

## **Skolpengen och skollokaler**

- En studie om kommunernas resursfördelning till skolor, vilka skillnader det finns och förhållandet mellan lokalersättningen och det totala bidraget

Frans Nilsson  
Johan Östberg

Copyright © Frans Nilsson & Johan Östberg, 2019

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap  
Institutionen för teknik och samhälle  
Lunds Tekniska Högskola  
Lunds Universitet  
Box 118  
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/19/5431 SE Tryckort: Lund

## **Skolpengen och skollokaler**

### **School subsidy and school premises**

---

**Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:**

Frans Nilsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri på LTH, Lunds Universitet  
Johan Östberg, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri på LTH, Lunds Universitet

**Handledare/Supervisor:**

Ina Blind, filosofie doktor i nationalekonomi, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet  
Per Wieslander, Värdering & Analys på Svefa

**Examinator/Examiner:**

Ingemar Bengtsson, filosofie doktor i nationalekonomi, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Opponent/Opponent:**

Christian Bogolin, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri på LTH, Lunds Universitet  
Fredrik Hartman, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri på LTH, Lunds Universitet

---

**Nyckelord:** Skolpeng, lokalersättning, internhyra, hyresättningsprincip, organisationsform, självkostnadshyra, fastighetsförvaltning, kommunala skolor, fristående huvudmän, genomsnittsprincip, lokalkostnader.

**Keywords:** School subsidy, subsidy for premises, internal rent, rent system, organization structure, cost rent, property management, public schools, private principals, property costs.



## **Abstract**

### ***Title***

School subsidy and school premises – A study of the municipalities' allocation of resources to schools, what differences there are and how the different parts of the funding relate to each other

### ***Background***

The reforms of schools in the early 1990s meant decentralization of responsibility within the Swedish school system. The goal was to create freedom of choice and promote competition between public schools and at the same time make it possible for independent principals to establish new schools through a public resource allocation system funded mostly from the municipalities and the taxbase.

Sweden's municipalities now have the entire operational responsibility where the local management, in addition to the responsibility for administration, is an educational and operationally controlling authority. The municipalities also have full responsibility for financing schools, both schools under their own management and private schools through the public distribution of financial resources, the school subsidy, named “skolpeng”.

There is no statutory or developed universal model for how the municipalities should allocate resources to the schools. It is therefore interesting to investigate how the process works when the municipalities calculate and decide the school subsidy, but above all which differences it begets, especially the part of the funding regarding the schools' premises.

### ***Purpose***

This study intends to investigate how Sweden's municipalities' works with the financial distribution to schools, especially the fundings related to the premises but also the rent and how they relate to each other. The study mainly deals with three sub-areas:

- The municipalities' organizational structure, especially regarding property management and rent principles.
- Differences in the school subsidies, both the total funding per pupil and for school premises, between different municipalities.
- Differences between how school subsidies is calculated to public and private schools and what the private schools think about the subsidy system.

### ***Method***

To gather the necessary data and find relevant theory for this thesis, a literature study was conducted which involves reading reports about the Swedish school, the funding system to the schools and the role of the municipalities. After this, the data collection could begin.

## Skolpengen och skollokaler

---

The report is based on data and information obtained from Sweden's municipalities, principals for independent schools, private property owners, and from Statistics Sweden (SCB) and the Swedish National Agency for Education. When collecting data, questions about the funding, compensation for the premises and rent systems was sent out to all of Sweden's 290 municipalities, to 5 principals for independent schools and to 8 private property owners.

During the initial two months of the study, continuous mail correspondence was held with all the mentioned actors for collecting data where a few telephone calls were made with certain actors.

### **Conclusions**

The lack of a precise regulations for calculating and deciding the school subsidies means that the municipalities' methods differ markedly. The municipalities mainly make use of cost-based rents, but where the rent models still differ a lot between the municipalities. These differences leads to great divergence in the size of the funding per student between the municipalities. The results also show that there are large differences between what is being paid out for to cover the costs of the premises and the municipalities' actual costs of premises, this can partly be explained by the lack of established calculation models. A consequence is that private schools risk getting an incorrectly funding, since the compensation is based on the municipality's average costs related to schools that they own and run themselves.

Another explanation as to why funding differ so much between municipalities in total and for the premises may be that the municipalities' organizational forms are different in terms of property management. Some municipalities own and manage their properties centrally whereas some municipalities own their school properties through separate companies. The most common organizational structure is that the municipalities own the property on which the schools are located internally through municipality boards, where the property management and payment of premises is being made centrally without the schools being involved.

The cost-based rent controls the market! The private side of the Swedish schools use market-based rents, but since the majority of the Swedish school properties are owned by the municipalities, which use cost-based rents, the market-based rent becomes a direct consequence of the cost-based rent.

### **Keywords**

School subsidy, subsidy for premises, internal rent, rent system, organization structure, cost rent, property management, public schools, private prinicpals, property costs.



## **Sammanfattning**

### **Titel**

Skolpengen och skollokaler - En studie om kommunernas resursfördelning till skolor, vilka skillnader det finns och förhållandet mellan lokalersättningen och det totala bidraget

### **Bakgrund**

Skolreformerna i början av 1990-talet innebar en decentralisering av ansvar inom det svenska skolsystemet. Syftet var att skapa större valfrihet och främja konkurrens mellan de offentliga skolorna och samtidigt göra det möjligt för friskolor att etableras via ett offentligt resursfördelningssystem.

Sveriges kommuner har nu hela verksamhetsansvaret där den lokala ledningen, utöver ansvaret för administration, är ett pedagogiskt och verksamhetsmässigt styrande organ. Kommunerna har dessutom det fulla ansvaret för finansiering av skolor, både till skolor i egen regi och till fristående huvudmän via den så kallade skolpengen.

Det finns ingen lagstiftad eller utarbetad universalmodell för hur kommunerna i landet skall fördela resurserna till skolorna, vilket leder till att varje kommun bygger upp sitt system utefter helt egna metoder. Det är därför intressant att utreda hur det faktiskt går till när kommunerna tilldelar ersättning till skolor men framförallt vilka skillnader det ger upphov till, särskilt vad gäller ersättning för skolverksamheternas lokaler.

### **Syfte**

Undersökningen avser att utreda hur Sveriges kommuner arbetar med skolpengen, lokalersättningen och lokalhyror, vilka skillnader det ger upphov till samt hur de förhåller sig till varandra. Utredningen hanterar framförallt tre delområden:

- Kommunernas organisatoriska uppbyggnad med vikt på fastighetsförvaltning och hyressättningsprinciper.
- Skillnader i skolpengens och lokalersättningens storlek mellan kommuner.
- Skillnader i resursfördelning till kommunala- och privata skolor samt fristående huvudmäns syn på skolpengssystemet.

### **Metod**

För att samla nödvändig fakta och bygga en relevant teoretisk grund för undersökningen genomfördes en litteraturstudie som innebar läsning av rapporter om svenska skolan, skolpengen och kommunernas roll i resursfördelningen till skolorna. Efter denna del kunde datainsamlingen påbörjas.

Undersökningen bygger på data och information hämtad på egen hand från Sveriges kommuner, huvudmän för friskolor, privata fastighetsägare, samt på data hämtad från statistiska centralbyrån (SCB) och Skolverket. Vid insamling av data har frågor om skolpengen, lokalersättning och hyressättningsprinciper via mail skickats ut till



## Skolpengen och skollokaler

---

samtliga av Sveriges 290 kommuner, 5 huvudmän för fristående skolor och till 8 privata fastighetsägare.

Efter två månader av kontinuerlig kontakt med berörda aktörer har insamlad data kategoriserats och strukturerats varefter resultat och analys sedan bearbetats.

### **Slutsatser**

Avsaknaden av ett preciserat regelverk för resursfördelning gör att kommunernas metoder skiljer sig åt markant. Kommunerna använder framförallt självkostnadsbaserade hyror, men hyressättningsmodellerna skiljer sig ändå åt mycket mellan kommunerna. Dessa skillnader visar sig ge upphov till stora skillnader i bidragens storlekar mellan kommunerna indelat efter skolform och per elev. De stora skillnaderna i bidragsbeloppen går inte att förklara efter vilken typ av kommun det är med avseende på olika kommungruppskategorier, skattekraft eller invånarantal.

Resultaten visar att det föreligger stora skillnader mellan den lokalersättning som betalas ut och kommunernas faktiska lokalkostnader, vilket delvis kan förklaras av avsaknaden av enhetliga beräkningsmodeller. En följd blir då att fristående skolor riskerar att få en felbedömd skolpeng då ersättningen till dessa baseras på kommunens genomsnittliga kostnader för skolor i egen regi.

Ytterligare förklaring till varför skolpengen och lokalersättningen skiljer sig åt så mycket mellan kommuner kan vara att kommunernas organisationsformer är olika vad gäller fastighetsförvaltning. Vissa kommuner äger och förvaltar sina fastigheter centralt men där vissa kommuner äger sina skolfastigheter via separata bolag. Den vanligaste organisationsformen är att kommunerna äger sina skollokaler internt via fastighetsnämnder där förvaltning och betalning av lokalhyror sker centralt utan skolverksamheternas inblandning.

Den självkostnadsbaserade hyran styr marknaden! Den privata sidan av de svenska skolverksamheterna använder marknadsmässiga hyror men då majoriteten av de svenska skolfastigheterna ägs av kommunerna, som sätter självkostnadsbaserade hyror, blir den marknadsmässiga hyran en direkt konsekvens av den självkostnadsbaserade.

### **Nyckelord**

Skolpeng, lokalersättning, internhyra, hyresättningsprincip, organisationsform, självkostnadshyra, fastighetsförvaltning, kommunala skolor, fristående huvudmän, genomsnittsprincip, lokalkostnader.

## Förord

Examensarbetet omfattar 30 högskolepoäng och har skrivits vid avdelningen för fastighetsvetenskap på Lunds Tekniska Högskola vårterminen 2019. Examensarbetet är skrivet i samarbete med konsultföretaget Svefa.

Stort tack riktas från oss författare till Per Wieslander och övriga medarbetare från Svefa, som givit oss idén, hjälpt till att utforma frågeställningar samt agerat stöd genom arbetets gång. Vi vill även rikta ett stort tack till vår handledare från institutionen Ina Blind som visat stort engagemang och väglett oss med mycket god handledning genom hela processen.

Utan data och information från de kommuner som kontaktats hade arbetet aldrig fortskridit och slutförts, varför vi visar stor uppskattning mot samtliga involverade kommuner. Vi vill också tacka alla andra aktörer som bistått med information.

Efter fem år med L14 har många skratt och tårar delats! Utan ert stöd hade vi aldrig tagit oss genom utbildningen. Tusen tack L14!

Lund, 2019-05-13

## Innehållsförteckning

1.	Inledning	14
1.1	Problemformulering	14
1.2	Syfte	17
1.3	Frågeställningar	18
1.4	Disposition	18
2	Metod	19
2.1	Inledande studie	19
2.2	Datainsamling	19
2.3	Avgränsningar	24
2.4	Felkällor	24
3	Bakgrund	26
3.1	Skolpengen	26
3.1.1	Allmänt om skolpengen	26
3.1.2	Uppdelning per skolform	27
3.1.3	Socioekonomisk ersättning	27
3.1.4	Likabehandlingsprincipen	28
3.1.5	Interkommunal ersättning	28
3.1.6	Samverkansavtal	29
3.1.7	Gymnasieskolor och riksprislistan	29
3.1.8	Skolpeng till friskolor	30
3.1.9	Moms- och administrationstillägg	30
3.1.10	Lokalersättning	31
3.2	Skolans lokalkostnader	33
3.2.1	Lokalkostnader	33
3.2.2	Fastighetens livscykel	36
3.2.3	Lokalkostnadernas betydelse för friskolorna	36
3.3	Organisation	37
3.3.1	Landsting - kommuner - nämnder	37
3.3.2	Fastighetsnämnd	38
3.3.3	Olika ansvarsförhållande inom fastighetsförvaltning av skollokaler	40
3.4	Internprissättning/internhyra	41

## Skolpengen och skollokaler

3.4.1	Användandet av internpriser	41
3.4.2	Modell utan internpriser	42
3.4.3	Modell med internhyra	43
3.4.4	Armlängdsprincipen	45
3.5	Prissättning av lokaler	46
3.5.1	Hyressättning	46
3.5.2	Alternativanvändning	49
3.5.3	Utbud och efterfrågan av skolor	50
4	Resultat	52
4.1	Svar från kommunerna och andra aktörer	52
4.1.1	Kommuner	52
4.1.2	Andra aktörer	54
4.1.3	Hur representativt är resultatet?	54
4.2	Skolpengen i Sverige och dess utveckling	55
4.2.1	Ersättningens delar	55
4.2.2	Utveckling över tid	58
4.2.3	Jämförelse, andelen lokalkostnader - andelen lokalersättning	59
4.2.4	Diskussion	60
4.3	Hur förhåller sig skolpengen till lokalersättning och lokalhyror?	61
4.3.1	Lokalersättning och skolpeng	61
4.3.2	Lokalersättning och hyror	62
4.3.3	Diskussion	63
4.4	Finns det någon koppling mellan olika kommuntyper och bidragens storlek?	66
4.4.1	Skillnader mellan kommuner utifrån kommungrupper	67
4.4.2	Skillnader mellan kommuner utifrån skatt och befolkning	70
4.4.2.1	Skatt	70
4.4.2.2	Befolkningsmängd	71
4.4.3	Diskussion	71
4.5	Hur ser de Svenska kommunernas organisation ut med avseende på fastighetsförvaltning?	74
4.5.1	Organisationsformer	74
4.5.2	Diskussion	77
4.6	Hur sätts lokalhyror för skolorna i Sverige?	78

## Skolpengen och skollokaler

---

4.6.1	Diskussion	80
4.7	Finns det ett samband mellan skolpengens storlek och etablering av skolor i kommunerna?	82
4.7.1	Efterfrågan friskolor	82
4.7.2	Utveckling lokalkostnader och friskolor	83
4.7.3	Fristående huvudmän - koppling till skolpeng och lokalkostnader	85
4.7.4	Diskussion	88
4.8	Hur skiljer sig utvecklingen av lokalkostnader över tid för kommunala respektive privata skolor?	89
4.8.1	Utveckling lokalkostnader	89
4.8.2	Diskussion	91
5	Slutsats	94
5.1	Frågeställningar	94
5.2	Stora skillnader mellan kommunerna	96
5.3	Ersättning med genomsnittsprincipen	96
5.4	Självkostnad styr allt	97
5.5	Förslag för vidare forskning	97
	Källförteckning	99
	Bilagor	104
	Bilaga 1 – Mail till kommuner	104
	Bilaga 2 - Mail till fastighetsbolag	105
	Bilaga 3 - Mail till friskolor	106
	Bilaga 4 - Kommuner	107
	Bilaga 5 - Bidrag per kommungrupp och skolform	108
	Bilaga 6 - hyressättningsprinciper	109

# 1. Inledning

Detta inledande kapitel syftar till att ge läsaren god förståelse för uppkomsten av examensarbetet och varför ämnet är relevant. Där bakgrundsbeskrivningen slutar formars syftet med undersökningen utifrån vilket ett antal frågeställningar presenteras som arbetet bygger på. Kapitlet avslutas med en beskrivning av disposition för att klargöra hur uppsatsen är uppbyggd.

## 1.1 Problemformulering

### **Svenska skolan**

Utbildningen inom det svenska skolväsendet har enligt skollagen (SFS 2010:800), syftet att lära ut och utveckla barns kunskaper och värden. Utbildningen skall främja elevernas utveckling, lärande samt lusten att lära sig. Vidare ska skolan förmedla respekt för de mänskliga rättigheterna och den demokrati som samhället i Sverige bygger på. Alla barn ska oavsett hemvist, sociala- och ekonomiska förhållanden ha samma rätt till utbildning samtidigt som varje barns olika behov ska uppmärksammas. Det innebär att all utbildning i hela landet ska vara likvärdig.

Alla barn som är bosatta i Sverige har rätt till fri utbildning och måste enligt lag gå i skolan. Skolplikten omfattar barn som vid sex års ålder börjar förskoleklass och gäller tills de gått ut nionde klass. Efter denna obligatoriska skolgång väljer de flesta ungdomar att gå en treårig gymnasieutbildning.

Skolverksamheterna styrs av en rad lagar, förordningar, föreskrifter och läroplaner som beslutas av riksdagen och regeringen. De huvudsakliga bestämmelserna som styr skolväsendet är skollagen (SFS 2010:800) vilken kompletteras av bland annat lagen om införande av skollagen (SFS 2010:801), skolförordningen (SFS 2011:185) och gymnasieförordningen (SFS 2010:2039) där skolverksamheterna i sin tur styrs av uppställda läroplaner. Det är sedan huvudmannen för skolan som ser till att dessa lagar och regler följs samt hur skolan ska arbeta för att eleverna ska nå kunskapsmålen. Enskilda huvudmän får bedriva skolverksamhet efter godkännande av skolinspektionen där lämplighetsprövning görs mot skollagen (SFS 2010:800). För de kommunala skolorna är det kommunen som är huvudman, medan det för fristående skolor är skolans styrelse. Det styrande organet under huvudmannen samt styrelsen är rektorn på skolan som ansvarar för kvalitet, resultat samt att elever får det stöd som berättigas enligt lag.

Skolinspektionen granskar alla Sveriges skolor i syfte att se till så att all skolverksamhet bedrivs enligt lag. Skolinspektionen är en av de tre statliga myndigheter som hjälper riksdagen och regeringen i sitt arbete med den svenska skolan. De andra myndigheterna är skolverket och specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Skolverket tar fram kunskapskrav och ansvarar för statistik och kartläggning för

## Skolpengen och skollokaler

---

skolans verksamhet och SPSM:s primära uppgift är att se till så att alla får den undervisning som krävs för att uppnå målen för sin utbildning. (Skolverket 2019)

### **Skolreform - kommunalisering**

Det svenska skolsystemet som det ser ut idag med ett fritt skolval, ett kommunalt bidragssystem och frihet för vem som helst att agera huvudman för skola, bygger till mångt och mycket på skolvalsreformerna som ägde rum i början av 1990-talet. (Bildt, C. 1991)

Skolreformerna innebar en kommunalisering av tillsyn över skolorna där ansvaret gick från det centrala statliga ämbetsverket Skolöverstyrelsen med dess Länskolnämnder till det nuvarande styrande organet Skolverket. Skolverkets huvudsakliga uppgifter är att svara för normering genom kursplaner och betygskriterier samt för nationella granskning. Målet med kommunaliseringen i början av 1990-talet var att decentralisera och avreglera med en vilja att förbättra valfriheten inom hela utbildningssektorn. Syftet var att skapa större valfrihet och främja konkurrens mellan de offentliga skolorna och samtidigt göra det möjligt för friskolor att etableras via ett offentligt resursfördelningssystem. (Wondratschek, V. Edmark, K. & Frölich, M. 2013) (Skolinspektionen 2015)

Decentraliseringen av skolan år 1991 innebar en väsentlig förflyttning av ansvarsområden från staten till kommunerna, förändringarna berörde framförallt tre områden:

*Rollerna och ansvarsfördelningen förändrades med en bättre målstyrning.* Innan reformen styrde staten skolan på en detaljerad nivå vilket nu förändrades till att staten endast genom nationella övergripande mål skall följa upp och utvärdera skolverksamheterna. Med reformen fick kommunerna hela verksamhetsansvaret där den lokala ledningen nu, utöver ansvaret för administration, är ett pedagogiskt och verksamhetsmässigt styrande organ. (Sveriges Kommuner och Landsting 2014)

*Kommunerna tar över hela ansvaret för skolans finansiering.* Innan kommunaliseringen tillämpades ett bidragssystem där staten delade ut detaljerade riktade statsbidrag till skolorna där kommunerna kompletterat med medel. Staten bestämde hur kommunerna skulle fördela sina pengar och kunde därmed styra hur mycket som skulle betalas till skolverksamheten. Skolreformen innebar att kommunerna fullt ut tog över ansvaret för resursfördelning till skolverksamheterna där statsbidraget nu går till kommunerna som fritt kan disponera pengarna. Motivet till förflyttning av det finansiella ansvar var skenande kostnader förknippade med skolverksamheterna vilket minskade aningen efter reformen. Vad det nya bidragssystemet inte lyckades lösa dock är de stora skillnader mellan kommunerna vad gäller de kostnader som skolverksamheterna ger upphov till. (Sveriges Kommuner och Landsting 2014)

*Decentralisering av arbetsgivaransvar till kommunerna.* Kommunerna tog fullt ansvar för löner och andra anställningsvillkor. Nu kunde kommunerna själva utforma

## Skolpengen och skollokaler

befattningar och personalmängd utifrån de specifika lokala behoven. (Sveriges Kommuner och Landsting 2014)

Med reformen kom nya lagar och regler som innebär att aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag och enskilda firmor kan agera huvudman för skolor (Bildt, C. 1991). Friskolorna gavs rättigheter att verka på samma villkor som övriga grundskolor i kommunen. För att möjliggöra detta bestämdes att skolan, för varje barn, ska tilldelas en ersättning som motsvarar den genomsnittliga kostnaden per elev för elever i kommunens egna skolor. Det fria skolvalet gav alla familjer möjligheten att välja den skola som bäst passade barnens behov. Ett bidragssystem efter likabehandling ger eleverna samma ekonomiska förutsättningar att gå i privat såväl som kommunal skola utan att de ekonomiska förutsättningarna påverkas och begränsar valmöjligheten. Utöver att underlätta familjens val av skola skulle de nya reglerna bidra till ett ökat antal skolor och därmed en bredare utbildning med nya pedagogiska metoder. Det skulle också bidra till en naturlig konkurrens som genom effektivitetsvinster skulle öka kvaliteten inom skolväsendet i Sverige. Dessutom skulle reformen ge incitament för kostnadseffektivisering och effektivare resursanvändning samt öka föräldrarnas engagemang i skolverksamheten. (Lindberg, Olof 2018)

Det som i dagligt tal benämns skolpeng hade genom det nya kommunala systemet för finansiering av skolverksamheter skapats. Sedan etableringen 1992 har det skett en del förändringar av vilka lagar som styr skolorna och skolpengen. Idag är det huvudsakligen Skollagen (SFS 2010:800) som styr skolorna och bidragssystemet. Lagen omfattar skolverksamhet för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt fritidshem.

### **Skolpeng**

Sveriges skolverksamheter utgör kommunernas största budgetpost där ca 43 % av kommunens pengar läggs på pedagogisk verksamhet. Under 2017 motsvarade det totalt 278 miljarder kronor där 123 miljarder disponerades till grundskola och förskoleklass, 75 miljarder till förskola och 43 miljarder gick till gymnasieskolorna. (Sveriges Kommuner och Landsting 2018a)

Finansiering av förskolans, grundskolans och gymnasieskolans kostnader sker utifrån kommunens bestämmelser och utgörs till ca 70 % av intäkter från den kommunalskatt som invånarna betalar. Enligt finansdepartementet framtagna finansieringsprincip skall kommuner, som en följd av statligt beslutade obligatoriska åtgärder, inte behöva höja skatter eller ändra prioriteringar för att finansiera förändringar som följer av besluten. I systemet för kommunalekonomisk utjämning lämnas av staten s.k. *generella bidrag* till kommunerna för att täcka dessa skillnader. Bidragen är inte öronmärkta utan kommunerna bestämmer själva inför varje år hur mycket av bidraget som skall gå till respektive verksamhetsområde såsom skola, äldreomsorg, socialtjänst, kultur med mera. *Riktade statsbidrag* däremot är öronmärkta och direkt avsedda för specifika ändamål och bidraget söks av kommunerna för det särskilda behovet. Cirka 14 % av skolornas finansiella medel kommer från de generella bidragen och cirka 5 % av skolans totala intäkter kommer från de riktade bidragen. Övriga intäkter kommer från



## Skolpengen och skollokaler

avgifter från bland annat föräldrar som betalar för att få ha sina barn i förskola och på fritidshem. Denna finansiella bas som skapas tillägnad kommunernas skolverksamhet distribueras sedan ut i form av ett bidrag, i vardagligt tal kallat för *skolpeng* (ordet förekommer inte i skollagen eller andra officiella skrifter, där refereras oftast till ordet bidrag, eller skolbidrag). (Sveriges Kommuner och Landsting 2018a)

Det finns ingen lagstiftad eller utarbetad universalmodell för hur kommunerna i landet skall fördela resurserna till skolorna i egen regi, utan detta sker utifrån kommunens egna avvägningar och utifrån de skilda förutsättningar som varje kommun står inför. Ansvaret för resursfördelningen och uträkandet av bidraget görs av berörd nämnd inom kommunen (detta regleras i 2 kap. 2§ Skollagen (SFS 2010:800)), vanligtvis utbildningsnämnden och dess tekniska avdelning. Antagandet av bidraget görs av kommunfullmäktige innan det skickas ut till enheterna antingen direkt från utbildningsnämnden eller via en mellanhand, vanligtvis produktionsnämnden. Det är sedan huvudmannen för verksamheten ansvarar för att verksamhetens mål uppnås utifrån uppställd budget och har därmed rätten att själv bestämma hur mycket som ska avsättas till respektive kostnadspost i skolan. (Arefäll, E. mfl. 2018)

Skollagen saknar alltså närmare reglering över hur kommunerna skall beräkna skolpengen till skolorna inom kommunen. Det som anges i lagen är av generell karaktär vilket lämnar det fritt för kommunerna att tolka och bygga upp systemen på valfritt sätt. (Leijonborg, L. 2009) Avsaknaden av en gemensam resursfördelningsmodell är en viktig utgångspunkt för detta arbete. Faktumet att kommunernas resursfördelning till skolor i egen regi, dvs. kommunala skolor, skiljer sig markant från kommun till kommun gör att det inte finns en entydig beskrivning av lokalhyressättningen för de svenska skolorna.

Där bakgrundsbeskrivningen slutar tar denna undersökning avstamp. Avsaknaden av specifika lagar och regler gör att det saknas en entydig och gemensam struktur av resursfördelningen till skolorna bland Sveriges kommuner. Det finns heller ingen offentlig sammanställning av skolpengens olika delar eller ersättnings storlek. Med kommunernas unika interna spelregler skapas dessutom en speciell hyresmarknad för de lokaler skolverksamheterna vistas i där hyressättningen hör ihop med skolpengssystemet.

### 1.2 Syfte

Syftet med denna studie är att utreda hur det går till när kommunerna tilldelar ersättning till Sveriges skolor men framförallt vilka skillnader det ger upphov till.

Undersökningen avser även att utreda hur skolpengen, lokalersättningen och ersättningen för lokalhyror förhåller sig till varandra. Utredningen hanterar framförallt tre delområden:

## Skolpengen och skollokaler

---

- *Kommunernas organisatoriska uppbyggnad med vikt på fastighetsförvaltning och hyressättningsprinciper.*
- *Skillnader i skolpengens och lokalersättningens storlek mellan kommuner.*
- *Skillnader i resursfördelning mellan kommunala och privata skolor samt fristående huvudmäns syn på skolpengssystemet.*

### 1.3 Frågeställningar

Med ovan beskrivet huvudsyfte som grund har specifika frågeställningar ställts upp som vi avser att besvara i denna undersökning:

- *Hur förhåller sig skolpengen till lokalersättning och lokalhyror?*
- *Finns det någon koppling mellan olika kommuntyper och bidragens storlek?*
- *Hur ser de Svenska kommunernas organisation ut med avseende på fastighetsförvaltning?*
- *Hur sätts lokalhyror för skolorna i Sverige?*
- *Finns det ett samband mellan skolpengens storlek och etablering av fristående skolor i kommunerna?*
- *Hur skiljer sig utvecklingen av lokalkostnader över tid för kommunala respektive privata skolor?*

### 1.4 Disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av den vetenskapliga metod som använts samt de avgränsningar som gjorts för att nå ett resultat och uppnå examensarbetets syfte.

Därefter följer ett teoretiskt kapitel vars syfte är att ge läsaren grundläggande förståelsen för definitioner, begrepp och andra kunskaper som krävs för att tolka resultatet. Kapitlet består av olika avsnitt handlar bland annat om skolpengens uppbyggnad och vilka kostnader som ligger till grund för hyressättningsprinciper. Vidare presenteras i detta kapitel hyressättning för skollokaler och hur kommunerna organiserar sig samt arbetar med förvaltning och intern hyressättning.

Efter teorikapitlet följer ett resultatkapitel. Kapitlet är indelat i åtta olika avsnitt. I det första avsnittet beskrivs den data som samlats in varpå nästkommande sex avsnitt hanterar de frågeställningar som undersökningen bygger på. Inom varje avsnitt presenteras resultat efter den empiri vi samlat in och till detta förs vissa resonemang och diskussioner.

Avslutningsvis presenteras slutsatser som kan tas utifrån resultatet. Det sker även en sammanfattning av de viktigaste delarna i resultatet.

## 2 Metod

Vår undersökning av den svenska skolpengen och skolornas lokalersättning är av deskriptiv karaktär. D.v.s. vi avser att beskriva ett tillstånd snarare än förklara hur och varför tillståndet uppkommit. Undersökningen är av extensiv karaktär. Frågeställningarna är breda och undersökningen utgår från ett stort urval av objekt. För att besvara frågeställningarna kring valt ämne krävs både kvalitativ och kvantitativ information. Primärdata samlas in på egen hand via mailkontakt med berörda aktörer samt via redan tillgänglig information. (Jacobsen, D. 2002)

### 2.1 Inledande studie

I den om att undersöka skolpengen och lokalersättningen är given från konsultföretaget Svefa som examensarbetet är skrivet i samarbete med. Det finns ett klart behov att utreda och kartlägga hur tillståndet är idag och med Svefas hjälp kunde ämnet för detta examensarbete utformas.

Arbetets inledande del bestod av en litteraturstudie. För att skaffa oss tillräcklig teoretisk och faktamässig grund lästes i ett första steg litteratur om svenska skolan, skolpengssystemet och kommunernas roll i resursfördelning till skolorna. Många av dessa rapporter och publikationer är utgivna av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I denna inledande fas började teoridelen formos och de delar som skulle ingå i rapporten fastställdes.

I nästa del av litteraturstudien låg fokus på teorier och förklaringar som hör ämnet till. Facklitteratur om bland annat internhyressystem, internpriser, marknaden för offentliga fastigheter och förvaltningsekonomi låg till grund för denna del av litteraturstudien. Vid insamling av litteratur var LUBcats (Lunds Universitetsbibliotek) sökfunktion till stor hjälp men litteratur som vi stötte på under utbildningen och källor som återfunnits i andra examensarbeten nyttjades också som inläsningsmaterial. Stora delar av litteraturstudien gjordes även utifrån lagar, förordningar, förarbeten och utredningar som berör den svenska skolan och kommunernas bidragssystem.

### 2.2 Datainsamling

Nedan följer en systematisk beskrivning av tillvägagångssätt vid insamling och strukturering av data. I detta avsnitt ges ingen specifik information om vilken data insamlingen resulterade i utan detta återges i resultatkapitlet.

## Skolpengen och skollokaler

### **Steg 1: bestämmande av nödvändig information och aktörer att kontakta**

Examensarbetet hade sin start 2019 - 01 - 21 och i undersökningens inledande fas strukturerade vi upp vilken data och information som behövs för att besvara uppställda frågeställningar. Det resulterade i följande lista:

- Skolpengens storlek i varje kommun, till friskolor och skolor i egen regi (kr per elev)
- Lokalkostnadernas del i skolpengen, till friskolor och skolor i egen regi (kr per elev)
- Lokalkostnadernas olika kostnadsposter
- Förändring av skolpeng och lokalkostnader över tid
- Information om samverkan på länsnivå
- Hyressättningsmodeller och principer
- Kommunfakta: politiskt styre, invånarantal, skatt och inkomst
- Fakta om skolverksamheter: antal elever i kommunala respektive fristående skolor

Med listan som utgångspunkt blev nästa steg att ta reda på vilka aktörer som behöver kontaktas samt vilken data som redan finns tillgänglig. Från Statistiska centralbyrån (SCB) och Skolverkets statistiska databas kunde information om kommunfakta, fakta om skolverksamheter och lokalkostnader över tid hämtas. Resterande information, d.v.s. information om skolpengen, lokalkostnadernas del i skolpengen, kostnadsposter, hyressättningsmodeller och information om samverkan behövde vi hämta på egen hand från olika aktörer då de inte finns tillgängliga offentligt.

I detta skede av datainsamlingen gjordes en viktig distinktion som präglade stora delar av undersökningen. Vi inser i denna fas av datainsamlingen att den information som finns tillgänglig hos Skolverket och SCB är data för *kostnader* förknippade med skolverksamheterna. Data för kostnader är av högt värde för undersökningen men blir först användbar om data för *bidragen* finns tillgängliga. Bidragen i fråga är skolpengen, alltså hela det bidrag och *lokalsättningen* kommunen delar ut till både skolor i egen regi men också till fristående skolor. Lokalsättningen är den del i skolpengen som är avsedd för skolverksamheternas lokalkostnader/hyror. Det är alltså data för bidragen som inte finns sammanställda och tillgängliga, utan behöver hämtas direkt av kommunerna. Det har utgjort största delen av datainsamlingen i denna undersökning.

Efter sammanställning av ovanstående lista kunde vi utifrån fakta från Skolverket och SKL ta reda på vilka aktörer som sitter på nödvändig data och information. Följande aktörer valdes ut för att kontaktas:

- Sveriges 290 kommuner
- De åtta största privata fastighetsägarna av skolfastigheter: Akademiska Hus, Hemsö, Leijonfastigheter, Hemfosa, Stenvalvet, SBB, Kunskapsporten och Skolfastigheter.
- De fem största privata huvudmännen: Academedia, Internationella Engelska Skolan, Kunskapsskolan, Jensen Education och Thorengruppen.

### **Steg 2: medel för insamling**

Utifrån uppställd nödvändig data och bestämmande av vilka aktörer som skulle kontaktas togs beslutet om att insamling skulle ske genom frågor utskickade via mail i en inledande fas och eventuellt via telefon i nästkommande steg. Motiven till detta grundar sig i viss problematik som behövde hanteras: informationen som efterfrågas är bred, den berör olika områden och den riktar sig till ett stort urval. Det medför att mailkontakt för insamling ansågs mest effektivt tidsmässigt.

Frågorna som skickades ut är öppna men där förtydliganden gjordes om att viss specifik data och tillgänglig statistik efterfrågas. I efterhand, utifrån de svar vi fick av kommunerna, insåg vi att vissa frågeställningar var något svårtolkade vilket bidrog till längre konversationer där förtydliganden från flera kommuner efterfrågades. Frågorna vi skickat ut finns i bilagorna 1-3. En kort beskrivning av frågornas uppbyggnad följer:

- Frågorna till kommunerna är uppdelade i två olika delar: “Frågor om skolpengen” och “Frågor om lokalkostnader och hyror”.
- Till de privata fastighetsägarna är frågorna uppdelade i tre delar. En del handlar om ägarnas generella information om deras bestånd, en del utreder hyressättningsprinciper och den tredje delen handlar om kopplingen mellan hyran och skolpengen ur deras perspektiv.
- Till huvudmännen för fristående skolor handlar frågorna främst om hur de betraktar skolpengssystemet vid investeringsbeslut.

### **Steg 3: utskick, analys och strukturering av data och information**

Ett första utskick gjordes till 20 av 290 kommuner i olika storlekar för att få en uppfattning om hur svarsfrekvensen var och hur kommunerna väljer att svara på frågorna. Syftet med det första utskicket var att se hur kommunerna uppfattade frågorna och om det låg i linje med våra idéer samt att se vilken data kommunerna var villiga att dela med sig av. Svarsfrekvensen var hög och den data vi efterfrågar finns för de flesta kommunerna tillgängliga. Därefter gjordes ett andra utskick till de resterande kommunerna. Som uppföljning togs telefonkontakt med vissa kommuner. Detta skedde då kommunerna själva såg att informationen bäst förmedlades via telefon eller om vi ansåg att informationen skickad via mail varit svår att tyda.

Efter kontakt med kommunerna gjordes utskick till de privata fastighetsägarna och fristående huvudmän.

#### ***Insamlad data - kommuner***

Det vanligaste var att en kommun svarar på alla frågor, för det mesta gavs utförliga svar. Med detta skickades dokument som innehöll kommunens resursfördelning med ersättningsnivåer för samtliga kostnadsposter. I vissa fall var detta dokument inte tillräckligt för att utläsa lokalkostnaderna och hyror vilket innebar att kommunerna skickat med en separat fil med dessa siffror. Dokumenten för resursfördelning är oftast uppdelade efter skolor i egen regi, ersättning till friskolor i kommunen och interkommunal ersättning. Inom alla kategorier är resursfördelningen indelad efter

## Skolpengen och skollokaler

skolform och beloppen ges i kr per elev. Data är för 2019 vilket innebär att det vi erhåller är budget för 2019 som oftast baseras på 2018 års kostnader.

