

Utlåtande 2006:144 RIV (Dnr 308-1817/2006)

Anvisningar för stimulansbidrag till utbyggnad av förskolelokaler

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Beloppet för stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för enskilda anordnare fastställs till 25 000 kr per barn som bereds ny plats.
2. Beloppet för stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för stadens nämnder fastställs till 400 000 kr per ny avdelning.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

1. Anvisningar för stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler fastställs enligt *bilaga*.
2. Anvisningar för stimulansbidrag till stadens nämnder för utbyggnad av förskolelokaler fastställs enligt stadsledningskontorets förslag i ärendet.

Föredragande borgarrådet Erik Nilsson anför följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2006 att ett tillfälligt stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler ska utgå till enskilda anordnare och stadsledningskontoret fick i uppdrag att utarbeta anvisningar för bidraget.

Mina synpunkter

Det har fötts många barn de senaste åren och prognoserna visar att även de kommande åren måste vi bygga ut barnomsorgen i snabb takt för att klara barnomsorgsgarantin. Då behöver vi hjälpas åt. Därför ska också de enskilda förskolorna få möjlighet att få ett stimulansbidrag för att bygga ut nya avdelningar.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Frågan om kommunala stimulansbidrag kan ges till fristående förskolor har utretts i närmare tre år. Även om det är glädjande att frågan nu slutligen fått en lösning är den långsamma hanteringen av ärendet ytterst anmärkningsvärd, och ett tydligt uttryck för majoritetens motvilja mot fristående alternativ och mångfald.

Vi vill understryka vikten av att stimulansbidraget beviljas på samma villkor för både kommunala och fristående förskolor. Även om den nu föreslagna lösningen i stora drag tillgodoser behovet av likställighet, bör staden arbeta vidare för att finna en modell där beräkning av bidraget sker på samma sätt för enskilda och kommunala anordnare. Ett framtida system bör rimligen baseras på ett pengssystem med ersättning per barn för alla förskolor, oavsett i vems regi verksamheten bedrivs.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Beloppet för stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för enskilda anordnare fastställs till 25 000 kr per barn som bereds ny plats.
2. Beloppet för stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för stadens nämnder fastställs till 400 000 kr per ny avdelning.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

1. Anvisningar för stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler fastställs enligt *bilaga*.

2. Anvisningar för stimulansbidrag till stadens nämnder för utbyggnad av förskolelokaler fastställs enligt stadsledningskontorets förslag i ärendet.

Stockholm den 31 maj 2006

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Erik Nilsson

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Förslaget om stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för enskilda anordnare avstyrkes med nedan anförda motiveringar.
2. Stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler för stadens nämnder bibehålls oförändrade.

I budgeten angavs att stimulansbidraget skulle vara tillfälligt, vilket inte framgår av ärendet. I samband med budgetbeslutet kunde inte heller förutses att bidraget till utbyggnad av de kommunala förskolorna skulle minskas, när man inför det tillfälliga stimulansbidraget för enskilda anordnare av förskolor.

Stadens jurister har tidigare ansett förslaget om stimulansbidrag till enskilda anordnare och entreprenörer strida mot kommunallagen. Nu föreslår man att bidraget inordnas till pengsystemet, vilket vi anser bara vara ett sätt att kringgå lagens bestämmelser. Dessutom finns det risker ur kvalitetssynpunkt när man inordnar bidraget till pengsystemet.

Vi menar dessutom att det är kommunen som måste ha ansvaret för utbyggnaden av barnomsorgen och att förskoleproblematiken inte kan lösas genom ett stimulansbidrag till enskilda förskolor. I stället handlar det oftast om bättre planering och att hitta mark att bygga förskolor på.

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Kommunfullmäktige beslutade i budget för 2006 att ett tillfälligt stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler ska utgå till enskilda anordnare fr.o.m. 2006. Stadsledningskontoret har fått i uppdrag att utarbeta anvisningar för hanteringen av bidragsgivningen.

