15 500 kronor för första verksamhetsstället samt 6 100 kronor i avgift per ytterligare tillkommande verksamhetsställe
---	----------	---

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension utöver det nedan beskrivna utifrån barnets bästa beaktat.

Barnkonventionen

Barnets bästa ska alltid beaktas vid alla beslut som rör barn. I förarbetena till de skärpta kraven i skollagen för fristående huvudmän inom skolväsendet anförde regeringen att avgifterna inte beräknades bli så pass höga att de utgör ett hinder för den som har för avsikt att bedriva en verksamhet långsiktigt (prop. 2017/18:158 sid. 97). Syftet med lagändringarna vid införandet av ägar- och ledningsprövning för fristående aktörer som avsåg att bedriva förskola var att säkerställa att privata utförare har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och stärka allmänhetens tilltro till sektorn. Det framgår vidare av förarbetena att avgifter för tillståndsprövning kan komma att förbättra konkurrensvillkoren inom välfärdssektorn, genom att förhindra att oseriösa aktörer eller aktörer med bristfälliga förutsättningar etablerar sig eller verkar inom välfärdssektorn (prop. 2017/18:158 s. 97ff). Som nämnts ovan framgår det av förarbetena att de skärpta kraven för huvudmän för pedagogisk omsorg att regeringen syftar till att förhindra oseriösa aktörer (prop. 2021/22:78 sid. 24).

Om färre oseriösa aktörer och aktörer med bristfälliga förutsättningar etableras så innebär det även att förskoleförvaltningen kan få mer tid till tillsyn av stadens enskilda huvudmän, för att tillse att dessa huvudmän bedriver sin verksamhet i enlighet med skollagen. Detta får anses gynna barnen i sådana verksamheter. Om avgifterna inte justeras så innebär det att delar av kostnaderna för handläggning av ansökningar behöver bekostas av förskoleförvaltningens övriga medel. Det innebär vidare att färre resurser kan förläggas på förskoleförvaltningens tillsynsverksamhet av de enskilda huvudmännen, vilket inte kan anses gynna barnen varken i de fristående eller kommunala verksamheterna.

Samverkan

Information har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 19 mars 2025.

Bilagor

1. Göteborgs Stads taxa/avgift för ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg
2. Presentation av tillståndsprövsprocessen (powerpoint)

Ärendet

Förskolenämnden har att besluta om ett förslag till taxa/avgift att gälla från och med 1 januari 2026. Ett taxeförslag ska lämnas till kommunstyrelsen inför kommande beslut i kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Rättslig reglering med mera gällande fristående förskolor

Av 2 kap. 5 § skollagen framgår att enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola.

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.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att ägar- och ledningskrets bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra-fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Den 2 januari 2023 infördes nya krav om godkännande för att få bedriva utbildning med konfessionell inriktning. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. I den nya lydelsen av 2 kap. 5 c § skollagen föreskrivs att en enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman för en utbildning i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning, men att sökanden inte behöver ange vilken konfessionell inriktning. Ett tillägg till 2 kap. 5 § skollagen infördes med krav på att om den enskilda har uppgett att denna avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning och kommunen har bedömt att kraven enligt paragrafens andra och tredje stycke är uppfyllda, så ska godkännandet även avse att verksamheten får bedrivas med konfessionell inriktning. En enskild huvudman som före den 2 januari 2023, då ändringarna trädde i kraft, har fått ett godkännande att bedriva utbildning, får ha konfessionella inslag i sin verksamhet under förutsättning att huvudmannen senast den 1 juli 2023 anmält till kommunen att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Om en anmälan inte har gjorts i enlighet med övergångsbestämmelserna får en huvudman som fått ett godkännande före ikraftträdandet inte bedriva sin verksamhet med konfessionell inriktning, såvida inte huvudmannen ansöker om godkännande för en sådan inriktning och ansökan bifalls (prop. 2021/22:157 s. 79ff). I 1 kap. 7–7 d §§ skollagen finns det vidare särskilda föreskrifter för verksamhet med konfessionell inriktning, bland annat att undervisningen ska vara icke-konfessionell.