Data från kommuner om skolpeng och lokalkostnader skiljer sig åt en del. Bidragsbeloppen ges antingen per elev och skolform till fristående skolor, interkommunala skolor eller bidrag till skolor i egen regi (vanligast). Vi har i detta avseende valt att sammanställa alla data tillsammans. Motiveringen till detta är att oavsett till vilken huvudman bidraget går till (fristående, kommunal eller interkommunal huvudman) är den alltid baserad på kommunens egna skolors kostnader. Det betyder att bidraget till såväl fristående som interkommunala huvudmän alltid är samma som till skolor i kommunens egen regi.

För strukturering av data användes Microsoft Excel. För varje kommun dokumenterades data om skolpeng, lokalkostnader, lokalhyror, hyressättningsprincip, kostnadsposter inom lokalkostnader, hur bidrag beräknas till friskolor och övrig information noteras. Skolpengsbeloppet och lokalkostnaderna kategoriseras inledningsvis efter skolform: förskola 1-2, förskola 1-3, pedagogisk omsorg 1-2, pedagogisk omsorg 3-5, förskola, grundskola 1-3, grundskola 4-6, grundskola 7-9, grundsärskola och fritidshem och gällande gymnasieskolor kategoriseras det efter program. I vissa fall skickade kommuner med hyresmodeller eller beskrivning av principer för hyressättning som används, detta noterades och dokumenten sparades. För att underlätta en jämförelse mellan kommunala skolor och friskolor valde vi att inkludera administrationstillägget om 3 % men exkludera momstillägget om 6 % i skolpengen på grund av att kommunerna också har administrativa kostnader som måste tas hänsyn till i driften av skolorna.

### *Insamlad data - SCB och Skolverket*

Från SCB hämtades befolkningsmängd, skatt och inkomstfördelning för varje kommun. Denna information används vid tvärsnittsanalyser vid jämförelser med insamlad data från kommunerna, data är från året 2018.

Data som används från Skolverket är inhämtad och granskad av SCB innan den skickas över till och publiceras av Skolverket. Från Skolverket hämtades totala kostnader samt lokalkostnader per elev från 2008 till 2017. Data är uppdelad utifrån olika kategorier: per kommun, skolform och huvudman (kommunal eller privat). Från Skolverket hämtades även årlig data om antal elever som går på kommunal respektive fristående skola och antalet skolor med kommunala respektive privata huvudmän inom varje kommun från 2007 - 2017. Data är uppdelad per skolform.

### *Insamlad data - andra aktörer*

Kommunerna skiljer sig åt gällande ansvarsfördelning vilket innebär att viss information finns direkt hos kommunen (främst om skolpeng och resursfördelningssystem) och viss information finns hos ett separat kommunalt fastighetsbolagen (information om lokalkostnader och hyror). I dessa fall informerade kommunen om detta. Då togs kontakt med det kommunala fastighetsbolaget till vilka de specifika frågorna om lokalkostnader och lokalhyror skickades.

## Skolpengen och skollokaler

---

Från privata fastighetsägare var svarsfrekvensen blygsam och från de som svarat var informationen bristfällig. De flesta vill inte ge ut specifik information om hyror och hyressättning och de undviker i dessa sammanhang också att ge svar på de mer öppna och kvalitativa frågor vi ställt. En telefonintervju utfördes med Joakim Ollén, ägare av kunskapsporten som äger ett tiotal skolor i olika stadier och en folkhögskola. Samtalet spelades in och transkriberades.

Även från fristående huvudmän har svarsfrekvensen varit bristfällig. Ett utförligt svar på de frågor vi skickat ut gavs via mail från Jensen Education och en telefonintervju hölls med ansvarig controller på Academedia. Jensen Education och Academedia är två stora aktörer på marknaden vilket motiverar varför vi valt att ha med informationen given från dem, trots låg svarsfrekvens.

### **Steg 4: komplettering av information**

Under arbetes gång hölls kontinuerlig mailkorrespondens med kommunerna/aktörerna. Då oklarheter uppstod kring frågorna fick vi återkomma och förtydliga innebörden av frågan.

Viss kompletterande information efterfrågades. Angående organisationsstruktur kunde det ur vissa kommuners svar om resursfördelning av skolpengen utläsas hur ansvarsfördelningen ser ut. De fall då detta är aktuellt är när kommunerna gett utförliga långa svar på de frågor vi skickat ut, där kompletterande dokument om hyressättningsmetoder skickades med. För de kommuner som gav kortare svar utan dessa dokument kunde ansvarsfördelningen inte klargöras. Till dessa gjordes extra utskick där information om organisationsstruktur efterfrågades med ett par enklare frågor som lyder:

- Vem ansvarar för den tekniska förvaltningen av skolfastigheterna?
- Vem står som ägare av skolfastigheterna?
- Hur sker den ekonomiska förvaltningen? Betalar skolverksamheterna själva för lokalkostnaderna eller sker detta centralt inom kommunen?

### *Tidpunkter för datainsamling*

- 2019-01-21 startdatum examensarbete.
- 2019-02-01 första utskick av mail till ca 20 kommuner, test för att se respons.
- 2019-02-11 utskick till resterande kommuner.
- 2019-03-01 påminnelsemail till de kommuner som inte svarat.
- 2019-03-29 slutdatum för datainsamling.

### 2.3 Avgränsningar

Vad gäller datainsamlingen för skolpengsbelopp, lokalkostnader och hyror har vissa avgränsningar gjorts. Under insamlingsprocessens gång kom vi till insikten om att datamängden för vissa gymnasieprogram samt för vissa skolformer var för låg, då har gallringar gjorts.

Då vissa nationella gymnasieprogram endast finns i större kommuner anser vi att tillförlitliga resultat inte kan ges för dessa, därför har vi valt att sålla bort de program där data har erhållits från färre än 60 kommuner. Programmen i fråga är: estet, VVS fastighet, introduktion, introduktion språk, fordon, industriteknik, hantverk, hotell/turism och humanistiska. De program som undersökningen bygger på är då följande: samhälle, naturvetenskap, ekonomi, barn och fritids, el och energi, vård och omsorg, restaurang och livsmedel, handel och administration, bygg och anläggning samt teknik.

Gällande skolformer gjordes valet att gallra bort pedagogisk omsorg (alla åldersgrupper), fritidshem (alla åldersgrupper) och grundsärskola med samma motiv som för gymnasieprogrammen, att insamling sker från för få kommuner. Undersökningen utgår från data som beskriver skolpeng, lokalkostnader och hyror för förskola åldrar 1-3, förskola 3-5, förskoleklass, grundskola årskurs 1-3, grundskola årskurs 3-6 samt grundskola årskurs 7-9.

De privata fastighetsägarna som hyr ut skolor till fristående huvudmän har varit mycket återhållsamma vad gäller information om hyressättning. Förhoppningarna var att samla in data för specifika hyror men framförallt information om hyressättningsmodeller för att kunna göra jämförelser med kommunägda skolfastigheter. Då informationen är bristfällig har vi valt att inte göra denna jämförelse i undersökningen.

### 2.4 Felkällor

Vid insamling av data var avsikten att dels samla in information om skolornas hyror ensamt och dels om de totala lokalkostnader som verksamheterna ger upphov till. För gymnasieprogrammen har detta varit svårt då få kommuner specificerar sina kostnader så detaljerat för varje gymnasieprogram, vilket har lett till vi fått få uppgifter om hyror. Beslut togs om att inte redovisa hyrorna var för sig för respektive program utan istället ges en snitthyra för alla program.

Under insamlingsprocessens gång har kunskap kommit till vår insikt som innebär viss problematik vad gäller definitionen av hyra, och hur denna kostnadspost redovisas skiljer sig mellan kommunerna. Det går att urskilja två synsätt. (1) Kommunen väljer att inkludera alla kostnader som verksamhetens lokaler ger upphov till vilket i sin tur ligger till grund för det som i dagligt tal kallas för hyra. (2) Kommunerna väljer att dela



## Skolpengen och skollokaler

---

upp kostnaden som hyra och fastighetsskötsel, där hyran utgörs av drift- och underhållskostnader samt kapitalkostnader men exkluderar kostnader som berör bl.a. städ, vaktmästeri och inventarier som en separat kostnadspost som inte ingår i hyran. Det leder till en viss snedvridning i resultatet för skolpeng och lokalkostnader då för de kommuner som tillhandahåller hyran som en kostnadspost kan en uppdelning inte ske för hyra och totala lokalkostnader. Utan då representerar hyran de totala sammanlagda lokalkostnaderna.

Jämförelse av skolpengen mellan olika kommuner kan ge ett osäkert resultat. Det beror på att kommunerna använder skilda resursfördelningsmodeller där vissa kommuner utgår från ett grundbelopp till samtliga skolor medan andra kommuner har ett lägre grundbelopp och istället ger tillägg efter specifika faktorer såsom socioekonomisk ersättning. En annan problematik som har visat sig är att vissa kommuner disponerar ett genomsnittligt belopp till flera skolformer medan andra har en tydlig uppdelning med en elevpeng per skolform. Dessa faktorer har påverkat datainsamlingen och kan därför ge en snedvridning i resultatet.

## 3 Bakgrund

I denna del av arbetet presenteras sådan fakta som anses nödvändig för att lättare kunna tyda de resultat som presenteras därefter. Teorikapitlet är uppdelad enligt följande: först ges en genomgång av skolpengen, vad den består av, vilka lagrum som berörs, lokalersättningens del i skolpengen etc. Därefter ges en kortare beskrivning av de lokalkostnader som offentliga lokaler ger upphov till i syfte att lättare förstå de hyressättningsprinciper som vissa delar av undersökningen handlar om. Sedan följer redogörelser för kommunernas organisatoriska uppbyggnad med inriktning på fastighetsförvaltning och internprissättning/internhyra. Kapitlet avslutas med en kortare genomgång av tre vanligt förekommande hyressättningsprinciper.

### 3.1 Skolpengen

Som bakgrundsbeskrivningen klargör så saknas det specifika regler och lagar för hur resursfördelningen till Sveriges skolverksamheter skall skötas. Det finns dock vissa gemensamma drag för samtliga kommuners resursfördelningssystem som antingen har sin grund i de lagar och regler som finns eller så handlar det om strukturella drag som arbetats fram med tiden.

#### 3.1.1 Allmänt om skolpengen

Skolpengen infördes i samband med kommunaliseringen i friskolereformen 1992 och betalas ut av Sveriges kommuner till skolor i kommunal regi och till skolor som bedrivs av fristående huvudmän (om dessa godkänts av Skolinspektionen). Ur kommunernas skattebas är det vanligare att skolpengen betalas ut till skolorna för varje elev, snarare än att tilldelning sker genom klumpsummor till varje skola. Skolpengen regleras i Skollagen (2010:800) vari samtliga av de svenska skolformerna regleras. Varje elevs skolpeng utgörs av ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp för de elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Skolpengen skall täcka alla kostnader eleverna ger upphov till i samband med skolgången där dessutom elevhälsa och måltider inkluderas i bidraget. All finansiering av elevernas skolgång sker genom skolpengen.

Den svenska skolgången skall vara likvärdig för alla barn berättigade att gå i skolan. I grund- och gymnasieskolans läroplaner klargörs att likvärdigheten inte ligger i lika resurser till alla elever utan resursfördelningen är snarare ett medel för att nå målet som innebär att alla elever skall ha tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Det leder till att skolpengen varierar i storlek beroende på elevens olika behov och förutsättningar. (Skolverket 2013)

Kommunernas geografiska förhållanden och befolkningssammansättning medför skillnader i ersättning och kostnader för skolorna. Det finns däremot inget som tyder

## Skolpengen och skollokaler

---

på att högre bidrag genererar bättre resultat i skolan. Det är hur pengarna används som är avgörande för elevernas resultat. (Sveriges Kommuner och Landsting 2018a)

### 3.1.2 Uppdelning per skolform

På grund av att olika elever kostar olika mycket beroende på vilken skolform eleven går i utgår kommunerna oftast från skolformer vid uträkningen av bidragsbeloppet. Den vanligaste indelningen som görs är på följande nivåer, där beräkning av skolpengen görs per elev inom varje skolform:

- Förskola, 1 - 2 år respektive 3 - 5 år
- Förskoleklass
- Pedagogisk omsorg, 1 - 2 år respektive 3 - 5 år
- Fritidshem
- Grundskola, årskurs 1 - 3, 4 - 6 och 7 - 9
- Grundsärskola
- Gymnasium (sedan en uppdelning per program)
- Fristående skolor
- Interkommunala skolor

Det betyder att bidraget per elev skiljer sig i storlek inom respektive skolform, då kommunerna redovisar sina bidragsbelopp. Elever i skilda åldrar kräver bland annat olika, undervisning, ytor och läromedel. Samtidigt kräver olika gymnasieprogram skilda resurser och ytor beroende på inriktning. Vissa mindre kommuner med färre skolor gör färre indelningar. Det är exempelvis vanligt förekommande att klumpa ihop förskolekategorin till en gemensam post och inom grundskolan göra en uppdelning på årskurs 1 - 6 och 7 - 9. Vidare har skolorna krav på sig att anpassa utbildningen efter varje elevs behov, vilket ibland kräver extra medel. Sådana anpassningar kan göras via s.k. socioekonomisk ersättning. (Arefäll, E. mfl. 2018)

### 3.1.3 Socioekonomisk ersättning

Om det föreligger stora skillnader i betygsresultat mellan skolorna i kommunen är kommunerna berättigade att ge så kallad socioekonomisk ersättning till skolorna med lägre betyg. Den socioekonomiska ersättningen utgår från skolornas elevsammansättning. Omfördelningen kompenserar för skillnader i behov hos elever där utgångspunkten vid bedömning är elevernas bakgrund. Det innebär att skolor som har fler elever som anses ha större behov av stöd får ersättning i form av finansiella medel för att de nationella målen lättare skall uppnås. Denna omfördelningsmodell är ett steg i att skapa ett likvärdigt skolsystem för alla kommunens invånare. (Andersson, P. 2014)

Ett vanligt tillvägagångssätt för att undersöka huruvida en skola är i behov av detta riktade bidrag är att jämföra resultat skolor emellan, och dess samverkan med olika bakgrundsfaktorer. De bakgrundsfaktorer kommunerna vanligen baserar sin undersökning på är föräldrars utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund, elevens kön, förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj och familjesammansättning.

## Skolpengen och skollokaler

---

Analysverktygen SALSA finns tillgängligt som modell för att skatta sambandet mellan skolors socioekonomiska sammansättning och deras betygsresultat. SALSA är en statistisk modell framtaget av Skolverket och bygger på relationen mellan faktiska betygsresultat och ovan nämnda bakgrundsfaktorer. (Andersson, P. 2014)

### 3.1.4 Likabehandlingsprincipen

Kommunerna utgår från principiella, lagstadgade, utgångspunkter gällande likabehandling inom skolväsendet. Enligt skollagen (SFS 2010:800) skall, inom alla skolformer, ges likvärdig utbildning varhelst i landet eleven befinner sig. Alla barn och ungdomar skall oberoende av etnicitet, bakgrund, socioekonomisk standard etc. ha lika tillgång till utbildning. Det finns nationella mål inom skolan som är samma oavsett huvudman. Av denna anledning skall förutsättningarna och villkoren vara samma för elever i friskolor såväl som i offentligt ägda skolor, detta gäller även bidraget och detta är grunden för *likabehandlingsprincipen*. (Leijonborg, L. 2009)

För alla kommuner gäller att resursfördelningen skall ske på lika villkor både till fristående skolor och till skolor i egen regi. Bidraget till fristående skolor skall, enligt 14 kap. 1§ skolförordningen (SFS 2011:185), grunda sig på hemkommunens budget för det kommande året och skall beslutas före kalenderårets början. Vad gäller lokalkostnadsersättning till fristående huvudmän finns, enligt skollagen (SFS 2010:800), specifikt uttryckt att denna skall motsvara hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev i motsvarande skolform. Om kommunen ger ökade resurser till den egna verksamheten under verksamhetsåret skall motsvarande resurser tilldelas de fristående huvudmännen, likaså gäller om bidraget minskas. I enstaka fall kan det förekomma att kommunen tillåter underskott i den kommunala skolverksamheten. I dessa fall blir det fel att följa principen om lika villkor och den sätts då ur spel. Då skall friskolornas bidrag justeras så att de inte längre utgör ett genomsnitt av kommunens kostnader. (SOU 2008:8)

### 3.1.5 Interkommunal ersättning

Hemkommunen ansvarar för att tillgodose utbildning för alla barn inom kommunen som har rätt att gå i skolan. Om det med hänsyn till personliga skäl föreligger ett behov får elever gå i annan skola än den som erbjuds av hemkommunen. Till kommuner som i sina skolor har elever med annan hemkommun skall ersättning för dessa elever ges, om skäl finns som grund. Yttrande om dessa personliga skäl hämtas från hemkommunen. Den interkommunala ersättningen betalas av elevens hemkommun. Ersättningen grundar sig även denna i likabehandlingsprincipen, vilket innebär att bidraget skall motsvara hemkommunens egen resursfördelning till elever som går i skolor under egen regi. Ersättningen beräknas då utifrån hemkommunens egna skolor som ett genomsnitt. Enligt skollagen (SFS 2010:800) grundar sig ersättningen på hemkommunens resursfördelning vilket även gäller för lokalersättning. Kommunen där eleven börjar skolan får alltså inte ersättning för kostnaderna i kommunen utan för genomsnittet i en annan kommun. Lokalersättning blir helt oberoende av de faktiska lokalkostnaderna. Regler för interkommunal ersättning finns i skollagen (SFS 2010:800) under respektive kapitel för varje skolform. För att underlätta elevernas val

## Skolpengen och skollokaler

---

av skolor utanför hemkommunen har flertalet kommuner gått ihop och skapas så kallade samverkansavtal. (Andersson, p. 2018)

### 3.1.6 Samverkansavtal

Det blir allt vanligare att kommuner ingår i samverkansavtal, med andra kommuner, för tydliga gemensamma regler rörande skolverksamheten. Det handlar framförallt om gymnasieskolorna och det är ofta mindre kommuner som samverkar med de större men det blir allt vanligare att samverkansavtal etableras på länsnivå med samtliga kommuner i länet som medlemmar. I storstadsregionerna har kommunerna kommit längst, det finns väl utarbetade samverkansavtal för bland annat Göteborgsregionen, Stockholm län med Håbo, Region Värmland, Örebro län och Skåne län. Samverkan innebär att om du är folkbokförd i någon av de kommuner som ingår i avtalet kan du fritt, och på lika villkor som andra i ingående kommuner, söka till gymnasieskolor i alla kommuner som gått med i samverkansavtalet.

Det huvudsakliga syftet med dessa samverkansavtal är att underlätta elevernas valfrihet av gymnasieskolor där man vill bidra till att elevernas förstahandsval blir tillgodosedda oavsett vilken kommun eleven söker sig till. (Wallström, C. 2014). De syftar även till att fungera som styrinstrument med koppling till elevens fria val med avseende på statistik, information, data om elevens preferenser vid val, uppföljning/utvärdering och informationskanaler kring studie- och yrkesvägledning. (Göteborgsregionens kommunalförbund 2018).

Oftast är det bara elevernas val som samverkan sker kring. Det varierar huruvida samverkansavtalet hanterar resursfördelning. Kommuner får komma överens och skapa gemensamma prislistor baserat på kommunala skolors kostnader, vilket skett hos en del län. Samverkansavtalen ger möjlighet för kommunerna att skapa en gemensam tolkning av de lagtexter som styr skolan och skolpengen. Inom gymnasieskolan blir det extra komplicerat när kommunerna har samverkansavtal utan gemensamma prislistor.

### 3.1.7 Gymnasieskolor och riksprislistan

I de fall elever väljer program eller inriktningar i fristående gymnasieskolor, gymnasiesärskolor eller internationella skolor som inte erbjuds av hemkommunen skall ersättning från hemkommunen ges utifrån *Riksprislistan*. Eftersom kommunerna i dessa fall saknar möjlighet att beräkna ersättning utifrån egna kostnader finns riksprislistan som hjälp. Riksprislistan fastställs av Skolverket och innehåller ersättningsbelopp per elev och år för olika gymnasieprogram. Bidragen i riksprislistan grundar sig i budgeterade bidragsbelopp per elev och program för de kommuner och landsting som anordnar utbildning i egen regi. Skolverket utgår från berörda kommuners belopp som finns sammanställda på SCB när de beräknar ersättningen. I och med att kommunerna bara redovisar den slutgiltiga ersättningen går det inte att utläsa hur bidragen är uppdelade på exempelvis lokalkostnader. Den uppdelningen som återfinns i kommunernas budget går endast att få från respektive kommun. (Skolinspektionen 2018b)

## Skolpengen och skollokaler

---

### 3.1.8 Skolpeng till friskolor

Enligt skollagen (SFS 2010:800) ligger det i skolinspektionens ansvar att godkänna huruvida enskilda huvudmän får bedriva skolverksamhet inom fritidshem, förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Då en enskild huvudman fått godkännande om att bedriva skolverksamhet är denne automatiskt berättigad till bidrag från hemkommunen.

Enligt skolförordningen (SFS 2011:185) skall bidragsbeloppet från hemkommunen till varje enskild huvudman lämnas i form av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (vidare om grundbelopp och tilläggsbelopp nedan). Det gäller för elever inom varje skolform. I skollagen (SFS 2010:800) regleras bidragen för respektive skolform.

Grundbeloppet ska bestämmas utifrån samma grundprinciper som kommunen använder vid fördelning av resurser till egna skolor. För samtliga skolformer som är berättigade att bedrivas som fristående verksamhet skall, enligt skollagen (SFS 2010:800), grundbeloppets del av bidraget innehålla ersättning för följande:

- Omsorg och pedagogisk verksamhet
- Pedagogiskt material och utrustning
- Måltider
- Administration
- Mervärdesskatt
- Lokalkostnader

För alla skolformer förutom fritidshem och förskola tillkommer, enligt skollagen (SFS 2010:800), även ersättning för elevhälsa. Anledningen till att fritidshem och förskolan undantas i detta sammanhang är för att huvudmännen för dessa skolformer inte är förpliktigade att tillhandahålla elevhälsa för eleverna.

Enligt 14 kap 10 § samt 13 kap 10 § skolförordningen (2011:185) skall kommuner som ger bidrag till elever i fristående skolor kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Beräkningarna skall vara uppdelade i de kostnadsslag som redovisas ovan. Om särskilda skäl föreligger får dock kommunerna göra avsteg, då behöver endast beräkningar för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt redovisas. Reglerna om vad som skall ingå i grundbeloppen samt vad som krävs vid redovisning av beräkningarna finns i skolförordningen (SFS 2011:185) och gymnasieförordningen (SFS 2010:2039). Förarbeten till dessa bestämmelser redovisar att det ska framgå hur alla kostnadsslag är inkluderade. Det är dock ingen skyldighet att kommunerna ska utforma en budget som redovisar uppdelningen på samtliga kostnadsslag utan bestämmelserna ska snarare fungera som en checklista (Prop. 2008/09:171).

### 3.1.9 Moms- och administrationstillägg

För att fullfölja likabehandlingsprincipen måste vissa tillägg ges som en följd av att kommunens uppbyggnad med både friskolor och kommunala skolor. Verksamheter

## Skolpengen och skollokaler

som bedrivs av fristående huvudmän ger upphov till kostnader som inte finns i kommunala verksamheten. När bidrag beräknas till fristående verksamheter skall det därför alltid ingå ersättning för den mervärdesskatt som fristående verksamheter är förpliktigade att betala. Ersättningen utgörs av ett schablonbelopp som är 6 % av det totala bidragsbeloppet (grundbeloppet och tilläggsbeloppet). Detta beror på att friskolorna inte är momspliktiga och därmed inte kan dra av ingående moms. Kommunen kompenseras i sin tur sedan för detta påslag via ett särskilt riktat statsbidrag. (Kämpe, L. 1995)

Fristående skolor skall även ersättas för administrativa kostnader som även dessa utgörs av ett schablonbelopp som beräknas till 3 % av det totala bidragsbeloppet. Påslagen gäller för samtliga skolformer och finns reglerat i skollagen (SFS 2010:800). Vidare beskrivningar av påslagen och övriga poster som skall ingå i bidraget finns i skolförordningen (SFS 2011:185). De administrativa kostnaderna tillkommer även vid hantering av elever som väljer att gå en utbildning i andra kommuner. Den kommun som tar emot en elev från en annan kommun måste hantera de kostnader som tillkommer med detta. För att täcka dessa kostnader erhåller även den mottagande kommunen ett tillägg om 3 % för administrativa kostnader. (Fridell, M. 2011)

Förarbetena till Skollagen saknar tydlig grund till hur schablonen för administration kom till. Målet var att hitta en lätt tillämpbar metod men vidare ges ingen bra förklaring till varför 3 % ska användas. Under utredningen tillfrågades 20 kommuner och endast tre av dessa uppgav att de gav ersättning för administrativa kostnader, deras ersättning var 2-3 % vilket gav upphov till bestämmelserna i skollagen. Frågan uppstår om ersättning för administration enligt schablon uppnår kraven om lika villkor i likabehandlingsprincipen. Ett exempel kan ges från en kommun där det administrativa bidraget till kommunala- och interkommunala skolor uppgick till 5 200 kr medan bidraget till friskolorna uppgick till 2 200 kr. Verksamheternas administration skiljer självklart och kommunens kostnader kommer variera beroende på organisationsform men det finns inga större stöd för att schablonen om 3 % är korrekt.

### **3.1.10 Lokalersättning**

Skolpengen skall täcka samtliga kostnader en elev ger upphov till förknippade med skolverksamheten. I skolpengen ingår därför en del som är avsedd för lokalkostnader. Hur denna bidragsdel bestäms skiljer sig beroende på om ersättningen betalas ut till kommunens egna skolor, fristående skolor eller skolor i andra kommuner.

#### ***Lokalersättning till skolor i kommunal regi***

Vad gäller ersättning till kommunernas skolor i egen regi finns ingen lag som specificerar hur lokalersättningens ska distribueras utan de lagar som finns som hanterar lokalersättning är endast riktade mot ersättning till friskolor och för interkommunal ersättning. Faktumet att lagen endast reglerar hur hantering av lokalersättningen skall skötas mot fristående skolor ger upphov till en rad frågor som bland annat handlar om skilda resursfördelningsmodeller, likabehandling mellan privata och kommunala skolor, hyressättning etc. Detta är en viktig utgångspunkt för

## Skolpengen och skollokaler

---

denna undersökning och dessa frågor förklarar uppkomsten för vissa frågeställningar som arbetet bygger kring.

### **Lokalersättning till fristående och interkommunala skolor**

Som ovan nämnt skall enligt likabehandlingsprincipen den ersättning som ges till fristående och interkommunala skolor bestämmas utifrån kommunens egna kostnader kopplade till skolverksamheten. Det gäller likväl ersättningen för skollokalerna. Det är lagstadgat att kommuner ska redovisa sina lokalkostnader vid bestämmande av lokalersättningen till fristående huvudmän (SFS 2011:185). I skol- samt gymnasieförordningen specificeras att som grundregel skall ersättningen motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per elev och skolform beräknat efter kommunens egna skolor.

Enligt förarbetena ska lokalkostnaderna i första hand avse hyra men innefattar även andra drift- och underhållskostnader som exempelvis uppvärmning, renhållning samt kapitalkostnader. Kostnaderna ska inte innehålla amortering som kan hänföras till ägandet av skolfastigheten. Under förundersökningen till skollagen konstaterades att beräkningsmetoder av ersättning för lokalkostnader varierade kraftigt mellan olika kommuner. Gemensamt för alla kommuner är att indelningar vid beräkning av lokalersättning sker efter skolform och per elev. Hur kommunerna väljer att dela upp olika kostnadsposter vid beräkning av lokalersättningen skiljer sig dock. Följande indelningar förekommer när kommunerna beräknar och redovisar lokalersättning till fristående och interkommunala skolor: (Björklund, J. 2010)

- Ersättning för lokalkostnader som *en sammanvägd post*
- Ersättning för lokalkostnader uppdelat på *hyra* (baserat på drift och underhåll) och *fastighetsskötsel* (uppdelat på vaktmästeri, inventarier, sophämtning och lokalvård)

Det vanligaste är att kommunerna enligt huvudregel betalar ut ersättning till fristående och interkommunala skolor baserat på genomsnittliga kostnader för kommunens egna skolor. Möjligheten finns dock att till fristående skolor ge ersättning för skolans faktiska kostnader. Denna undantagsregel om ersättning för faktiska kostnader blir aktuellt om det föreligger särskilda skäl som motiverar att avvikelser från huvudregeln får ske.

De tidigare lagar som reglerar undantagsregeln om ersättning för faktiska kostnader ansågs bristfälliga vad gäller innebörden av "särskilda skäl". Med syftet att tydliggöra detta infördes en ändring i gymnasie- och skolförordningen. Förtydligandet, (SFS 2017:847) förordningen om ändring av skolförordningen, innebär att högre ersättning ska betalas ut efter en prövning har skett gällande huruvida de faktiska kostnaderna, vid exempelvis investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller andra omständigheter, är betydande. (Regeringskansliet 2018)

Ett exempel på godtagbara skäl där undantagsregeln bör tillämpas och därmed frångå huvudregeln med genomsnittsansättning är när en liten kommun med ett fåtal skolor



## Skolpengen och skollokaler

---

som nyligen renoverats till en hög kostnad och har nybyggda lokaler. Ett annat exempel är när kommunens skolor har en onormalt låg lokalkostnad, det kan bero på eftersatt underhåll och låg standard. Ytterligare ett exempel är om det gäller en stor kommun vars lokalkostnader varierar kraftigt på grund av skillnader i lokaler belägna i glesbygd eller tätort. (Prop 2008/09:171)

Syftet med förtydligandet för vad som menas med särskilda skäl var att underlätta etablering av nya skolor. Den stora befolkningsökningen som sker i Sverige har gjort att landets kommuner räknar med att bygga 600 nya förskolor samt 350 nya grund- och gymnasieskolor mellan 2018 och 2020. Kommuner, som till följd av nybyggnation eller renoveringar, har höga lokalkostnader ska inte behöva betala en extra hög ersättning till friskolorna. (Regeringskansliet 2018)

Bidragsreglerna för ersättning till fristående skolor har sin grund i likabehandlingsprincipen och kraven som finns i skollagen om skolgång på lika villkor. Ersättning efter kommunens genomsnitt är en korrigerande för att så nära som möjligt uppnå kraven om lika villkor. Trots införandet av principen påpekar Regeringen att det knappast går att konstruera ett bidragssystem som i alla avseenden uppfyller kraven om lika villkor.

Att dela ut ersättning för faktiska lokalkostnader till samtliga huvudmän skulle, enligt förundersökningen, bli väldigt kostnadskrävande samt innebära stora avsteg från likabehandlingsprincipen. För större kommuner skulle en årlig granskning av hyresnivåerna kräva mycket arbete vilket gör att flertalet kommuner anser att utbetalning av faktiska lokalkostnader bidrar till för höga administrativa kostnader. Ett förslag som kom fram under förundersökningen var införandet av ett kostnadstak som ska vara jämförbart med kommunens kostnader. Ett annat förslag som kom från Friskolornas Riksförbund samt Svenskt Näringsliv var att kommunens hyror borde beräknas utifrån marknadsmässiga grunder. Ett bidrag beräknat efter marknadshyra skulle enligt dem ge rättvisare bidrag då friskolorna hyror ofta sätts utifrån marknadsmässiga grunder. (Prop 2008/09:171)

## 3.2 Skolans lokalkostnader

Avsnittet avser att förklara vad skolornas lokalkostnader utgörs av och varför kostnaderna kan skilja mellan olika byggnader. Det ger förståelse om varför lokalersättningen kan variera. I avsnittet ges även teoretiska förklaringar om hur fastighetsförvaltning hör ihop med byggnadens standard och vilket samband det finns mellan totala intäkter och totala kostnader.

### 3.2.1 Lokalkostnader

Det finns ingen lagrättslig eller entydig definition av vad lokalkostnader eller fastighetskostnader, är och vad som skall ingå i dessa. Lokalkostnadernas inbördes

## Skolpengen och skollokaler

---

poster varierar beroende på vilken typ av verksamhet det är och hur företagens ekonomiska rapportering ser ut. Denna begreppsförvirring har gjort det svårt att jämföra kostnader mellan olika organisationsformer. I början på 90-talet uppkom behovet av en enhetlig nomenklatur inom fastighetsbranschen så att tvärsorganisatoriska analyser kan göras. Problematiken uppstår mellan organisationer, inte inom organisationens egen förvaltning där kostnadsslagen ställs upp utifrån det egna behovet. Det har framställts flera publikationer där analyser och sammanställningar har gjorts om nyckeltal för lokalförsörjningen. För detta arbete är exempelvis Sveriges Kommuners och Landstings (SKLs) publikationer Jämförelsetal för Landstingen, Rätt Begrepp, och Förvaltningsnyckeln relevanta. I REPAB fakta 2018 - Skolor, sammanställs nyckeltal, kostnader och förbrukningar som främst används i syfte att vid förvaltning av skollokaler kunna jämföra fastigheternas drift- och underhållskostnader med riktvärden baserade på skolfastigheter från hela landet från slutet av 1800-talet fram till nutid. SKL samlar in kostnadsnyckeltal från kommunerna för att kunna göra sammanställningar. Syftet med att skapa en enhetlig nomenklatur, tydliga definitioner och sammanställning av nyckeltal för de olika kostnadsslagen är att uppnå bättre kommunikation mellan aktörerna (politiker, förvaltare, fastighetschefer, beslutsfattare, etc.) och för att uppnå en effektivare fastighetsförvaltning för Sveriges offentligt ägda lokaler. (Löfgren, C. & Oresten, B. 2009) (Wenfelt, A. & Lindqvist, T 2006)

Ersättning för lokalkostnader/hyror för svenska skollokaler utgör en stor del av skolpengssystemet. Av denna anledning finns ett behov av att definiera och skapa en tydlig bild för vad lokalkostnaderna består av och hur resonemang sker kring dem. Som tidigare nämnt finns i förarbetena till skollagen, ett försök att förklara vad lokalkostnader ska innefatta. Den beskrivningen är något otydlig vilket har medfört att det skiljer hur kommunerna i landet tolkar begreppet "lokalkostnader".