Budgetbeslutet 2006 föregicks av att kommunstyrelsen den 15 juni 2005 (§21) behandlade ett ärende om enskilda anordnares möjligheter att få stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler och särskilda boendeformer. Kommunstyrelsen gav då stadsledningskontoret i uppdrag att utreda huruvida det är lagligt att ändra anvisningarna och tillfälligt bevilja stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler till enskilda anordnare. Stadsledningskontoret har även fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att bevilja bidraget retroaktivt för de enskilda förskolor som under 2004 startade nya avdelningar.

Finansiering av stimulansbidrag för kommunala förskolor sker med medel ur bokslutsavsättningar. För stimulansbidrag till enskilda anordnare av förskola har medel avsatts i central medelsreserv i budget 2006.

Alla bidrag till enskilda anordnare måste lämnas med stöd av skollagen och som en del av pengsystemet. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Som en konsekvens av att stimulansbidraget till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler är en del i pengsystemet bör förändringar även göras i anvisningarna för stimulansbidrag till utbyggnad av nämndernas förskolor, i syfte att nå likvärdiga villkor för kommunalt och enskilt driven verksamhet.

Peng till enskilda anordnare av förskoleverksamhet och schabloner för bidrag för nämndernas förskoleverksamhet fastställs av kommunfullmäktige. Av det följer att även stimulansbidragets belopp ska fastställas av kommunfullmäktige. Anvisningar i övrigt angående hantering av stimulansbidraget kan enligt beslut i budget 2006 fastställas av kommunstyrelsen. Bedömningen av ansökningarna och utbetalning av stimulansbidrag görs av utbildningsnämnden. Utbildningsnämnden föreslås även kunna fastställa kompletterande anvisningar enligt förslaget till anvisningar.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 april 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Syftet med stimulansbidraget är att stimulera till att öka antalet varaktiga förskoleplatser genom att bidra med kostnadstäckning för de startkostnader anordnare har i samband med att ny verksamhet startar.

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2006 att ett tillfälligt stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler ska utgå till enskilda anordnare och stadsledningskontoret fick i uppdrag att utarbeta anvisningar för bidraget. Kommunstyrelsen har även givit stadsledningskontoret i uppdrag att undersöka möjligheterna att bevilja bidraget retroaktivt för de enskilda förskolor som under 2004 startade nya avdelningar. Hittills har endast kommunalt driven verksamhet kunnat erhålla stimulansbidrag.

Alla bidrag till enskilda anordnare måste lämnas med stöd av skollagen, och som en del av pengsystemet. Som en konsekvens av detta bör förändringar även göras i anvisningarna för stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler i stadens regi, i syfte att nå likvärdiga villkor för kommunalt och enskilt driven verksamhet. Peng till enskilda anordnare av förskoleverksamhet och schabloner för bidrag för stadens förskoleverksamhet fastställs av kommunfullmäktige, även stimulansbidragets belopp ska därför fastställas av kommunfullmäktige.

I förslaget utgår stimulansbidrag till enskild anordnare med ett fast engångsbelopp om 25 000 kr per barn som bereds ny plats i förskola. En nedre gräns om minst 10 platser föreslås för antal tillkommande platser. Bidrag kan endast utgå för platser som utnyttjas av barn för vilka Stockholms stad utbetalar peng till enskild anordnare av förskoleverksamhet. Stadsledningskontorets förslag till anvisningar för stimulansbidrag till enskild anordnare framgår av **bilaga 1**.

Kommunfullmäktiges beslut om budget 2006 angående stimulansbidrag för enskild anordnare omfattar inte förhållandet före år 2006. Ett retroaktivt bidrag medför stora kostnader utan att nya platser tillskapas. Stadsledningskontoret föreslår att stimulansbidrag inte utgår retroaktivt.

