



RIKSREVISIONEN

Underlag till granskningsrapport

Datum: 2022-05-11

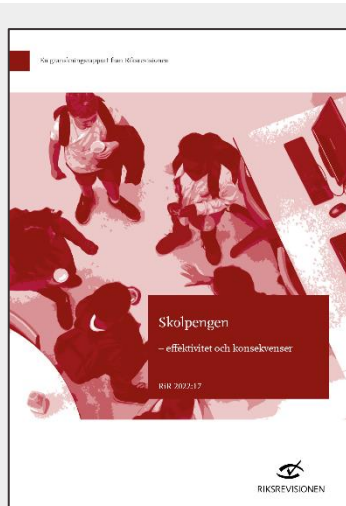
Diarienummer: 3.1.1-2021-0938

RiR 2022:17

Underlag a

Skolpengssystem och lokalkostnader

– en principiell analys



Skolpengen

– effektivitet och konsekvenser

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	5
2 Internhyressystem inom en kommun	6
2.1 Hyran ska motsvara kostnaden för det specifika objektet	6
2.2 Marknadsliknande hyror	13
2.3 Funktionshyror	15
3 Dagens regelverk: Beskrivning och kommentarer	17
3.1 Den grundläggande regeln	17
3.2 Den kompletterande regeln om ersättning för faktisk kostnad	19
4 Reflexioner rörande olika ersättningsmodeller för lokalkostnader	23
4.1 Hur ska rättvisa tolkas?	23
4.2 Rättssäkerheten i dagens principer och några sätt att öka rättssäkerheten	24
Referenser	27

Sammanfattning

Som en bakgrund till en diskussion om principer för lokalersättning till fristående skolor analyseras först tre olika principer för att bestämma en kommunal internhyra för skollokaler. Enligt den första principen ska lokalhyran bestämmas utifrån självkostnaden för det enskilda objektet. Hyresnivån vid en kostnadsbaserad hyra beror också på vilka lokaler som räknas som skollokaler: Ska vakanta skollokaler betala av skolförvaltningen eller av ett centralt anslag? Den andra principen är att den interna hyran ska spegla den externa marknadsnivån för liknande lokaler. Problemen här är att denna marknad kan vara liten med splittrade hyresnivåer, men också att principen kan missgynna skolor i lägen där den externa marknadshyresnivån är hög. Den tredje principen kan kallas funktionshyror och då utgår kommunen från de totala kostnaderna för skollokaler, men kostnaderna fördelas sedan ut efter lokalernas kvalitet för de aktuella verksamheterna. Även här finns mätproblem.

Hur de olika principerna slår beror också på om skolpengen ska täcka alla kostnader för skolverksamheten, det vill säga även lokalkostnader, eller om skolpengen består av en del för annat än lokaler och en del för lokaler. I det senare fallet spelar kommunens hyressättningsprincip mindre roll för en skola eftersom denna, oberoende av hyra och eventuellt tapp av elever, får en viss bestämd summa per elev för lärare med mera.

Den grundläggande regeln för ersättning till fristående skolor säger att ersättningen ska motsvara kommunens genomsnittliga självkostnad. Det största problemet med denna princip är att självkostnaden kan beräknas på många olika sätt och att ändringar av redovisningsmässiga principer (räntekrav, avskrivningstid och hantering av utgifter för underhåll) kan påverka ersättningsbeloppet kraftigt. Detta skapar också utrymme för strategiskt beteende från kommunens sida för att minska ersättningen.

Kommunen kan även använda sig av en princip om att ersättningen kan motsvara den faktiska lokalkostnaden för den fristående skolan. Även här finns dock utrymme för ett strategiskt spel där hyresnivåer påverkas av vad hyresvärden och den fristående skolan tror att kommunen kommer att acceptera. I en nyproducerad fristående skola, där hyran sätts utifrån en självkostnad, finns samma problem som för den kommunala självkostnaden, det vill säga att den beräknas på olika sätt. Inte minst dagens låga räntenivåer och osäkerheter om framtida räntor kan leda till stora skillnader i avkastningskrav mellan olika privata fastighetsägare.

Avslutningsvis diskuteras hur "rättvisa villkor" ska tolkas och tänkbara reformer för att minska osäkerhet och öka rättssäkerheten. Ska en självkostnadsmodell användas bör centrala parametrar såsom räntekrav och avskrivningstid regleras. Ett alternativ är att staten fastställer en schablonmässig ersättning för lokaler, en schablon som kan variera mellan regioner beroende på till exempel genomsnittlig marknadshyresnivå för lokaler.