### **Drift- och underhållskostnader**

I de vanligt förekommande juridiska branschregelverket AFF (avtal för fastighetsförvaltning och service) definieras drift som "åtgärder med ett förväntat intervall mindre än ett år vilka syftar till att upprätthålla funktionen hos ett förvaltningsobjekt" och underhåll som "åtgärder som syftar till att återställa funktionen hos ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning". (Svensk Byggtjänst 2003) I Rätt Begrepps andra och senaste upplaga skriven av SKL definieras tre olika ambitionsnivåer för vad som efterfrågas vad gäller strategisk, taktisk och operativ nivå inom fastighetsförvaltning. Ambitionsnivåerna är utvalda efter de aktiviteter som är vanligast förekommande inom de flesta fastighetsorganisationer och syftar här till att ge en bild av de kostnader som ligger till grund för de internhyressystem som kommunerna använder. De olika kostnadsposterna inom varje nivå ses i tabell 1. (Löfgren, C. & Oresten, B. 2009) (Aareon AB 2018)

## Skolpengen och skollokaler

Ambitionsnivå 1	Ambitionsnivå 2	Ambitionsnivå 3
<b>Driftkostnader</b>	Administration	Administration
	Försäkring	Försäkring
	Mediaförsörjning	Energianvändning, värme Energianvändning, fastighetsenergi Energianvändning, verksamhetslokaler Vattenförbrukning
	Fastighetsskötsel	Tillsyn och skötsel, mark Tillsyn och skötsel, byggnad Tillsyn och skötsel, instalation Sophämtning Städning
<b>Underhållskostnader</b>	Felavhjälpande underhåll Planerat underhåll	Felavhjälpande underhåll Planerat underhåll, mark Planerat underhåll, byggnad utvändigt Planerat underhåll, byggnad invändning Planerat underhåll, instalationer

*Tabell 1: Ambitionsnivåer vid fastighetsförvaltning (Aareon AB 2018)*

### **Kapitalkostnader**

Kapitalkostnader är en kostnadspost som tillkommer utöver drift- och underhållskostnader. Kapitalkostnader består av avskrivningar på investeringar och räntekostnader. Byggnadens årliga värdeminskning per år definieras formellt sett som avskrivningen och i praktiken tillämpas schabloner för att redovisningsmässigt utföra avskrivningarna korrekt. Byggnadskostnader brukar vanligen skrivas av med samma årliga belopp på en total period av 30 år och tomtvärdet brukar inte avskrivas. En byggnads bokförda värde är det ingående värdet korrigerat för minskningar gjorda med avskrivningar. (Aareon 2018)

### **Avkastningskrav**

Kapitalkostnaderna påverkas av ränteläget och osäkerheten i ränteutvecklingen. Kommuner har generellt en lägre risk för betalningssvårigheter och konkurs vilket gör att de kan låna till en lägre kostnad än privata aktörer vilket minskar kapitalkostnaderna och därmed de totala lokalkostnaderna. En del av lokalkostnaderna som påverkas av räntan är ett avkastningskrav som fastighetsägare strävar efter vid en investering. Hyrorna speglar avkastningskravet på ett sätt som innebär att ett högre avkastningskrav medför en högre hyra. Kommuner har inget egenintresse att gå med vinst medan privata aktörer är vinstdrivande det medför att privata aktörer ofta har ett högre avkastningskrav. De privata aktörernas avkastningskrav på affärer gör att de, i teorin, har högre hyror. Det behöver inte alltid vara fallet, en kommun som bedömer riskerna som högre än en privat aktör kan ha ett högre avkastningskrav. (Lind, H. & Bruner, F. 2008)

### **Övriga kostnader**

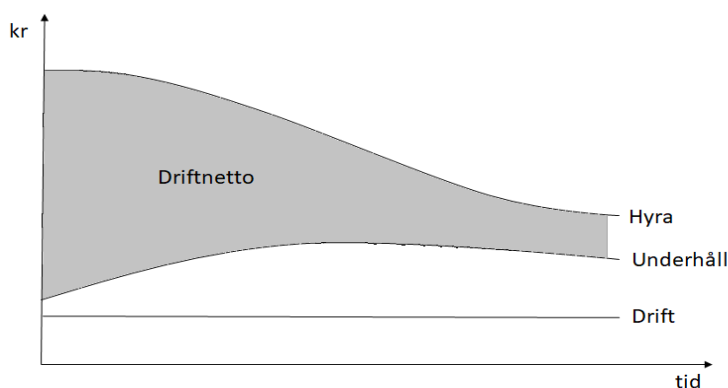
Administration, försäkringskostnader och riskskydd redovisas ofta som övriga kostnader inom de flesta fastighetsorganisationer. (Andrén, Y. 2007)

### 3.2.2 Fastighetens livscykel

En fastighets kostnader och intäkter påverkas av fastighetens ålder. Ur förvaltningssynpunkt påverkas fastigheten av hur gammal den är och det ställs olika krav på hur mycket jobb som måste läggas ner på fastigheten. Hur livscykeln för en fastighet ser ut påverkas redan i planering och projekteringskedet då kvalitet och utformning bestäms. Genom att lägga mycket energi och resurser på planeringen kan man, genom lägre förvaltningskostnader, spara pengar senare under livscykeln. (Avdelningen för Byggproduktion 2017)

Vid granskning av en fastighets livscykel undersöks fastighetens långsiktiga ekonomiska resultat genom driftnettot som är skillnaden mellan intäkter i form av hyra och utgifter i form av drift och underhållskostnader. Ett sätt att göra detta är genom så kallad livscykelvinstdmodellen (LCP), vilket är en bedömning av driftnettots relation till nyttan fastigheten skapar under livslängden. (Avdelningen för Byggproduktion 2017)

I figur 1 illustreras hur driftnettot förändras över tid för en fastighet som underhålls för att bibehålla det ursprungliga skicket. Utvecklingen tar inte hänsyn till någon inflation eller finansiella kostnader utan relateras direkt till fastighetsobjektet. Med åren kommer hyresintäkterna att minska samtidigt som underhållskostnaderna ökar vilket leder till ett minskat driftnetto och i sin tur ett lägre värde på fastigheten. (Avdelningen för Byggproduktion 2017)



Figur 1: Förändring av driftnetto under en byggnads livscykel (Avdelningen för Byggproduktion 2017)

### 3.2.3 Lokalkostnadernas betydelse för friskolorna

Av flera anledningar är lokalerna och lokalkostnaderna en väldigt viktig fråga för friskolorna. Lokalkostnader utgör, efter personalkostnaderna, den största kostnadsposten för skolor vilket gör att lokalkostnaderna blir en viktig faktor vid etablering av nya friskolor. Flertalet friskolor kan inte etablera sig på vissa platser och orter på grund av svårigheten att hitta lokaler som är anpassade till ändamålet. En anpassning av lokalerna är ofta för kostnadskrävande för skolornas huvudmän. Skolornas specifika krav på utformning av lokaler gör lokalerna till en viktig del i skolornas pedagogiska modell. Att dessa lokaler dessutom måste disponeras till ett

## Skolpengen och skollokaler

---

skäligt pris gör att möjligheterna är få. För att friskolorna ska locka elever kan lokalerna ses som en väsentlig faktor vilket gör att ett centralt läge med tilltalande utformning kan locka fler studenter till skolan. (Lindqvist, T & Berg von Linde, Rickard. 2007)

En ekonomisk faktor som till skillnad från de kommunala skolorna påverkar friskolorna är det ekonomiska styrsystemet förknippat med fastighetsfinansiering. Skolorna finansierar sig genom privat kapital vilket gör att de utsätts för en annan risk än de kommunala skolorna. För att minska risken måste friskolorna effektivisera användningen av lokalerna. Detta kan göras på flertalet sätt: (Lindqvist, T & Berg von Linde, Rickard. 2007)

- Flertalet användningsområden i samma lokal
- Minska korridorsytan
- Inga personalutrymmen
- Hyra lokaler istället för att äga om de inte nyttjas på ett effektivt sätt
- Prioritera bort matsal mot att äta i klassrum eller ge ut lunchkuponger

I 2 kap. 35§ skollagen (SFS 2010:800) står att skolornas lokaler ska utformas för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Vid ansökan om att bedriva skolverksamhet till skolinspektionen ska huvudmannen redovisa tillgång till ändamålsenliga lokaler (Friskolornas Riksförbund u.å.). Utöver det krävs, enligt 2 kap. 5§ skollagen (SFS 2010:800), att huvudmannen besitter erfarenhet eller insikt i verksamheten samt har de ekonomiska- och övriga förutsättningar som krävs. Det sker även en lämplighetsprövning gällande viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad samt andra relevanta omständigheter.

### 3.3 Organisation

Som tidigare nämnts är kommuner och andra större organisationer uppbyggda på olika sätt vilket betyder att kommunerna själva bestämmer ett optimalt sätt för hur intäkter och kostnader skall hanteras och administreras. I detta avsnitt beskrivs de olika ansvarsfördelningar och ansvarsområden de svenska kommunerna nyttjar för sin organisation med inriktning på fastighetsförvaltning.

#### 3.3.1 Landsting - kommuner - nämnder

Sveriges övergripande organisatoriska system är uppbyggt av kommuner och landsting. Det finns 290 kommuner och 21 landsting i landet där varje kommun och landsting har ett beslutande organ kallat fullmäktige som består av en övervakande styrelse. Fullmäktige skall tillsätta nämnder för att utföra sådana uppdrag som krävs utöver de ansvarsområden som fullmäktige själva besitter och som är i enlighet med kommunallagen (SFS 2017:725). Om så behövs för att utföra uppdrag inom respektive ansvarsområde kan nämnderna i sin tur bestå av utskott tillsatta av antingen fullmäktige eller nämnderna själva. Inom en nämnds verksamhetsområde får fullmäktige inrätta

## Skolpengen och skollokaler

delorgan som skall ansvara för specifika ärenden som kommun eller landsting har bestämt. Kommunernas tillsatta nämnder får samverka över kommungränser om så anses lämpligt. I enlighet med Kommunallagen (SFS 2017:725) får kommuner och landsting överlämna vissa uppdrag åt kommunala bolag, stiftelser och föreningar men också till privata utförare. (3 kap. 1-12 §§ Kommunallagen SFS 2017:725 )

Kommuner och regioner är tillåtna att överlåta ansvaret för angelägenheter till separata företag. Företagen kan förekomma i olika former där aktiebolag och stiftelser är den vanligaste men där andra former som ekonomiska föreningar, handelsbolag och ideella föreningar också förekommer. Företagen ägs antingen helt av kommunen själv eller av flera kommuner eller regioner tillsammans där företagen är juridiska personer reglerade av olika lagstiftning som exempelvis aktiebolagslagen och stiftelselagen. (Sveriges Kommuner och Landsting 2019)

Fullmäktige skall fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten i bolagsordningen och fastställa de kommunala befogenheterna som sedan utgör ram för verksamheten. Kommunfullmäktige skall utse en styrelse och minst en lekmannarevisor. Kommunfullmäktige har befogenheten, och ska ta ställning till beslut som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för verksamheten. Kommunfullmäktige skall även se till att allmänheten får full insyn i den verksamhet som tilldelas privat utförare. (SFS 2017:725)

Vad gäller skolfastigheter är det vanligt förekommande bland Sveriges kommuner att dessa ägs av separata företag. Det handlar då oftast om företagsformen aktiebolag.

I 6 kap. 6 § Kommunallagen (SFS 2017:725) beskrivs de kommunala nämndernas ansvar inom respektive verksamhetsområde:

“Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.”

### 3.3.2 Fastighetsnämnd

För fastighetsverksamheterna inom kommunerna finns inget entydigt organisatoriskt system, vilket är en följd av att kommunerna ser olika ut med avseende på storlek, politiskt styre, strategier och ambitioner. Varje kommun bygger upp sin fastighetsverksamhet utifrån vad styret själv anser lämpligt för kommunens unika sammansättning. Olika organisatoriska sammansättningar för ansvarsfördelning kan pekats ut.

## Skolpengen och skollokaler

---

Den vanligaste modellen för organisering innebär att kommunerna inrättar tekniska nämnder på vilka ansvaret för förvaltning, drift och utveckling, inhyrning av lokaler etc. vilar. Ansvaret kan delegeras i ytterligare ett steg och delas upp på särskilda fastighetsnämnder som ensamt ansvarar för lokalförsörjning (försörjningsnämnd), tekniska frågor (tekniska förvaltningen) och servicerelaterade uppdrag (servicenämnd). Även outsourcing av uppdrag på konsulter sker inom vissa kommuner. Tekniska nämnder och servicenämnder brukar ansvara för kommunens samtliga fastighetsverksamheter, det kan handla om skollokaler såväl som sjukvårdslokaler där respektive nämnd står ansvariga för olika områden. Oavsett hur uppdelning av ansvaret på olika nämnder sker, brukar organisationerna dela upp fastighetsverksamheterna i förvaltning, byggprojekt och administration. (Andrén, Y. 2007)

Fastighetsverksamheterna inom kommunerna kan bli väldigt omfattande då fastigheter för många olika verksamheter hanteras gemensamt, både vad gäller teknisk och ekonomisk förvaltning. Den gemensamma ekonomiska förvaltningen ger i sin tur fastighetsnämnden möjligheten att korrigera eventuella felbedömningar i resursberäkningarna (exempelvis i bestämmande av skolpengen) mot andra verksamheters över- eller underskott.

Fastighetsnämnden beslutar inom ramen för kommunfullmäktiges delegerade riktlinjer vilket betyder att de vid sidan av kommunstyrelsen, kommunallagen, den egna förvaltningen och övriga nämnder är ett självständigt organ som själva bygger upp sin organisation. SKL sammanfattar i rapporten *Effektiva kommunala fastigheter* vad en fastighetsnämnds huvuduppgifter är: (Andrén, Y. 2007)

- Ställa upp vision och mål för verksamheten.
- Uppnå god hållning mellan politik och förvaltning via förvaltningschef.
- Fatta beslut inom diverse inriktningar:
- Fördelning mellan externt inhyrda samt internt ägda lokaler.
- Drift och underhåll. Antingen i egen regi eller på entreprenad.
- Fastighetssamverkan med andra verksamheter.
- Övrig samverkan med andra verksamheter.
- Nybyggnation; se till att kommunens långsiktiga fastighetsbehov uppfylls.
- Uppbyggnad av internhyresmodeller.
- Verka för en god samhällsutveckling.
- Löpande uppföljning av fastighetsbeståndet, se till att den långsiktiga verksamhetsplaneringen uppfylls.

I denna undersökning berörs fler av dessa huvuduppgifter som åvilar kommunernas fastighetsnämnder men där framförallt ansvaret om en välfungerande internhyresmodell undersöks. För vidare förståelse om dessa internhyresmodeller krävs bredare kunskap om de andra ansvarsområdena vilket detta kapitel delvis avser att ge.

### **3.3.3 Olika ansvarsförhållande inom fastighetsförvaltning av skollokaler**

Vad gäller offentligt ägda fastigheter i Sverige finns tre vanligt förekommande typfall som var och en bygger på olika modeller om förhållandet mellan ägandet och brukandet. Mer specifikt handlar det om förhållandet mellan verksamheterna i fråga och vem som ansvarar för förvaltningen. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

#### ***Typfall 1: separat förvaltning där skolor sköter betalning av lokalkostnader***

Skolverksamheten hyr lokalerna av separata fastighetsenheter, som också ansvarar för förvaltning. Hyrorna betalas av skolverksamheterna, anslagen går från kommun, via skolpengen, till verksamheten i fråga för att sedan betalas till fastighetsenheten. Vad gäller finansiering kräver denna form att en hyra beräknas på den interna marknaden, en s.k. internhyra (läs mer under kapitel 4.4). Fastighetsenheterna i fråga kan vara kommunala bolag som kommunerna i enlighet med kommunallagen (2017:725) delegerat ansvaret till men det kan också vara kommunerna själva via nämnderna som står som fastighetsägare. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Modellen är enligt Lind och Hellström vanligt förekommande bland Sveriges kommuner. Det följer av att förutsättningarna för skollokaler i landets kommuner är återkommande: kommunerna äger lokaler i varierande åldrar och storlekar där olika verksamheter bedrivs (skola, förskola, sjukvård etc.). Verksamheterna i fråga ger upphov till lokalkostnader som finansieras genom anslag från kommunen per registrerad person. Det handlar exempelvis om skolpeng i fallet om skollokaler och vårdpeng i fallet om sjukvård. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Typfall 1 har en tydlig ansvarsfördelning och kan bidra till en större kostnadsmedvetenhet, öka möjligheten till lokalanpassning och större ekonomiska incitament. Nackdelarna med modellen är ökade administrativa kostnader, gränsdragningsproblematik och en svårighet att sätta en internhyra som speglar nyttan för verksamheten. Läs mer om fördelar och nackdelar i kapitel 3.4.3. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

#### ***Typfall 2: separat förvaltning med central hantering av ekonomi***

Verksamheterna använder lokalerna fritt. Anslagen för lokalkostnader går direkt till fastighetsenheten som förvaltar fastigheterna åt verksamheterna. Debitering av lokalkostnader sker centralt. Anslagen går direkt från kommun till berörd fastighetsenhet. Bidraget blir uppdelat i olika poster. Vanligt förekommande är att bidragen som betalas ut ska täcka alla elevens kostnader förutom lokalkostnader som går direkt till ansvarig fastighetsenhet (hur detta kan gå till visas i kapitel 3.4.2). Fördelar med denna modell är att det sitter en samlad kompetens som kan hantera fastigheter för olika typer av offentliga verksamheter. Det skapar stordriftsfördelar och transaktionskostnader som uppstår i samband med själva hanteringen av hyresbetalningarna undviks. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)



## Skolpengen och skollokaler

---

Nackdelar med organisationsmodellen är att den riskerar att leda till ineffektivt utnyttjande av lokalerna. Risken finns att huvudmännen för verksamheterna inte får någon uppfattning om vilka kostnader som uppstår, och hur stora de är, vilket riskerar att leda till ineffektivt nyttjande av lokalerna. I avsaknad av vetskapen om hur mycket varje elev i en skola kostar kan det bli svårt att anpassa lokalerna optimalt och effektivisera nyttjandet av lokalerna. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

### **Typfall 3: förvaltning sköts av skolverksamheter**

Organisationsmodellen innebär att verksamheterna förvaltar sina egna lokaler. Modellen är mycket ovanlig bland Sveriges kommuner. När ansvaret för förvaltning ligger på verksamhetsutövaren ökar incitamenten att minska på lokalkostnaderna. Risken för eftersatt underhåll ökar som en följd av att mindre resurser läggs på underhåll än nödvändigt. Då lokalkostnaderna är anslagsfinansierade uppstår en osäkerhet kring vem som skall betala för den kostnad som uppstår vid eftersatt underhåll. Fördelar vid denna ansvarsfördelning är att snabbare anpassning av lokalerna sker om förändrade förhållande uppstår. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

## **3.4 Internprissättning/internhyra**

Oavsett ansvarsfördelning och fastighetsförvaltningens organisation kommer en hyra alltid behöva sättas för lokalerna. Då skolorna ägs av kommunen kommer hyran betalas från en del av kommunen inom dess organisation till en annan. Avsnittet handlar om internprissättning. Beskrivningar ges och resonemang förs kring för och nackdelar. Sista delen i detta avsnitt handlar om internhyrans betydelse för organisationer som liknar kommunerna.

### **3.4.1 Användandet av internpriser**

Det är vanligt förekommande att fastigheter eller lokaler hyrs av verksamheter inom samma företag eller koncern. Lokalen nyttjas då inte gratis utan verksamhetens ledning intar en roll som hyresgäst och betalar en hyra till företaget. Vid första anblick kan dessa system ses som onödigt och kostnadsdrivande men utformningen av detta internhyressystem har sina fördelar.

Enligt definition förklaras ett internpris som värdet av en internprestation. Prestationen i sig levereras mellan självständiga enheter för vilka det sker separata kostnads- och resultatberäkningar men som ingår i samma företagssystem eller koncernliknande uppbyggnad. Det kan till exempel vara dotterföretag inom samma koncern eller olika avdelningar inom en kommun. (Arvidsson, G. 1972)

Kommuner och landsting i Sverige strukturerar sig likt företag med koncernstrukturer vilket leder till att internhyror ofta tillämpas mot skolverksamheterna i egen regi. Det är särskilt synligt inom större kommuner. Internhyror används ofta om lokalerna är anpassade eller specialiserade utifrån ett visst ändamål, vilket är fallet vad gäller

## Skolpengen och skollokaler

---

Sveriges skolverksamheter. Detta beror på att lokalerna blir mer avskilda från den externa marknaden (läs mer om lokalers alternativa användningar under "Hyressättningsprinciper") och brukaren kan uppleva det svårt att se hyran som "verklig". (Frenckner, P & Psilander, K. 1993)

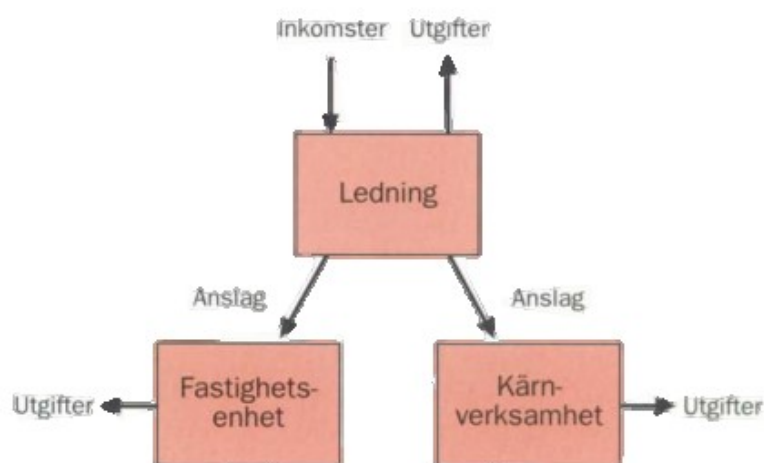
Internhyror ses som ett styrmedel i en prisstyrning där internhyrans syfte bl.a. är att bidra till att uppställda mål nås. Det kan gälla vinst, avkastning eller att ge kännedom om att lokaler faktiskt kostar pengar. Det handlar inte endast om att synliggöra *vad* lokalerna kostar utan även att belysa *att* lokaler faktiskt ger upphov till kostnader (Frenckner, P & Psilander, K. 1993). En ökad kostnadsmedvetenhet kan ge incitament att spara pengar genom att verksamheterna bara använder de lokaler som är nödvändiga. Det är dock inget självständigt verktyg; lokalhyrans möjlighet att skapa incitament för besparing är beroende av en budget, regelsystem och organisation (Lind, H & & Hellström, A. 2012). Vidare måste möjligheten att avsäga sig lokalyta samt att minska drift- och underhållskostnader finnas. För effektivisering av lokalyta krävs att lokalen går att sägas upp och att det finns en annan användare eller en alternativ användning (Lind, H & & Hellström, A. 2012).

För effektivisering av driftkostnader måste verksamheten exempelvis fundera över vilken typ av värmesystem som ska användas samt hur de kan jobba för att minska energiförbrukningen. Arbete kan göras på många sätt och skolorna måste själva fundera på vad som går att genomföra i just deras lokaler. För att denna internmarknad som skapas skall fungera effektivt gäller det att alla kostnader, intäkter, beslut, avtal etc. synliggörs och att full transparens råder mellan samtliga parter. Detta leder i sin tur till att alla beslut tas med högsta noggrannhet och med eftertanke och en kostnadseffektiv mentalitet implementeras. Faktorerna i fråga som beskrivs kan leda till att denna kostnadseffektivitet uppnås med en välfungerande internhyra. (Lind, H & & Hellström, A. 2012)

### 3.4.2 Modell utan internpriser

I figur 2 presenteras hur hanteringen av intäkter och kostnader sköts utan ett internhyressystem, likt typfall 2. Ledningen kan exempelvis motsvara en kommunledning. Fastighetsenheten kan betraktas som en fastighetsnämnd eller ett kommunalt fastighetsbolag och kärnverksamheten är skolan.

## Skolpengen och skollokaler



Figur 2: Penningströmmar utan internhyra (Lind, H. 1997)

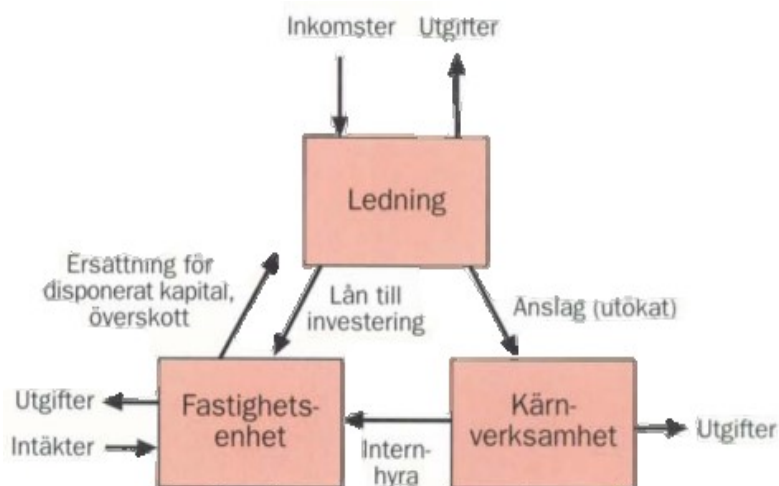
Skatter, avgifter och lån skapar intäkter för ledningen. Intäkterna budgeteras sedan som anslag till de olika verksamheterna som sedan disponerar bidragen till deras utgifter. För skolverksamheter handlar det till exempel om kostnader för undervisning eller inventarier. Anslagen till fastighetsenheten kopplas direkt till de utgifter som hänförs till fastigheterna och lokalkostnaderna och det handlar bland annat om kostnader för byggnation samt drift och underhåll av fastigheter. Fördelen med detta system är att endast de nödvändigaste internöverföringarna äger rum. Det uppstår dock en rad nackdelar som internhyressystemet kan lösa. Om kärnverksamheten inte betalar för investeringar och ombyggnationer kan det bli kostnadsdrivande vilket riskerar att leda till en verksamhet som använder finare eller större lokaler än vad som är kostnadseffektivt där verksamheten saknar incitament att minska sin lokalanvändning. I vissa fall ligger drift- och underhållskostnaderna hos kärnverksamheten vilket kan leda till stora risker för eftersatt underhåll till följd av verksamhetens sparkrav. (Lind, H. 1997)

### 3.4.3 Modell med internhyra

I figur 3 visas hur penningströmmarna kan se ut vid användning av internhyra. Till skillnad från ovan beskriven modell får kärnverksamheten ett anslag som även i denna situation ska täcka lokalkostnaderna. Däremot får fastighetsenheten inte något motsvarande anslag. Det utökade anslaget till kärnverksamheten betalas sedan som internhyra till fastighetsenheten. Med de hyror som inkommer kan fastighetsenheten betala sina utgifter, de ska även ersätta ledningen för kostnader som relateras till investeringar och förslitning av fastigheter. Vid nyinvesteringar lånar fastighetsenheten av ledningen och ränta samt amortering för lånen betalas till enheten. De medförda kostnaderna täcks av ökade internhyror hos verksamheten. Utöver dessa kapitalkostnader ska hyror täcka drift- och underhållskostnader samt övriga förvaltningskostnader. Denna rotation av kassaflöden medför högre transaktionskostnader då prissättningen av internhyror är en komplex uppgift som kräver stora resurser och hög kompetens. Det uppkommer även

## Skolpengen och skollokaler

administrationskostnader i samband med debitering av pengar mellan berörda parter. Trots dessa nackdelar finns en rad fördelar som internhyror ska bidra till: (Lind, H. 1997)



Figur 3: Penningströmmar med internhyra (Lind, H. 1997)

- **Mindre/färre investeringar** - Då verksamheten indirekt, genom ökade hyror, står för kostnaderna som kopplas till investeringar kan dessa förväntas minska både i antal och i storlek. Verksamheten måste genom målen som sätts av ledningen, fördela anslagen på ett lämpligt sätt. Det kommer leda till att fastighetsenhetens, samt ledningens utgifter minska genom sänkta drift- och underhållskostnader och minskade lån för att klara målen. (Lind, H. 1997)
- **Ökad lokaleffektivitet** - Som tidigare nämnts skapas en kostnadsmedvetenhet som leder till att verksamheten vill minska sina hyror genom att nyttja en mindre mängd lokaler. När hyrorna minskas kan mer resurser läggas på annat. Genom detta kan fastighetsenheten sälja eller hyra ut de lediga lokalerna på den öppna marknaden och på så vis öka sina intäkter. Även om det inte sker minskas drift- och underhållskostnaderna. (Lind, H. 1997)
- **Lättare att uppfylla sparmål** - Ett alternativt synsätt till en ökad lokaleffektivitet är att verksamheten inte behöver minska personalstyrkan eller andra utgifter om anslaget skulle minskas. Verksamhetens sparmål som ålagts av ledningen kan lättare uppfyllas utan att riskera att en sämre kvalitet på verksamheten skulle ske. Om anslagen skulle minska vägs detta upp av minskade internhyror som följer av att fastighetsenheten ökar sina intäkter genom försäljning eller uthyrning, alternativt minskade drift- och underhållskostnader. (Lind, H. 1997)
- **Minskade kostnader för drift och underhåll** - Internhyrorna skapar en medvetenhet hos kärnverksamheten som leder till att avvägningar görs innan drift- och underhållsarbete, som exempelvis städning och ommålning, utförs.

## Skolpengen och skollokaler

---

Både verksamheten och fastighetsenheten får genom hyrorna och ersättning till ledningen ett ökat incitament att minska och kostnadseffektivisera insatser. (Lind, H. 1997)

- **Ansvars- och kompetensfördelning** - Genom att lyfta ansvaret om lokalförvaltning från verksamheten kan fokus för huvudmännen koncentreras till kärnverksamheten. Ansvaret läggs då istället på en specifik fastighetsenhet där en samlad kompetens av specialister sitter. Inom fastighetsenheten delas ansvaret upp så att var del av förvaltningen sköts av kunniga inom respektive område. En samlad kompetens och en tydlig ansvarsfördelning resulterar i ett effektivt utnyttjande av lokaler och resurser vilket också skapar stordriftsfördelar. Det minskar risken för att förvaltningens olika delar missköts och det gör att resurserna fördelas effektivt. (Lind, H. 1997)
- **Internhyra som klister** - Oavsett sammansättning och målsättning för organisationen måste det finnas ett klister som håller samman och skapar sammanhang i fastighetsförvaltningens olika delar. Internhyran används som verktyg för ledningen genom att framförallt guida organisationen mot uppställda mål och att finnas som en mätbar faktor vid ekonomisk utvärdering och måluppfyllelse. Internhyran är en mycket viktig komponent i detta avseende då den innehåller mycket information, inte bara om måluppfyllelse och utvärdering utan den speglar även nyttan i arbetet. Från vilket perspektiv internhyran än betraktas; från upplåtarens (som en intäkt), eller från brukaren (som en kostnad), så speglar den alltid resultatet av fastighetsförvaltningen. (Frenckner, P & Psilander, K. 1993)

### 3.4.4 Armlängdsprincipen

Internprissättning för organisationer så som stora koncerner eller kommuner är ett sätt att flytta pengar inom företaget och på så vis justera intäkterna och kostnaderna som påverkar företagets resultat. Det har i sin tur stor påverkan på företagets beskattning. Genom att flytta pengarna mellan avdelningar eller bolag inom koncernen kan skatt som egentligen skulle tillfalla staten undvikas.

När transaktioner sker mellan oberoende företag sätts priset utifrån villkoren som råder på den öppna marknaden. Dessa villkor föreligger inte när närstående verksamheter inom samma övergripande organisation genomför affärer. För att detta inte ska leda till att priser justeras på ett sådant sätt att företaget i slutänden undkommer skatt har den så kallade armlängdsprincipen införts. Armlängdsprincipen innebär att priser som sätts i gränsöverskridande koncerninterna transaktioner ska bestämmas på ett sådant sätt att de efterliknar vad som skulle avtalats mellan två oberoende näringsidkare. Bestämmelser är internationellt etablerade men återfinns i svensk lag under inkomstskattelagen 14 kap. 19-20 §§. Lagarna är väldigt viktiga, både för att minska skattefusk men även för att företag inte ska dubbelbeskattas och de gäller även inom offentliga organisationer som exempelvis kommuner. (Skatteverket 2019)

### 3.5 Prissättning av lokaler

Internhyressättning är väldigt vanligt för organisationer vars struktur liknar de svenska kommunernas. För ytterligare djupdykning i hyressystemet presenteras i detta avsnitt några vanliga hyressättningsprinciper som förekommer för offentliga lokaler i Sverige. Vidare presenteras några andra faktorer som påverkar prissättningen av lokalerna.

#### 3.5.1 Hyressättning

Modellerna för hyressättning bygger antingen på marknadsmässiga principer eller på kostnader som är kopplade till fastigheten. Marknadshyra används oftast på äldre byggnader som har en alternativ användning och kan därför hyras ut på den öppna marknaden. Den kostnadsbaserade hyran används istället på unika fastigheter som saknar en alternativ användning samt nybyggnationer och tillbyggnader. (Andrén, Y. 2007)

##### **Kostnadsbaserad hyra**

Den kostnadsbaserade hyran, även kallad självkostnadsbaserad, bygger på faktiska kostnader vid användning av lokalen. Tanken är att fastighetsägaren i slutänden varken ska gå med vinst eller förlust. Det innebär att brukaren får betala ett självkostnadspris som motsvarar de faktiska kostnaderna för drift och underhåll, förvaltning/administration, bokförda kostnader för kapitaltjänster och övriga kostnader. Då hyran motsvarar samma belopp som fastighetsägaren betalar för lokalen kan den kostnadsbaserade hyran ses som den mest korrekta när det handlar om verksamheter som bedrivs utan vinstsyfte. (Andrén, Y. 2007) (SOU 2004:28)

De kostnadsbaserade hyrorna används ofta då det inte går att bestämma hyror utifrån marknadsmässiga principer, d.v.s. när det blir svårt att hitta marknader med jämförbara objekt, som exempelvis är fallet för många skollokaler. Denna typ av hyresbestämning betraktas ibland som en sista utväg. Ett annat vanligt användningsområde av denna hyressättning är när fastighetsägarens primära mål inte utgörs av att gå med vinst. (SOU 2004:28)

Nackdelen med denna hyressättningsprincip är att ägaren ur ett ekonomiskt perspektiv förlorar incitament att förbättra lokalen samt jobba med byggnadens yttre skick och standard. Vidare har de växande byggkostnaderna stor inverkan på hyrorna genom ökade kapitalkostnaderna som uppstår vid nybyggnationer. Trots att de nya byggnaderna ofta har lägre drift- och underhållskostnader räcker det inte för att kompensera för de höga kapitalkostnaderna. Detta problem fortsätter ofta under byggnadens livstid då det sker kontinuerliga investeringar i fastigheten. Om en ny investering sker medan en tidigare investering inte är fullt avskriven kommer hyrorna att höjas. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

En fördel med denna hyressättningsprincip är att då brukaren betalar samtliga energi- och underhållskostnader skapas ett ekonomiskt incitament att minska energiförbrukningen och vara varsam om lokalen. Det är en följd av att alla kostnader lokalerna ger upphov till tydligt synliggörs vid beräkning av hyran. Ytterligare en

## Skolpengen och skollokaler

---

positiv aspekt med kostnadsbaserade hyror är att de är relativt enkla att beräkna vilket minskar administrationskostnaderna. (Andrén, Y. 2007)

### **Marknadsbaserad hyra**

Den marknadsbaserade hyran ska motsvara den mest sannolika hyran för ett likvärdigt objekt som tecknas mellan två oberoende parter på en fri marknad. Det är inte alltid så lätt att hitta objekt som helt motsvarar målobjektet när det kommer till skick, standard, yta och geografisk placering vilket kan göra att denna hyresersättning är svår att tillämpa. (Andrén, Y. 2007)

Till skillnad från kostnadsbaserade hyror kommer hyresgästens nytta av lokalen samt lokalens effektivitet påverka hyresnivån. Det kan vara svårt att hitta jämvikten mellan utbud och efterfråga och därmed svårt att sätta en lokalhyra som motsvarar marknadsnivån, särskilt för skollokaler. Det är vanlig att marknadshyror är högre än kostnadsbaserade hyror vilket beror på att de kostnadsbaserade hyrorna endast ska täcka verksamhetens utgifter och därmed inte bidra till någon vinst. Om hyrorna istället ska bygga på en marknadsmässig hyra kommer lokalen jämföras med objekt där ägarens mål är att gå med vinst vilket kommer driva upp hyrorna jämfört med en självkostnadshyra. (Andrén, Y. 2007)

För att en marknadshyra ska existera krävs att en konkurrenssituation föreligger. Den faktiska marknadshyran måste definieras utifrån vissa förutbestämda kriterier som exempelvis lokalens ålder och läge. (SOU 2004:28) Det kan göra det blir svårt att bedöma en marknadsmässig hyra i mindre kommuner där kommunen är den dominerande fastighetsägaren. Även konjunkturcykler kan, med förändringar i utbud och efterfråga, ha stor påverkan på bedömningen av hyran. Förändringar på marknaden gör att hyran kan variera kraftigt från en tidsperiod till en annan. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Det föreligger stor sannolikhet att marknadshyrorna i centrala lägen kommer ligga långt över den kostnadsbaserade hyran. Skolor som placerar sig i sådana lägen kommer att ha svårare att bedriva sin verksamhet på ett bra sätt då pengarna måste allokeras till hyra istället för kostnader för den pedagogiska verksamheten. Om det istället handlar om en marknad i ett perifert läge kommer den låga efterfrågan leda till lokaler med lägre hyror. Att genomföra investeringar i dessa lägen kan då vara riskabelt då fastighetsägaren får svårt att få igen insatsen genom uthyrning. Om dessutom hyresgästen flyttar kan det bli väldigt svårt att hitta en ny. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Marknadsbaserade hyror kräver att det finns jämförelseobjekt. I vissa fall går det inte att hitta en jämförbar marknad för ett objekt. Statens Fastighetsverk (SFV) har utvecklat en modell med ett tillvägagångssätt för hyressättning i sådana situationer. Modellen bygger på att lokalen delas upp i olika delar efter lokaltyp som exempelvis kontor och lager. Målet är att dela upp lokalen i beståndsdelar där det för varje lokaltyp går att hitta en jämförbar marknad. De uppdelade hyrorna viktas sedan ihop till en gemensam hyra som ska representera en marknadshyra. (SOU 2004:28)

Likt kostnadsbaserade hyror kan en variant av marknadshyror bestämmas utifrån kostnader genom att utgå från alternativkostnader vid bestämning av hyresnivåerna. När en lokal används i egen regi går ägaren miste om intäkter som kunde erhållits om lokalen hyrdes ut till externa aktörer istället. Nyttan av att använda lokalen till interna verksamheter istället för att hyra ut den kan ses som en alternativkostnad. Att sätta en hyra utifrån detta tankesätt kan i stort sett likställas med en marknadshyra. Läs mer om alternativ användning och alternativkostnad nedan. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

### **Funktionshyra**

De ovan beskrivna principerna dominerar på marknaden för skolfastigheter bland Sveriges kommuner. Det finns en tredje princip att utgå från, kallad funktionshyra. Funktionshyran är en alternativ modell där hyressättningen bygger på lokalens förmåga att skänka nytta åt hyresgästen och spegla hur funktionell lokalen är ur ett verksamhetsperspektiv.