Stadsledningskontoret föreslår ett nytt förfarande för stimulansbidrag till stadens nämnder. Stimulansbidrag till stadens nämnder föreslås utgå med ett fast engångsbelopp om 400 000 kr per ny avdelning. Beloppet motsvarar bidraget till en genomsnittlig enskilt driven förskoleavdelning med 16 platser. Förslaget innebär totalt sett en något sänkt bidragsnivå för nämnderna jämfört med dagens nivåer, i huvudsak beroende av att delar av nuvarande stimulansbidrag som är avsett som ett stöd till nämndernas beställarorganisation utgår. Bidrag ges endast till faktiskt tillkommande platser. Förslaget fyller enligt stadsledningskontorets bedömning väl kraven på likvärdig behandling av kommunalt och enskilt driven verksamhet. Förändringen medför ett förenklat förfarande, en större förutsägbarhet för nämnderna, och ett ökande incitament att söka kostnadseffektiva lösningar. Därutöver föreslås vissa övergångsregler, då ett

stort antal projekt är påbörjade efter nu gällande anvisningar. Bland annat föreslås att tidigare fattade beslut om beviljade stimulansbidrag ska gälla t.o.m. 2007.

Stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler

Syftet med stimulansbidraget är att stimulera till att öka antalet varaktiga förskoleplatser genom att bidra med kostnadstäckning för de startkostnader anordnare har i samband med att ny verksamhet startar.

Stadsledningskontorets förslag till anvisningar framgår av **bilaga 1**, "Anvisningar för stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler".

Utformningen av förslaget ansluter till pengsystemet och skollagens regler om ersättning till enskilda anordnare. Bidraget är avsett att täcka de särskilda startkostnader som normalt uppstår i samband med öppnade eller väsentlig utökning av en förskola.

I förslaget utgår stimulansbidrag med ett fast engångsbelopp per barn som bereds ny plats i förskola. En nedre gräns om minst 10 platser föreslås för antal tillkommande platser. Begränsade utökningar av en förskola, med ett fåtal nya barn i en grupp/avdelning medför rimligen inte några väsentliga startkostnader. Ett bidrag skulle i dessa fall vara tveksamt ur laglig synpunkt. Ett bidrag för marginella utökningar skulle också ge incitament att öka barngruppernas storlek i förskolan, vilket strider mot kommunfullmäktiges mål att minska dessa.

Stadsledningskontoret föreslår ett bidrag om 25 000 kr per barn som bereds ny plats. Beloppet är avvägt efter en bedömning av vilka startkostnader som normalt uppstår i samband med öppnande av en ny förskola, utöver kostnader för drift och hyra mm. Bidraget bör vara så stort att det uppfyller syftet, d.v.s. medverkar till att nya förskoleplatser tillkommer, och det ska stå i relation till vilka kostnader anordnarna normalt har. Jämförelsevis motsvarar beloppet ca 21 % av förskoleschablonen för en 1-3 åring.

Bidrag kan endast utgå för platser som utnyttjas av barn för vilka Stockholms stad utbetalar peng till enskild anordnare av förskoleverksamhet. Stimulansbidraget utbetalas i efterskott när "Stockholmsbarn" börjat på nya platser. För att säkerställa att bidraget går till avsett ändamål genomförs även kontroll i efterskott.

Retroaktiva stimulansbidrag för enskilda anordnare

Kommunfullmäktiges beslut om budget för 2006 omfattar inte förhållandet före 2006. Stadsledningskontoret har tidigare fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att bevilja bidraget retroaktivt för de enskilda förskolor som under 2004 startade nya avdelningar. Om bidrag ska kunna beviljas retroaktivt måste enligt stadsledningskontorets bedömning samtliga anordnare som startat nya verksamheter sedan 2003, när det kommunala bidraget infördes, ges möjlighet att inkomma med ansökningar. Ett sådant retroaktivt bidrag medför stora kostnader, och innebär inte att några nya platser skapas, vilket är syftet med bidraget. Beslut om retroaktivt bidrag torde även strida mot

kommunallagen. Stadsledningskontoret föreslår att stimulansbidrag inte utgår retroaktivt.