I januari 2023 utvidgades även lämplighetskriterierna med de så kallade demokrativillkoren. Vid samma tidpunkt infördes krav på att den juridiska personen i sig ska vara lämplig. Av 2 kap. 5 b § skollagen framgår att en sökande inte ska anses som lämplig om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller
3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Rättslig reglering med mera gällande pedagogisk omsorg

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg, om barnets vårdnadshavare önskar det, 25 kap. 2 § skollagen. Pedagogisk omsorg kan vara familjedaghem i traditionell mening, men det kan också vara flerfamiljslösningar eller andra verksamheter där det bedrivs pedagogisk verksamhet i annan form än förskola eller fritidshem (prop. 2021/22:78 s. 13). Pedagogisk omsorg kan bedrivas av kommunen såväl som en enskild huvudman. Det kan till exempel vara ett aktiebolag, en stiftelse eller en enskild dagbarnvårdare som är huvudman för sin egen verksamhet (prop. 2021/22:78 s. 24).

Av 25 kap. 10 § skollagen framgår att en enskild får godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg. Den kommun där verksamheten ska bedrivas ska efter ansökan lämna ett godkännande om

1. den enskilde har insikt i och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. den enskilde i övrigt bedöms lämplig,
3. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,
4. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 25 kap. 13 § andra stycket skollagen, och
5. avgifterna inte är oskäligt höga.

Godkännandet att vara huvudman ska avse verksamhet på ett visst verksamhetsställe som bedöms lämpligt. Om verksamheten ska bedrivas där någon är folkbokförd kan en sökande inte anses lämplig utan att en registerkontroll enligt 25 kap. 2 a § har gjorts.

Kommunen får godkänna en enskild som huvudman trots att villkoret i första stycket 4 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

Den 1 januari 2023 förändrades skollagen på flera sätt gällande enskild pedagogisk omsorg. Före lagändringen gällde att kommunen efter ansökan skulle besluta att en huvudman hade rätt till bidrag. Det krävdes inget godkännande för att få bedriva verksamhet. Enligt förarbetena skulle kraven på huvudmän för pedagogisk omsorg förtydligas och en enskild som avsåg bedriva pedagogisk omsorg istället skulle godkännas som huvudman (prop. 2021/22:78 s. 24).

Ytterligare en lagändring som infördes var att ett godkännande av huvudman för pedagogisk omsorg ska gälla verksamhet på ett visst verksamhetsställe. Enligt

förarbetena ska verksamhetsstället vara knutet till en bestämd adress och bestämda lokaler, motsvarande huvudmän för fristående skolverksamhet (prop. 2021/22:78, s. 25, 71). Det framgick inte av tidigare lagstiftning att beslutet att tillerkänna rätt till bidrag skulle knytas till ett särskilt verksamhetsställe. Detta innebär att en huvudman tidigare kunde tillerkännas rätt till bidrag för ett särskilt antal barn. Därefter kunde huvudmannen ändra sin verksamhet genom att anställa olika dagbarnvårdare som bedrev verksamheten i sina hem, utan att behöva ansöka om ett nytt beslut om rätt till bidrag. Enligt nuvarande reglering kan en enskild godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg. Vidare ska varje godkännande knytas till ett verksamhetsställe som ska bedömas lämpligt. Detta innebär att en enskild numera behöver ansöka om godkännande för vart och ett av de verksamhetsställen där de önskar bedriva pedagogisk omsorg.