1 Inledning

Syftet med denna promemoria är att ge en översikt över problem och möjligheter rörande olika sätt att beräkna kommuners lokalkostnader för skolor och därmed bestämma lokalkostnadsersättningen till privata aktörer, vilket i sin tur kan få stora effekter på skolpengen.

För att förstå olika problem som är kopplade till skolpeng, lokalkostnader och fristående skolor är det bra att först se på diskussionen om motsvarande problem internt i en kommun. Inom kommunerna finns tre huvudsakliga modeller för att bestämma vilken hyra en viss skola ska betala. I den första modellen bestäms internhyran av kostnaderna för den aktuella skolan, i den andra modellen bestäms internhyran av hyresnivån på den externa marknaden och i den tredje beräknas de totala kostnaderna för skolbyggnader och dessa fördelas sedan ut efter hur funktionella de aktuella lokalerna är. I kapitel 2 beskrivs dessa olika modeller mer ingående och både mätproblem och effekter på skolpengen analyseras.

I ljuset av analysen i kapitel 2 behandlas i kapitel 3 dagens regelverk för lokalkostnadsersättning. Den grundläggande regeln säger att lokalkostnadsersättningen per elev ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per elev. Undantag kan dock göras om konsekvenserna av regeln bedöms som oskäliga, och då kan ersättning utgå efter (skäliga) verkliga kostnader för den privata aktören.

I kapitel 4 diskuteras olika vägar framåt för att skapa ett system som både kan bidra till effektivt lokalutnyttjande och kan uppfattas som rättvist.

2 Internhyressystem inom en kommun

I litteraturen om internhyror inom en kommun (se till exempel Lind & Hellström 2012) diskuteras primärt tre olika sätt att bestämma internhyran för till exempel en viss skola:

- Hyran ska motsvara kostnaden för den aktuella byggnaden.
- Hyran ska vara marknadsmässig eller marknadsliknande.
- Hyran ska spegla hur funktionell lokalen är.

I de kommande tre avsnitten beskrivs var och en av dessa principer mer i detalj liksom två typer av problem: mätproblem och problem som är kopplade till hur hyressättningsprincipen går ihop med olika varianter av ett skolpengssystem.

2.1 Hyran ska motsvara kostnaden för det specifika objektet

2.1.1 Beskrivning

Kostnaden för till exempel en viss skola ses normalt som bestående av tre delar:

- en kapitalkostnad bestående av en räntekostnad och en avskrivning; både räntekostnad och avskrivning beräknas (vanligen) på det bokförda värdet
- en underhållskostnad
- en löpande driftkostnad.

I en enkät som Riksrevisionen genomfört framgår att detta sätt att bestämma internhyran är det vanligaste. Ett vanligt argument för denna modell är att det kan uppfattas som rättvist att var och en betalar sina kostnader

Räntekostnaden beräknas i regel utifrån *en* centralt bestämd kommunal internränta. Denna internränta kan spegla kommunens upplåningskostnad med eventuellt tillägg för risker. Räntan kan sättas utifrån ett genomsnitt för en kortare eller längre period. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ger årliga rekommendationer om internräntans storlek.

Avskrivningar sker ofta utifrån rekommendationer från SKR, och 30 år var länge en rekommendation för kommunala verksamhetsfastigheter såsom skolor. Numera används i högre grad så kallad komponentavskrivning där till exempel stommen skrivs av på 50 år medan vissa installationer skrivs av på 20 år. Även här finns centrala rekommendationer.

Bokfört värde. Både ränta och avskrivning räknas normalt på det bokförda värdet. När till exempel en skola byggs är det bokförda värdet den faktiska byggkostnaden och ett markvärde som också kan bestämmas av vad det kostat att anskaffa marken. Varje år minskas det bokförda värdet med avskrivningen. Det bokförda värdet kan också ändras av andra skäl. Det kan i undantagsfall göras nedskrivningar om det bokförda värdet inte framstår som rimligt, till exempel om delar av skolan avvecklas på grund av minskande elevantal eller för att det upptäcks tekniska problem som gör att stora renoveringar behöver göras. Dessa nedskrivningar kan ses som extra avskrivningar. Det bokförda värdet kan också ökas om det görs nya investeringar i skolan. När det bokförda värdet ökas på grund av att investeringar eller förbättringar i byggnaden görs säger man att de aktuella utgifterna ”aktiveras” – i stället för att redovisa utgiften som en kostnad det år då åtgärden genomförs, ökas det bokförda värdet och räntekostnad och avskrivning redovisas enligt principerna ovan.