De kostnads- och marknadsbaserade hyrorna riskerar att leda till stora skillnader i hyresnivåer som inte helt rättvist motsvarar nyttan för de som brukar lokalerna. Det är en följd av stora skillnader i lokalernas egenskaper. Även om äldre lokaler inte ger högre nytta för brukaren kan de ha högre hyror då drift- och underhållskostnaderna är högre. Funktionshyror infördes för att motverka de problem som kan uppstå vid andra hyressättningsmodeller rörande utövares förlorade incitament att bedriva verksamheten på bästa möjliga sätt. Funktionshyran antas bidra till en mer optimal användning av lokaler ur effektivitetssynpunkt. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Modellen utgår från en genomsnittlig självkostnad eller en marknadsmässig nivå för att sedan justeras utifrån respektive lokals kapacitet och standard. Lokaler med högre kapacitet och/ eller högre standard erhåller en högre hyra. I nedanstående tabell visas ett exempel där tre skolor med olika kapacitet och standard erhåller olika justeringar. Totalt omfattar de tre skolorna en kapacitet om 1 200 elever. Givet att samtliga lokaler har samma standard skulle modellen medföra att Skola 1 betalar 4/12 av de totala kostnaderna för verksamhetens lokaler samtidigt som Skola 2 och Skola 3 betalar 3/12 respektive 5/12. Lokalerna graderas därefter utifrån ett system baserat på standardpoäng där denna poäng kan sättas på olika sätt beroende på kommunens egna bestämmelser. Kommunen bestämmer även hur stor procentuell skillnad det ska vara mellan de olika poängen. I detta exempel skiljer det 10 %. Skola 1 har högst poäng och kommer därför betala 10 % mer av de totala kostnaderna medan Skola 3 betalar 10 % mindre. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)



## Skolpengen och skollokaler

Skola	Kapacitet	Justering	Standard	Justering
Skola 1	400	400/1 200	4	+10%
Skola 2	300	300/1 200	2	-10%
Skola 3	500	500/1 200	3	+/- 0%
<b>Summa</b>	<b>1 200</b>			

Tabell 2: Beräkning av funktionshyra (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

Ovan beskrivs kapacitet och standard som variationsvariabler men dessa kan bytas ut eller utökas. För att tillämpa modellen krävs en enkel beräkningsmodell som bygger på observerbara förhållanden och som inte medför ökade administrationskostnader. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

När modellen bygger på genomsnittliga självkostnad kommer, även om hyran är justerad, hyresnivåerna endast uppfattas som mer rimligare om man jämför med lokaler inom den kommunala förvaltningen. Vidare kommer inte fastighetsägaren, på kort sikt, se någon resultatmässig skillnad av denna modell. Om det istället gäller genomsnittliga marknadshyror kommer brukaren även att uppfatta en jämlikhet med övriga marknader. (Lind, H. & Hellström, A. 2012)

### 3.5.2 Alternativanvändning

Som nämndes under marknadsbaserad hyra går det att utgå från alternativkostnaden, som bygger på alternativanvändningen, vid hyressättning av lokaler. För att det ska gå att jämföra nyttan av användningen av en skola med de alternativa intäkter som en brukare går miste om när brukaren nyttjar lokalerna till, i detta fall, skolverksamhet måste lokalerna vara utformade på ett sätt som möjliggör uthyrning.

En byggnads funktion är oftast knuten till verksamheten i byggnaden. En alternativ användning blir större om byggnaden går att ändra och anpassa, man brukar tala om hur flexibel en byggnad är. I motsatta fall när byggnaden inte kan ändras eller anpassas anses byggnaden vara av generell karaktär. (Ahrbom 1970)

Även om en generell byggnad inte går att ändra så kan den erbjuda en mångsidig användning och därmed en alternativ användning. De generella byggnaderna utformas ofta på ett sätt som riktar sig till en bred målgrupp och låser sedan fast utformningen. Möjligheten att bedriva andra verksamheter begränsas därmed av bristen i byggnadens förutsättningar för förändring. En flexibel byggnads mångsidighet begränsas av kravet på ombyggnationer vilket gör att mångsidigheten medför kostnader. Fördelen är däremot att dessa byggnader går att utforma så att de passar en större bredd av verksamheter. (Andrén 2008)

Ännu mer begränsad alternativ användning råder för så kallade specialbyggnader och ändamålsbyggnader. Enligt Ändamålsfastighetskommittén (2004) definieras dessa typer av fastigheter som byggnader som saknar alternativ användning eller är anpassad

## Skolpengen och skollokaler

---

för endast en specifik verksamhet. I dessa fall är det oftast byggnaden som saknar alternativ användning och inte själva fastigheten vilket borde medföra att definitionen av dessa fastighet blir ändamålsbyggnad. Det är inte alltid fallet utan det är när hela fastigheten är anpassad efter en byggnad som man benämmer det ändamålsfastighet. Användningen definierar ändamålet med fastigheten och den rätta benämningen för dessa fastigheter är alltså specialbyggnad. Det finns också flertalet fastigheter som benämns specialbyggnad men som har skilda användningsområden. När det rör sig om skolbyggnader blir, enligt taxeringen, benämningen "specialenhet, skolbyggnad" och dessa fastigheter har typkoden 825 (Skatteverket u.å.). (Ändamålsfastighetskommittén 2004)

Ytterligare begränsning för användning av skollokaler är om den omfattas av en detaljplan. I en detaljplan betecknas skolan med "S" på plankartan, det innebär att användningen får avse skolor och andra undervisnings- och forskningslokaler. Detaljplaner kan göras om men det är en omständlig process som försvårar alternativ användningen. Trots de brister som råder i skolornas alternativa användning finns ändå en hyresmarknad där de kan hyras ut till privata aktörer. Den är visserligen väldigt begränsad då antalet huvudmän som bedriver skolor inte är stort men möjligheten att hyra ut en skola finns. (Boverket 2018)

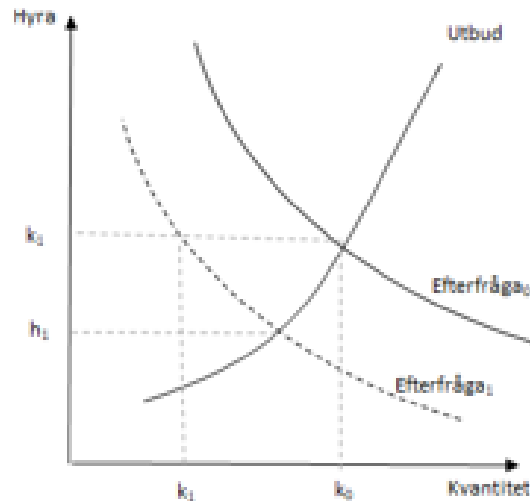
Ett möjligt alternativ till permanenta skollokaler, som visat sig intressant för många kommuner i utvecklingen av dessa byggnader, är mobila verksamhetslokaler. De mobila husen är moduler eller volymelement som tillverkas på fabrik för att sedan fraktas till skolan där de färdiga husen snabbt monteras på platsen. Den snabba tillverkningen och mobiliteten gör byggnaderna till ett bra alternativ vid tillfälliga projekt eller vid akut brist på lokaler till följd av förändring i demografien. Många kommuner skulle ha stor användning av mobila verksamhetslokaler, främst då de lätt kan anpassas efter den specifika verksamheten men även tack vare att de tar bort behovet av alternativ användning. Trots dessa fördelar är modulerna relativt ovanliga inom skolväsendet. Det beror främst på att kommunerna är ovana med att planera, värdera och handla upp dessa moduler. En annan anledning är byggnadernas arkitektur med dess estetiska utformning. (Andrén, Y. 2007)

### 3.5.3 Utbud och efterfrågan av skolor

Prissättning av lokaler på en öppen marknad påverkas av utbudet och efterfrågan som finns i området. De två faktorerna kommer påverka och styra en eventuell marknadsmässig hyra. I större städer kommer det finnas ett större antal aktörer på såväl utbuds- som efterfrågesidan. En aktörs påverkan på en bredare marknad kommer ha mindre inverkan än om aktören hade verkat på en liten marknad. Till skillnad från andra lokaler har skollokaler en begränsad marknad med lägre utbud och efterfråga. Antalet aktörer är få och den specifika användningen (se vidare avsnitt 4.5.2) påverkar hur stor påverkan olika marknadsförändringar har. Marknaden för uthyrning av lokaler påverkas av lokalernas odelbarhet, den långa tillverkningstiden och de långa hyreskontrakten. Odelbarheter som innebär att lokalerna ofta efterfrågas och hyrs ut en och en kan ge upphov till trösklar på kurvorna. Det kommer skilja mellan utbudet och efterfrågan för olika storlekar och utformningar vilket medför att kurvorna inte kommer

## Skolpengen och skollokaler

vara lika homogena som på en annan marknad (trösklarna är inte inritade i figur 4). Det förhållandevis tröga utbudet kommer vara konstant på kort sikt vilket medför att marknaden överreagerar på förändringar i efterfråga. Ett skifte i efterfråga kommer medföra en större eller mindre förändring än på en perfekt marknad. Lutningen på kurvorna styrs också av hyresgästens betalningsförmåga som i detta fall styrs av skolpengen. (Bejrums H. & Lundström, S. 1989)



Figur 4: Kortsiktiga utbuds- och efterfrågekurvor. (Bejrums H. & Lundström, S. 1989)

I figur 4 råder initialt jämvikt vid  $k_0$  kvadratmeter och  $h_0$  kr hyra. Det sker sedan en förändring i efterfrågan när några skolor blir vakanta till följd av att flertalet elever söker sig till en annan kommun och en stor huvudmannen tvingas lägga ner sin verksamhet. Om inte hyran regleras kommer det efterfrågas  $k_1$  lokaler. Hyran måste regleras för att hitta en jämvikt vid hyran  $h_1$ . Om samma efterfråga fortsätter råda tvingas lokaler rivas eller hitta en ny användning med högre avkastning. Om skiftet vore åt andra hållet skulle hyran initialt höjas ganska mycket, det byggs sedan nya skolor och marknaden hittar en ny jämvikt. Motsvarande kan uppstå om det istället sker förändringar i utbudet men dessa förändringar är mer sällsynta. (Bejrums H. & Lundström, S. 1989)

## 4 Resultat

I resultatkapitlet presenteras resultaten från genomförda undersökningar. Materialet som resultaten bygger på är framförallt insamlad data och information från kommunerna men även data från Skolverket, SCB och andra källor.

Kapitlet är främst uppbyggt efter de frågeställningar som examensarbetet avser att besvara. Insamlad data presenteras i diagram, tabeller och i vissa fall presenteras kvalitativ information med en objektiv text. Resultatkapitlet är uppdelat i åtta avsnitt. Det första avsnittet avser att beskriva den data resultatet bygger på, det andra ger en överblick och en introduktion till bidragens delar och de sex nästföljande hanterar var för sig en frågeställning.

### 4.1 Svar från kommunerna och andra aktörer

#### 4.1.1 Kommuner

Totalt har 145 av landets 290 kommuner svarat (se bilaga 4 för vilka kommuner som ingår i datamängden). I listan nedan visas från hur många kommuner data om skolpeng, lokalkostnader och hyror har erhållits indelat per skolform. Gällande organisationsmodeller har 105 kommuner givit oss användbar information. Från 26 kommuner har modeller och principer för hyressättning givits.

- Förskola: 110 skolpeng, 102 lokalersättning, 34 ersättning för hyror
- Förskoleklass: 127 skolpeng, 120 lokalersättning, 43 ersättning för hyror
- Grundskola: 134 skolpeng, 127 lokalersättning, 45 ersättning för hyror
- Gymnasium, beroende på program: 59-81 skolpeng, 59-79 lokalersättning, 11-20 ersättning för hyror

Av Sveriges 10 230 185 invånare (SCB 2019) inkluderas 7 287 579 i de kommuner som har svarat. För att visa från vilka kommuntyper data har erhållits och därmed vilka kommuner som arbetet bygger på kategoriseras kommunerna enligt nedan. Kommuntypskategorierna är tagna från SKL (Sveriges Kommuner och Landsting 2017) som gjort en indelning utifrån nio kategorier inom tre huvudgrupper men där vi gjort en hopslagning av grupperna C8 och C9 så att åtta kategorier skapas. För varje kategori ges en kort förklaring för vilken typ av kommun som ingår.

Att en kommun "har svarat" betyder att någon typ av information har givits, kontakt har hållits med antingen kommunens nämnd ansvarig för skolornas fastighetsverksamhet eller med kommunens separata fastighetsbolag. Beskrivningen nedan om vilka kommuner vi haft kontakt med visar i generella drag bredden av undersökningen då insyn har getts i varje kommun som gett oss svar.

## Skolpengen och skollokaler

---

Kommungruppsindelningen används dessutom senare i resultatdelen för att jämföra kommuner.

### A. Storstäder och storstadsnära kommuner (46 kommuner, 30 har svarat)

A1. Storstäder: **3** kommuner totalt varav **3** har svarat (**svarsfrekvens 100 %**). Befolkning: totalt 1 873 335 varav 1 873 335 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner med minst 200 000 invånare.*

A2. Pendlingskommuner nära storstad: **43** kommuner totalt varav **27** har svarat (**svarsfrekvens 63 %**). Befolkning: totalt 1 901 420 av varav 1 277 801 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner där minst 40 % av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.*

### B. Större städer och kommuner nära större stad (108 kommuner, har 61 svarat)

B3. Större stad: **21** kommuner totalt varav **14** har svarat (**svarsfrekvens 67 %**). Befolkning: totalt 2 422 154 varav 1 721 686 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner med minst 50 000 invånare i den största tätorten.*

B4. Pendlingskommun nära större stad: **52** kommuner totalt varav **29** har svarat (**svarsfrekvens 56 %**). Befolkning: totalt 850 515 varav 587 336 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner där minst 40 % av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.*

B5. Lågpendlingskommun nära större stad: **35** kommuner totalt varav **18** har svarat (**svarsfrekvens 51 %**). Befolkning: totalt 630 495 varav 448 615 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner där mindre än 40 % av nattbefolkningen pendlar till arbete i större stad.*

### C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (136 kommuner, 54 har svarat)

C6. Mindre stad/tätort: **29** kommuner totalt varav **18** har svarat (**svarsfrekvens 62 %**). Befolkning: totalt 1 303 303 varav 892 791 täcks av kommuner som svarat.  
*Kommuner med minst 15000 men mindre än 40 000 invånare i den största staden.*

C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort: **52** kommuner totalt varav **16** har svarat (**svarsfrekvens 31 %**). Befolkning: totalt 602 495 varav 216 065 täcks av kommuner som svarat.

## Skolpengen och skollokaler

---

*Kommuner där minst 30 % av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 % av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.*

C8. Landsbygdskommun/övriga kommuner: **55** kommuner totalt varav **20** har svarat (**svarsfrekvens 36 %**). Befolkning: totalt 646 468 varav 269 950 täcks av kommuner som svarat.

*Kommuner med mindre än 15000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 %).*

### 4.1.2 Andra aktörer

Från de fem fristående huvudmännen vi kontaktat har följande givit oss information som används i undersökningen:

- Jensen Education (ca 8 000 studerande inom förskola, grundskola, gymnasium, vuxenutbildning och yrkeshögskola) (Jensen Education u.å.)
- Academedia (ca 179 000 studerande inom förskola, grundskola, gymnasieskola och olika vuxenutbildningar) (Academedia, u.å.)

Från de åtta privata fastighetsägare vi kontaktat har följande givit oss information som används i undersökningen:

- Kunskapsporten (äger ca 10 skolfastigheter varav en är högskola och resterande i samtliga stadier)
- Stenvalvet (äger ca 20 skolfastigheter varav en är gymnasie och resten grundskolor)

### 4.1.3 Hur representativt är resultatet?

Resultatet bygger på svar från 50 % av landets kommuner motsvarande ca 70 % av Sveriges befolkning. Svartsfrekvensen skiftar mellan resultatets olika delar vilket medför att resultat för vissa frågeställningar bygger på ett mindre urval.

Vissa svar kan ses som något orimliga då de skiljer sig markant från resterande svar som visas i resultatet. Det ger upphov till vissa svårigheter i tolkningen och analys av data men för att få ett så representativt resultat som möjligt använder vi oss av samtliga erhållna svar utan gallring. Kommunerna har alla fått samma frågor och vi utgår, efter förtydligar mot vissa kommuner, att frågorna tolkas likvärdigt. Vi använder därför de svar vi fått gemensamt där jämförelser görs mellan kommunerna.

Vi anser att de svar vi erhållit från privata fastighetsägare utgör för liten marknadsandel för att vara representativt. Av den anledningen har vi valt att inte analysera hyressättningsprinciper för skolfastigheter som ägs av privata aktörer.

Data från SCB och Skolverket är insamlat från alla Sveriges kommuner. Vid insamling har SCB bett om lika data från alla kommuner, d.v.s. samma kostnadsposter, vilket gör

## Skolpengen och skollokaler

---

att datan anses mycket pålitlig. Vi ser heller ingen anledning att ifrågasätta data hämtat från SCB om befolkningsmängd och skatt.

Skolpengen och bidragen som sätts av kommunerna räknas fram på väldigt skilda sätt. De siffror som har använts är för år 2019 men för vissa kommuner kan de bygga på en beräkning från många år tidigare. I dessa fall har kommunerna räknat upp bidragen med ett index eller inflation. Andra kommuner räknar ut bidragen efter sina faktiska kostnader från föregående år. Det påverkar inte resultatet i sig men är en faktor man bör ha vetskap om vid granskning av resultaten.

### 4.2 Skolpengen i Sverige och dess utveckling

I detta avsnitt avser vi att presentera resultat som berör skolpengen och lokalersättningsdelen av skolpengen som är av mer generell och grundläggande karaktär. Avsnittet ses som en inledning till resterande resultatavsnitt. En grundläggande uppfattning av skolpengen och lokalersättningen ges via presentation av följande data:

- Specifika storlekar för skolpeng, total lokalersättning och ersättning för hyra
- Spridning av ovanstående belopp mellan kommuner och skolformer
- Utveckling av skolpengen och lokalersättningen över tid för kommunala skolor

Kommande tabell 3 och diagram 1 ger en generell beskrivning av ersättningsbeloppen och kan användas som stöd för att förstå nästkommande avsnitt.

#### 4.2.1 Ersättningsens delar

Tabell 3 sammanställer data som erhållits från kommunerna för skolpeng, lokalersättning och hyresdelen för valda skolformer. Tabellen avser dels att visa hur många observationer kommande resultat i detta kapitel bygger på och dels för att visa den stora spridning som föreligger mellan kommunerna. Kommande resultat bör läsas jämte denna tabell för att lättare skapa sig en bild av vad resultaten grundar sig på och därmed lättare förstå förhållandena mellan skolpeng, lokalersättning och lokalhyror. Anledningen till att observationerna för hyresersättning är få till antalet är för att kommunerna skiljer sig vid redovisning av lokalersättningen.

## Skolpengen och skollokaler

Skolpeng	Max	Min	Medel	Median	Std	Obs
Förskola	163 673	15 539	119 386	121 358	20 953	110
Förskoleklass	145 226	14 261	59 678	58 024	17 401	127
Grundskola	109 546	13 730	74 954	76 842	13 632	134
Gymnasium	195 000	15 340	100 544	97 629	18 715	83
<b>Lokalersättning</b>						
Förskola	64 575	3 898	18 658	18 115	6 101	102
Förskoleklass	31 143	731	11 983	11 582	4 819	120
Grundskola	35 439	2 138	15 044	15 051	4 041	127
Gymnasium	32 444	6 214	19 457	19 799	4 472	81
<b>Hyror</b>						
Förskola	51 014	9 078	15 667	13 728	7 022	34
Förskoleklass	24 603	2 012	9 344	9 133	4 294	43
Grundskola	27 997	2 693	11 468	11 749	3 884	45
Gymnasium	23 678	10 864	15 796	14 119	3 908	19

Tabell 3: Sammanställning, insamlad data över skolpeng, lokalersättning och ersättning för hyror. (Insamlad data från kommunundersökning)

I diagram 1 presenteras ett nationellt medelvärde för skolpengen per elev uppdelat efter skolformer. I skolpengen ingår lokalersättning vilken också illustreras i diagrammet. Lokalersättningen är i sin tur uppdelad på hyra och övrig lokalersättning. Det finns två utsatta punkter för varje skolform vilka visar andelen lokalersättning respektive andelen hyra.

Viktigt att belysa är att de siffror som redovisas utgör ett genomsnitt av vad de olika kommunerna betalar ut i ersättning. Siffror skiljer sig mycket inom de olika skolformerna, och mellan kommuner. För att få en uppfattning om hur bred denna spridning är hänvisar vi till tabell 3. Vidare redogörelse om skillnader mellan olika kommuner finns under kapitel 4.4.



## Skolpengen och skollokaler

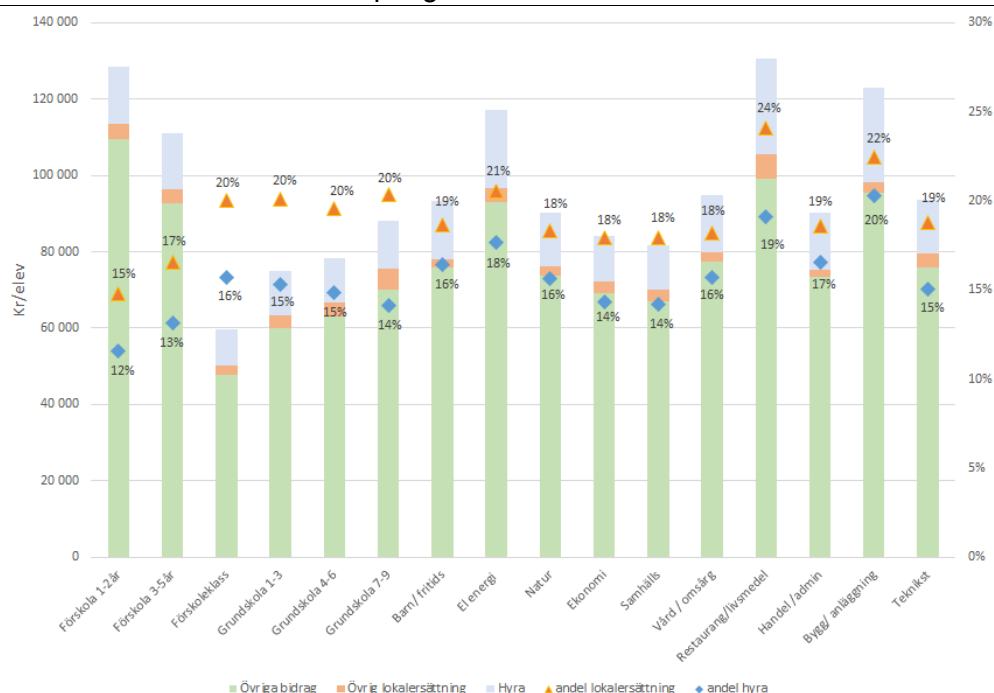


Diagram 1: Ersättnings delar (Insamlad data från kommunundersökning)

I diagram 1 kan utläsas att gymnasieutbildningen restaurang och livsmedel har högst skolpeng och även högst andel lokalersättning medan samhällsprogrammet har lägst skolpeng och lägst andel lokalersättning. Totalt sett är det förskoleklass som har lägst skolpeng och förskola år 1-2 år är skolformen med lägst andel lokalersättning och ersättning för hyror. Det är lämpligt att analysera gymnasieprogrammen vid sidan av övriga skolformer. För gymnasiet är varje program unikt i den mening att vissa yrkesförberedande program är starkt beroende av hur lokalerna är utformade men där andra studieförberedande program endast är i behov av enklare och mindre lokaler. Detta faktum påverkar skolpengens storlek men också förhållandet mellan lokalersättningen och skolpengen.

- För skolformerna förskola till högstadiet varierar skolpengen per elev mellan cirka 60 000 kr till 128 000 kr och vad gäller lokalersättningens del i den totala skolpengen varierar andelen mellan 15 och 20 procent. Av skolpengen varierar ersättningen för hyran i sin tur mellan 12 och 16 procent. Den procentuella skillnaden mellan hyresersättningen och lokalersättningen som helhet, d.v.s. hyrans andel i lokalersättningen varierar mellan 70 och 80 procent för dessa skolformer.
- För gymnasieprogrammen varierar skolpengen mellan cirka 80 000 kr och 130 000 kr och vad gäller lokalersättningens del i den totala skolpengen varierar andelen mellan 18 och 24 procent. Av skolpengen varierar själva hyran mellan 14 och 20 procent. Den procentuella skillnaden mellan hyran och

## Skolpengen och skollokaler

lokalersättningen, d.v.s. hyrans andel i lokalersättningen varierar mellan 78 och 91 procent för de olika gymnasieprogrammen.

### 4.2.2 Utveckling över tid

Diagram 2 visar hur kommunernas totala kostnader per elev, uppdelat på lokalkostnader samt övriga kostnader har utvecklats över tid. Då skolpengen bygger på kommunens kostnader bidrar dessa diagram till att förstå uppbyggnaden av lokalkostnadernas del i bidraget samt hur utvecklingen av lokalkostnaderna har sett ut både ensamt men också i relation till totala kostnader.

Sammantaget kan en tydlig trend utläsas som innebär en tillväxt i både totala kostnader och lokalkostnader. Under större delen av tioårsperioden har den största procentuella ökningen skett för övriga kostnader vilket visas av en nedgång av andelen lokalkostnader, för samtliga skolformer.

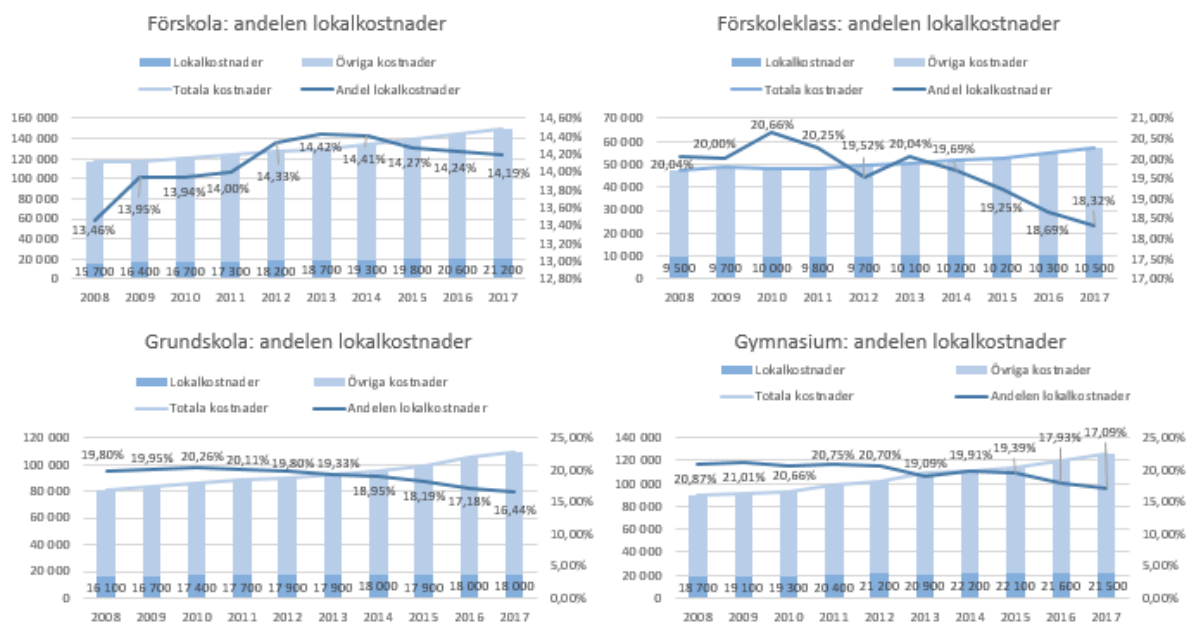


Diagram 2: Utveckling för totala- och lokalkostnader samt andelen lokalkostnader. (Egen bearbetning av data från skolverket)

#### Förskola

Utvecklingen för förskola har varit något volatil vilket gör att andelarna ser lite annorlunda ut jämfört med andra skolformer. Mellan åren 2008 och 2017 ökade lokalkostnaderna med 35,03 % medan övriga kostnader ökade med 27,06 %. Förändringarna har medfört att andelen lokalkostnader hamnar inom ett spann av 0,96 %, med en spridning från 13,46 % till 14,42 %.

## Skolpengen och skollokaler

---

### **Förskoleklass**

Förändringen av totala kostnader motsvarar en total ökning om 20,89 % där den procentuellt största ökningen om 23,48 % skedde hos övriga kostnader. Samtidigt ökade lokalkostnaderna med 10,53 %. Andelen lokalkostnader ligger inom ett spann av 2,34 %, med en spridning från 20,66 % år 2010 till 18,32 % år 2017.

### **Grundskola**

Även för grundskolan har övriga kostnader ökat mest, förändringen motsvarar 40,34 % och utvecklingen för totala kostnader var 34,69 %. Den stora ökningen för övriga kostnader har lett till att andelen lokalkostnader sjunkit konstant sedan 2010. När andelen lokalkostnader var som störst utgjorde lokalkostnaderna 20,26 % vilket minskade till 16,44 % år 2017.

### **Gymnasium**

Man ser en stegrande ökning av de totala kostnaderna mellan 2008 och 2017. Utvecklingen motsvarar en total tillväxt på 40,40 %. Sett under hela perioden har den största ökningen utgjorts av övriga kostnader, vilket medfört att andelen lokalkostnader minskat från 20,87 % till 17,09 %.

### **Skillnader mellan kommuner**

Något som inte visas i diagram 2 är att förändringen av andelen lokalkostnaderna skiljer sig markant över tid mellan olika kommuner.

- Förskola: genom att undersöka utvecklingen av andelen lokalkostnader i procent kan vi se en största ökning på 9,25 % och en största minskning på 8,61 %. Andelen lokalkostnader under 2017 uppgick till mellan 3,47 % och 21,18 %.
- Förskoleklass: skillnaden i förändring av andelen lokalkostnader mellan kommuner sprider sig mellan -42,54 % till 34,14 %. Under 2017 sprider sig andelen lokalkostnader mellan 2,94 % och 43,56 % för samtliga kommuner.
- Grundskola: andelen lokalkostnader skiftar mycket under hela tioårsperioden; max är 11,60 % och min är -15,05%. Andelen lokalkostnader skiljer sig mellan 5,62 % och 25,11 % under 2017 för samtliga kommuner.
- Gymnasium: förändring av andelen lokalkostnader skiftar mellan -14,23 % och 9,28 % för olika kommuner. Siffrorna bygger på utvecklingar som skiljer sig mellan en ökning från 6,96 % till 16,18 % för en kommun samt en minskning från 32,22 % till 17,98 % för en annan.

### **4.2.3 Jämförelse, andelen lokalkostnader - andelen lokalersättning**

För samtliga skolformer ligger andelen lokalkostnader mellan 14-20 % av de totala kostnaderna över tid. Andelarna för dessa faktiska lokalkostnader bör jämföras med lokalkostnadernas andel i skolpengen som betalas ut per elev. Jämförelsen görs mellan

## Skolpengen och skollokaler

andelen lokalersättning från diagram 1 vilket är från 2019, och andelen lokalkostnader i diagram 2 för samtliga skolformer i detta kapitel för år 2017:

- Förskola: andelen lokalkostnader är 14,19 % och andelen lokalersättning är 15 % respektive 17 % beroende på ålder (1-2 år eller 3-5 år). I bidraget motsvarar lokalersättningen 18 991 respektive 18 365 kr/ elev medan lokalkostnaderna 2017 uppgick till 21 200 kr/ elev.
- Förskoleklass: andelen lokalkostnader är 18,32 % vilket motsvarar 10 500 kr/ elev och andelen lokalersättning är 20 % vilket motsvarar 11 948 kr/ elev.
- Grundskolan: andelen lokalkostnader är 16,44 % och andelen lokalersättning ligger runt 20 % för varje årskurs. Dessa siffror bygger på lokalkostnader om 18 000 kr/ elev medan lokalersättningen är mellan 15 071 och 17 916 kr/ elev beroende på årskurs.
- För gymnasiet blir en jämförelse svår att göra då det för andelen lokalersättning är uppdelat per program men andel lokalkostnader är ett snitt för alla. Dock är andelen lokalkostnader 17,09 % och andelen lokalersättning ligger mellan 18-24 %. Lokalkostnaderna 2017 var 21 500 kr/ elev medan lokalersättning ligger mellan 14 679 och 31 464 kr/ elev.

### 4.2.4 Diskussion

Ett av huvudresultaten i denna del av undersökningen är hur stor andel av skolpengen som utgörs av lokalersättning och hur stor andel av lokalersättningen som utgörs av faktiskt hyra. Till att börja med krävs ett förtydligande till varför det uppstår en differens mellan totala lokalersättningen och hyresdelen. Det beror på att vissa kommuner väljer att redovisa delar av lokalkostnaderna utanför hyran. Det handlar oftast om vaktmästeri, inventarier och lokalvård som kommunerna väljer att exkludera ur hyran men som ändå täcks av bidraget. Det finns fall då kommunerna själva inte vet vad som ingår i skolornas hyra vilket skapar viss problematik för denna del av undersökningen då en entydig jämförelse mellan kommunerna blir svår att göra. För vissa kommuner kan en uppdelning göras mellan ersättning för hyra och övriga lokalkostnader men där vissa kommuner redovisat detta som ett sammanlagt belopp. Spridningen kan utläsas ur tabell 3.

Trots denna problematik kan ytterligare ett huvudresultat utläsas i denna del av undersökningen. Det handlar om den enorma spridning som föreligger mellan kommunernas skolpeng och vad som ingår i skolpengen vilket kan utläsas ur tabell 3. Då skolornas hyra oftast är baserade på självkostnad är skollokalernas ålder i kommunen en rimlig förklaring till skillnaderna. Nyare kommuner med nyare skolor kommer ha högre finansieringskostnader vilket borde speglas i ersättningen. Vidare borde vissa mindre skillnader förekomma då olika elever kostar olika mycket beroende på ålder och skolform och de är i olika behov av bl.a. personal och lokalyta. Det är dock orimligt att anta att vissa elever, oavsett skolform, skiljer sig så mycket i kostnaderna

## Skolpengen och skollokaler

---

de ger upphov till och därmed hur stort bidraget är, mellan kommuner. En förklaring till dessa enorma skillnader kan vara avsaknaden av tydliga riktlinjer för resursfördelning vilket landar i att kommunerna ger de bidragen de själva kommer fram till där över och underskott dessutom justeras mot andra verksamheters ekonomiska förvaltning. Läs mer om detta i kapitel 4.3.3.

Andelen lokalkostnader är lägre än andelen lokalersättning för samtliga kommunala skolformer. Ur diagram 2 kan det utläsas att lokalkostnader har ökat över tid, men inte lika mycket som övriga kostnader förknippade med skolverksamheterna. Skillnaderna mellan lokalersättningen och lokalkostnaderna kan dels förklaras av att det är ett års differens (lokalkostnader är från 2017 och lokalersättning för 2019 baserat på kostnader för år 2018) där andelen lokalkostnader bör räknas upp och dels då de ingående kostnaderna kan skilja sig mellan vad kommunerna uppger för oss jämfört med vad de uppger till SCB. Möjligheten för elever att välja skolor i andra kommuner kan vara ytterligare en anledning till att kostnader skiljer sig från bidragen. Kommunens kostnader ökar med antalet elever men bidraget bygger ju på kostnader i en annan kommun. När en kommun får in elever från andra kommuner får kommunen ersättning från elevens hemkommun som bygger på hemkommunens kostnader, det medför att den mottagande kommunens kostnader för eleverna kanske inte stämmer överens med den interkommunala ersättningen.