Om en verksamhet flyttar behöver kommunen bedöma om godkännandet kan kvarstå utifrån att de nya lokalerna är ändamålsenliga för verksamheten. Godkännandet ska omfatta verksamheten i den kommun som prövar ansökan. Om verksamheten ska flyttas till en annan kommun behöver huvudmannen ansöka om godkännande hos kommunen där verksamheten ska bedrivas i fortsättningen (prop. 2021/22:78 s. 25, 54). Av övergångsbestämmelserna framgår att enskilda som är huvudmän för befintlig pedagogisk omsorg och har rätt till bidrag efter beslut av kommunen vid tidpunkten för ikraftträdandet 1 januari 2023 ska anses vara godkända som huvudmän enligt de nya bestämmelserna.

Rättslig reglering med mera gällande avgifter

Av 2 kap. 5 d § skollagen framgår att den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för fristående förskola får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande. Av förarbetena till regleringen framgår att principen om full kostnadstäckning gäller vid beräkningen av avgifterna, det vill säga att avgifterna ska beräknas så att de täcker myndighetens kostnader för att pröva ansökningarna vid tillståndsprövning. Avgifterna kan differentieras beroende på hur omfattande ansökan är, så att det finns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för prövningen av ärendet. 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. Kommunen har även rätt att ta ut en avgift för ansökningar om förändringar av ett tidigare beslutat godkännande. 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 (prop. 2017/18:158 s. 55f, 124).

Av 25 kap. 10 c § skollagen framgår att den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande. Av förarbetena till regleringen framgår att motsvarande bör gälla vid ansökan om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg som för förskola vad gäller avgifter. Vidare framgår att eftersom handläggningen kan vara olika omfattande, exempelvis beroende på hur många personer som omfattas av prövningen, kan avgiften bli olika stor för olika sökande. Avgiftssättningen bör dock så långt som möjligt vara transparent och preciserad på förhand så att den enskilde kan inkludera kostnaderna för att ansöka om tillstånd i sina kalkyler. Regeringen bedömer 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 (prop. 2021/22:78 s. 27).

Av 2 kap. 5 § kommunallagen framgår att kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.

Av lagkommentaren till avgiftsregleringen i kommunallagen framgår att kommuner har rätt, men inte någon skyldighet, att finansiera sin verksamhet med avgifter. Avgiftsrätten förutsätter dock att fullmäktige fattat beslut om att finansiera verksamheten med avgifter. För obligatorisk verksamhet får en kommun bara ta ut en avgift om det finns stöd i lag (Höök, kommunallagen (2017:725) 2 kap. 5 §, Lexino 2025-02-17 (Juno)).

Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Paragrafen reglerar den så kallade självkostnadsprincipen. Av förarbetena till regleringen framgår att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. I princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas med (prop. 2016/17:171 s. 302f).

Fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Göteborgs Stad

I Göteborgs Stad finns 332 kommunala förskolor och 159 fristående förskolor. I januari 2025 finns det 23 866 barn inskrivna i kommunala förskolor och 4 807 barn folkbokförda i Göteborg inskrivna i fristående förskolor. 23 av de fristående förskolorna bedriver sin verksamhet med konfessionell inriktning. I januari 2025 är 107 barn inskrivna i enskild pedagogisk omsorg respektive 102 barn i kommunal pedagogisk omsorg i Göteborgs Stad. I dagsläget är elva enskilda dagbarnvårdare huvudmän för sina egna verksamheter. Det finns därutöver två bolag som bedriver pedagogisk omsorg med fyra respektive sex anställda dagbarnvårdare. Samtliga barn i de fristående pedagogiska omsorgerna är inskrivna hos dagbarnvårdare som bedriver verksamhet i sitt eget hem. Det finns 36 kommunala dagbarnvårdare i Göteborgs Stad, varav 20 kommunala dagbarnvårdare bedriver verksamhet i sitt eget hem respektive 16 dagbarnvårdare har sin verksamhet i fem lokaler där de samverkar. I lokalerna är 71 barn av de totalt 102 kommunala barnen i pedagogisk omsorg inskrivna.