I rutan nedan ges ett exempel på vad kapitalkostnaderna kan bli givet vissa antaganden. Jag kommer att återvända till detta exempel senare för att belysa olika faktorerens roll.

Exempel på beräkning av kapitalkostnader

Antag att det kostade 60 miljoner kronor att bygga en skola för 10 år sedan och att kommunen har en internränta på 2 procent och en avskrivningstid på 30 år. För enkelhets skull antas att markvärdet är 0.

Det första året blir kapitalkostnaden följande:

- Räntekostnad: $0,02 * 60 = 1,2$ miljoner kronor

- Avskrivning $60 / 30 = 2$ miljoner kronor

Totalt 3,2 miljoner kronor

I dag efter 10 år är avskrivningen lika stor men eftersom det bokförda värdet sjunkit till 40 miljoner kronor blir räntekostnaden $0,02 * 40 = 0,8$ miljoner kronor.

Totalt blir kapitalkostnaden för skolan 2,8 miljoner kronor.

Underhållskostnader är alltså kostnader för insatser som görs med vissa intervaller. Tidigare har det gjorts en klar åtskillnad mellan underhåll i betydelsen åtgärder för att återställa ursprunglig standard (dit även reinvesteringar kan räknas) och investeringar som inneburit att standarden höjts i något avseende.

Hur utgifter för underhåll påverkar de årliga redovisade kostnaderna beror på olika redovisningsregler. Enligt ett tidigare dominerande regelverk skulle underhåll redovisas som en kostnad det år då åtgärden genomfördes. Därmed påverkas årets resultat med hela beloppet för underhållet. Investeringar, som alltså innebar standardhöjningar, skulle i stället "aktiveras", det vill säga leda till ett högre bokfört värde. Det skulle sedan skrivas av och leda till högre redovisade kostnader under hela den bedömda livslängden genom avskrivningar och räntekostnader. I dag finns dock regler om komponentavskrivning som innebär att även större underhållsinsatser ska aktiveras och skrivas av under en bedömd livslängd. Därmed påverkas inte kostnaderna för det aktuella året lika mycket. Om en hyresgäst vill ha en åtgärd genomförd i en lokal kan man på motsvarande sätt tänka sig att hyresgästen själv står för kostnaden när åtgärden genomförs, eller att hyresvärden står för utgiften och att hyresgästen får betala en högre hyra i stället.

Med komponentavskrivningar aktiveras alltså även större underhållsinsatser och gränslinjen mellan underhåll och investering spelar mindre roll.¹ Effekten av skillnaden mellan att "kostnadsföra" och "aktivera" illustreras i rutan nedan.

Exempel på hantering av underhållskostnader

Antag att det i skolan ovan efter 10 år görs en underhållsinsats på 5 miljoner kronor. Med det gamla regelverket, och utan en standardhöjning, skulle detta redovisas som en kostnad för det aktuella året. Om åtgärden i stället aktiveras stiger det bokförda värdet till 45 miljoner kronor. Om denna åtgärd skrivs av på 10 år och internräntan är 2 procent skulle kostnaden för det aktuella året stiga med 0,5 miljoner kronor i avskrivning och $0,02 * 5\,000 = 0,1$ miljon kronor i räntekostnad, dvs. totalt 0,6 miljoner kronor i stället för 5 miljoner kronor.

Notera dock att om en kommun varje år gör insatser av denna typ blir det ingen större skillnad i redovisade kostnader för de enskilda åren. Om 5 miljoner kronor kostnadsförs direkt, eller om det görs avskrivningar på tio olika projekt, blir det – bortsett från räntekostnaden – samma redovisade kostnad i båda fallen.

Driftskostnader är löpande kostnader för "media" (el, vatten och värme), förbrukningsmaterial av olika slag och mindre reparationer.

¹ I en mer teoretisk uppsats argumenterar Lind & Musingo (2012) för att underhållsbegreppet är onödigt och att de aktuella åtgärderna alla kan ses som investeringar. Lind & Brunen (2002) beskriver och analyserar kommunal praxis när det gäller avskrivningar.

2.1.2 Mätproblem

Alla de komponenter som beskrevs ovan är förenade med betydande mätproblem som i hög grad kan påverka hur stor den redovisade lokalkostnaden blir för ett visst år.²

Räntan: Under de senaste 20 åren har realräntorna kontinuerligt fallit och låneräntor för större kommuner har legat nära 0. Ska räntan utifrån detta sättas nära 0 eller ska räntan sättas utifrån ett mer långsiktigt perspektiv och med hänvisning till risk av olika slag? I den enkät som genomförts av Riksrevisionen fanns en spridning från 0–5 procent och i rutan nedan illustreras effekten av en något mindre skillnad: från 0,5 procent till 2,5 procent.