### **4.3 Hur förhåller sig skolpengen till lokalersättning och lokalhyror?**

I detta avsnitt presenteras resultat baserat på kommunernas skolpeng, lokalersättning och hyrans del i lokalersättningen. I avsnittet utvecklar vi det som nämns i kapitel 4.2 och här utreds hur dessa bidragsdelar förhåller sig till varandra för förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasium. Resultatet presenteras i punktdiagram där varje punkt representerar en kommun vilket innebär att ersättningens värde som en punkt visar är baserade på flertalet skolor inom kommunen.

#### **4.3.1 Lokalersättning och skolpeng**

Diagram 3 visar förhållandet mellan skolpengen och lokalersättning där varje punkt representerar en kommun och värdena visar beloppen i kronor per elev. X-värdena visar skolpengen och y-värdena visar lokalersättning. Diagrammen ger en överblick över både hur storlekarna varierar för skolpengen och lokalersättning samt hur de förhåller sig till varandra. Diagrammen är baserade på ett stort urval av kommuner; förskola 102 stycken, förskoleklass 120 stycken, grundskola 127 stycken och för gymnasiet 81 stycken. Huvudsyftet med detta resultat är framförallt att ge en överblick över lokalersättningens vikt i skolpengen och hur den skiljer sig mellan kommunerna.

## Skolpengen och skollokaler

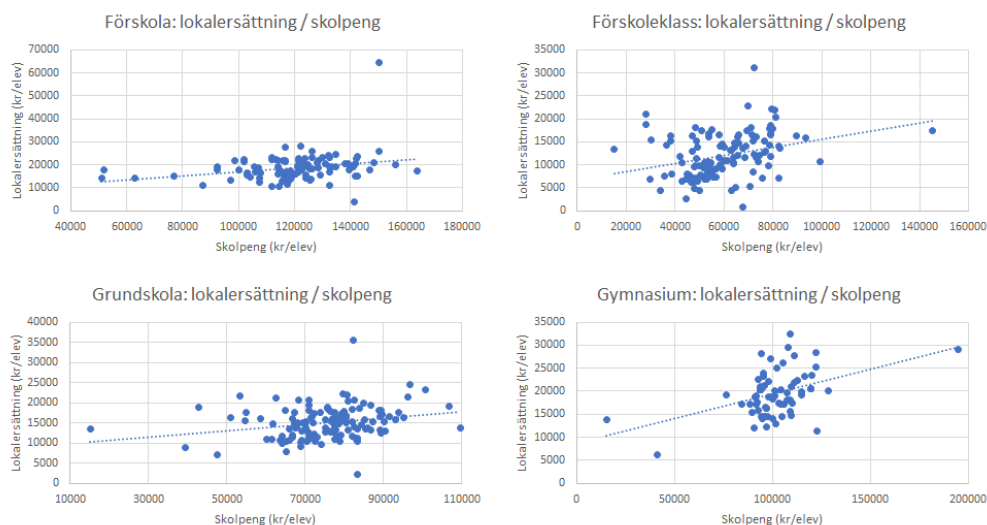


Diagram 3: Lokalersättningens förhållande till skolpengen (Insamlad data från kommunundersökning)

I diagrammen ser vi en stor spridning både mellan kommunerna och mellan skolformerna. Den stora spridningen mellan kommunerna gör det svårt att se ett samband genom att bara kolla på punkterna. Trendlinjerna visar däremot att det finns ett samband som tyder på att högre skolpeng medför högre lokalersättning. Sambandet som förklarar trendlinjen är väldigt svagt vilket kan förklaras av linjens  $R^2$ -värde.  $R^2$ -värdet kan vara mellan 0 och 1 där 1 motsvarar perfekt beroende och 0 visar att det inte finns något beroende alls. För graferna varierar  $R^2$ -värdet mellan 0,06 för grundskola och 0,2 för gymnasieprogrammen. Värdena är 0,07 och 0,10 för förskola respektive förskoleklass. Det innebär att kommuner med högre skolpeng inte nödvändigtvis har högre lokalersättning.

### 4.3.2 Lokalersättning och hyror

Diagram 4 visar förhållandet mellan lokalersättningens totala belopp och hyrans del i lokalersättningen. Varje punkt representerar en kommun och värdena visar beloppen i kronor per elev. X-värdena visar lokalersättningen och y-värdena visar hyresdelen. Diagrammen är baserade på ett något lägre urval av kommuner; förskola 34 stycken, förskoleklass 43 stycken, grundskola 45 stycken och för gymnasiet 19 stycken.

## Skolpengen och skollokaler

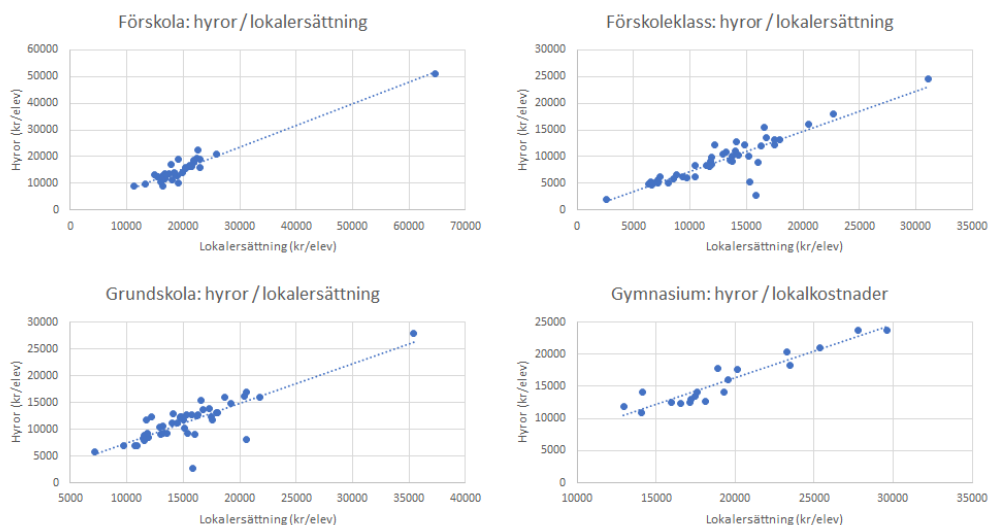


Diagram 4: Ersättning för hyror och förhållandet till lokalersättningen (Insamlad data från kommunundersökning)

I diagrammen ser vi att det finns ett tydligt samband mellan lokalersättning och ersättning för hyror. Det gäller för samtliga skolformer att kommuner med hög ersättning för hyror generellt har hög lokalersättning. Det finns en viss spridning från trendlinjen men när man kollar på  $R^2$  – värdena ser vi att det råder ett stort beroende mellan de två parametrarna.  $R^2$  – värdena ligger mellan 0,68 för grundskola och 0,93 för förskola. Förskoleklass och gymnasieprogrammen har 0,78 respektive 0,89.

### 4.3.3 Diskussion

#### Lokalersättning och skolpeng

Det finns vissa variationer mellan Sveriges kommuner som talar för att skolpengsbeloppen bör skilja sig mellan kommuner. Det handlar bland annat om skillnader i lärarlöner beroende på stad, utbud av skollokaler, politiskt styre, skatt, invånarantal, elevtätthet i skolorna, etc. Mindre kommuner tenderar att dela ut en högre skolpeng vilket teoretiskt kan härledas till de skalfördelar som uppstår vid mer omfattande organisationer samt att mindre kommuner behöver locka elever och lärare med en högre skolpeng. Vad som blir intressant ur denna aspekt är lokalersättningens del i skolpengen och hur den förhåller sig samt samvarierar mellan kommunerna.

Skolpengen är uppbyggd av olika delar som skall täcka skolverksamheternas alla kostnader där lokalersättningen är en del. Ur punktdiagrammen kan bl.a. utläsas vilken vikt lokalersättningen har i skolpengen och hur den skiljer sig mellan kommuner. Hade ett perfekt linjärt växande samband förelagat hade slutsatsen kunnat dras om att lokalersättningens vikt är samma oberoende av kommun. I detta resultat kan inte det sambandet utläsas. Lokalersättningens vikt i förhållande till skolpengens andra byggstenar skiljer sig mellan kommunerna.

## Skolpengen och skollokaler

---

Den första och mest uppenbara förklaringen till detta är att lokalerna kostar olika mycket mellan kommuner där vissa kommuner med höga lokalkostnader måste dela ut högre lokalersättning i förhållande till skolpengens övriga delar. En annan förklaring kan ske utifrån skillnaderna som finns mellan kommuner i huruvida de tillämpar ett avkastningskrav eller inte. En del kommuner har ett krav från den fastighetsägande enheten till kommunen centralt. Den kan tolkas som att det ska efterlikna marknadsmässiga villkor. Skolfastigheternas hyror kommer då styras av kommunens krav. De privata aktörerna kommer alltid sätta sina hyror utifrån ett avkastningskrav vilket gör att de kan jämföras med de kommuner som tillämpas samma krav på sina tillgångar. Vi har inte undersökt vilka kommuner som använder sig av direktavkastningskrav och kan därför inte dra några slutsatser rörande detta men det går att säga att kommuner med nollavkastning kan hålla nere hyran för sina skolor och därmed skolpengen till friskolorna.

Nästa tes bygger på att lokalersättningens del i skolpengen helt enkelt är felberäknad för vissa kommuner, dvs. att den inte motsvarar hyran som betalas för lokalerna. En anledning till detta kan vara att avsaknaden av effektiva och enhetliga principer för resursberäkning för skollokaler saknas. Detta i kombination med att kommuner ges möjligheten att kvitta över- och underskott för fastighetsförvaltning mot andra verksamheter gör att eventuella felberäkningar för lokalersättning inte ger några större konsekvenser. För att vidare undersöka dessa möjliga förklaring om felberäkningar analyseras förhållandet mellan lokalersättningen och faktiska lokalkostnader i diagram 5 nedan. Huvudsyftet med dessa punktdiagram är alltså att undersöka om kommunerna gör felberäkningar vid resursfördelning för lokalersättning.

Diagram 5 är baserade på samma kommuner som i diagram 3 ovan. Lokalkostnaderna som används är hämtade från Skolverket och redovisas per elev för varje kommun. Värdena för lokalersättning är hämtade på egen hand från kommunerna. I diagrammen visas en linje med 45 graders lutning. Om lokalersättningen är korrekt beräknad och täcker lokalkostnaden för kommunen i fråga ligger punkten på denna linje. Det betyder att om en punkt ligger över linjen har kommunen högre lokalersättning än lokalkostnader och omvänt har en kommun som ligger under linjen lägre lokalersättning än lokalkostnader.

Det finns vissa faktorer att ta hänsyn till vid analys av dessa diagram. För det första så kan det föreligga diskrepans mellan lokalersättning och lokalkostnader. Det är svårt att tyda vilka kostnadsposter kommunerna rapporterat till Skolverket vilket gör att det svårt att veta hur jämförbara kommunerna är. För det andra leder samma problematik till att vi inte vet om de kostnadsposter kommunerna rapporterar är de som de utgår från vid beräkning av lokalersättning. En tredje faktor är att lokalkostnaderna i punktdiagrammen är från 2017 och lokalersättningen som är för 2019 bygger främst på 2018 års lokalkostnader. Trots dessa eventuella felkällor anser vi att jämförelser kan göras då det är ett stort urval samt att vissa kommuner uttryckligen informerat oss om att de kostnadsposter som används vid budgetberäkningar är samma som de rapporterar till Skolverket.



## Skolpengen och skollokaler

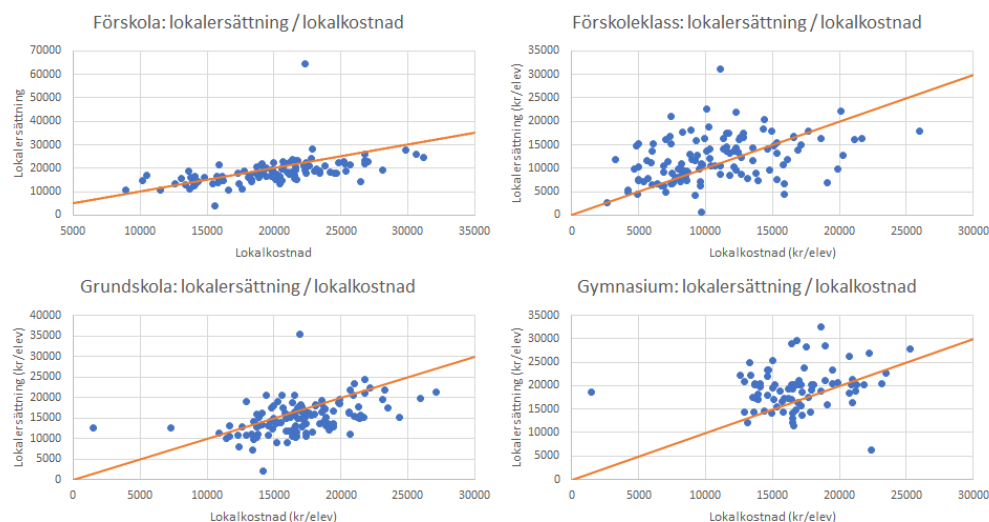


Diagram 5: Lokalersättningens förhållande till lokalkostnaderna (Insamlad data från kommunundersökning tillsammans med data från Skolverket)

I diagrammen ser vi att förskolor och grundskolor oftast inte får full täckning för sina kostnader. Däremot får förskoleklasser och gymnasieprogram generellt högre ersättning än vad som krävs för att täcka kostnaderna. Nedan visas antalet kommuner vars lokalkostnader är lägre än lokalersättning.

- Förskola: 31 av 102 (30,39 %) har högre ersättning än kostnader
- Förskoleklass: 75 av 120 (62,50 %) har högre ersättning än kostnader
- Grundskola: 32 av 127 (25,20 %) har högre ersättning än kostnader
- Gymnasium: 58 av 81 (71,60 %) har högre ersättning än kostnader

Diagrammen säger mycket om kommunernas resursfördelningssystem. Rimligtvis bör alla förhållanden, oavsett skolform, följa ett positivt linjärt samband. Föreligger effektiva resursfördelningssystem och hyressättningsprinciper hos kommunerna kommer den lokalersättning som betalas ut att jämnt täcka de lokalkostnader/hyror som skolverksamheterna ger upphov till, med vissa eventuella mindre avvikelser i form av under- eller överskott i budgeteringen. Diagrammen visar dock något annat. Ett visst linjärt samband kan tydas för förskolans ersättning och lokalkostnader men fortfarande med stor spridning. För de andra skolformerna ser vi nästan inga samband. Spridningen runt den 45 gradiga linjen är stor vilket betyder att för många kommuner lyckas man inte beräkna rätt ersättning i relation till faktiska kostnader. Därför är detta resultat viktigt för denna undersökning. De stora skillnader som föreligger kan vara en följd av användandet av ineffektiva resurs- och hyressättningsmodeller inom de svenska kommunernas fastighetsförvaltning.

### Lokalersättning och hyror

Det finns två huvudsyften med resultatet om lokalersättning och ersättningen för hyror. För det första innebär det låga urvalet i relation till det totala urvalet av kommuner i detta avseende att de flesta kommuner inte gör någon uppdelning av lokalersättningen.

## Skolpengen och skollokaler

---

De kommuner som finns med i dessa punktdiagram är de kommuner som gör denna uppdelning mellan hyror och andra lokalkostnader, övriga kommuner betalar ut ersättning för lokalkostnader som ett gemensamt ihopklumpat bidrag utan en uppdelning.

För det andra visar det linjärt växande sambandet som kan utläsas att förhållandet mellan lokalersättningen som helhet och hyrans del i lokalersättningen är proportionellt och likt mellan kommuner. Vid insamling av data var det många kommuner som angav en procentsats som avser hyrans del i lokalersättningen vilket brukar ligga omkring 80 procent. De resterande 20 procenten utgör övriga lokalkostnader vilka som tidigare nämnt oftast är lokalvård, sophämtning och vaktmästeri. De linjära samband som kan utläsas ur punktdiagrammen visar att det för de flesta kommuners hyra utgör 80 procent av den totala lokalersättningen.

### **4.4 Finns det någon koppling mellan olika kommuntyper och bidragens storlek?**

Som resultatet ovan visar skiljer sig skolpengen, lokalersättningen och hyrorna väldigt mycket mellan olika kommuner. I detta avsnitt undersöker vi om det finns någon förklaring till dessa skillnader med utgångspunkt från olika kommuntyper. Data för skolpeng, lokalersättning och hyror är inhämtat på egen hand och data för skatt och befolkningsmängd är inhämtat från SCB.

Avsnittet är indelat i tre delar. I den första delen presenteras resultat efter de åtta kommungruppskategorierna som visas i resultatkapitlets inledande del. I andra delen görs jämförelser av kommuntyper efter befolkningsmängd och skatt. Den tredje delen är en diskussion kring de diagram som presenteras inom respektive del om kommungrupper, befolkningsmängd och skatt.

Vi har valt att i detta avsnitt endast göra jämförelser för grundskolor. Anledningen är att resultaten för de andra skolformerna liknar de för grundskolan vilket gör det representativt och upprepningar undviks. Datamängden är dessutom störst för grundskolan vilket gör denna skolform till det mest pålitliga alternativet. Grundskolan är också den vanligaste skolformen då samtliga barn går i grundskolan vilket ytterligare motiverar varför det blir intressant att endast analysera data för grundskolan. I bilaga 5 finns data för alla skolformer och gymnasieprogram uppdelat per kommungrupp.

#### ***Förklaring till diagram***

Resultatet presenteras delvis i s.k. låddiagram som visar distributionen för datamängden i kvartiler. Lådan i diagrammet representerar spannet mellan första och tredje kvartilen d.v.s. 50 % av observationerna (mellan 25 % till 75 %). De yttre linjerna, även benämnt morrhåren, motsvarar spannet från min- och maxvärdet till första respektive tredje kvartilen. Den andra kvartilen som motsvarar medianen

## Skolpengen och skollokaler

representeras av linjen som går rakt igenom lådan. 50 % av observationerna hamnar över denna linje och 50 % hamnar under. X:et i lådan motsvarar medelvärdet.

### 4.4.1 Skillnader mellan kommuner utifrån kommungrupper

Den första jämförelsen i detta avsnitt sker utifrån de kommungrupper som presenteras i resultatkapitlets inledande avsnitt. För att ge en uppfattning om uppdelningen och storleksskillnader mellan de olika kommungrupperna visas i tabell 4 medelvärden för kommunalskatt (kr per år och invånare som betalar skatt), förvärvsinkomst (kr per invånare) samt befolkningsmängd (invånare per kommun). En sammanfattning av kommungrupperna återges nedan:

- A1 - Storstäder
- A2 - Pendlingskommun nära storstad
- B3 - Större stad
- B4 - Pendlingskommun nära större stad
- B5 - Långpendlingskommun nära större stad
- C6 - Mindre stad/ tätort
- C7 - Pendlingskommun nära mindre stad/ tätort
- C8 - Landsbygdskommun/ övriga kommuner

	Kommunalskatt Kr/person	Förvärvsinkomst Kr/person	Befolkningsmängd Personer
A1	97 833	315 967	624 445
A2	103 419	352 412	44 219
B3	90 771	296 086	115 341
B4	85 129	287 479	16 356
B5	82 471	276 169	18 014
C6	86 362	290 586	44 941
C7	81 290	274 185	11 586
C8	80 004	266 942	11 754

Tabell 4: Fakta om skatt, inkomst och befolkning för kommungrupperna. (Egen tabell med data från SCB, kommuninformation från 2018)

### Skolpeng

Diagram 6 visar det totala bidraget från kommunerna till skolorna per elev inom varje kommungruppskategori. Kommungrupperna har enligt beskrivningarna sina karaktärsdrag men fångar in en stor mängd andra parametrar som kan ge upphov till skillnader. Spridningen är stor mellan grupperna där flertalet grupper visar likvärdiga resultat men med skilda medel- och medianvärde. Exempelvis är det inom grupp B5 störst spridning i skolpengen där spannet mellan min och max sträcker sig från 47 400 kr/ elev till 96 833 kr/ elev. Då grupperna fångar in mer än bara en kommunegenskap som påverkar resultatet kan det inte med säkerhet konstateras vad skillnaderna beror på.

## Skolpengen och skollokaler

### Grundskola: skolpeng

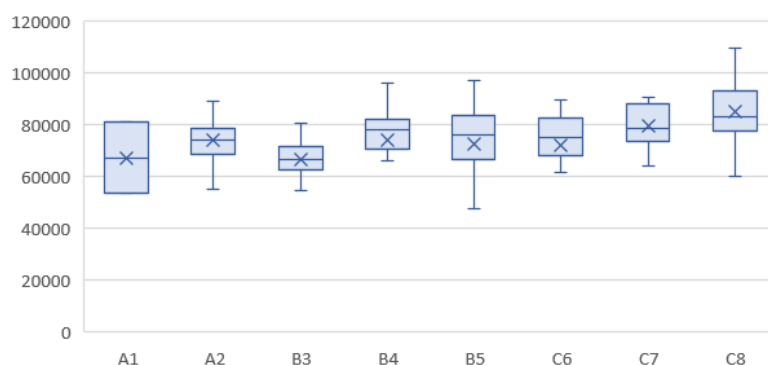


Diagram 6: Skolpengens spridning inom kommungrupperna (Insamlad data från kommunundersökning)

Trots stor spridning inom varje kommungrupp kan vissa trender utläsas kring vilka resonemang kan föras. Trenderna i fråga är:

- Grupperna B4 till C8 som representerar mindre kommuner vad gäller invånarantal har något högre skolpeng än de större kommungrupperna A1 (med undantag för A2 som är ungefär samma som B4, B5 och C6) till B3 vid jämförelse av medelvärden.
- A1 och B3 är de kommungrupper som har lägst skolpeng för både medel- och medianvärde vilka också är de grupper som innefattar de största kommunerna.
- A1, B3 och C6 representerar större kommuner till vilka efterföljande kommungrupper (A2 till A1, B4 och B5 till B3 samt C7 och C8 till C6) är pendlingskommuner till dessa större kommuner. Pendlingskommunerna tenderar att ha högre skolpeng än de större kommuner till vilka de pendlar till.

### Lokalersättningen och ersättning för hyror

Diagram 7 visar lokalersättningens storlek och storleken på hyrornas del i lokalersättningen för respektive kommungrupp. En begränsning värd att nämna vid presentation av detta resultat är att urvalet inom respektive grupp skiljer sig. Exempelvis har endast en kommun från gruppen A1 uppgett lokalersättning och hyror.

Resultatet blir heller inte helt rättvisande då det endast innefattar grundbeloppet och inte den extra ersättning som kommuner kan ge ut i form av tillägg. Exempelvis uppger vissa kommuner att de ger en extra ersättning till mindre skolor på landsbygden. Det extra bidraget räknas inte med i grundbeloppet och påverkar därför inte resultatet i diagrammet. Ersättningen återfinns i olika typer av kommuner men verkar främst finnas i kommuner som utgörs av en större tätort samt landsbygd med lägre densitet i befolkningsmängden.

## Skolpengen och skollokaler

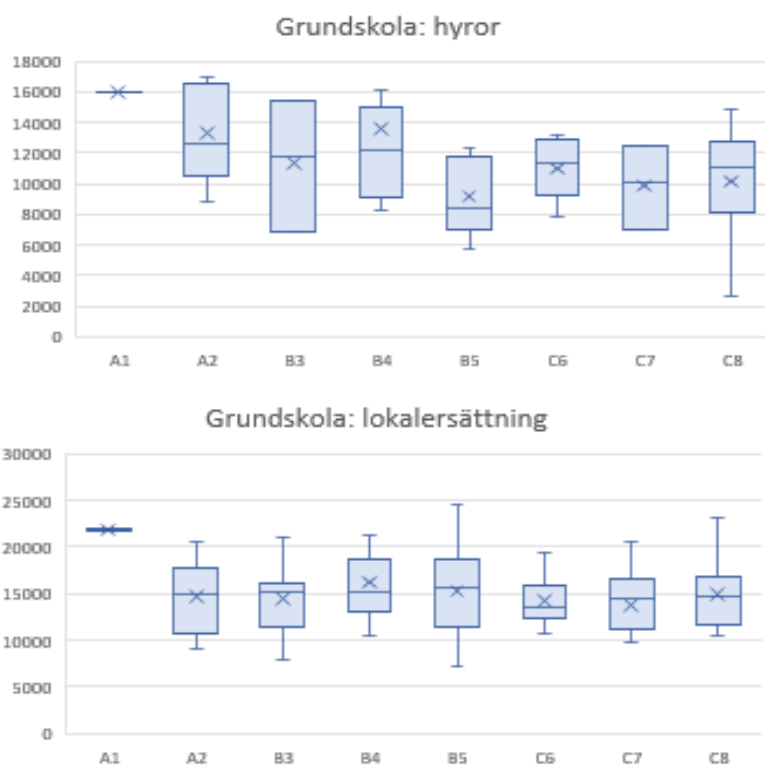


Diagram 7: Lokalersättningens och hyrornas spridning inom kommungrupperna (Insamlad data från kommunundersökning)

Urvalet anses trots detta vara tillräckligt stort för att resultatet skall vara av värde för undersökningen. Följande tolkningar görs:

- För lokalersättningen är det svårt att hitta starka samband. Det går dock att utifrån medelvärdet utläsa att kommungrupperna A1 till B4 har något högre ersättning än resterande. Det påvisar dock tydligt samband och likt tidigare resultat föreligger stor spridning inom grupperna vilket gör det svårare att ge förklaringar. Exempelvis kan vi genom att titta på grupp B5 se att det finns kommuner inom gruppen som har större lokalersättning än A1 samt lägre än C8.
- Ett tydligare samband kan utläsas för hyresersättningen mellan de olika kommungrupperna, där spridningen dessutom är mindre. En avtagande trend syns från A1 till C8 med vissa upp och nedgångar mellan grupperna.
- Ur diagrammen kan utläsas att grupp A1 är den kommungrupp där lokalersättningen och hyror är störst.

## Skolpengen och skollokaler

### 4.4.2 Skillnader mellan kommuner utifrån skatt och befolkning

Med ovanstående diagram som grund är det svårt att förklara skillnader mellan skolpeng, lokalersättning och hyror beroende på kommuntyp. För att vidare undersöka huruvida det faktiskt finns ett samband och i så fall vad det beror på har vi valt att göra ytterligare indelningar att titta på. I det följande jämförs respektive bidragsdel utifrån kommunernas skatt samt efter invånarantal.

#### 4.4.2.1 Skatt

Valet att analysera skatt motiveras av att det är starkt kopplat till förvärvsinkomst samt politiskt styre i kommunen vilket gör det intressant att undersöka. Som nämns i bakgrunden utgörs skolpengen till störst del av kommunalskatten vilket därför kan påverka bidragens storlek. Viktigt att poängtera är att storlekarna i sig på dessa mått för skatt inte är särskilt relevant i frågan, utan vikt bör istället läggas vid själva sambandet med skolpengen. Resultatet visas i diagram 8 nedan. Skolpeng, lokalersättning och ersättning för hyror är per elev och år och skatten beskrivs i kr per år och invånare som betalar skatt.

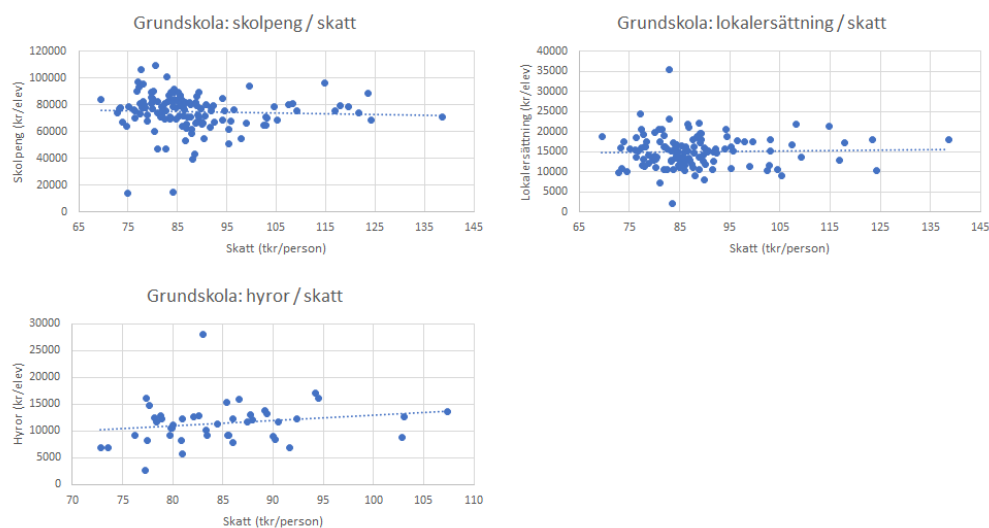


Diagram 8: Skolpengens förhållande till skatten i respektive kommun. (Insamlad data från kommunundersökning samt data om skatt från SCB)

En mycket svag trend syns för skolpengen som innebär att kommuner med lägre skatt har högre bidrag. Spridningen är dock så stor att det inte går att konstatera något tydligt samband, detta styrks av trendlinjens  $R^2$  – värdet som är 0,002 vilket betyder att beroendet mellan de två parametrarna är mycket svagt.

Det finns ett svagt uppåt lutande samband för ersättning för hyror (högre skatt ger högre ersättning för hyror). Resultatet är spretigt och trendlinjens  $R^2$  – värde är 0,038 vilket betyder att det svaga samband som syns inte kan förklaras på ett bra sätt.

Sambandet mellan lokalersättning och skatten är nästan obefintligt, trendlinjen är nästan horisontell och  $R^2$  – värdet är 0,0009.

## Skolpengen och skollokaler

### 4.4.2.2 Befolkningsmängd

Befolkningsmängden påverkar antalet barn i skolan och resurserna som måste läggas på skolverksamheten vilket gör denna del av undersökningen intressant.

Resultatet presenteras i diagram 9. Vi har valt att begränsa x-axeln till 350 000 invånare vilket utelämnar Stockholms kommun vars invånarantal skiljer sig markant från övriga kommuner. Detta för att ett tydligare resultat skall visas. Trendlinjer har ritats i diagrammen för att visa sambandet som råder när samtliga kommuner räknas med d.v.s. även med Stockholms stad inräknat.

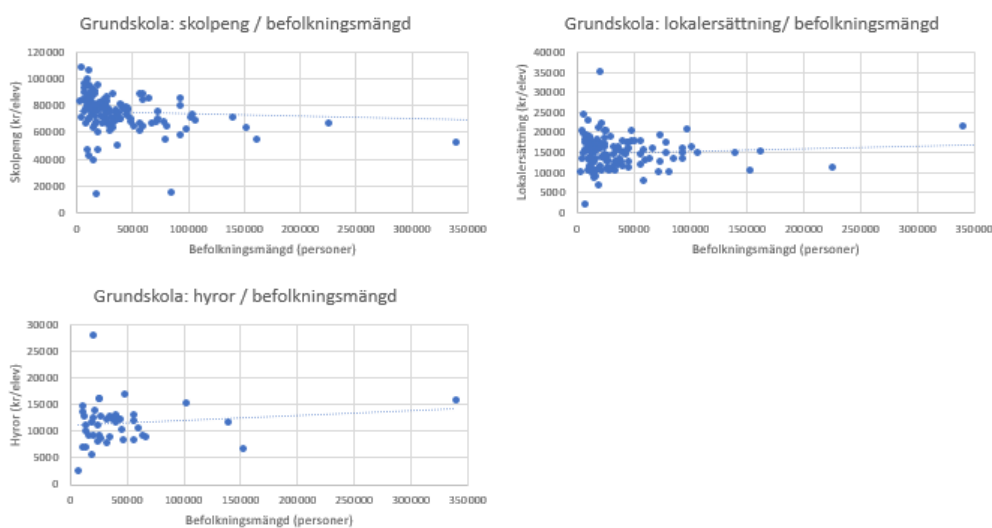


Diagram 9: Skolpengens förhållande till befolkningsmängd i respektive kommun. (Insamlad data från kommunundersökning samt data om befolkningsmängd från SCB)

Den största andelen av kommunerna är små sett till befolkningsmängd, det gör att spridningen mellan bidragssummorna resulterar i att punkterna samlas på en liten yta längs x-axeln men sprider ut sig längs y-axeln. Trendlinjerna har svaga lutningar som bland annat visar att större kommuner ger lägre skolpeng, men där lokalersättningen och ersättning för hyror är något högre. Spridningen mellan kommunerna gör att sambandet mellan de två variablerna i respektive diagram har ett väldigt lågt beroende. Det som trendlinjen illustrerar skall inte tolkas som ett starkt samband. Avsaknaden av samband styrks av att  $R^2$  – värdet för skolpengen är 0,014 och för lokalersättning och ersättning för hyror är  $R^2$  – värdet 0,022 respektive 0,016. De är d.v.s. mycket låga.

### 4.4.3 Diskussion

#### Kommungrupper

Trenderna i diagram 6 är svaga vilket gör det svårt att dra några definitiva slutsatser. Detta på grund av de stora spridningar som föreligger inom respektive kommungruppskategori. Trots den stora spridningen finns det möjliga förklaringar till de mönster vi kan se:

## Skolpengen och skollokaler

---

- Uppdelningen av kommunerna bygger på avstånd till städer vilket gör att de svaga trender som finns kan bero på pendlingsmöjligheter. Skillnader som finns kan därmed förklaras av att kommuner utanför större städer, till följd av ett lågt elevantal, ofta har högre personalkostnader per elev. Skolorna är oavsett storlek i behov av rektorer, vaktmästare och kökspersonal där kostnaderna för dessa tjänster i de mindre kommunerna slås ut på ett lägre antal elever vilket driver upp kostnaderna och därmed ersättningarna till skolorna. Samma analys gäller för kommungrupperna B4 och B5 vilka har relativt hög skolpeng. Kommunerna ligger utanför stora städer där utbudet av skollokaler kan vara begränsat. Att pendlingsmöjligheterna påverkar skolpengen styrks av att A1, B3 och C6 har lägre skolpeng än omkringliggande kommungrupper.
- Ytterligare en förklaring till de högre kostnaderna hos de högre grupperna kan vara skalfördelar i de större kommunernas organisationer. Då stora kommuner har fler skolor och tydligare organisationsstrukturer kan de uppnå samma kvalitet på den pedagogiska verksamheten som mindre kommuner, men till ett lägre pris. Att uppnå effektiv fördelningen av resurser till skolan samt att nyttja resurserna på ett effektivt sätt kan kräva tid för utvärdering och omstrukturering. Den tiden kan vara svår att hitta för mindre kommuner med få anställda. Huruvida kommunernas storlek faktiskt påverkar bidragen utreds ytterligare nedan.

För att återgå till frågeställningen som detta avsnitt handlar om är det i detta avseende, även om vissa svaga samband finns, svårt finna starka kopplingar mellan olika kommuntyper och skolpengens storlek. Utanför frågeställningen kan en viktig slutsats dras kring detta resultat, som dessutom följer tidigare upptäckter. Spridningen för bidragens storlek är trots en indelning efter kommuntyp och med fokus på endast en skolform mycket stor, vilket illustreras av max- och min-värdena för varje kommuntyp.

Även i frågan om lokalersättning och ersättning för hyror är det utifrån det som visas i diagram 7 svårt att konstatera starka samband då spridningen fortsatt är mycket stor inom respektive kommungrupp. Nedan förs resonemang och diskussion kring vad som kan utläsas av resultaten:

- Faktumet att den kommungrupp (A1) som innehåller de största kommunerna har störst lokalersättning och ersättning för hyror kan bero på att lokaler kostar mer i stora städer där efterfrågan är större. Priserna i dessa kommuner har justerats för att uppnå lokaliseringens jämvikt. Lokaliseringens jämvikten måste dock ifrågasättas då många kommuner använder en självkostnadshyra. Det har dessutom visat sig i undersökningen att många kommuner tillämpar nollavkastning på sina fastigheter vilket gör att läget inte bör påverka hyresnivåerna.
- Landsbygdskommunerna har ofta högre lokalersättning vilket kan förklaras av ett lägre utbud av lokaler i kommunerna. Avsaknaden av valmöjligheter bidrar



## Skolpengen och skollokaler

---

till att skolverksamheterna måste bedrivas i skolor som egentligen inte är fullt ut anpassade till den specifika verksamheten. En verksamhet med ett lågt elevantal kan tvingas bedriva sin verksamhet i lokaler som är större än nödvändigt och därmed dra på sig högre kostnader. De onödigt stora lokalerna driver upp kostnaderna per elev jämfört med kommuner som kan anpassa skollokalerna efter elevantalet. Om de små kommunerna utsätts för stora demografiska förändringar eller förändringar i vart eleverna väljer att gå i skola i kombination med ett lägre utbud av lokaler till att verksamheten måste sitta kvar i de stora lokalerna.