Omvärldsbevakning

För att bedriva en fristående förskola eller pedagogisk omsorg behöver den enskilde ansöka om godkännande för detta hos kommunen. En enskild som vill ansöka om godkännande för att bedriva annan skolform (förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola) ska ansöka hos Skolinspektionen. De formella kraven som ställs för att godkännas som huvudman för de skolformer som prövas av Skolinspektionen är till stor del desamma som för att godkännas som huvudman för förskola. Kraven för att godkännas för pedagogisk omsorg skiljer sig något från andra skolformer men har genom senare lagändringar kommit att bli mer omfattande och alltmer lik de provningar som görs för förskola.

I likhet med kommunen har Skolinspektionen möjlighet att ta ut en avgift för en ansökan. Storleken på Skolinspektionens avgift fastställs av regeringen. Skolinspektionen har

tidigare tagit ut en avgift om 35 000 kr för handläggning av ansökan (förordning (2018:1574) om ändring i skolförordningen (2011:185)). I november 2022 beslutade regeringen dock att höja avgiften från och med den 1 januari 2023 till 75 000 kr för ansökan om nyetablering av fristående skola och 65 000 kr för ansökan om utökning befintligt godkännande (förordning (2022:1556) om ändring i skolförordningen (2011:185)). Grunden för höjningen var att Skolinspektionens handläggning visat sig vara mer resurskrävande och därmed dyrare än vad som initialt beräknats.

Förskoleförvaltningen har i april 2024 gjort en omvärldsbevakning för att undersöka i vilken utsträckning andra kommuner har fattat beslut om att ta ut en avgift för ansökan om godkännande. Förvaltningen har kontaktat tio av landets största kommuner samt 12 andra kommuner som ingår i GR-nätverket (Göteborgs Regioner), kommuner som således gränsar till, eller ligger nära, Göteborg.

Nedan presenteras en sammanställning av omvärldsbevakningen med år 2024 års avgiftsnivåer:

- Stockholms stad tar ut en startavgift på 5 000 kr som gäller samtliga typer av ansökningar. Den som ansöker om godkännande som huvudman för en ny fristående förskola och den som ansöker om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskola ska betala 30 000 kr (totalt 35 000 kr). Den som ansöker om permanent utökning av antalet platser i fristående förskola med mer än tio procent av befintligt antal platser i gällande godkännande ska betala en avgift om 10 000 kr (totalt 15 000 kr). Den som ansöker om permanent utökning av antalet platser i fristående förskola med mindre än tio procent av befintligt antal platser i gällande godkännande och den som ansöker om förändrad eller ny lokal (gäller ej evakuering) ska betala 5 000 kr (totalt 10 000 kr). Den som ansöker om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg ska betala 20 000 kr (totalt 25 000 kr) och den som ansöker om permanent utökning av antalet platser i pedagogisk omsorg ska betala 5 000 kr (totalt 10 000 kr).
- Malmö stad tar ut en avgift om 36 000 kr för den som ansöker om godkännande att starta fristående förskola genom nyetablering av en fristående förskoleenhet eller godkännande av en ny huvudman för en befintlig förskoleenhet. Malmö stad tar även ut en avgift om 33 000 kr för den som ansöker om godkännande att starta pedagogisk omsorg genom etablering på ett nytt verksamhetsställe och godkännande av en ny huvudman för en pedagogisk omsorg på ett befintligt verksamhetsställe.
- Uppsala kommun tar ut en grundavgift på 5 000 kr som gäller samtliga typer av ansökningar. Uppsala kommun har därutöver en avgift om 25 000 kr för fullständig prövning förskola (totalt 30 000 kr) och 17 000 kr för fullständig prövning av pedagogisk omsorg (totalt 22 000 kr).
- Linköpings kommun tar ut en avgift om 20 000 kr för ansökan om att starta fristående förskola samt en avgift om 10 000 kr för ansökan om att utöka fristående förskola. Linköpings kommun tar inte ut några avgifter för pedagogisk omsorg.