Förändrade anvisningar för stimulansbidrag till nämndernas utbyggnad av förskolelokaler.

Då stimulansbidraget för enskilda förskolor är en del av pengsystemet, behöver även utformningen av bidraget för kommunala förskolor ses över för att ge likvärdiga villkor.

Nuvarande anvisningar är kopplade till de kostnader stadsdelsnämnderna har i samband med planering och byggande av nya förskolor.

Stimulansbidrag kan enligt nuvarande anvisningar utgå för

- Beställarstöd (högst 0,1 mnkr per ny förskola)
- Förprojektering och projektering (högst 0,5 mnkr per ny förskola)
- Särproduktionskostnader (högst 0,3 mnkr per ny avdelning)
- Startkostnader (högst 0,2 mnkr per ny förskola samt 0,1 mnkr per ny avdelning).

De nuvarande anvisningarna för stimulansbidrag för kommunala förskolor är inte möjliga att enkelt inordna i pengsystemet. Bidraget är uppdelat på ett antal olika poster för olika ändamål, och vissa av dessa är inte tillämpliga i pengsystemet, exempelvis kan bidraget för beställarstöd och projektering idag användas för utredningskostnader även för projekt som inte kan genomföras, s.k. förgäveskostnader. Även hanteringen av bidraget med bedömningar och beslut i kommunstyrelsens ekonomiutskott angående varje enskilt ärende är svår att förena med pengsystemets principer.

Enligt skollagen ska bidraget till enskilda förskolor vara knutet till varje barn som bereds ny plats. Ett identiskt ansökningsförfarande med bidrag per nytt barn som bereds ny plats inom stadens förskoleverksamhet skulle kräva en orimligt stor administration och ett omfattande centralt kontrollsystem. Stadsledningskontoret föreslår därför ett liknande men något förenklat förfarande för stadens förskolor. Det bygger på samma belopp per barn som bereds plats som för enskilda förskolor. Förslaget fyller enligt stadsledningskontorets bedömning väl kraven på likvärdig behandling av kommunalt och enskilt driven verksamhet. Nya belopp och handläggning föreslås enligt följande:

- Stimulansbidrag för kommunala förskolor utgår med ett fast engångsbelopp om 400 000 per nytillkommen avdelning.
- Beslut om stimulansbidrag fattas av kommunstyrelsen efter hemställan från nämnden i tertiärrapport.
- Utbetalning av stimulansbidrag enligt kommunstyrelsens beslut sker i samband med öppnandet av nytillkommen avdelning, efter begäran.

Beloppet per avdelning motsvarar bidraget till en genomsnittlig enskilt driven förskoleavdelning med 16 platser (16 x 25 tkr = 400 tkr).

Förändringen innebär större förutsägbarhet för nämnderna och ett ökande incitament att söka kostnadseffektiva lösningar genom att nämnderna får lika stort bidrag för alla nya avdelningar oaktat vilken kostnad nämnden har för varje lokal. En utjämnings förutsätts ske mellan olika förskolor på nämndnivå. Totalt sett innebär förslaget

en något sänkt bidragsnivå för nämnderna jämfört med dagens nivåer, främst beroende av att stimulansbidraget för beställarstöd och förprojektering utgår. Stimulansbidrag ges endast för faktiskt tillkomna avdelningar. Nuvarande fördelning av medel via budgetjusteringar upphör.

Övergångsregler för nämndernas ansökningar om stimulansbidrag

Vid övergång till nya regler bör nämnderna ges en viss omställningstid, då ett stort antal projekt är påbörjade efter nu gällande anvisningar. Följande föreslås gälla som övergångsregler:

1. Tidigare fattade beslut om beviljade stimulansbidrag gäller t.o.m. 2007.
2. Öppnande av nya förskoleavdelningar som beviljats bidrag för startkostnader enligt nuvarande regler berättigar ej till stimulansbidrag enligt nya anvisningar.
3. Ansökan om stimulansbidrag där beslut om ansökan fattats av stadsdelsnämnderna innan kommunstyrelsens beslut i detta ärende kan behandlas av ekonomiutskottet enligt nu gällande anvisningar.