I ruten nedan illustreras hur ändringar i antaganden påverkar den redovisade kostnaden.³

Exempel på effekt av att tillämpa olika räntor

Utgår vi från exemplet ovan med en skola som i dag har ett bokfört värde och en årlig avskrivning på 2 miljoner kronor blir den totala kapitalkostnaden följande, givet olika räntekrav:

Ränta 0,5 % ger en räntekostnad på $0,005 * 40 = 0,2$ miljoner, dvs. totalt 2,2 miljoner kronor

Ränta 2,5 % ger en räntekostnad på $0,025 * 40 = 1$ miljon kronor, dvs. totalt 3 miljoner kronor, vilket är 36 % högre än vid den lägre räntenivån.

Avskrivningar: Även här kan man med hänsyn till osäkerhet och teknisk kvalitet på fastigheten i fråga argumentera för att avskrivningstider för en ny skola hamnar var som helst i intervallet 25 till 60 år. Tar man hänsyn till sambandet mellan underhåll och värdeutveckling kan man argumentera för att kontinuerligt underhåll gör att värdeminskningen blir ännu mindre. Det har förekommit att privata fastighetsbolag argumenterat för att det är rätt att inte göra några avskrivningar alls med hänsyn till deras omfattande underhållsinsatser.

Bokfört värde: Dagens bokförda värde speglar vid sidan av byggkostnaden och markvärdet en rad redovisningsmässiga beslut som fattats under tidigare år. Om en kommun kostnadsfört mycket av underhållet blir det bokförda värdet i dag lägre och dagens lokalkostnad lägre. Om kommunen valt att aktivera mycket av underhållet är det bokförda värdet högre och dagens lokalkostnad högre. Kostnadsförs mycket av underhållet kommer kostnaderna för en viss skola att

² Se Lind (2021) för en lite mer omfattande diskussion om detta.

³ Se Lind (2021) för ytterligare exempel där även effekten av alternativa antaganden om avskrivningstid tas upp.

svänga mycket mellan åren beroende på om mycket underhåll gjorts under det aktuella året. Om däremot mycket underhåll aktiveras blir det en jämnare årlig kostnad för ett enskilt objekt.

Underhållskostnad: Om större underhållsinsatser aktiveras kommer den redovisade kostnaden sedan att bero på ränta och avskrivningstakt. Därmed kommer osäkerheterna om ränta och amorteringar att slå igenom även här.

Driftskostnader: I regel är mätproblemen mindre här, även om det kan finnas praktiska problem ifall mätare inte satts in för enskilda byggnader. Det finns dock gränsdragningsproblem mellan vad som ska ses som lokalkostnader och som verksamhetskostnader, till exempel rörande städning och säkerhet. Det finns också exempel på så kallade Facility Management-modeller där lokaler och andra servicetjänster läggs samman till en kostnad.

Som diskuteras i en bilaga till Hellström och Lind finns särskilda faktorer att ta hänsyn till om kommunen *hyr sina lokaler från ett kommunalt bolag eller motsvarande*. Kommunens kostnad kommer då att bero på vilka beslut som kommunen fattat rörande hyran mellan de kommunala enheterna. En hög ränta kan till exempel öka kommunens lokalkostnader men leda till högre vinster för det kommunala fastighetsbolaget. Om dessa vinster stannar i bolaget kan det tolkas som en subvention till det kommunala bolaget. De redovisade lokalkostnaderna för skolverksamhet är då rimligen högre än de "verkliga" lokalkostnaderna för "kommunkoncernen". Det omvända är naturligtvis också tänkbart och då är det bolaget som subventionerar den kommunala verksamheten.

I den enkät som genomförts har en del kommuner angivit att hyran bestäms av ett kommunalt bolag. Om dessa kommuner liknar fallet i Lind & Hellström (2012) blir de redovisade lokalkostnaderna högre när fastigheterna ligger i ett särskilt bolag, vilket skulle gynna de privata aktörerna om deras ersättning grundas på dessa hyror. Det finns dock också exempel där kommunen ålagt det kommunala bolaget att använda kommunens internränta när de beräknar de kostnadsbaserade hyrorna för till exempel skollokaler som överförts till bolaget.

Enligt Lind & Hellström (2012) är det vanligt att underhållskostnader hanteras genom en schablonmässig kostnad per kvadratmeter när kommunen hyr av ett eget bolag, och detta kan också göra att hyran blir högre om den sätts av ett kommunalt bolag, särskilt för nya objekt där den verkliga underhållskostnaden är låg.