- Västerås stad tar ut en avgift om 12 000 kr för nyetablering och ägarbyte/byte av huvudman för fristående förskola samt 6 000 kr för utökning av antal platser. Västerås stad tar inte ut några avgifter för pedagogisk omsorg.
- Örebro kommun tar ut en avgift om 12 000 kr vid ansökan om nyetablering av fristående förskola samt 6 000 kr vid ansökan om förändring i fristående förskola. Örebro kommun tar inte ut några avgifter för pedagogisk omsorg.
- Jönköpings kommun tar ut en avgift om 20 000 kr för fristående förskola och 11 000 kr för ansökan om utökning av antal barn för fristående förskola. Jönköpings kommun tar även ut en avgift om 10 000 kr för ansökan om pedagogisk omsorg.
- Norrköpings kommun tar ut en avgift om 50 000 kr för nyetablering (ny enskild aktör och ny enhet) av fristående förskola och 30 000 kr för utökning av befintlig verksamhet. Norrköpings kommun tar även ut en avgift om 35 000 kr för nyetablering (ny enskild aktör och ny enhet) för pedagogisk omsorg och 10 000 kr för utökning av befintlig verksamhet.
- Upplands Väsby kommun tar ut en avgift om 25 000 kr för godkännande av ny huvudman för fristående förskoleenhet (nyetablering) och för godkännande av ny huvudman för befintlig fristående förskola. Upplands Väsby kommun tar vidare ut en avgift om 12 500 kr för godkännande av ny huvudman för enskild pedagogisk omsorg (nyetablering) och för godkännande av en ny huvudman för befintlig enskild pedagogisk omsorg. Upplands Väsby kommun tar även ut en avgift om 12 000 kr för förändring av befintligt tillstånd för förskola och pedagogisk omsorg.
- Alingsås kommun tar ut en avgift om 24 000 kr för nyetablering av fristående förskola och pedagogisk omsorg samt 12 000 kr för utökande av befintlig verksamhet och vid byte av verksamhetsställe för pedagogisk omsorg.
- Kungälv kommun tar ut en avgift om 31 000 kr för nyetablering, byte av huvudman och ny/flytt av förskoleenhet för fristående förskola och 15 000 kr för utökning av antalet platser för fristående förskola. För pedagogisk omsorg tar Kungälv kommun ut en avgift om 22 000 kr för nyetablering och byte av huvudman samt 10 000 kr för utökning av antalet platser.
- Stenungssunds kommun tar ut en avgift om 15 000 kr för ansökan om nyetablering av verksamhet för fristående förskola och pedagogisk omsorg, 7 000 kr för ansökan om utökande av befintlig verksamhet och 2 000 kr för godkännande/tillsyn av ändrade ägarförhållanden.
- Mölndals kommun tar ut en avgift om 24 000 kr för nyetablering och 12 000 kr för ansökan om utökning av befintlig verksamhet.
- Öckerö kommun tar ut en avgift om 24 000 kr för nyetablering av fristående förskola och pedagogisk omsorg samt 12 000 kr för utökning av antalet platser.

- Partille kommun tar ut en avgift om 24 000 kr för nyetablering av fristående förskola. Partille kommun tar inte ut några avgifter för pedagogisk omsorg.
- Ale kommun tar ut en avgift om 24 000 kr för nyetablering av fristående förskola och 12 000 kr för utökning av fristående förskola, Ale kommun tar inte ut några avgifter för pedagogisk omsorg.
- Helsingborgs stad, Härryda kommun, Kungsbacka kommun, Lilla Edets kommun, Lerums kommun och Tjörns kommun tar inte ut några avgifter.