Anvisningar för stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige har i Stockholms stads budget för år 2006 beslutat att ett tillfälligt stimulansbidrag till enskilda anordnare för utbyggnad av förskolelokaler fr.o.m. 2006 ska utgå för att stimulera till utbyggnad av nya förskoleplatser.

Utformningen av bidraget sker inom ramen för pengsystemet och skollagens regler om bidrag till enskilda anordnare. Bidraget är avsett att täcka de särskilda startkostnader som normalt uppstår i samband med utbyggnad av förskolelokaler. Bidrag kan endast utgå för förskoleplatser som nyttjas av Stockholmsbarn. Enligt fullmäktiges beslut ska bedömning av ansökningar och utbetalning av bidrag hanteras av utbildningsnämnden.

STIMULANSBIDRAGETS UTFORMNING

Stimulansbidraget är avsett att tillskapa varaktiga förskoleplatser. Stimulansbidrag kan utgå till anordnare som under 2006 öppnar minst 10 nya förskoleplatser i en förskola inom Stockholms kommun.

Stimulansbidrag utgår som ett engångsbelopp med 25 000 kr per barn som bereds ny plats.

Verksamheten ska enligt beviljat tillstånd öppna under 2006. Bidraget avser faktiskt tillkommande nya platser, exempelvis verksamhet med ett nytt tillstånd att bedriva förskola i ny lokal, eller när en befintlig verksamhet med förändrat tillstånd utökar sina lokaler och utökar antalet platser. Bidrag utgår ej när nytt tillstånd utfärdas avseende befintlig förskolelokal, exempelvis vid byte av huvudman. Om samma anordnare bedriver verksamhet i flera lokaler/adresser ska utökningen omfatta minst 10 platser vid en och samma lokal/adress.

ANSÖKAN OCH UTBETALNING

Ansökan om stimulansbidrag görs i anslutning till ansökan om tillstånd att bedriva eller utöka förskoleverksamhet.

Stimulansbidraget utbetalas i efterskott per barn när verksamheten öppnat, efter begäran från anordnaren och i samband med ordinarie utbetalning av barnomsorgspeng. Bidrag utgår endast för platser som utnyttjas av barn för vilka Stockholms stad utbetalar peng till enskild anordnare av förskoleverksamhet.

KONTROLL OCH ÅTERBETALNING

Efter 1 år respektive 2 år efter att den nya eller utökade verksamheten öppnat kommer staden att kontrollera att verksamheten i huvudsak bedrivs i omfattning enligt ansökan om stimulansbidrag och utnyttjas av barn för vilka Stockholms stad utbetalar peng till enskild anordnare av förskoleverksamhet.

Om det genomsnittliga antalet bidragsberättigade barn vid kontroll understiger 85 % av vad som förutsattes vid beviljande och utbetalning av stimulansbidrag ska anordnaren återbetala skillnaden mellan erhållet bidrag och det bidrag som det genomsnittliga antalet bidragsberättigade barn under kontrollperioden skulle motsvara. Om ökningen av antalet barn i aktuell verksamhet inte vid något tillfälle uppgått till minst 10 barn ska anordnaren återbetala hela det utbetalade stimulansbidraget.

Återbetalning ska ske efter anmodan av staden.

PRAKTISK HANTERING AV STIMULANSBIDRAG

Ansökan om stimulansbidrag ska ställas till utbildningsnämnden. Beslut avseende ansökan om stimulansbidrag samt beslut om återbetalning av utbetalat stimulansbidrag fattas av utbildningsnämnden. Utbetalning av stimulansbidrag sker av utbildningsnämnden.

Utbildningsnämnden har rätt att vid behov utfärda kompletterande anvisningar angående administrativa rutiner exempelvis avseende ansökningsförfarandet, rutiner för utbetalning, återbetalning, tider m.m