### **Skatt**

Det går inte utifrån diagram 8 att utläsa några starka signifikanta samband mellan kommunalskatten och bidragen. Det kan tyckas underligt att kommunerna med lägre skatt ger större bidrag till skolan då kommunernas möjlighet att disponera skattemedel till skolan ökar med högre skatter. Det är svårt att hitta en förklaring till resultatet. Det kan vara ren slump, men en alternativ förklaring är att kommuner med mindre skatt, d.v.s. lägre inkomster, prioriterar skolan framför andra utgifter. Det skulle även kunna förklaras av effektivitetsvinster som skapas i de rikare kommunerna där bra skolor leder till små behov som resulterar i lägre skatter. Det kan även bero på att kommunerna lägger skatteresurser på att bygga nya skolor som ökar hyrorna. En hög skatt ger större utrymme för renoveringar och nybyggnation av skolor. Trenden är dock så pass svag så att det är svårt att med säkerhet konstatera en given förklaring.

### **Befolkningsmängd**

I avsnittet om kommungrupperna går vi in på att kommunens storlek och befolkningsmängd kan vara en faktor som påverkar bidragen. Det visar sig sedan i diagram 9 att det inte finns några tydliga samband mellan befolkningsmängd och de olika bidragsdelarna. För de små kommunerna är spridningen stor vilket delvis förklarar ett samband inte finns. Det är återkommande att trenderna har olika riktning för skolpengen och lokalersättning/hyror. Det betyder att resurserna istället läggs på andra delar av skolan än lokalerna för mindre kommuner vilket tyder på att små kommunerna prioriterar andra delar i den pedagogiska verksamheten. En anledning till detta kan vara kommunernas stordriftsfördelar där de små kommunerna kommer ha högre organisatoriska kostnader och lärarkostnader som inte sprids ut på lika många elever. Samtidigt har de större kommunerna fler skolor och måste konkurrera om utrymmet i staden vilket kan, om inte hyran är självkostnadsbaserad med nollavkastning, höja hyrorna och lokalersättningen.

#### 4.5 Hur ser de Svenska kommunernas organisation ut med avseende på fastighetsförvaltning?

Avsnittet börjar med en kartläggning av hur kommunerna som medverkar i studien har byggt upp sina organisationer. Beskrivningen av deras organisationsuppbyggnad utgår från de tre typfall som presenteras i teoridelen samt hur ägarförhållandena ser ut inom kommunen. Avsnittet avslutas med en jämförelse mellan organisationsformerna och de olika bidragsdelarna för att undersöka eventuella samband.

##### 4.5.1 Organisationsformer

Utifrån insamlad data har vi kunnat tyda hur vissa kommuner valt organisationsform för ansvarsfördelning och fastighetsförvaltning där en kartläggning görs utifrån de typfall som presenteras i teoridelen. Totalt har vi med 101 kommuner (i bristande information har det inte gått att tolka organisationsform från alla kommuner) som grund kunnat tyda organisationsform och fördelningen presenteras i tabell 5. "Internt ägande" betyder att kommunen internt via fastighetsnämnd äger fastigheterna medan "externt ägande" betyder att fastigheterna ägs av ett separat bolag.

Typfall	1	2	3	Totalt
Äger internt	22	42	0	64
Äger externt	20	17	0	37
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>59</b>	<b>0</b>	<b>101</b>

Tabell 5: Antal svar inom respektive organisationsform. (Insamlad data från kommunundersökning)

Utifrån kommunernas svar på de frågor som skickats ut samt från de hyressättningsmodeller som vissa kommuner skickat med kan det utläsas hur ansvarsfördelning och organisation ser ut vad gäller fastighetsförvaltning. Nedan följer beskrivningar om hur det ser ut för de olika organisationsformerna. Organisationsformerna i fråga är de fyra olika varianter som kan utläsas i tabell 5 vilka vi har valt att benämna organisationsform A, B, C och D. Det handlar om att äga internt med typfall 1, äga internt med typfall 2, äga externt med typfall 1 och äga externt med typfall 2. Beskrivningarna är av generell karaktär där det som återges är gemensamma faktorer för respektive organisationsform.

##### **Organisationsform A - Äga internt, betalning centralt (typfall 2)**

Den vanligaste organisationsstrukturen vad avser kommunernas fastighetsförvaltning är att kommunen äger lokalerna internt och sköter betalningen av lokalkostnaderna centralt, enligt typfall 2. Kommunfullmäktige beslutar då om en budgetram som tilldelas den nämnd som har det politiska ansvaret för kommunal utbildningsverksamhet, en utbildningsnämnd (även kallat barn- och utbildningsnämnd). Till utbildningsnämnden rapporterar en separat nämnd som ansvarar för förvaltning av lokalerna, en teknisk förvaltning (även kallat lokalförsörjningsenhet, bygg- och miljönämnd, teknik- och fastighetsnämnd eller en

## Skolpengen och skollokaler

---

samhällsbyggnadsnämnd), om lokalkostnader som skolverksamheterna ger upphov till. Med denna information som utgångspunkt beräknar utbildningsnämnden hur resursfördelningen skall ske per elev inom respektive skolform för de olika lokalerna. Med insamlad information om lokalkostnader som underlag beräknas en internhyra utifrån kommunens egna principer. Fakturorna skickas till tekniska förvaltningen och betalning sker centralt utan skolornas inblandning. Skolan har ingen del i hyresbetalningen och budgetbeloppet verksamheten har till förfogande hos nämnden är ”plånboken” och den ska räcka hela året.

### ***Organisationsform B - Äga internt, betalning från skolverksamheter (typfall 1)***

Den näst vanligaste organisationsformen är den då kommunerna äger lokalerna internt men där betalning och administration av lokalkostnader sköts av skolverksamheten själv. Fullmäktige fastställer en budgettram som tilldelas utbildningsnämnden. Nämnden fastställer utifrån fullmäktiges klumpsumma en elevpeng för respektive skolform och utifrån olika kostnadslag. Beräkningar av resursfördelning sker utifrån information som framställts av tekniska förvaltningen, oftast utifrån föregående års budget. Bidragen betalas sedan ut till skolorna där rektorer ansvarar för att hålla sig inom utbildningsnämndens ram. Eventuellt över- eller underskott belastar/ erhålls av nämnden d.v.s. inte av rektor. Betalning av lokalkostnader sker från antingen rektor eller ekonomiansvarig (controller) för skolan till serviceenheten som ansvarar för förvaltning.

### ***Organisationsform C - Äga externt, betalning från skolverksamheter (typfall 1)***

Utifrån information erhållen från kommunerna kan det utläsas att när skollokaler ägs av separata kommunala bolag sker betalning av lokalkostnader i de flesta fall via skolorna, inte från den nämnd som beräknar bidragsbelopp direkt till fastighetsbolaget. Kommunfullmäktige beslutar om budget som tilldelas utbildningsförvaltningen. Utbildningsförvaltningen förhandlar antingen om hyran direkt med de kommunala bolagen som står som hyresvärd eller via en undre nämnd, med en samlad ekonomisk kompetens. Förhandling om hyror grundar sig oftast i tidigare kostnader som skolorna betalat till bolagen. Utifrån förhandlade hyror och lokalkostnader kan utbildningsnämnden beräkna lokalersättningens del i bidraget som sedan betalas ut till skolverksamheterna. Skolverksamheterna betalar sedan direkt till de kommunala bostadsbolagen. De kommunala bolagen ansvarar i de flesta fall också för förvaltning av lokalerna.

### ***Organisationsform D - Äga externt, betalning centralt (typfall 2)***

Till skillnad från föregående form sker betalning av lokalverksamheterna i detta fall centralt, via den nämnd som ansvarar för fastighetsverksamheten direkt till det kommunala bolaget. Likt ovan nämnda organisationsformer beslutar kommunfullmäktige om budget som tilldelas den nämnd som ansvarar för utbildning, vanligen utbildningsförvaltningen. Här beslutas om resursfördelning och hur stor andel av skolpengen som skall avse lokalersättning. Hyror förhandlas med de externa fastighetsägarna, d.v.s. de kommunala bolagen. Skolorna debiteras för lokalkostnader

## Skolpengen och skollokaler

---

men betalning av fakturor sker från utbildningsnämnden. Vanligen finns det en verksamhetschef som ansvarar för skolverksamhetens ekonomi som också administrerar detta centrala förfarande.

### **Övrigt om organisationsformer**

Som ovan nämnt är beskrivningarna av de olika organisationsformerna av generell karaktär där grunddragen för respektive form presenteras. Vissa kommuner utgår från samma grundprincip men med vissa avvikelser. Det handlar bland annat om fördelningen av kostnadsposter, där vissa kostnader sker centralt men vissa sköts av verksamheterna i fråga. En vanlig uppdelning är exempelvis att när lokalkostnader samt kostnader förknippade med skolskjutsar, SYV, elevhälsa och ledning m.m. debiteras centralt, så sker betalning av personal, läromedel, städ, inventarier, IT-kostnader m.m. direkt av skolorna. Ännu vanligare är att debitering av lokalkostnader som ensam kostnadspost sker centralt, men alla andra kostnader (personalkostnader, skolmat, material etc.) sköts av skolorna via skolpengen. Det betyder att beräkning av resursfördelningen resulterar i en skolpeng per elev men där delar av denna skolpeng stannar hos ansvarig nämnd, medan andra delar betalas ut till skolorna.

Då kommunerna internt äger lokalerna som skolorna i egen regi vistas i, ser ägandet lite olika ut från kommun till kommun. Ibland står tekniska förvaltningen både ansvariga för förvaltning och ägande medan i vissa kommuner är ansvaret uppdelat där tekniska förvaltningen står för förvaltning och service och en separat fastighetsenhet står för ägandet.

En viktig insikt att ta med sig från undersökningen om kommunernas organisationsformer är att fastighetsförvaltningen ofta är mycket omfattande där det sker samverkan mellan kommunernas olika verksamheter. Redovisningsmässigt resulterar den ekonomiska förvaltningen som en och samma för kommunens samtliga verksamheter. Mer specifikt handlar det om att under- och överskott hanteras centralt vilket leder till att differenserna kan kvittas mellan verksamheterna i kommunens totala fastighetsbestånd.

### **Organisationsformens inverkan på bidragen**

För att undersöka huruvida de olika organisationsformerna påverkar bidragens storlek har en sammanställning gjorts där ett genomsnitt av skolpengen, lokalersättningen och hyrorna (kr per elev) ställts upp för de olika organisationsformerna i diagram 10. Siffrorna bygger på svar från kommunerna. Resultatet redovisas i låddiagram. För beskrivning till diagrammen se "Finns det någon koppling mellan olika kommuntyper och bidragens storlek?".

## Skolpengen och skollokaler

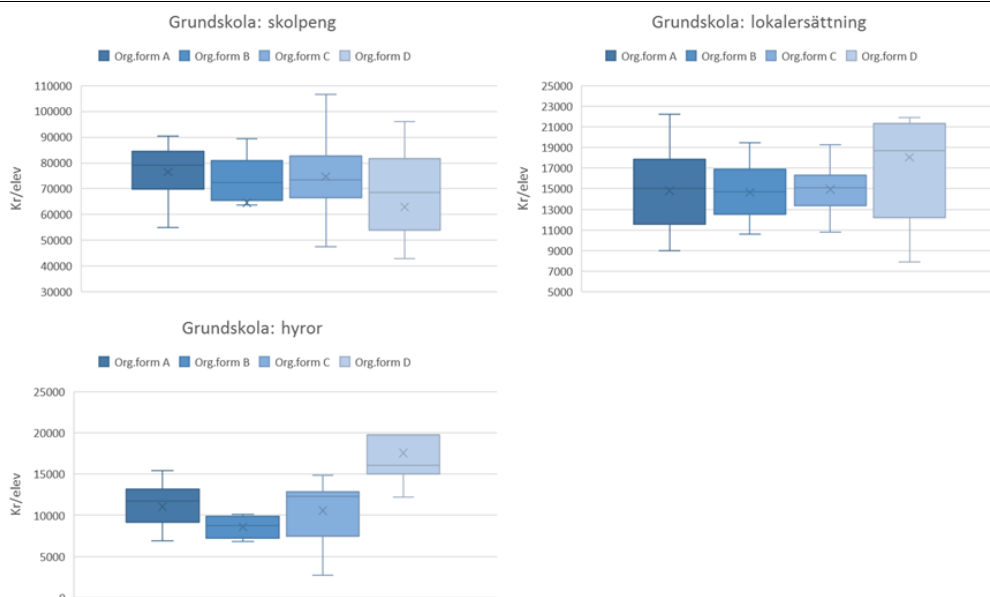


Diagram 10: Skolpeng, lokalersättning och hyrors spridning för organisationsformerna. (Insamlad data från kommunundersökning)

Utifrån diagrammen kan det utläsas att skolpengen, för organisationsformen A, är högst i relation till de andra. Skillnaderna i medelvärde för skolpengsbeloppen mellan organisationsformerna är dock inte särskilt stora och spridningen inom grupperna är stor. Resultatet kan alltså tolkas som att ersättningsbeloppen är någorlunda lika för varje organisationsform men att beloppen varierar kraftigt inom varje organisationsform.

Vad gäller lokalkostnader är det när kommunerna äger lokalerna externt, men betalar centralt (organisationsform D) som lokalkostnaderna och hyrorna är som störst. Det är även i den gruppen som spridningen är som störst. Hyrorna är lägst för organisationsform B men den skillnaden är inte så tydlig för lokalersättningen.

### 4.5.2 Diskussion

Beskrivningarna om kommunernas olika organisationsformer är ett steg i att kartlägga principer som används vid resursfördelning av bidragen till skolorna, med fokus på lokalkostnader. Som ovan nämnt är den vanligaste principen att kommunerna både äger och sköter förvaltning samt betalar lokalkostnader centralt. Det kan föras vissa resonemang kring varför kommuner väljer denna organisationsform.

Vi ser att det finns fördelar för kommuner att använda denna organisationsform i frågan om bidrag till friskolor. Som ovan nämnt tillåter denna struktur att eventuella under- och överskott från lokalkostnaderna jämnas ut mot andra verksamheters under- och överskott. Det ger då kommunerna en chans att pressa ner hyrorna ner till lägre nivåer vilket i sin tur leder till att lägre ersättning för lokalkostnader ges till de fristående skolorna vid resursfördelning via skolpengen. Då det dessutom är kommunerna som

## Skolpengen och skollokaler

---

beslutar om friskolor har skäligen anledningar att få ersättning efter faktiska kostnader har kommunerna även i detta avseende en position där de kan hålla nere bidragsbeloppen till de fristående huvudmännen. Det går dock inte att fastställa att denna organisationsform i realiteten leder till lägre hyror då spridningen i resultatet är för stor för att kunna påvisa en signifikant koppling mellan organisationsform och hyresnivå.

Generellt går det inte att dra några tydliga kopplingar mellan organisationsform och storlekar på skolpeng, lokalersättning eller hyror då spridningen inom varje organisationsform i resultatet anses vara för stor. Det betyder dessutom att det blir svårt att tolka organisationsformerna ur effektivitetssynpunkt.

### 4.6 Hur sätts lokalhyror för skolorna i Sverige?

I teorin redogörs för tre vanliga hyressättningsprinciper som används i Sverige. I detta avsnitt presenteras statistik över vilka principer de svenska kommunerna använder vid hyressättning av skollokaler. För varje hyressättningsprincip ges korta förklaringar till varför kommunerna använder sig av dessa principer och avsnittet avslutas med en diskussionsdel.

#### ***Kommunernas hyressättning***

Varje kommun bestämmer själv utformning av sitt internhyressystem inom rådande lagregleringar. I enlighet med presenterade principer i teoridelen kan tre huvudprinciper urskiljas som de Svenska kommunerna använder: självkostnadshyra, funktionshyra eller marknadshyra. Vid insamling av information om hyressättningsprinciper har bortfall skett av vissa kommuner. Det finns fall då vi fått svar om skolpeng och lokalersättning men blivit hänvisade till ansvariga för hyresförhandlingar i frågan om hyressättning men där vi inte fått svar från dem. Vissa kommuner uppger också att de inte vet vilken princip som används. Det förklarar varför det endast är 83 kommuner som ligger till grund för detta kapitel.

Den vanligaste hyressättningsprincipen som Sveriges kommuner använder sig av vid internhyressättning av skollokaler är utifrån en självkostnadsbaserade princip. Utöver detta är det ett fåtal som uppger att de utgår från marknadsmässiga hyror och ännu färre använder funktionshyror. Fördelningen ser ut enligt följande:

- Självkostnadsbaserad: 74
- Marknadsbaserad: 7
- Funktionsbaserad: 2

Metodiken för beräkning av hyror för skollokalerna är mycket lika de som beskrivs i teoridelen. I bilaga 6 presenteras dessa gemensamma huvudkomponenter i kommunernas hyressättningsmodeller för självkostnadshyran. I samma bilaga

## Skolpengen och skollokaler

---

presenteras även en modell för funktionshyra som används i praktiken. För att ge en bild av vad dessa modeller resulterar i presenteras i bilagorna också kvadratmeterhyror för olika kommuner inom varje hyressättningsmodell.

### **Självkostnadsbaserad hyra**

Den självkostnadsbaserade hyran bygger endast på de kostnader som lokalerna ger upphov till och hyressättningen görs utifrån varje enskilt objekt. I teoridelen presenteras två motiv till varför kostnadsbaserad hyra används; det handlar om brist på jämförelseobjekt eller alternativt då brukare av lokalerna är verksamheter som inte skall gå med vinst. Att tyda från kommunernas modeller är det en kombination av båda. Kommunernas skolor i egen regi skiljer sig oftast så pass mycket i storlek, ålder, skick, och användningsområde (olika skolformer) att det blir svårt att hitta jämförelseobjekt och dessutom är det verksamheter som enligt lag inte skall gå med vinst.

Som ovan nämnt skiljer kommunernas interna modeller sig åt en del, dock innehåller modellerna oftast samma grundkomponenter i användandet av kostnadsbaserade internhyror (läs mer i bilaga 6).

Kommunerna lämnar ofta motiveringar till varför de gör som de gör i användandet av självkostnadsbaserade hyror. Det är framförallt tre grundpelare kommunerna bygger sina syften på: (1) Med internhyran som medel skall skolfastigheternas värde bevaras genom en *kostnadseffektiv* förvaltning som skall vidmakthålla det egna beståndet över en längre tid med låga förvaltningskostnader. (2) Att genom de kostnadsbaserade hyrorna bidra till ökad *kostnadsmedvetenhet*. (3) Genom att synliggöra kostnaderna som hyran bygger på skapas *transparens och kontinuitet* vilket bidrar till ett rättvist system och konkurrensneutralitet mellan kommunala verksamheter och externa aktörer.

Utöver dessa grundsyften pekar kommunerna ofta ut något mer konkreta mål med internhyran. Målen handlar bland annat om anpassning av investeringstakt, smidigare uppsägning vid ineffektivt utnyttjande av beståndet, det skall bidra till ett mer lättadministrerat system, minskad miljöpåverkan och förenklade processer vid analys av lokaleffektivitet och lokalkostnader. Det är framförallt ett huvudmål kommunerna återger: det skall leda till riktiga och rättvisande hyror och en utvecklad dialog mellan hyresvärd och hyresgäst.

Huvudsyftena och målen är mycket lika, om inte fullständigt, prof. Linds definitioner (se avsnitt 4.5.1) av internhyressystem och de fördelar det bär med sig.

### **Marknadsmässig hyra**

Det är endast ett fåtal kommuner som uppger att de använder sig av marknadsbaserade lokalhyror vid prissättning för sina skollokaler. Informationen från kommunerna är i dessa fall bristfälliga då de antingen saknar utarbetade modeller eller inte vill dela med sig av dem.

## Skolpengen och skollokaler

---

Vad som kan utläsas från ett fåtal kommuner som använder sig av marknadsmässiga hyror för sina skolor i egen regi är att de använder liknande objekt i samma eller närliggande område vid hyresbestämning.

Det finns kommuner som hyr ut lokaler externt, till fristående skolor. Vid analys av de 26 hyressättningsmodeller som tillhandahållits framgår det ur dessa att ett fåtal kommuner hyr ut externt till fristående skolor. Det är alltså ovanligt men dessa kommuner uppger att de vid extern uthyrning baserar hyran på marknadsmässiga principer men där intern uthyrning endast baseras på självkostnad. Vid hyressättningen efter marknadsmässiga principer till externa aktörer beaktas dock vad som ingår i upplåtelsen såsom drift- och underhåll, lokalens storlek, skick och standard, avtalstidens längd, etc.

Vi har märkt att vissa kommuner uppger att de sätter marknadsmässiga hyror då de antar att hyror är lika hyror för andra skolfastigheter på marknaden, men de är i själva verket baseras på självkostnad. Många av de som uppger att de utgår från marknadsmässiga hyror är kommuner med en organisation enligt typfall 1 där lokalerna förvaltas av separata bolag. Det betyder att hyresförhandlingar sker med det kommunala bolaget där kommunerna antar att förhandlingarna utgår från marknadsmässiga spelregler men när de i själva verket är baserade på självkostnad.

### **Funktionsbaserad hyra**

Väldigt få kommuner använder sig av funktionsbaserade hyror. Utifrån den information kommunerna med funktionsbaserade hyror givit kan vissa huvuddrag utläsas. De mål och syften kommunerna återger vid användandet av dessa funktionsbaserade hyror handlar om att brukarens nytta av att använda skollokaler skall vara proportionellt mot den hyra som betalas och summan av alla hyror som betalas skall motsvara de totala kostnaderna hos lokalförvaltaren. Likvärdiga lokaler skall ha samma grundhyra per kvadratmeter för att ge rättvisa förutsättningar för skolverksamheterna. På så vis är kan den funktionsbaserade hyran ur ett perspektiv fortfarande betraktas som en självkostnadsbaserad hyra, men en variant av denna. Motiv som innebär effektivisering, långsiktighet och minskade lokalkostnader ligger också till grund för denna hyressättningsprincip. I bilaga 6 finns ett exempel på en modell som används av en kommun vid hyressättning efter funktionsbaserad princip.

### **4.6.1 Diskussion**

Vad gäller kommunala skolor är den klart vanligaste hyressättningsprincipen självkostnadsbaserad hyra. Detta gäller oavsett storlek på kommun. Även om kommunernas interna modeller, med avseende på organisationsform och beräkningsmodeller, skiljer sig åt är grundprinciperna samma.

Den självkostnadsbaserade internhyran kan anses effektiv då den visar de exakta lokalkostnaderna och argument kan då föras för att internhyran som informationsbärare speglar resultatet för lokalerna på ett rättvist sätt. Vi finner dock vissa brister med principen som kan undvikas vid användandet av funktionsbaserade metoder. Rimligen behöver nyttan med lokalen inte samvariera med lokalkostnaderna, vilket är en följd av



## Skolpengen och skollokaler

---

att skollokaler ofta skiljer sig åt väldigt mycket. När lokalerna är i behov av byggtekniska åtgärder leder det ofta till höjda hyror för att täcka finansieringskostnader men som inte nödvändigtvis höjer nyttan för brukarna. I detta syfte ger den funktionsbaserade hyran en mer rättvis hyra kopplad till nyttan för brukaren. Vad som visar sig vid djupare granskning av varje inbördes kommun är att den självkostnadsbaserade hyran är den enklaste att utgå från, men där vissa kommuner till och med uttrycker att den funktionsbaserade hyran är eftersträvansvärd men kräver mer arbete för att uppnå.

Ytterligare en nackdel är att korrigerings av hyran, som en följd av investeringar eller andra lokalförändringar, förskjuts två år då avstämning för kostnader mot den totala budgeten ofta görs i början på året för föregående år. Förskjutningen kan skapa förvirring och en misstro för brukarna då de oftast inte är inblandade i förvaltningen. Samtliga av dessa brister kan då undanröjas med en funktionsbaserad hyra som i grunden är baserad på nyttan. Ett förslag är att en självkostnadsbaserad hyra övergår till en funktionsbaserad. Den självkostnadsbaserade klargör och visar lokalens kostnader på ett tydligt sätt, via internhyran. När detta har satts i system och alla kostnader synliggjorts kan man se hur kommunens totala kostnader för skollokaler fördelar sig och då övergå i en funktionsbaserad hyra som även denna syftar till att täcka kommunens totala lokalkostnader.

En mycket viktig insikt vi kommer fram till i denna del av undersökningen är skillnaden mellan vad man kallar självkostnadsbaserad och marknadsmässig hyra. Det är här kommunala fastighetsägare skiljer sig mot de privata, de kommunala använder sig oftast av självkostnad men de privata av marknadsmässiga. Frågan man bör ställa sig är: vad är egentligen en marknadsmässig hyra vid hyressättning för skollokaler? Den marknadsmässiga hyran är en direkt konsekvens av den självkostnadsbaserade, och de skiljer sig inte särskilt mycket åt i slutändan. Hyran baserad på självkostnad (kapitalkostnader, driftskostnader och en viss ersättning för teknisk risk) är den vanligast förekommande på marknaden vilket leder till att en marknadsmässig hyra får en avkastningsnivå som bestäms utifrån jämförelseobjekt. Indirekt blir den marknadsmässiga hyran en självkostnadsbaserad hyra, med ett visst risktillägg.

Med detta sagt, och med ovanstående argument om kommunernas möjlighet till att manipulera hyror till skolor i egen regi, inser vi att en viss ojämlikhet riskerar att uppstå mellan privata och kommunala skolor. Bidragen som betalas ut till fristående huvudmän baseras på de kommunala skolornas lokalkostnader och hyror, vilka då kan vara underprissatta. Med en marknadshyra som baseras på självkostnad kommer de fristående huvudmännen få för lite ersättning för lokalkostnader sett till deras faktiska kostnader. Gapet blir ännu större med tanke på att kommuner har lägre upplåningskostnader än de privata. Frågan uppstår om hur de privata ägarna kan konkurrera på skollokalmarknaden? Svaret kan ligga i att de fristående huvudmännen tvingas dra ned på andra kostnader förknippade med skolverksamheten såsom materialkostnader, personalkostnader och skolmaten. De tvingas eventuellt även utforma sin verksamhet med högre effektivitetsgrad vilket i och för sig kan ses som en positiv konsekvens av bidragssystemet. Resonemanget förklarar varför vissa tvister har

## Skolpengen och skollokaler

---

uppstått mellan fristående huvudmän och kommunen om utbetalning av faktiska lokalkostnader. Det skall dock nämnas att friskolornas faktiska kostnader inte nödvändigtvis är rättvisande, effektiva eller rimliga då det kan vara så att de använder lokaler ineffektivt (onödigt stora eller exklusiva lokaler) eller att de privata fastighetsägarna använder sig av orimliga avkastningskrav. Det leder i sin tur till att kostnaderna ökar och då kan ersättningen anses korrekt och rättvisande jämfört med kommunala skolor.

### **4.7 Finns det ett samband mellan skolpengens storlek och etablering av skolor i kommunerna?**

Skolpengssystemet är gemensamt för kommunernas, annars väldigt varierande, organisationsuppbyggnad. Även om resursfördelningen enligt skolpengssystemet är gemensamt så skiljer sig tillvägagångssättet och beräkningsmetoderna som leder fram till skolpengen mellan kommuner. Skillnaderna ger upphov till att bidragen varierar kraftigt mellan kommunerna. I detta avsnitt presenteras den undersökning vi gjort med utgångspunkt i skillnaderna i bidragens storlek och huruvida detta påverkar friskolornas etableringsvilja.

Avsnittet inleds med en presentation av statistik rörande antalet ansökningar om att antingen etablera nya eller utöka fristående skolor. Syftet med denna del är att ge en bild av efterfrågan för att starta fristående skolor. För att besvara frågeställningen analyseras kommunernas lokalkostnader och dess korrelation med utvecklingen av antalet barn i friskolor samt antalet friskolor. Vi granskar även bidragen i relation till antalet barn i friskolor. För att stödja resultatet tar vi hänsyn till de svar vi fått från två av Sveriges största huvudmän för fristående skolor (Jensen Education och Academedia). För vidare förankring till verkliga åsikter presenterar vi i detta avsnitt tvistemål som uppstått där fristående huvudmän är inblandade. Avslutningsvis förs resonemang kring resultatet i en diskussionsdel.

Data som detta avsnitt bygger på är delvis hämtat från SCB (lokalkostnader, antalet barn i friskolor och antalet friskolor) och delvis på data som är inhämtat på egen hand (skolpeng, lokalersättning och information från de fristående huvudmännen).

#### **4.7.1 Efterfrågan friskolor**

Efterfrågan på skolor i en kommun kan tolkas utifrån huvudmännens vilja att etablera nya skolor eller utöka befintlig verksamheten. För att få etablera eller utöka skolor krävs ett godkännande från Skolinspektionen och för båda dessa förfaranden har det skett stora förändringar i antalet ansökningar de senaste åren. Skolinspektionen har en avgörande roll för etablering av friskolor. Även om viljan att starta friskolor avspeglas i antalet ansökningarna kommer etablering av fristående skolor styras av det regelverk som skolinspektionen utgår från vid godkännande av ansökningar. Nedan följer en kort

## Skolpengen och skollokaler

---

sammanställning av statistik över antalet ansökningar och godkännanden av etablering eller utökning av skolor från Skolinspektionen.

Mellan 2009 och 2019 minskade totala antalet ansökningar för etablering och utökning av privat skolverksamhet från 506 till 315 (med en topp år 2011 där 791 ansökningar gjordes). (Skolinspektionen 2018a)

Under samma tidsperiod, var till en början ansökningarna för att starta nya grundskolor och utöka befintliga gymnasieskolor störst och idag består majoriteten av inkomna ansökningar om att utöka befintliga gymnasieskolor (ca 70 % av alla ansökningar). Etablering av nya gymnasieskolor sker främst i större städer och storstadsnära kommuner, endast ett fåtal aktörer väljer att etablera friskolor i mindre städer och på landsbygden. 2017 godkändes 2 av 20 ansökningar (Skolinspektionen 2017) för etablering på mindre orter och under 2018 var det 3 av 27. För grundskolor är fördelningen jämn mellan olika typer av kommuner. (Skolinspektionen 2018a)

Trots en ökning av antalet ansökningar om nyetablering från 2017 till 2018 minskade antalet godkända från 34 till 27. En markant ökning av antalet godkända utökningar sker dock samma år och uppgick år 2018 till 101 stycken jämfört med 53 godkända år 2017 (Skolinspektionen 2017). Under 2017 och 2018 sjunker antalet ansökningar och godkännande för etablering av grundskolor till de lägsta nivåerna sedan bildandet av Skolinspektionen år 2008 där det görs 65 ansökningar båda åren. Antalet godkända etableringar var år 2017, 13 stycken (Skolinspektionen 2017) och år 2018, 7 stycken. (Skolinspektionen 2018a)

### 4.7.2 Utveckling lokalkostnader och friskolor

Diagram 11 visar utvecklingen av kommunens genomsnittliga lokalkostnader tillsammans med utvecklingen av antalet barn i friskolor och antalet fristående huvudmän, för de olika skolformerna. Data som diagrammen bygger på är hämtad från Skolverket och används i syfte att undersöka korrelationen mellan utveckling för de tre parametrarna. Syftet är att pröva hypotesen om att fler friskolor etableras om bidragen ökar då det kan tänkas ge ökat vinstsyfte. Anledning till att vi undersöker utveckling för lokalkostnader istället för lokalersättning är i brist på data då det inte finns någon sammanställning för lokalersättning över tid. Dock anser vi att lokalkostnader är en bra representation för lokalersättning då den bygger på kommunens genomsnittliga lokalkostnader. För att tydligare jämförelser skall kunna göras mellan utvecklingarna visas förändringarna som ett index.

## Skolpengen och skollokaler

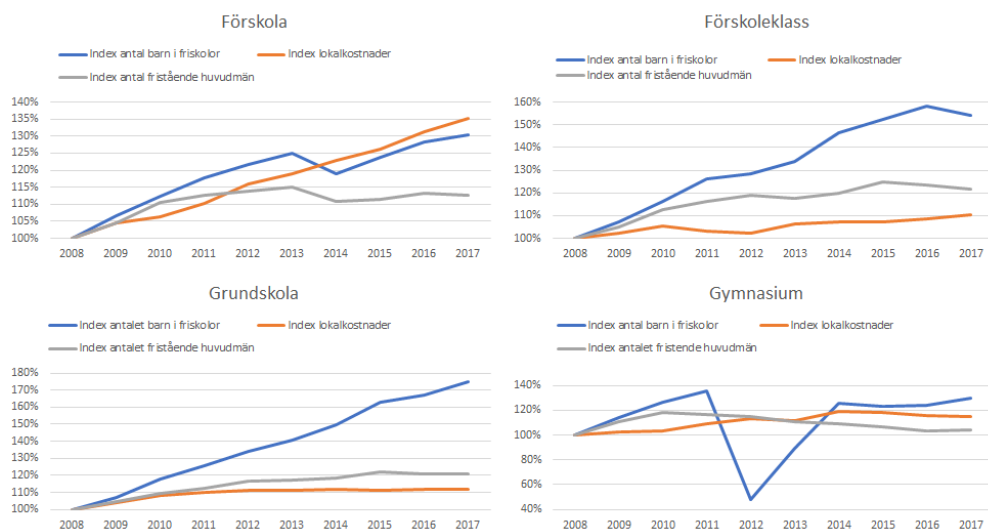


Diagram 11: Utveckling för antalet barn i friskolor, fristående huvudmän samt lokalkostnader. (Egen bearbetning av data från skolverket)

Det är stor skillnad i utveckling mellan de olika skolformerna. Vanligast är dock att utvecklingen för antalet barn i friskolor är störst bland de tre parametrarna (med undantag för förskolor där lokalkostnader har störst utveckling). Det är svårt att se en direkt korrelation för de olika parametrarna och dessutom är utvecklingarna i många fall volatila. Det finns några punkter värda att notera från diagrammen:

- För förskolor skedde en ökning av lokalkostnader under tioårsperioden med 35,03 % medan antalet barn och antalet huvudmän ökade med 30,50 % respektive 12,58 %.
- Den totala utvecklingen mellan 2008 och 2017 för förskoleklasser var 10,53 % för lokalkostnaderna medan antalet barn och antalet fristående huvudmän ökade med 54,16 respektive 21,66 %.
- Lokalkostnaderna för grundskolan har haft en total utveckling på 11,80 % och av den utvecklingen skedde nästan 70 % de två första åren. Antalet fristående huvudmän ökade totalt under tioårsperioden med 21,12 % medan antalet barn ökade med 74,96 %.
- Trots en volatil tillväxt för antalet barn i gymnasieskolor har ökningen om 29,37 % under tioårsperioden varit större än ökningen för lokalkostnader och antalet huvudmän. Lokalkostnaderna har totalt ökat med 14,97 % under hela tioårsperioden medan antalet huvudmän har ökat med 4,59 %.

För att stödja resultatet ovan redovisas i punktdiagram 12 antalet barn i friskolor plottat mot skolpengen och lokalersättningen där en punkt motsvarar en kommun. Diagrammen visar endast grundskola och gymnasieskola då dessa skolformer är de

## Skolpengen och skollokaler

största inom friskoleverksamheten vilket ger det mest representativa resultatet. Diagrammen bygger på data insamlad på egen hand från kommunerna. I brist på data för antalet fristående huvudmän väljer vi att endast jämföra med antalet barn i fristående skolor.