Utgångspunkter vid beräkning

Avgifterna vid ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg reviderades senast år 2022. Avgiftsnivåerna behöver justeras då det blir tre år sedan de fastställdes senast. Syftet med revideringen av avgifterna är att återspegla arbetsinsatsen så att förskolenämnden följer självkostnadsprincipen. Tillvägagångssätten vid handläggningen har till vissa delar förändrats sedan avgifterna infördes, vilket påverkar handläggningstiderna. Vissa ansökningar om godkännande kommer därför att få lägre avgifter nu än tidigare, medan i andra delar kommer avgifterna att höjas. Avgiftshöjningen beror på ökad handläggningstid på grund av förändrad lagstiftning samt indexerings som uteblivit under de senaste åren. Avgiftssänkningarna beror på ökad vägledning i domstolspraxis samt att Skolinspektionen tagit fram stödmaterial för kommuner. Som exempel har presumtioner för insikt gjort att omfattningen av prövningen och därmed handläggningstiderna har minskat. Mot bakgrund av förändrad lagstiftning på området finns det även ett behov av att tydliggöra vilken avgift som gäller för respektive typ av ansökan.

Förskoleförvaltningen har gjort en ny uppskattning av kostnaden för ärenden gällande ansökan om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg. Uträkningarna utgår från hur mycket arbetstid som respektive handläggare, eller annan yrkesroll, lägger ner i ett ärende. Detta för att säkerställa att självkostnadsprincipen efterlevs. I handläggningen ingår till exempel mottagande av ansökan, genomläsning för att begära komplettering, eventuell begäran om komplettering, förberedelse för intervju med sökanden, genomförande av intervju med sökanden samt efterarbete, ägar- och ledningsprövning, kommunicering av inhämtade uppgifter samt att skriva tjänsteutlåtande till nämnden. I ägar- och ledningsprövningen ingår bland annat en utredning utifrån demokrativillkoren, en ekonomisk granskning, inhämtande av belastningsregister, upplysningar från kreditupplysningsföretag samt upplysningar från till exempel Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för samtliga inom ägar- och ledningskretsen. Vissa ägar- och ledningskretsar är omfattande och befinner sig både inom och utanför Sverige. Exempelvis kan det finnas ägarbolag i flera led vilket gör att utredningen omfattar flera juridiska personer samt i vissa fall över ett tiotal fysiska personer. Andra ägar- och ledningskretsar är begränsade och omfattar endast ett par fysiska personer samt den juridiska personen. Förskoleförvaltningen kan även inhämta uppgifter som rör sökanden och som förekommer i förskoleförvaltningens tillsyn eller i ärenden hos Skolinspektionen eller annan tillsynsmyndighet som underlag vid bedömningen av ansökan om godkännande (se bilaga 2, Presentation av tillståndsprocessen).

Vid uträkningen av kostnader har förskoleförvaltningen utgått från en snittlön för tjänstemän (direktör, avdelningschef, enhetschef, nämndsekreterare, jurist, planeringsledare/utvecklingsledare och registrator), arvode för samtliga nämndledamöter och administrationskostnader samt en uppskattad tidsåtgång för respektive ärende gällande ansökan om godkännande.

Förvaltningens bedömning

Avgift för nyetablering och byte av huvudman för fristående förskola

Tidsåtgången i ett ärende för ansökan om godkännande som huvudman för en ny fristående förskoleenhet (nyetablering) och ansökan om godkännande som huvudman för en befintlig fristående förskoleenhet (byte av huvudman) uppskattas uppgå till en snitttid om cirka 61,5 timmar (sammantagen arbetstid för samtliga tjänstemän). Detta resulterar i en uppskattad självkostnad på 31 500 kr. Avgiften föreslås börja gälla från den 1 januari 2026.

Avgift vid förändring för befintlig huvudman för fristående förskola

I ärenden om utökning av antal platser på en befintlig förskoleenhet och flytt av befintlig förskola till en ny förskoleenhet tillämpas ett förenklat handlägningsförfarande. Även ägar- och ledningsförhållandena granskas i dessa ärenden men handlägningsåtgärderna är i övrigt inte lika omfattande som vid en nyetablering eller byte av huvudman för en fristående förskola.

Tidsåtgången i ett ärende för ansökan om förändring för befintlig huvudman för utökning av antal platser på en befintlig förskoleenhet och flytt av befintlig förskola till en ny förskoleenhet uppskattas uppgå till en snitttid om cirka 26,5 timmar (sammantagen arbetstid för samtliga tjänstemän). Detta resulterar i en uppskattad självkostnad på 16 500 kr. Avgiften föreslås börja gälla från den 1 januari 2026.

Förändring av godkännande för utbildning med konfessionell inriktning

Vad gäller godkännande för ändring till utbildning med konfessionell inriktning för fristående förskola så kräver förändringen visserligen ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Förskoleförvaltningen har ännu inte fått in någon ansökan om förändring av befintligt godkännande för utbildning med konfessionell inriktning och lagstiftningen på området är förhållandevis ny. Förvaltningen anser därför det vanskligt att uppskatta en handläggningstid för denna ärendetyp utan ser hellre att förvaltningen söker om eventuell avgift vid en senare tidpunkt då förvaltningen kan göra en mer realistisk uppskattning av självkostnadspriset. Ingen av de kommuner som förskoleförvaltningen har varit i kontakt med i vår omvärldsbevakning har beslutat om en avgift för ändring av godkännande till utbildning med konfessionell inriktning, därav har det inte heller varit möjligt att jämföra kostnadsnivåer i andra kommuner. Det kan också noteras att de gånger som förskoleförvaltningen har prövat ansökningar om att få bedriva utbildning med konfessionell inriktning så har detta varit en del av prövningen, såsom vid ansökan om byte av huvudman eller utökning av antal barn i godkännandet, vilka redan är förenade med en avgift.

Avgift vid nyetablering och byte av huvudman för pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg kan bedrivas i olika former och förhållandet mellan huvudmannaskapet och verksamheten kan se ut på olika sätt. En dagbarnvårdare som önskar bedriva pedagogisk omsorg i sitt eget hem kan själv ansöka om att godkännas som

huvudman för verksamheten. Det är även möjligt att en enskild godkänns som huvudman och att den enskilde sedan anställer dagbarnvårdare som har barngrupper i sina hem eller i en lokal.

Enligt nuvarande avgiftsregler tar Göteborgs Stad ut olika avgifter för nyetablering beroende på om den pedagogiska omsorgen bedrivs av en dagbarnvårdare i sitt eget hem (enskild regi) eller i annan form, till exempel en huvudman som har anställda dagbarnvårdare. Handläggningstiden och prövningen av en huvudman i ärenden om godkännande för pedagogisk omsorg ser till stor del likadana ut oavsett verksamhetsform och förhållande mellan huvudmannaskap och verksamhet. Det kan också noteras att det av den genomförda omvärldsbevakningen framkommit att samtliga kommuner som tar ut avgifter för pedagogisk omsorg inte tycks göra skillnad på i vilken form den pedagogiska omsorgen bedrivs i. Med anledning av ovan anförda föreslås nya avgifter vara samma oavsett i vilken form den pedagogiska omsorgen ska bedrivas i.

Tidsåtgången i ett ärende för ansökan om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg på ett verksamhetsställe (nyetablering) och ansökan om godkännande som huvudman för befintlig pedagogisk omsorg (byte av huvudman) uppskattas uppgå till en snittid om cirka 56 timmar (sammantagen arbetstid för samtliga tjänstemän). Detta resulterar i en uppskattad självkostnad på 29 100 kr.

Det förekommer att samma huvudman ansöker om godkännanden för flera verksamhetsställen under samma ansökningsförfarande. Tidsåtgången för granskning av det ytterligare verksamhetsstället uppskattas uppgå till en snittid om cirka 7 timmar (sammantagen arbetstid för jurister, planeringsledare/utvecklingsledare samt nämndledamöter). En enskild som i ett och samma ärende ansöker om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg för nyetablering eller byte av huvudman för flera verksamhetsställen ska betala 29 100 kronor i avgift för första verksamhetsstället samt 6 100 kronor i avgift per ytterligare tillkommande verksamhetsställe. Avgifterna föreslås börja gälla från den 1 januari 2026.