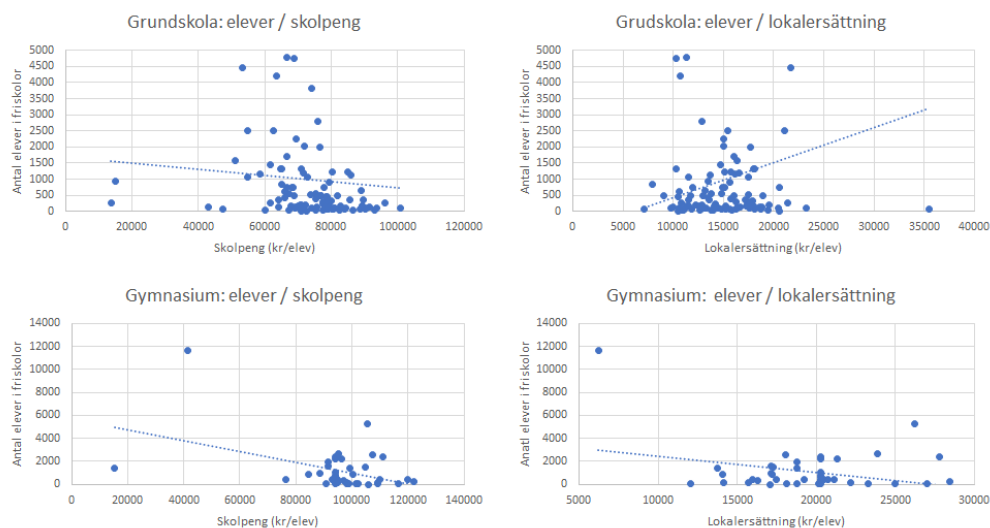


Diagram 12: Skolpengens förhållande till antalet elever i friskolor i respektive kommun. (Insamlad data från kommunundersökning samt data om antalet elever från Skolverket)

Det går inte att se något tydligt samband mellan ersättningens storlek och antalet barn i friskolor för kommunerna. Då insamlad data för skolpengen inom gymnasiet är något bristfällig gör att resultaten kan ifrågasättas något och där en tydlig trendlinje blir svår att plotta. Det bör inte tas så stor hänsyn till de trendlinjer som syns då de kommunerna med väldigt många elever i friskolor gör en övervägande stor inverkan på linjen. Det är dock inom denna skolform som flest friskolor förekommer och flest ansökningar sker vilket gör det intressant att granska.

$R^2$  – värdena för grundskola och gymnasiet och sambandet mellan antalet elever och skolpengen är 0,0021 respektive 0,1819. Vad gäller sambandet mellan antalet elever och lokalersättning för grundskola och gymnasiet är  $R^2$  – värdena 0,0232 respektive 0,089. Samtliga  $R^2$  – värden är låga vilket styrker vårt resultat som säger att det inte finns några starka samband.

### 4.7.3 Fristående huvudmän - koppling till skolpeng och lokalkostnader

För att ge en djupare förståelse i frågan om sambandet mellan skolpengen och de fristående skolorna är det av vikt att förstå hur de fristående huvudmännen resonerar vid nyetablering av skolor och deras syn på skolpengen generellt. I det följande återges information hämtad från de fristående huvudmännen Academedia och Jensen Education som är två av Sveriges största huvudmän inom privata skolor. Därefter följer en presentation av tvister som uppstått där fristående huvudmän är inblandade.

## Skolpengen och skollokaler

---

### **Fristående huvudmän**

Controller på Academedia och chef Fastighet på Jensen Education uppger att storleken på skolpengen till viss del är beslutsgrundande för val av kommun vid nyetablering av skolor. Det är dock endast en av flera ingående parametrar och skolpengens storlek väger i sammanhanget inte särskilt tungt. En tyngre vägande faktor de fristående skolorna resonerar kring vid investeringsbeslut är däremot att vissa kommuner ger ett extra hyresbidrag utöver skolpengen som en följd av att dessa kommuner budgeterar konsekvent för "snålt" för sina egna skolor vilket leder till att skolornas budget överskrids. Det leder i sin tur till att kommunerna även betalar ut extra kompensation till de fristående skolorna, där vissa kommuner är generösare än andra.

Vi frågade ekonomiansvariga för de fristående skolorna om lokalersättningens del i skolpengen tas med i beräkningar som beslutsgrundande faktor vid beslut om var man skall etablera nya eller utöka befintliga skolor. Båda huvudmännen uppger att de förstår hur skolpengen och lokalersättningen hänger ihop och hur beräkningar görs men att lokalersättningen som ges ut ensamt inte väger in vid beslut om etablering eller utökning.

Båda huvudmännen uppger att de främst söker sig dit efterfrågan är som störst hos elever. Mer specifikt är detta områden där befolkningsökningen är högst vilket leder till att elevplatserna i befintliga skolorna fylls upp. Det sker i nuläget framförallt i storstäder där efterfrågan på centrala lokaler är stor vilket betyder att faktorer såsom skolpeng och lokalens läge blir något sekundärt. Huvudmännen tvingas alltså välja de lokaler som finns tillgängliga vid investeringsbeslutet då utbudet av skollokaler i dessa områden ofta är lågt.

De båda fristående huvudmännen ser vissa problem med systemet som det ser ut idag. Ett tydligt problem är att kommunernas snitthyra (som ligger till grund för skolpengen) i allmänhet är betydligt lägre än den marknadshyra och/eller hyra för nyproduktion som nyetablerade friskolor får betala till de privata hyresvärdarna. Dessutom kan fastighetsägaren inte dra av moms på produktions- eller driftkostnaderna, vilket leder till att de behöver ta ut en högre hyra av friskolor än för kommunala skolor vilket då ofta sker genom en momskompensation i hyresavtalet. Jensen Education uppger att det är av denna anledning som många kommuner ger fristående skolor en extra lokalkompensation och/eller etableringsbidrag vid nyetablering - vars syfte är att motivera fristående aktörer att etablera nya skolor och förskolor.

Mot den nya skollagen om möjlighet till faktisk ersättning för fristående skolor (läs mer i avsnittet *Lokalersättning* i teorikapitlet) riktas kritik från båda huvudmännen. Lagen tolkas vid första anblick som att det är de fristående huvudmännen som själva söker och motiverar skäligen anledningar till att få ersättning för faktiska lokalkostnader, uppger både Academedia och Jensen Education. Efter försök från huvudmännen att få tilldelat ersättning för faktiska kostnader informerar de att lagens syfte i första hand att kommunerna skall ges möjlighet att undvika egna stora kostnader för renovering och nyproduktion av nya skollokaler. Jensen Education uppger att friskolor har så vitt de

## Skolpengen och skollokaler

---

vet inte möjligheten att själva söka efter ersättning för faktiska kostnader, även fast det framstod så när den nya lagen presenterades, var kritiken ligger.

### ***Twister - ersättning för lokalkostnader***

Meningsskiljaktigheter vad gäller bidrag och ersättning för lokalkostnader är vanligt förekommande. Nedan följer några domar som har relevans för undersökningen som helhet men också mer specifikt för frågeställningen som detta avsnitt bygger på då fristående huvudmän ofta är inblandade. Domarna har alla uppkommit från och med kalenderåret 2010 då stora förändringar i skollagen skedde. En av de större förändringarna var att enskilda huvudmän fick möjligheten att överklaga en kommuns bidragsbeslut. SKL har följt rättsläget och plockat ut ett antal domar som kan vara bra att känna till vilka alla kommer från förvaltningsrätten och har sedan prövats i Högsta förvaltningsdomstolen eller kammarrätten. De domar SKL har hittat som berör lokaler är de som återges i det följande. (Sveriges Kommuner och Landsting 2018b)

Överklaganden rörande lokalkostnader som idag kommer in till kammarrätten gäller främst huruvida ersättningen ska beräknas utifrån kommunens genomsnitt eller utgå från skolornas faktiska lokalkostnader. Det finns oklarheter i hur förändringen rörande undantagsregeln från genomsnittliga lokalkostnader i skolförordningen ska tolkas. Inget överklagande har lett till en prejudicerande dom och det finns därför inget som preciserar hur lagen ska tolkas.

I kammarrättens mål KSU 2319-10, KSU 2245 har kommunen i sin beräkning av genomsnittskostnaderna för lokaler undgått från att räkna med två kommunala skolor. Enligt överklagandet hävdas att kommunen genom deras tillvägagångssätt inte utgått från huvudregeln som innebär ersättning efter genomsnittlig lokalkostnadsersättning med samtliga lokaler medräknade. Domen blev att kommunen var tvungna att genomföra en ny beräkning.

Målet FLU 751-0 hanterades i förvaltningsrätten som ledde vidare till kammarrätten (KSU 2964-10 och 1439-10). Målet handlar om en kommun med höga lokalkostnader till följd av stora ytor och flertalet nybyggda och nyligen renoverade skolor. En lokalersättning enligt genomsnittsprincipen skulle leda till en överkompensation till fristående skolor vilket gjorde att kommunen på eget initiativ tillämpade undantagsregeln. Samtidigt begränsades maxkostnaden till kommunens genomsnittskostnad. I och med detta kombinerade kommunen huvudregeln med undantagsregeln vilket inte stöds av förordningen och kommunen fick därför ändra beräkningsmetoderna.

I kammarrättens mål KJO 3258-16 bestreds kommunens beslut om bidragens storlek till friskolorna. Kommunen ansågs utgå från orimligt låga lokalkostnader vilket gav upphov till att beräkningarna av bidragen skedde på ett sätt som stred mot likabehandlingsprincipen. De fristående skolorna ville därav mottaga högre ersättning efter undantagsregeln som innebär ersättning för faktiska lokalkostnader. Det konstaterades att friskolorna valt att etablera sig i nyare lokaler samtidigt som de hade

## Skolpengen och skollokaler

---

färre antal barn per kvadratmeter. Friskolornas val av lokaler utgår inte som de särskilda skäl som krävs för att undantagsregeln ska tillämpas.

Kammarrätten i Sundsvall har i mål KSU 1335-12 behandlat ett fall beträffande bidrag på lika villkor. Då den kommunala gymnasieskolan i Hudiksvalls kommun överskridit sin budget har kommunen genom att skriva av underskottet i kommande års budget tilldelat den egna gymnasiala verksamheten ett resurstillskott. De fristående skolorna kompenserades inte för detta tillskott. Av denna anledning bedömde kammarrätten att likabehandlingsprincipen åsidosatts av kommunen och de tvingades därmed att räkna om bidragsbeloppen till fristående skolor.

Kammarrätten i Jönköping hanterade en dom i frågan om ersättning för faktiska lokalkostnader i målet KJO 1893-11. En friskola ansökte om att få ersättning för faktiska lokalkostnader då dess kostnader överskred kommunens genomsnitt. I domen tas hänsyn till friskolans val av lokaler vid etablering och om de högre kostnaderna var nödvändiga för att bedriva skolverksamheten och därmed kan godtas som skäliga anledningar till ersättning för faktiska kostnader. Kammarrätten bedömde att friskolan inte anfört tillräckliga skäl i valet av lokaler för att tvinga kommunen till att frågå huvudregeln.

Målet KSU 2234-10 handlar om en friskola vars lokaler är större än vad verksamheten kräver. Skolan har därför ansökt om högre ersättning. Kammarrättens dom utgår från att ersättning för friskolans faktiska kostnader skulle vara kostnadsdrivande för kommunen och finner därför att skolan inte har rätt att erhålla ett höjt bidrag.

### 4.7.4 Diskussion

Huvudresultatet från denna del av undersökningen är att det inte går att utläsa något tydligt samband mellan skolpengens/lokalersättning och friskolornas vilja att etablera sig i en specifik kommun. Varken i diagram 11 eller 12 går det att konstatera någon tydlig samvariation. Resultaten är något svårtolkade dels för att det inte visar på några konsekventa samband och dels då underbyggande data är något bristfällig. Det finns också vissa begränsningar i att undersökningen görs efter ett brett urval av kommuner samt att informationen som är hämtad från inblandade aktörer är av något generell karaktär. För att med säkerhet kunna besvara frågeställningen som detta avsnitt bygger på inser vi nu att djupare analyser behöver göras på ett färre antal kommuner av olika typer. Datainsamling behöver göras på ett sätt som innebär att mer specifik och mer detaljerad information hämtas, både från kommuner, fristående huvudmän och från privata fastighetsägare.

Båda huvudmännen uppger att den kommunala skolpengen, eller lokalersättningens del i skolpengen, är en förhållandevis svagt vägande faktor vid investeringsbeslut för nyetablering eller utökning av skolor. Det är information som stödjer ovanstående resonemang kring att det inte råder någon koppling mellan skolpengens/lokalersättningens storlek och de fristående huvudmännens vilja att etablera sig i kommuner med högre ersättning.



En intressant aspekt uppkommen ur denna del av undersökningen, som ligger något avsidet den frågeställning vi avser att besvara, är den misstro fristående huvudmän har till det nuvarande systemet. Både Academedia och Jensen Education lyfter den orättvisa som föreligger på grund av att ersättningen, grundad på lokalkostnader för kommunernas skolor i egen regi, är för låg då de fristående skolorna hyr lokaler till en högre marknadsbaserad hyra av privata fastighetsägare. Även utifrån tvisterna lyfts frågan om likabehandling mellan kommunens skolor och de privata skolorna, där denna orättvisa återigen kommer till uttryck. Det finns alltså vissa viktiga aspekter uppkomna ur detta resultat. Det resursfördelningssystem som tillämpas idag verkar inte vara optimalt. Med en växande marknad för fristående skolor finns behovet av ett bättre fungerande system som undanröjer dessa eventuella orättvisor.

### **4.8 Hur skiljer sig utvecklingen av lokalkostnader över tid för kommunala respektive privata skolor?**

För att besvara frågeställningen analyseras diagram som visar skillnaden i lokalkostnader mellan kommunala och privata skolor över tid. Tidsperioden som analyseras är 2008 till 2017. Diagrammen som framställts bygger på data från alla Sveriges kommuner och har lämnats av kommunernas skolverksamheter till Skolverket. Samtliga kostnader är per elev och år, lokalkostnaderna innefattar även kostnader för inventarier. Avsnittet avslutas med en diskussion.

#### **4.8.1 Utveckling lokalkostnader**

Diagrammen visar utvecklingen av lokalkostnader i kronor per elev för både kommunala och fristående skolor tillsammans med en gemensam kurva med samtliga skolor. I brist på data för förskolornas lokalkostnader har vi valt att enbart jämföra utvecklingen av totala kostnader för denna skolform. Då andelen lokalkostnader hålls tämligen proportionell mot totala kostnader kommer totalkostnaderna ge en bra bild av utvecklingen för lokalkostnaderna. Viktigt att belysa är att den största andelen elever går i kommunalt ägda skolor vilket gör att deras kostnadsutveckling är väldigt lik den totala kostnadsutvecklingen.

## Skolpengen och skollokaler

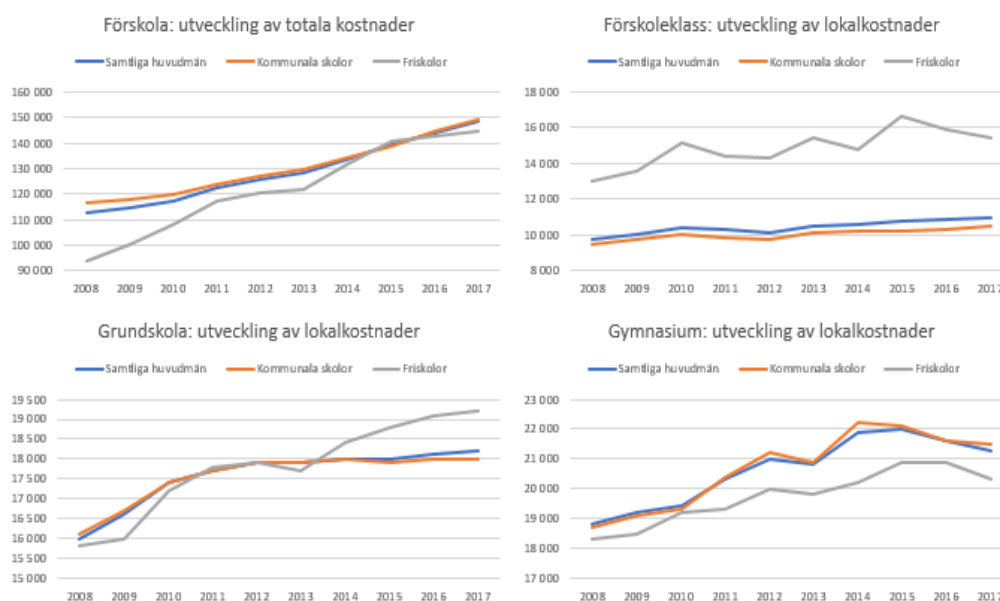


Diagram 13 Utveckling lokalkostnader för fristående, kommunala och samtliga huvudmän  
(Egen bearbetning av data från skolverket)

### Förskola

För förskolor har friskolornas kostnader per elev haft en kraftigare utveckling än kostnaderna för skolor i kommunal regi. Under den redovisade tioårsperioden har de totala kostnaderna för skolor i kommunal regi ökat med 2,81 %. Motsvarande ökning för friskolorna har varit 5,44 %. Friskolornas kostnader börjar närma sig kommunens kostnader. Den kraftiga utvecklingen hos friskolorna har skett i två cykler, 2008 till 2011 samt 2013 till 2015 då lokalkostnaderna ökade med cirka 7-8 % per år.

### Förskoleklass

För förskoleklass överstiger friskolornas lokalkostnader lokalkostnaderna för kommunala skolor under hela tidsperioden. Utvecklingen har varit väldigt svag för såväl friskolor som skolor i kommunal regi men mer volatil för friskolorna. Friskolornas ökning under perioden motsvarar 18,46 %. Motsvarande ökning för skolorna i kommunal regi motsvarar 10,53 %.

### Grundskola

För grundskolor har friskolornas lokalkostnader varierat mellan att vara högre och lägre än kostnaderna för kommunala skolor. I slutet av tidsperioden ökar friskolornas lokalkostnader mer än de kommunala skolornas lokalkostnader. Den totala utvecklingen för friskolor under tioårsperioden är ca 21,51 %. För kommunala och samtliga huvudmän har utvecklingen varit 11,80 % respektive 13,75 % för.

## Skolpengen och skollokaler

---

### **Gymnasium**

Lokalkostnaderna i respektive kategori visar på samma tillväxande mönster. De kommunala huvudmännen har högre lokalkostnader än friskolorna över tioårsperioden. De kommunala skolorna har haft en procentuell förändring på 14,97 % medan friskolor har haft en ökning på 10,93 %. Det gör att det totala genomsnittet ökar med 13,30 %.

### **Skillnader mellan kommuner**

Skillnaderna för utveckling av lokalkostnader mellan de olika skolformerna är stora. Genom att titta djupare på enskilda kommuner ser vi ännu större skillnad:

- För förskolor har den kommun med störst procentuell ökning av kostnaderna på en ökning på 85,42% (110 400 kr till 204 700 kr) medan den kommunen med störst minskning motsvarar 8,28 % (132 900 kr till 121 900 kr).
- För förskoleklass är spridningen mellan kommunerna från -98,2 % till 1 182,76 %.
- För grundskolan har den kommun med störst tillväxt av lokalkostnader en ökning på 183,9 % (från 11 800 kr/elev till 33 500 kr/elev) medan den med minst tillväxt minskade med -58,09 % (från 15 400 kr/elev till 6 300 kr/elev).
- För gymnasiet har den kommun med störst ökning av lokalkostnader en förändring från 11 300 till 73 500 kr/ elev. Den största minskningen var från 20 000 kr/ elev till 8 600 kr/ elev.

### **Allmänt lokalkostnader**

Den nya skollagen som applicerades 2010 som ger möjlighet till ersättning för faktiska kostnader har inte haft någon nämnvärd inverkan på lokalkostnaderna. Lagändringen specificerar bara när det ska vara okej att undgå huvudprincipen om genomsnittlig ersättning men det är få kommuner som tillämpar undantagsregeln.

Som visas i teorin ökar underhållskostnaderna för en åldrande fastighet. För att bevara en viss standard krävs det underhåll, när byggnaden blir äldre kommer det krävas mer. När kommunernas-/ privata huvudmännens skolfastigheter åldras ökar kostnaderna vilket kan förklara en del av utvecklingen i diagrammen. Skillnaderna i ålder på olika kommuners bestånd kan vara en anledning till de stora skillnaderna mellan kommunernas kostnader.

### **4.8.2 Diskussion**

Det finns ett antal viktiga aspekter med resultatet från detta avsnitt. Det avser att ge ytterligare djupare förståelse för lokalkostnader och lokalersättning genom att visa båda delarnas utveckling över tid, och därmed också förstå uppbyggnaden av skolpengen bättre. Resultaten kan dessutom tolkas vidare utöver tidsaspekten där vissa resonemang kan föras.

## Skolpengen och skollokaler

---

Det handlar bland annat om den skillnad som uppstår mellan de kommunala och de privata lokalkostnadskurvor i diagram 13 som framförallt uppstår för grundskolan och förskoleklasser. För grundskolor ökar lokalkostnaderna för både privata och kommunala skolor men där skillnaden de senaste åren blir större och större där kostnaderna för privata skolor ökar mest. För förskoleklasser föreligger samma skillnader men där dessa varit närvarande under hela tioårsperioden. Med dessa stora skillnader i lokalkostnader uppstår en viss problematik som tidigare berörts i undersökningen. Med ett skolpengssystem som utgår från de kommunala skolornas kostnader, även till de privata skolorna, kommer denna differens att betyda en underfinansiering till de privata skolorna. Friskolornas kostnader kommer inte täckas av skolpengen som bygger på kommunens genomsnittskostnader. Faktumet att gapet till de kommunala skolornas kostnader visar på en ökande trend kommer förvärra situationen. Införandet av nya skollagen som öppnar upp för privata skolors möjlighet att få ersättning för faktiska kostnader är ett försök att reparera denna skada, men där vissa tvistemål, och uttalanden från fristående huvudmän, visar att den inte fullt ut ger ett önskat resultat. I detta avseende bör man dock utreda om de fristående skolornas kostnader kan likställas med de kommunalas eller om de fristående skolornas kostnader är orimligt höga. Privata skolor kan prioritera andra kostnadskrävande aktioner som kan anses onödiga och överflödiga. Vi har i åtanke att denna problematik främst grundar sig i politiska skiljaktigheter mellan det privata och kommunala utan att någon större utredning har gjorts för att konstatera ett verkligt problem. Man kan inte förutsätta att det finns ett faktiskt problem utan risken finns att de friskolornas kostnader inte alltid är rättvisande, effektiva eller perfekt beräknade.

Det bör också framföras att det motsatta gäller för gymnasieskolorna, här är lokalkostnaderna för kommunala skolor högre än för privata vilket då skulle medföra en för hög ersättning till de fristående huvudmännen. Dock skall det tilläggas att en nationell jämförelse blir svår att göra i detta avseende då gymnasieverksamheterna skiljer sig avsevärt mellan kommuner. Det beror på att kostnaderna och bidragen skiljer sig nämnvärt när det kommer till de olika gymnasieprogrammen vilket förklaras av att de olika programmen har skilda behov av ytor, utformning och anpassning av lokaler.

Problematiken följer sedan av att kommunens storlek ger upphov till olika behov av gymnasieprogram. En större kommun med samtliga nationella program (12 studieförberedande och 6 yrkesförberedande) kommer exempelvis ha en helt annan kostnadssammansättning än mindre kommuner med färre program. Hur behovet ser ut påverkar dessutom de fristående huvudmännens vilja att etablera sig; i vissa kommuner kan behovet av studieförberedande program (sambälle, natur, ekonomi, etc.) vara större vilket innebär att de fristående huvudmännen väljer att starta verksamheter inom dessa program snarare än de yrkesförberedande (hotell/turism, bygg/anläggning, restaurang/livsmedel etc.). Det blir ännu tydligare då kommunen har ett ansvar att erbjuda de nationella programmen vilket också ökar kommunens lokalkostnader för skolverksamheter.

En möjlig förklaring till den stora skillnaden i kostnadsbeloppen är stordriftsfördelar. Då kommunen förvaltar en större mängd förskoleklasser i en samlad enhet kan

### Skolpengen och skollokaler

---

effektivitetsvinster göras vilket drar ner deras lokalkostnader till skillnad från de privata huvudmännen där de drivs och förvaltas enskilt för varje huvudman.

## 5 Slutsats

Syftet med denna undersökning var att utreda hur det går till när kommunerna tilldelar ersättning till Sveriges skolor där vikt lagts på skillnader i skolpengens och lokalersättningens storlek mellan kommuner, kommunernas organisation samt skillnader i ersättning till kommunala respektive fristående huvudmän.

Nedan presenteras en sammanfattning kring varje frågeställning. Därefter följer ett par centrala slutsatser som denna undersökning resulterat i med stöd i ovan presenterat resultat. De slutsatser vi presenterar i detta kapitel är de vi anser mest centrala och värda att lyfta från denna undersökning.

### 5.1 Frågeställningar

- Hur förhåller sig skolpengen till lokalersättning och lokalhyror?

Skolpengen, lokalersättningen och lokalhyrorna skiljer sig beroende på skolform. Skolpengen varierar mellan ca 60 000 till 120 000 kr per elev sett till genomsnittet beroende på vilken skolform det är. Lokalersättningens andel av skolpengen skiljer sig mellan 15 % till 24 % beroende på skolform där ersättningen för hyra varierar mellan 12 % och 20 %. Det visar sig att faktiska kostnader för skollokaler ofta skiljer sig från de bidrag som ges ut för att täcka de faktiska kostnaderna.

- Finns det någon koppling mellan olika kommuntyper och bidragens storlek?

Det går inte att hitta några starka samband mellan kommuntyp och bidragens storlek. De kommuntyper som studerats är utifrån SKLs åtta kommungruppskategorier samt utifrån skatt och invånarantal. Det visar sig att spridningen för bidragens storlek skiljer sig väldigt mycket inom respektive kommuntyp.

- Hur ser de Svenska kommunernas organisation ut med avseende på fastighetsförvaltning?

Det vanligaste är att kommunerna äger sina skollokaler internt via fastighetsnämnder, där förvaltning och betalning av lokalhyror sker centralt utan skolverksamheternas inblandning. En viktig upptäckt i denna del av undersökningen är att kommunerna har mycket omfattande fastighetsförvaltning där många olika verksamheter sköts gemensamt. Det ger kommunerna möjligheten att jämföra ut olika verksamheternas över- och underskott mot varandra.

## Skolpengen och skollokaler

---

- Hur sätts lokalhyror för skolorna i Sverige?

Den absolut vanligaste hyressättningsprincipen de svenska kommunerna använder sig av är den självkostnadsbaserade hyran men där vissa kommuner använder sig av marknadsmässiga- samt funktionsbaserade hyror. Dock bör det lyftas att när vissa kommuner (ett fåtal) uppger att de använder marknadsmässiga hyror använder de i själva verket självkostnadsbaserade. De uppger att hyran är marknadsmässig då de antar att hyran är lik hyrorerna för andra skolfastigheter på marknaden, men vid granskning av deras modeller ser man att de är självkostnadsbaserade.

Den marknadsmässiga hyran är en direkt konsekvens av den självkostnadsbaserade och de skiljer sig inte särskilt mycket åt i slutändan. Hyran baserad på självkostnad (kapitalkostnader, driftskostnader och en viss ersättning för teknisk risk) är den vanligast förekommande på marknaden vilket leder till att en marknadsmässig hyra får en avkastningsnivå som bestäms utifrån jämförelseobjekt. Indirekt blir den marknadsmässiga hyran en självkostnadsbaserad hyra, med ett visst risktillägg.

- Finns det ett samband mellan skolpengens storlek och etablering av fristående skolor i kommunerna?

Utifrån insamlad data är det svårt att hitta ett samband mellan skolpengens storlek och de fristående skolornas vilja att etablera eller utöka sig. Information som givits av två av Sveriges största huvudmän för privata skolor visar att skolpengen, eller lokalersättningsdel i skolpengen endast utgör en väldigt liten faktor vid investeringsbeslut. De lyfter dock frågan om orättvisa i kommunernas resursfördelningssystem där de anser att de privata skolorna får för låg ersättning. De riktar även kritik mot lagen som gör det möjligt för fristående huvudmän att få ersättning för faktiska lokalkostnader. Det som de fristående huvudmännen anser vara ett orättvist resursfördelningssystem visar sig också ligga till grund för vissa tvister som handlar om bidragssystemet.

- Hur skiljer sig utvecklingen av lokalkostnader över tid för kommunala respektive privata skolor?

Lokalkostnadernas utveckling över tid skiljer sig oftast mellan kommunala respektive fristående skolor. Skillnaderna skapar problem då ersättning till fristående skolor baseras på de kommunala skolornas lokalkostnader. Vid analys av lokalkostnader och lokalersättning på kommunnivå ser man en mycket stor spridning av utvecklingen över tid.

Vad gäller andelen lokalersättning i den totala skolpengen har denna minskat över tid, dock har lokalkostnaderna monetärt ökat. Det betyder att andra kostnader förknippade med skolverksamheterna har ökat mer än lokalkostnader har gjort.

Det visar sig att andelen lokalkostnader är lägre än andelen lokalersättning inom samtliga skolformer.

### 5.2 Stora skillnader mellan kommunerna

Ett mycket viktigt resultat från studien är att det råder stor spridning mellan skolpengen, lokalersättningen och hyrorna mellan kommuner. För att hitta förklaringar till detta måste man gå ända ner till, och analysera, organisationernas uppbyggnad, arbetssätt och val av hyressättningsmodeller. Den absolut vanligaste hyressättningsprincipen är den självkostnadsbaserade hyran. Grundprinciperna för hyressättning är lika mellan kommunerna men där modellerna trots detta varierar kraftigt. Variationerna kan delvis förklaras av olika ansvarsfördelning inom kommunens organisation där vissa kommuner äger sina skolfastigheter centralt med en samlad fastighetsförvaltning men vissa äger fastigheterna via separata bolag.

De olika metoderna för resursfördelning beror också, kanske främst, på att det i lag saknas specifika regler för hur fördelningen skall ske. Fördelen med detta tillstånd är att kommunerna själva kan anpassa sina system efter kommunens unika sammansättning. Dock visar resultaten att många modeller inte fungerar effektivt; skillnaden mellan lokalersättningens del i skolpengen och kommunernas faktiska lokalkostnader och hyror är stor och orättvisor anses från de fristående huvudmännen uppstå vid bidragsberäkning till friskolorna.

På grund av att resursfördelningsmodellerna varierar så pass mycket mellan kommunerna i landet blir det svårt att göra en generell kartläggning och nationell jämförelse för skolpengs- och lokalersättningsbeloppen, och därmed förklara varför skillnaderna uppstår och varför de är så stora. Det finns små samband som kan förklaras av vilken kommuntyp som betalar ut bidraget men det går inte att se en statistiskt signifikant korrelation. En förklaring till att det inte finns någon tydlig koppling mellan lokalersättning och kommuntyp är beräkningssättet för bidraget. Då självkostnadsbaserade hyror är den vanligaste förekommande hyressättningsprincipen för skolor i kommunal regi och att dessa ligger till grund för lokalersättningen kommer ersättningen spegla skicket på skolbyggnaderna snarare än typen av kommun. Det är även en anledning till de stora skillnader som finns i utvecklingen av lokalkostnaderna. Kommuner som bygger nya skolor kommer få ett stort skifte i kostnaderna och därmed lokalersättningen. Sen kan det finnas en koppling mellan skolornas skick och kommunen som återspeglas i sambandet.

### 5.3 Ersättning med genomsnittsprincipen

Det kan konstateras att hyrorna som sätts för skolverksamheterna runt omkring i landet sätts utifrån självkostnadsbaserade principer. Det kan också konstateras utifrån denna studie att de principer som används för dessa självkostnadsprinciper inte alltid fungerar effektivt då lokalersättningen i många kommuner inte täcker skolornas faktiska lokalkostnader men även omvänt att ersättningen som betalas ut är högre än lokalkostnaderna. Kommunernas lösning på detta är bland annat att i sina mycket



## Skolpengen och skollokaler

---

omfattande fastighetsverksamheter kvitta under och överskott mot andra verksamheter. Mot fristående skolor ges ersättning som grundas på kommunernas genomsnittskostnader per elev inom respektive skolform. Det innebär att den ersättning som beräknas till fristående huvudmän inom kommunen inte blir representativ eller korrekt för de faktiska kostnader som de fristående skolorna behöver betala. Problematiken blir ännu tydligare då tidsanalysen av lokalkostnader visar att skillnaden mellan de kommunala och privata skolornas lokalkostnader skiljer sig markant för vissa skolformer.

Genomsnittsprincipen är en del av likabehandlingsprincipen som enligt skollagen måste användas. För att kompensera för de tillfällen då likabehandlingsprincipen inte uppnås har det skett ett förtydliganden och en ändring skollagen. Ändringen gör det möjligt för fristående huvudmän att söka bidrag för faktiska kostnader men missnöje visat sig från de fristående huvudmännen. Friskolorna hyr ofta från privata aktörer och betalar ofta en hyra som baseras på marknadsbaserad hyra med ett direktavkastningskrav vilket gör det svårt att skapa ett rättvist skolpengssystem. Frågan man då bör ställa sig är om genomsnittsprincipen är effektiv och rättvis?

### 5.4 Självkostnad styr allt

Som tidigare nämnt utgår de flesta svenska kommuner utifrån självkostnadsbaserade hyressättningsprinciper. Trots bristfällig information från privata hyresvärdar och fristående huvudmän gällande hyressättning kan det konstateras att den privata sidan av de svenska skolverksamheterna använder sig av, per definition, marknadsmässiga hyror. Utifrån given information kan en mycket väsentlig slutsats formuleras. Som en följd av att kommunerna äger majoriteten av skolfastigheterna i landet är dessa också de starkaste marknadsaktörerna. Därför blir den marknadsmässiga hyran en direkt konsekvens av den självkostnadsbaserade vilket betyder att de egentligen inte skiljer sig särskilt mycket åt.

### 5.5 Förslag för vidare forskning

#### ***Regressionsanalys***

Efter denna undersökning inser vi bredden av skolpengssystemet och framförallt hyressättningen mellan skolverksamheter och berörda hyresvärdar i den mening att det är väldigt många parametrar som påverkar både skolpengen och skolornas hyror. Av denna anledning anser vi att en multivariat regressionsanalys är en lämplig väg att gå för att undersöka samband mellan skolpeng och lokalkostnader. En regressionsanalys föreslås som vidare forskning inom detta ämne som dessutom kan komplettera denna undersökning väldigt bra.

### ***Vårdpeng***

Inom den svenska primärvården ges ersättning per listad patient enligt ett system som innebär en fast ersättning per patient plus en rörlig ersättning kopplat till besök och åtgärd. Den så kallade vårdpengen är inte helt olik skolpengen i dess resursfördelningssystem och även här finns ett intresse av att undersöka hur vårdpengen påverkar de hyror som betalas av de samhällsfastigheter som nyttjas av vården.

### ***En mer intensiv undersökning***

Denna undersökning är av mer extensiv karaktär som hanterar många kommuner i landet. För att få bättre förståelse om varför kommunernas kostnader skiljer sig så mycket över tid behövs en djupare, mer intensiva, analys för enstaka kommuner. Att en kommuns kostnader minskar med 8 % medan en annan ökar med 85 % kan delvis förklaras av vad de hade för kostnader i starten men för att få en fullkomlig förståelse måste det ske en djupare granskning av varje kommun och det går inte att göra på 145 kommuner.

## Källförteckning

### *Tryckta källor*

Aareon AB (2018) *Skolor - Repab Fakta - Nyckeltal för kostnader och förbrukningar*. Aareon AB, Mölndal.

Ahrbom, N. (1970) *Flexibelt byggande*. KBS-rapport nr. 64

Andersson, P. (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Andersson, P. (2018) *Handbok för gymnasieantagning 2019-2020*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Andrén, Y. (2007) *Effektiva kommunala fastigheter*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Andrén, Y. (2008) *Flexibla sjukhusbyggnader, flexibilitet och generalitet i sjukhusbyggnader*. Sveriges kommuner och Landsting, Stockholm.

Arvidsson, G. (1972) *Internpriser*. Sveriges Mekanförbund och Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan, Stockholm.

Avdelningen för Byggproduktion (2017) *Fastighetsförvaltning*. Avdelningen för Byggproduktion, Lunds Tekniska Högskola

Bejrum, H. & Lundström, S. (1989) *Mest sannolika hyra för lokaler principer och metoder*. Sveriges Fastighetsägarförbund, Stockholm.

Bildt, C. (1991) *Om valfrihet och fristående skolor*. Sveriges Riksdag, Stockholm.

Björklund, J. (2010) *Lagrådsremiss - bidragsvillkor för fristående verksamheter*. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Brorström, B. Haglund, A. & Solli, R. (2014) *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund, Studentlitteratur.

Frenckner, P & Psilander, K. (1993) *Internhyror inom offentlig fastighetsförvaltning*. Lund, Studentlitteratur.

Fridell, M. (2011) *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

## Skolpengen och skollokaler

---

- Geltner, M. Miller, G. Clayton, J & Eichholtz, P. (2006) *Commercial Real Estate - Analysis & investments*. LEAP Publishing Services Inc.
- Göteborgsregionens kommunalförbund (2018) *Samverkansavtal Gymnasieskolan*. Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborg.
- Jacobsen, D. (2002) *Vad, hur och varför: om metodval i företagsekonomi och andra vetenskapliga ämnen*. Lund, Studentlitteratur.
- Kämpe, L. (1995) *Kommunens bidrag till fristående skolor 1995:136*. Svenska Kommunförbundet, Sektionen för skola och barnomsorg.
- Lind, H & Brunes, F. (2008) - *Äga eller hyra verksamhetslokaler*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Lind, H. & Hellström, A. (2012) *Internhyra - Rätt incitament för effektiva lokaler*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Lind, H. (1997). *Internhyra i sammandrag - Hur det är tänkt, och hur det kan fungera*. Svenska kommunförbundet.
- Lindqvist, T. & Berg von Linde, R. (2007) *Fria strategier för skollokaler*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Leijonborg, L. (2009) *Lagrådsremiss - offentliga bidrag på lika villkor*. Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Löfgren, C. & Oresten, B. (2009) *Rätt begrepp -Nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning, version 2*. Stockholm, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Skolverket (2013) *Kommunernas resursfördelning till grundskolor - Rapport 391*. Skolverket, Stockholm.
- Sullivan, A. (2008) *Urban Economics - eighth edition*. McGraw-Hill/Irwin, New York.
- Svensk byggtjänst (2003) *Aff-definitioner 04: avtal för fastighetsförvaltning*. Svensk byggtjänst, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Frågor och svar om skolans decentralisering*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018b). *Bidrag till fristående skolor - intressanta domar*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

## Skolpengen och skollokaler

---

Wallström, C. (2014) *Översyn av samverkansavtal och gemensam programpeng GG 2.0*. Kommunförbundet Stockholms Län.

Wenfelt, A. & Lindqvist, T (2006) *Förvaltningsnyckeln 2006: nyckel- och jämförelsetal för kommunal fastighetsförvaltning*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Wondratschek, V. Edmark, K. & Frölich, M. (2013) *Effekter av 1992 års skolvalsreform*. IFAU - Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Ändamålsfastighetskommittén (2004) *Hyressättning av vissa ändamålsfastigheter*. Fritzes Offentliga Publikationer, Stockholm.

### **Internetkällor**

Academedialia (u.å.) *Utbildning*. Academedialia. <https://utbildning.academedialia.se> [2019-03-29]

Boverket (2018) *Planering - S Skola*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/anvandning-av-kvartermark/S-Skola/> [Hämtad 2019-04-01]

Friskolornas Riksförbund (u.å.) *Värt att veta för dig som funderar på att starta en fristående skola*. Friskolornas Riksförbund. <http://www.friskola.se/starta-driva/vart-att-veta>[2019 - 03 - 01]

Jensen Education (u.å.) *Om Jensen*. Jensen Education <https://www.jenseneducation.se/om-jensen>[2019 - 03 - 29]

Lindberg, O. (2018) *Friskolereformen*. Lärarnas riksförbund (LR). <https://www.lr.se/yrketsforutsattningar/friskolorochprivatsektor/friskolereformen.4.4d5024051536638a4fcdc929.html> [2019-03-20]

Regeringskansliet (2018) *Tydligare regler för skolpengen ska underlätta nybyggnation av nya skolor*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/tydligare-regler-for-skolpengen-ska-underlatta-nybyggnation-av-nya-skolor/>[2019-03-07]

SCB (2019) *Sveriges befolkning*. Statistiska Centralbyrån. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/>[2019-04-02]

Skatteverket (2019) *Armlängsprincipen*. Skatteverket. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/347291.html>[2019 - 02 - 15]

## Skolpengen och skollokaler

---

Skatteverket (u.å.) *Typkoder för fastigheter*.

Skatteverket. <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/fastighet/fastighetstaxering/typkoder.4.3f4496fd14864cc5ac9126d.html> [2019-04-01]

Skolinspektionen (2015) *Historik*.

Skolinspektionen. <https://www.skolinspektionen.se/sv/om-oss/var-verksamhet/historik/> [2019-03-20]

Skolinspektionen (2017) *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2018/19*. Skolinspektionen

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/statistikrapporter/tillstand/2017/statistikrapport-tillstand-skolstart-2018-19.pdf> [2019-03-26]

Skolinspektionen (2018a) *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2019/20*. Skolinspektionen

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/statistikrapporter/tillstand/2018/statistikrapport-tillstand-skolstart-2019-20.pdf> [2019-03-26]

Skolinspektionen (2018b) *Riksprislista*. Skolinspektionen.

<https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Bidrag-till-fristaende-skolor/Riksprislista/> [2019-02-22]

Skolverket (2019) *Ansvarsfördelning - vem gör vad i skolan?*

Skolverket. <https://www.skolverket.se/for-dig-som-ar.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/ansvar---vem-gor-vad> [2019-03-20]

Sveriges Kommuner och Landsting (2017) *Kommungruppsindelning 2017*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

<https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html> [2019-04-02]

Sveriges Kommuner och Landsting (2018a) *Så mycket kostar skolan*. Sveriges Kommuner och Landsting.

<https://skl.se/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan.2785.html> [2018-02-25]

Sveriges Kommuner och Landsting (2019) *Kommunala företag (bolag)*. Sveriges Kommuner och Landsting.

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/kommunalaforetagbolag.393.html> [2019-04-10]

**Lagar, författningar & utredningar**

Prop 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor.

SFS 2010:2039 Gymnasieförordningen. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

SFS 2010:800 Skollagen. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

SFS 2011:185. Skolförordningen. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

SFS 2017:847 Förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).

SFS 2017:725 Kommunallagen. Finansdepartementet, Stockholm.

SOU 2004:28 Hyressättning av vissa ändamålsfastigheter. Statens offentliga utredningar, Stockholm.

SOU 2008:8 Utredningen om villkoren för fristående skolor. Bidrag på lika villkor: delbetänkande. Statens offentliga utredningar, Stockholm.

## Bilagor

### Bilaga 1 – Mail till kommuner

Hej kommun X!

Vi heter Frans Nilsson och Johan Östberg och läser femte och sista året till civilingenjörer, lantmäteriiprogrammet på Lunds Tekniska Högskola. Vi skriver för tillfället examensarbete i fastighetsekonomi och utreder skolpengen som betalas ut till skolor av kommunen. Mer specifikt försöker vi kartlägga och finna samband mellan bidraget och de lokalhyrorna som skolorna betalar till fastighetsägarna.

För att kunna utreda detta vidare behöver vi information från kommunerna i fråga, därför vädjar vi till er om information angående bidraget och de lokalkostnader som betalas av skolorna. Vi hade verkligen uppskattat om ni har möjlighet att svara på nedanstående frågor:

#### **Frågor om skolpengen:**

- Hur stor är skolpengen i er kommun (för samtliga skolformer)?
- Hur skiljer bidraget sig åt mellan kommunala och fristående skolor?
- Finns en övergripande modell för länet ni ingår i eller beräknar varje kommun skolpengen individuellt?

#### **Frågor om lokalkostnader och hyror:**

- Hur stor del av skolpengen är avsett för lokalkostnader och vad består lokalkostnaderna av?
- Betalar ni ut faktiska lokalkostnader till vissa skolor, dvs att ni inte utgår från beräknat genomsnitt för hela kommunen? Och i så fall vad beror det på?
- Hur stor del av lokalkostnaderna som ni betalar ut är till för att täcka skolornas hyror?
- Sätts skolornas hyror, utifrån självkostnadspris eller är det en marknadsmässig hyra?
- Om den är marknadsmässig, hur sätts den?
- Hyr ni ut lokaler till friskolor? I så fall tillämpas samma hyressättning för dem?

För att kunna utföra vår analys behöver vi exakta siffror rörande skolpeng, hyror och lokalkostnader. Vi hade verkligen uppskattat om ni vill dela med er av dessa uppgifter till oss! För att inte sprida era siffror kan de om så önskas anonymiseras och/ eller aggregeras till en samlad datamängd utan sammankoppling till kommunen.

*Med vänliga hälsningar*  
Frans Nilsson  
Lan14fni@student.lu.se  
076-774 72 01

Johan Östberg  
Lan14jos@student.lu.se  
073-633 34 32



## Bilaga 2 - Mail till fastighetsbolag

Hej fastighetsbolag X!

Vi heter Frans Nilsson och Johan Östberg och läser femte och sista året till civilingenjörer, lantmäteriprogrammet på Lunds Tekniska Högskola. Vi skriver för tillfället examensarbete i fastighetsekonomi och utreder skolpengen som betalas ut till skolor av kommunen. Mer specifikt försöker vi kartlägga och finna samband mellan bidraget och de lokalkostnader (hyror) som skolorna betalar till fastighetsägarna.

För att kunna utreda detta vidare behöver vi information från fastighetsägarna i fråga, därför vänder vi till er om information angående de hyror som betalas av skolorna och dess koppling till bidraget. Vi hade verkligen uppskattat om ni har möjlighet att svara på nedanstående frågor:

- Hur många skolfastigheter har ni i ert bestånd?
  - Vad är det för skolor? Hur många äger ni inom respektive skolform?
  - Hur många är kommunala respektive fristående?
- Sätts hyrorna utifrån självkostnadspris, funktionskostnad eller är det en marknadsmässig hyra?
  - Om den är marknadsmässig, hur sätts den?
  - Om den är baserad på självkostnad, vad har ni för intresse av att äga denna typ av fastigheter?
  - Skiljer sig hyressättningen mellan kommunala och fristående skolor?
- Finns det en koppling mellan hyran som betalas och bidraget som betalas ut av kommunerna till skolorna?
  - Tar ni på något vis hänsyn till bidragsbeloppet när ni räknar ut hyror?

Om så är möjligt tar vi gärna del av den data ni har kring hyrorna och de modeller ni använder för hyressättning.

*Med vänliga hälsningar:*

*Frans Nilsson*  
[Lan14fni@student.lu.se](mailto:Lan14fni@student.lu.se)  
076-774 72 01

*Johan Östberg*  
[Lan14jos@student.lu.se](mailto:Lan14jos@student.lu.se)  
073-633 34 32

### Bilaga 3 - Mail till friskolor

Hej friskola X!

Vi heter Frans Nilsson och Johan Östberg och läser femte och sista året till civilingenjörer, lantmäteriprogrammet på Lunds Tekniska Högskola. Vi skriver för tillfället examensarbete i fastighetsekonomi och utreder skolpengen som betalas ut till skolor av kommunen. Mer specifikt försöker vi kartlägga och finna samband mellan bidraget och de lokalkostnader (hyror) som skolorna betalar till fastighetsägarna.

Vår frågeställning innebär delvis att utreda skillnader mellan kommunala och privata skolor i landet med avseende på skolformerna förskola, grundskola och gymnasium. Mer specifikt utreder vi skillnader i hyressättning, skillnader i storleken på hyrorna samt hur skolpengen påverkar hyrorna. Vidare vill vi också utreda huruvida principer och hyror skiljer sig beroende på skolornas geografiska lägen. Vi hade verkligen uppskattat om ni har möjlighet att svara på nedanstående frågor:

- Tar ni hänsyn till storleken på kommunernas skolbidrag (per elev) vid nyetablering av skolor? Är det en bidragande faktor till beslut om var ni väljer att öppna nya skolor?
- Tar ni hänsyn till storleken på lokalkostnadernas del i skolbidraget vid nyetablering av skolor?
- Enligt ny lag är fristående skolor berättigade att ansöka om att få ersättning för faktiska lokalkostnader istället för bidraget beräknat efter kommunens genomsnitt, hur ofta sker detta för era skolor?
- Hur resonerar ni kring val av lokaler vid etablering av skolor? En lokal med lägre kostnader kan ju generera större vinster då ersättning för lokalkostnader utgår från kommunens genomsnitt!
- Hur resonerar ni kring skolform, eller gymnasieprogram, för era nya skolor? Även här finns möjligheter att göra vinster då ersättningen är olika för olika skolformer och program (riksprislistan).

Tack på förhand!

*Med vänliga hälsningar:*  
Frans Nilsson  
[Lan14fni@student.lu.se](mailto:Lan14fni@student.lu.se)  
076-774 72 01

Johan Östberg  
[Lan14jos@student.lu.se](mailto:Lan14jos@student.lu.se)  
073-633 34 32

## Skolpengen och skollokaler

### Bilaga 4 - Kommuner

De kommuner som visas i listan är de 145 kommuner som givit oss information och som ligger till grund för undersökningen.

Kommun	Kommungrupp	Kommungrupp, namn	Kommun	Kommungrupp	Kommungrupp, namn
Göteborg	A1	Storstäder	Boden	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Malmö	A1	Storstäder	Bräcke	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Stockholm	A1	Storstäder	Enköping	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Alingsås	A2	Pendlingskommun nära storstad	Finspång	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Botkyrka	A2	Pendlingskommun nära storstad	Herljunga	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Ekerö	A2	Pendlingskommun nära storstad	Kristinehamn	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Håbo	A2	Pendlingskommun nära storstad	Köping	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Härjedalen	A2	Pendlingskommun nära storstad	Laxå	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Järfälla	A2	Pendlingskommun nära storstad	Lindesberg	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Kungsbacka	A2	Pendlingskommun nära storstad	Lysekil	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Kävlinge	A2	Pendlingskommun nära storstad	Motala	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Lidingö	A2	Pendlingskommun nära storstad	Nässjö	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Lomma	A2	Pendlingskommun nära storstad	Sandviken	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Mölnadal	A2	Pendlingskommun nära storstad	Tranås	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Nacka	A2	Pendlingskommun nära storstad	Uddevalla	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Partille	A2	Pendlingskommun nära storstad	Ulricehamn	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Salem	A2	Pendlingskommun nära storstad	Valdemarsvik	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Sigtuna	A2	Pendlingskommun nära storstad	Östhammar	B5	Lågpendlingskommun nära större stad
Skurup	A2	Pendlingskommun nära storstad	Falkenberg	C6	Mindre stad/tätort
Sollentuna	A2	Pendlingskommun nära storstad	Falköping	C6	Mindre stad/tätort
Solna	A2	Pendlingskommun nära storstad	Falun	C6	Mindre stad/tätort
Staffanstorps	A2	Pendlingskommun nära storstad	Gotland	C6	Mindre stad/tätort
Stenungsund	A2	Pendlingskommun nära storstad	Karlskrona	C6	Mindre stad/tätort
Sundbyberg	A2	Pendlingskommun nära storstad	Karlskoga	C6	Mindre stad/tätort
Trelleborg	A2	Pendlingskommun nära storstad	Karlskrona	C6	Mindre stad/tätort
Täby	A2	Pendlingskommun nära storstad	Katrineholm	C6	Mindre stad/tätort
Upplands Väsby	A2	Pendlingskommun nära storstad	Kristianstad	C6	Mindre stad/tätort
Upplands-Bro	A2	Pendlingskommun nära storstad	Lidköping	C6	Mindre stad/tätort
Vaxholm	A2	Pendlingskommun nära storstad	Norrköping	C6	Mindre stad/tätort
Öckerö	A2	Pendlingskommun nära storstad	Nyköping	C6	Mindre stad/tätort
Eskilstuna	B3	Större stad	Oskarshamn	C6	Mindre stad/tätort
Halmstad	B3	Större stad	Skellefteå	C6	Mindre stad/tätort
Jönköping	B3	Större stad	Varberg	C6	Mindre stad/tätort
Karlstad	B3	Större stad	Värnamo	C6	Mindre stad/tätort
Linköping	B3	Större stad	Västervik	C6	Mindre stad/tätort
Luleå	B3	Större stad	Örnköpings	C6	Mindre stad/tätort
Lund	B3	Större stad	Fagersta	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Norrköping	B3	Större stad	Hedemora	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Södertälje	B3	Större stad	Markaryd	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Trollhättan	B3	Större stad	Nordanstig	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Uppsala	B3	Större stad	Nybro	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Västerås	B3	Större stad	Olofstrom	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Växjö	B3	Större stad	Oxelösund	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Örebro	B3	Större stad	Ronneby	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Alvesta	B4	Pendlingskommun nära större stad	Simrishamn	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Bjuv	B4	Pendlingskommun nära större stad	Storfors	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Eslöv	B4	Pendlingskommun nära större stad	Sävsjö	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Forshaga	B4	Pendlingskommun nära större stad	Tomelilla	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Gnesta	B4	Pendlingskommun nära större stad	Vadstena	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Grums	B4	Pendlingskommun nära större stad	Vingåker	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Höganäs	B4	Pendlingskommun nära större stad	Vångårda	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Höör	B4	Pendlingskommun nära större stad	Östra Göinge	C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
Kil	B4	Pendlingskommun nära större stad	Årvi	C8	Landsbygdskommun
Klippan	B4	Pendlingskommun nära större stad	Bollnäs	C8	Landsbygdskommun
Knivsta	B4	Pendlingskommun nära större stad	Filipstad	C8	Landsbygdskommun
Krokoms	B4	Pendlingskommun nära större stad	Hagfors	C8	Landsbygdskommun
Kumla	B4	Pendlingskommun nära större stad	Hällefors	C8	Landsbygdskommun
Laholm	B4	Pendlingskommun nära större stad	Kalix	C8	Landsbygdskommun
Landskrona	B4	Pendlingskommun nära större stad	Kramfors	C8	Landsbygdskommun
Mark	B4	Pendlingskommun nära större stad	Ljusdal	C8	Landsbygdskommun
Mjölby	B4	Pendlingskommun nära större stad	Malå	C8	Landsbygdskommun
Nykvärn	B4	Pendlingskommun nära större stad	Mora	C8	Landsbygdskommun
Perstorp	B4	Pendlingskommun nära större stad	Norsjö	C8	Landsbygdskommun
Strängnäs	B4	Pendlingskommun nära större stad	Pajala	C8	Landsbygdskommun
Surahammar	B4	Pendlingskommun nära större stad	Söderhamn	C8	Landsbygdskommun
Söderköping	B4	Pendlingskommun nära större stad	Åmål	C8	Landsbygdskommun
Timrå	B4	Pendlingskommun nära större stad	Ånge	C8	Landsbygdskommun
Vänersborg	B4	Pendlingskommun nära större stad	Härjedalen	C8	Landsbygdskommun
Vännäs	B4	Pendlingskommun nära större stad	Orsa	C8	Landsbygdskommun
Åstorp	B4	Pendlingskommun nära större stad	Rättvik	C8	Landsbygdskommun
Åtvidaberg	B4	Pendlingskommun nära större stad	Tanum	C8	Landsbygdskommun
Ängelholm	B4	Pendlingskommun nära större stad	Åre	C8	Landsbygdskommun
Örkelljunga	B4	Pendlingskommun nära större stad			

Skolpengen och skollokaler

Bilaga 5 - Bidrag per kommungrupp och skolform

Andel lokalersättning	Hyra	Lokalersättning	Skolpeng	Forskola 1 - Forskoleklass												
				2år	3år	4år	5år	6år	7-9	Barntills	El energi	Natur	Ekonomi	Samhälls	Vård / omsorg	Restaurang
A1	15,86%	14,94%	30,87%	32,56%	31,03%	27,35%	21,95%	28,58%	19,76%	20,14%	20,05%	21,35%	36,51%	17,50%	0,00%	19,95%
A2	15,21%	17,50%	20,07%	19,82%	19,37%	18,17%	18,23%	22,87%	19,78%	18,76%	18,85%	20,19%	27,79%	18,84%	25,01%	20,09%
B3	16,45%	21,90%	25,32%	21,74%	21,12%	18,47%	18,47%	22,07%	18,38%	18,58%	18,73%	19,91%	22,65%	18,90%	23,03%	20,70%
B4	17,67%	19,09%	23,17%	21,96%	21,17%	29,79%	22,24%	25,70%	17,39%	17,60%	17,96%	14,58%	32,48%	18,33%	21,36%	18,15%
B5	15,02%	16,72%	18,90%	21,05%	20,52%	18,83%	18,70%	18,11%	18,56%	17,00%	17,05%	18,45%	21,28%	17,90%	21,51%	18,37%
C6	13,634	14,97%	18,56%	19,73%	19,19%	18,71%	18,11%	19,12%	19,22%	18,92%	19,80%	17,71%	23,27%	21,54%	20,51%	19,62%
C7	13,09%	13,81%	15,07%	17,44%	17,27%	16,04%	17,13%	17,63%	15,48%	15,12%	15,21%	13,03%	17,47%	15,00%	20,23%	14,04%
C8	12,99%	14,06%	18,11%	17,56%	17,12%	16,37%	18,10%	17,74%	17,57%	18,75%	16,71%	17,96%	21,52%	16,99%	21,90%	16,73%
A1	18,070	16,871	7,619	10,289	15,981	15,981	8,733	21,554	10,648	9,204	9,675	10,643	0	8,639	24,299	13,316
B3	16,641	16,641	8,592	11,329	12,076	13,185	15,709	20,093	13,320	12,373	12,373	15,709	18,898	14,514	20,093	15,314
B4	13,234	12,728	10,434	11,710	12,091	12,432	22,662	26,897	14,690	12,028	10,925	13,335	37,193	13,414	24,782	11,107
B5	14,328	14,328	10,673	12,479	11,892	10,190	18,891	14,860	12,505	12,092	12,092	16,269	25,321	17,789	34,091	14,833
C6	13,634	13,634	9,012	11,037	11,244	12,520	12,882	15,963	14,876	10,049	9,643	10,145	20,407	11,679	18,483	16,550
C7	14,609	14,609	6,552	9,857	9,857	11,646	14,186	14,186	14,186	14,186	14,186	0	14,186	0	14,186	14,186
C8	13,418	13,418	10,263	10,149	10,195	10,769	18,704	24,445	15,981	13,845	14,290	21,546	31,993	24,445	24,445	15,295
A1	24,077	18,058	18,112	21,825	21,825	21,825	22,154	34,718	12,995	19,125	12,872	14,135	39,598	12,089	0	13,375
A2	20,419	19,952	10,996	14,690	14,849	16,003	15,941	24,808	16,521	14,412	14,412	18,729	33,827	15,826	30,337	18,195
B3	20,868	20,245	12,948	14,491	15,501	16,172	16,514	25,867	15,230	14,795	14,560	18,374	28,585	17,017	27,099	18,847
B4	22,168	20,293	14,084	16,236	16,311	25,988	21,403	33,733	18,085	15,160	15,457	14,112	40,674	18,796	28,526	18,243
B5	18,598	18,126	10,776	15,381	15,596	16,543	17,818	21,219	17,933	15,002	15,215	18,751	28,876	18,719	28,994	17,855
C6	17,493	17,493	10,695	14,217	14,374	15,638	15,953	20,992	16,676	14,830	14,171	14,428	29,398	15,976	24,548	17,786
C7	16,013	16,009	8,447	13,932	14,006	14,463	19,262	21,494	15,932	15,547	14,048	15,287	26,977	14,740	26,701	14,726
C8	16,261	15,981	13,921	14,951	15,254	15,895	18,627	21,828	16,120	17,299	14,719	18,983	35,662	19,006	26,838	15,660

### **Bilaga 6 - hyressättningsprinciper**

Nedan följer först en genomgång av gemensamma komponenter som kommunerna använder sig av vid beräkning av den kostnadsbaserade- och den funktionsbaserade hyran. Sist i bilagan presenteras även kort information om den marknadsbaserade hyran. Till varje hyressättningsprincip presenteras kvadratmeterhyror för några olika kommuner.

Undersökningar har gjorts av 26 olika kommuners hyressättningsmodeller samt av tredjeparts-granskningar som gjorts på två olika kommuner. Utifrån granskningar av dessa dokument kan det utläsas att modellerna ofta innehåller samma delar, men i lite olika format och där beräkning av de olika kostnadsposterna skiljer sig åt.

#### **Kostnadsbaserad hyra**

Nedan följer en genomgång av gemensamma komponenter som kommunernas modeller består av. Det handlar dels om olika kostnadsposter som hyran bygger på och hur dessa beräknas men också om olika faktorer som hanteras i modellerna.

#### ***Internhyrans delar***

Den kostnadsbaserade hyran skall enligt definition bygga på samtliga kostnader som lokalerna ger upphov till. Samtliga kommuner ställer upp vilka kostnadsslag som hyran baseras på där uppdelningarna mellan kommunerna är mycket lika, de liknar dessutom den uppdelning som återges i teorin enligt Repabs standarder. I det följande redogörs för de vanligast förekommande kostnadsslagen som internhyran bygger på. Vad som skiljer kommunerna åt är hur de bestämmer beräkningsmetoder för respektive kostnadsslag.

#### ***Kapitalkostnader***

Denna kostnadspost är i princip densamma för alla kommuner. Den utgörs av avskrivning och internränta på fastigheternas bokförda värde och den utgår från avstämningsårets ingående balans med eventuella tillkomster för att kompensera för investeringar som sker under året.

#### ***Driftkostnader***

Kostnadsposten delas oftast in i två delar, kostnader för mediaförbrukning (värme, el, vatten, energi etc.) och lokalvård (tillsyn, skötsel, sophämtning, städning etc.). För driftkostnader finns två alternativa metoder som kommunerna använder sig av. Antingen läggs mediaförbrukning och lokalvård samman till en gemensam kostnadspost som i sin helhet ingår i beräkningsgrunden för internhyran eller så ingår endast kostnader för mediaförbrukning i beräkningen för hyran och kostnader för lokalvård beräknas separat. Kostnader för lokalvård utgår då som en egen del i skolpengen utöver lokalhyran.

För att beräkna driftkostnadernas båda delar utgår kommunerna från antingen schablonkostnader, dvs. bestämda nyckeltal som räknas upp årsvis eller så utgår man

## Skolpengen och skollokaler

---

från lokalernas faktiska kostnader för föregående år (ibland de senaste två åren). De fall då schablonkostnader används är oftast när det handlar om nya objekt.

### *Underhållskostnader*

Underhållskostnader delas oftast in i planerat underhåll och felavhjälpande underhåll. Kostnader för den planerade underhållet beräknas vanligen utefter schabloniserade kostnader lika per objektets yta och baseras på fleråriga underhållsplaner för hela kommunen. Underhållsplaner tas fram av hyresvärdarna med huvudsyftet att bevara fastigheternas värde.

Det finns kommuner där underhållskostnader beräknas utifrån schabloniserade kostnader används faktorprisindex som är ett index som mäter prisutveckling för olika kostnadsslag inom byggbranschen.

### *Administrationskostnader*

Kostnader för administration ingår enligt REPABs standarder i kostnadsposten drift. Dock är det vanligast att denna utgör en enskild post i kommunernas beräkningssystem. Administrationskostnader beräknas utifrån faktiska administrationskostnader, varvid kostnaden sedan fördelas som en schablon efter bruksarea. Det betyder att samtliga skollokaler i kommunernas egen regi betalar samma administrationskostnad i kr/kvm bruksarea. Det finns också fall då administrationskostnader inte fördelas genom hyran utan utgör en egen post som är gemensam för hela kommunens fastighetsverksamhet.

Försäkring, fastighetsskatt och fastighetsavgift

Fastighetsskatten och fastighetsavgiften beräknas av skattemyndigheten och ingår som standard för respektive objekt i hyresberäkningarna. Det finns enstaka fall då dessa kostnader inte ingår i hyran och betalas som en separat post utanför hyresberäkningarna.

### *Ansvarsfördelning - organisation och struktur - parter och roller*

I kommunernas modeller finns redogörelser med om hur ansvaret för olika områden fördelas och hur ägarförhållanden ser ut. Redogörelserna för ansvarsfördelningen är övergripande och behandlar endast de större, relevanta områdena såsom lokalförsörjning (lokalresursplanering), avtalshantering, uppföring-, anskaffning och avyttring av lokaler, etc. Denna del av modellen avser att klargöra för kommunens organisatoriska uppbyggnad vad gäller fastighetsverksamheterna med utgångspunkt från hyresgäst, hyresvärd och vilka nämnder eller utskott som ansvarar för respektive område. Huvudsyftet med denna del av modellen är alltså att lyfta alla parter som på något vis påverkas av internhyran.

### *Inhyrda lokaler*

Då kommunerna ofta är i behov av lokaler utöver lokalerna i egna ägor hyr de in lokaler från externa hyresvärdar. Denna del av modellen handlar framförallt om kontraktsvillkor mellan kommunen och den externa hyresvärderna och mer specifik om kontraktslängder, villkor vid omförhandling, uppsägningstider och hyresförhållanden (vilka servicenivåer och krav som finns för de ingående delarna i hyran). Hyran

## Skolpengen och skollokaler

---

förhandlas med hyresvärdarna och baseras vanligen på samma metoder som den gör för lokaler i egna ägor. I vissa fall regleras i modellen exakt vilka komponenter som ingår men vanligast är att hänvisning sker till de separata hyreskontrakten som ställs upp med extern hyresvärd.

### *Förändring av internhyran*

För de kostnader som bygger upp internhyran sker kostnadsförändringar som påverkas av kostnadsutvecklingen i samhället. För att möta dessa kostnadsförändringar använder kommunerna sig av lite olika metoder för de olika kostnadsposterna. Nedan följer korta beskrivningar om hur kommunerna går till väga vid uppräknings av vissa kostnader.

### *Förändring av kapitalkostnader och hyror*

Den årliga förändringen av kapitalkostnader följer de gällande avskrivningsprinciperna och är oftast fast under en längre period.

Som ovan nämnt beräknas lokalkostnader utifrån schabloniserade nyckeltal eller utifrån föregående års faktiska kostnader. Kostnader för att utföra de moment som bygger upp hyran ökar med marknaden och den samhällsutveckling som råder vilket innebär att varje ingående delkomponent i hyran bör höjas så att även hyran i sig följer kostnadsutvecklingen.

Det vanligaste är att kommunerna använder sig av någon typ av index där uppräknings efter KPI är den vanligaste. Andra exempel på index som används vid exempelvis justering av mediakostnader är SCB:s bränsleindex. Uppräknings brukar vara mellan 1 till 2 % årligen för samtliga kostnadsposter som bygger upp hyran.

Nödvändiga investeringar som görs i kommunens lokaler skall speglas i hyran. Det visas som en hyreshöjning vid nyinvesteringar och en hyressänkning då en tidigare investering har blivit helt avskriven. Höjningarna sker oftast retroaktivt och läggs på nästkommande år när en analys görs av tidigare års lokalkostnader. En hyreshöjning sker då utöver de indexuppräknings som läggs på årligen.

Kommunerna klargör i sina modeller att en eventuell hyreshöjning beror på vem som tar initiativet till de åtgärder som bidrar till ökade kostnader. Har hyresgästen bett om ett ingrepp som innebär förändrade lokalkostnader skall denne också betala detta i form av en hyreshöjning. Är det istället hyresvärden (kommunen) som beslutar om lokalförändringar skall kommunen bekosta detta.

### *Avtal*

I modellerna finns beskrivningar om hur utformning av interna hyresavtal och kontraktsvillkor med. De punkter som berörs är:

- Kontraktstider
- Uppsägningstider
- Hantering av externa hyresgäster
- Hyresvillkor (grundläggande om vilka parter som ingår avtal)

## Skolpengen och skollokaler

---

### **Kvadratmeterhyror**

För att få en bild av vilka hyror dessa modeller resulterar i presenteras specifika kvadratmeterhyror för några kommuner. Vi har valt att anonymisera kommunerna då hyresnivåer ofta är konfidentiell information.

**Ägare:** Separat kommunalt bolag

**Verksamheter:** 28 gymnasieskolor, 157 grundskolor och 287 förskolor

**Om modellen:** schablon för drift, underhåll och mark + investeringskostnader för anpassningar (amortering, projektkostnader, ränta, etc.)

**Lägsta hyra:** 1000 kr/kvm

**Snitthyra:** Vet ej

**Högsta hyra:** 3500 kr/kvm

**Ägare:** Separat kommunalt bolag

**Verksamheter:** 12 skolfastigheter på vilka det finns 8 skolor. Alla kommunala, mest förskole- och grundskoleverksamhet

**Om modellen:** självkostnad som bygger på kallhyra (kopplad till index), justeringar görs för om- och tillbyggnad. På kallhyra tillkommer tillägg för faktiska driftskostnader (snitt 200 kr/kvm).

**Lägsta hyra:** 434 kr/kvm (kallhyra)

**Snitthyra:** 672 kr/kvm kr/kvm

**Högsta hyra:** 1284 kr/kvm

**Ägare:** kommunen (fastighetsavdelningen), barn- och utbildningsförvaltning sköter resursfördelning

**Verksamheter:** 55 skolor, mest förskole- och grundskoleverksamhet

**Om modellen:** lokalhyra innefattar lokalkostnader, på detta tillkommer städkostnader som redovisas separat i resursberäkningarna.

**Lägsta hyra:** 288 kr/kvm

**Snitthyra:** 1019 kr/kvm kr/kvm

**Högsta hyra:** 2687 kr/kvm

**Ägare:** kommunen äger, kommunalt bolag förvaltar

**Verksamheter:** 3 gymnasieskolor, 13 grundskolor, 10 förskolor och 1 vuxenutbildning

**Om modellen:** internhyra baserad på uppskattade driftskostnader (schablon för fastighetsskötsel yttre, fastighetsskötsel inre, reparation, underhåll, taxebundna kostnader och övrig drift), tillägg för kapitalkostnader (avskrivning + ränta)

**Lägsta hyra:** 250 kr/kvm

**Snitthyra:** 760 kr/kvm kr/kvm

**Högsta hyra:** 2271 kr/kvm



### Funktionsbaserad hyra

Nedan följer ett exempel på hur en kommun systematiskt går tillväga vid hyresberäkning av funktionsbaserade hyror:

1. **Lokalgrupper:** Gruppering av lokaler utifrån verksamhet (skola, förskola, fritids etc.). Kommunstyrelsen är bemyndigande att besluta om gruppindelning.
2. **Total yta och totala kostnader:** utifrån lokalgrupp, disponerad yta och totala kostnader för varje lokal grundas hyran. Målet är att hyrans genomsnittliga kvadratmeterhyra för hela lokalgruppen motsvarar gruppens totalkostnad.
3. **Differentiering av hyror:** inom varje lokalgrupp differentieras hyran i minst två nivåer. Den högsta nivån fastställs utifrån en nybyggd-, eller lokal som motsvarar nybyggd lokals kostnader. Resterande lokaler tillhör den lägre nivån. Finns lokaler som uppenbart avviker från normalstandarden inrättas en tredje nivå. Kommunstyrelsen beslutar vilka lokaler som ingår inom respektive nivå och lokalförsörjningsnämnden beslutar om hyrorna skall ändras.
4. **Hyror:** för att fastställa hyresnivåerna används jämförelseobjekt för de senast kända objekten inom respektive grupp.
5. **Avvikelser:** om det anses att metodiken som beskrivs i steg 1-4 ej är applicerbart på ett objekt, t.ex. om dess användning avviker markant från jämförelseobjekten inom lokalgrupperna, kan kommunstyrelsen besluta att kostnadsbaserad hyra skall sättas.
6. **Uppräkning:** schabloniserat uppräkningsstal används på kvadratmeterhyran, vanligtvis mellan 1-2 %.
7. **Justering:** om verksamheterna kräver ändringsarbeten skall hyran justeras för det aktuella objektet. Om ändringsarbetet är en följd av fel och brister skall det bekostas förvaltaren, inte brukaren genom en hyreshöjning.

För den kommun som ovan beskriven hyresmodell är hämtad från gäller följande data:

**Ägare:** kommunen äger

**Verksamheter:** 31 grundskolor, 14 gymnasieskolor

**Bestånd:** 62 skolfastigheter

**Om modellen:**

**Lägsta hyresnivå:** 685 kr/kvm

**Högsta hyresnivå:** 1127 kr/kvm

## Skolpengen och skollokaler

---

### **Marknadsmässiga hyror**

Nedan ges ett exempel på kvadratmeterhyror som en kommun med marknadsbaserade hyror landar i. Kommunen hyr ut både externt och internt men där en övervägande majoritet sker till kommunala hyresgäster.

**Ägare:** separat kommunalt bolag

**Verksamheter:** 132 skolfastigheter, 179 skolenheter med 169 kommunala och 31 privata hyresgäster

**Om modellen:** marknadsbaserad hyra efter en bedömning 2013, räknas upp kontinuerligt. Hyressättning skiljer sig ej mellan privat och kommunal verksamhet.

**Lägsta hyra kommunal:** 400 kr/kvm

**Lägsta hyra privat:** 500 kr/kvm

**Snitthyra kommunal:** 1271 kr/kvm

**Snitthyra privat:** 1127 kr/kvm

**Högsta hyra kommunal:** 2869 kr/kvm

**Högsta hyra privat:** 1611 kr/kvm