Avgift vid förändring för befintlig huvudman inom pedagogisk omsorg

I ärenden om förändring av befintligt godkännande för pedagogisk omsorg genom utökning av antal platser vid ett verksamhetsställe samt ansökan om förändring av befintligt godkännande genom utökning med ytterligare verksamhetsställe (inklusive flytt av befintlig pedagogisk omsorg till ett nytt verksamhetsställe) tillämpas ett förenklat handlägningsförfarande. Även ägar- och ledningsförhållandena granskas i dessa ärenden men handlägningsåtgärderna är i övrigt inte lika omfattande som vid en nyetablering eller byte av huvudman för pedagogisk omsorg.

Tidsåtgången i dessa ärenden uppskattas uppgå till en snittid om cirka 24 timmar (sammantagen arbetstid för samtliga tjänstemän). Detta resulterar i en uppskattad självkostnad på 15 500 kr.

Det förekommer att samma huvudman ansöker om att förändra godkännandena för flera verksamhetsställen under samma ansökningsförfarande. Tidsåtgången för granskning av det ytterligare verksamhetsstället uppskattas uppgå till en snittid om cirka 7 timmar (sammantagen arbetstid för jurister, planeringsledare/utvecklingsledare samt nämndledamöter). En huvudman som i ett och samma ärende ansöker om förändring av godkännande för pedagogisk omsorg på flera verksamhetsställen ska betala en avgift om

15 500 kronor för första verksamhetsstället samt 6 100 kronor i avgift per ytterligare tillkommande verksamhetsställe. Avgifterna föreslås börja gälla från den 1 januari 2026.

Övrigt

Förskoleförvaltningen föreslår att beslut tas om att avgiften ska betalas i samband med ansökan samt att ansökningsärendet inte tas upp till prövning av förskolenämnden om avgiften inte betalas. Detta innebär i praktiken att förskoleförvaltningen ska avvisa ansökan, i enlighet med grundläggande förvaltningsrättsliga principer om avgiften inte betalas. Den som ansöker kan dock alltid komma in med en ny ansökan och om den enskilde då betalar avgiften handlägger förskoleförvaltningen ärendet.

Förskoleförvaltningen föreslår även att förskolenämnden för varje kalenderår (avgiftsår) därefter får besluta att justera avgiftsbeloppen med den procentsats för PKV som är publicerad på SKR:s webbplats för oktober månad året före avgiftsåret. Den grundläggande tanken bakom att tillämpa indexjustering är att priset för en vara eller en tjänst ska följa utvecklingen av det index som priset har knutits till. På så sätt kan ett pris som är bestämt till ett visst belopp följa exempelvis den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället eller inom en viss sektor. Fördelarna med att använda indexjustering av avgifter i kommunala taxor är att det innebär dels en minskad administration, dels att avgifterna i taxan kommer att följa utvecklingen av de kommunala kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten. Indexjustering kan däremot inte kompensera för extraordinära, lokala, kostnadsökningar eller kostnadsminskningar. Då behöver själva avgiften ändras genom beslut av fullmäktige.

Vid indexjustering bör det index väljas som bäst återspeglar kostnadsförändringar för aktuell verksamhet. Utvecklingen av kommunernas kostnader skiljer sig typiskt sett från den allmänna prisutvecklingen och därför publicerar SKR sedan ett antal år ett prisindex för kommunal verksamhet, PKV. PKV tas fram genom att priserna för löner, material och tjänster samt köpt verksamhet viktas till ett genomsnittligt pris. PKV är lämpligt som grund för indexjustering av avgifter i kommunala taxor. Förskoleförvaltningen föreslår därför att förskolenämnden ska föreslå för kommunfullmäktige att avgiften för att ansöka om godkännande för fristående förskola och pedagogisk omsorg ska justeras årligen utifrån gällande PKV.

Johan Olofson

Malin Welin

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Styrning och ledning

Expedieras till: stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se