Ett sista gränsdragningsproblem som inte får glömmas bort är *vilka lokaler som ska räknas till skolans lokaler*. I vissa fall räknas både vakanta och nyttjade lokaler inom skolbyggnader som skolans lokaler och ska därmed betalas av skolförvaltningen. I andra fall lyfts vakanta lokaler bort och hanteras av fastighetskontor eller motsvarande, så att kostnaden för skolan enbart innefattar de lokaler som faktiskt

nyttjas. Det kan även vara så att till exempel idrottshallar som sköts av andra förvaltningar hyrs på timbasis av skolan, och då blir ju frågan hur dessa hyror satts i relation till underliggande kostnader och hur kostnader fördelats mellan olika användare. Det blir viktigt att undersöka vilka lokaler den kommunala skolan faktiskt nyttjar och hur mycket som betalas till andra förvaltningar när deras lokaler nyttjas.

2.1.3 Problem vid skolpengssystem

Utgångspunkten är nu att kommunen tagit ställning till de olika punkter som nämnts ovan och att det därmed finns en redovisad kostnad för varje skola. Låt oss vidare anta att kommunen tillämpar ett internt skolpengssystem med en skolpeng som ska täcka alla kostnader. Detta kan jämföras med en rambudget där verksamheten själv kan bestämma hur budgeten ska fördelas mellan till exempel lokaler och personal.

Oavsett hur man exakt lägger fast reglerna ovan kommer det att bli stora skillnader i hyra mellan olika lokaler inom kommunen. Detta gäller särskilt om räntan är relativt hög och om mycket av tidigare underhåll har kostnadsförts, vilket innebär att det bokförda värdet är mycket lågt för äldre byggnader i relation till det bokförda värdet för nya byggnader. Högre hyror kan också bero på att det är höga driftskostnader på grund av dålig isolering och ständiga akuta reparationer på vissa skolor som är dåligt byggda.

Ett grundläggande problem om kostnadsbaserade hyror kombineras med en enhetlig skolpeng är att det *inte blir jämlika villkor ur ett utbildningsperspektiv*. Visserligen kan en ny skola antas vara mer yteffektiv och rationell, och därmed ge större nytta per kvadratmeter, men denna nyttskillnad kan i normalfallet antas vara väsentligt mindre än hyresskillnaden. Därmed blir det till exempel mindre pengar per elev till lärare i den nya skolan. Detsamma gäller – allt annat lika – skolor med högre driftskostnader. Det kan uppfattas som särskilt stötande att de som tvingas använda en dåligt byggd skola får mindre pengar till lärare än andra (allt annat lika).

I praktiken har kommunerna hanterat detta på olika sätt, till exempel att det skett en informell poolning av lokalkostnader och/eller att nya skolor har fått gå med underskott.

Högre lokalkostnader per elev för en skolenhet kan tänkas påverka denna enhet på flera olika sätt. Det blir mer press på att effektivisera, men behöver lärarkostnaderna – som ju är den största kostnadsposten – minskas något kan det bli något fler barn per klass. Om föräldrar fokuserar på antalet barn per lärare kan det bli protester om vissa skolor i kommunen har större klasser än andra på grund av högre lokalkostnader. Då kommer en modell med enhetlig skolpeng och

kostnadsbaserade hyror att vara svår att motivera ur ett rättviseperspektiv och utifrån jämbördiga förutsättningar.

Den enklaste åtgärden blir då att *bryta ut lokalkostnaderna från skolpengen* och dels ge en enhetlig skolpeng som ska täcka allt annat, dels ge ett lokalkostnadsanslag som ska täcka den verkliga kostnaden. Ett sådant system med ett anslag efter verklig kostnad har dock problem när det gäller incitament för effektiviseringar – problem som var ett argument bakom införandet av internhyror och rambudgetsystem.

2.1.4 Andra problem med kostnadsbaserad hyra – men också en fördel

En kostnadsbaserad hyra som inte speglar nyttan av lokalerna kan skapa incitament för att lämna ”fel” lokaler. Om den höga hyran speglar höga drift- och underhållskostnader sänder det rätt signaler när det gäller vilka lokaler som i första hand bör lämnas. Om de höga kostnaderna beror på att det är en ny skola med höga kapitalkostnader sänder dock hyran fel signaler. Historiskt har det observerats fall där en myndighet som ålagt sparkrav valt att lämna nya och bra lokaler utan alternativ användning, trots att det samhällsekonomiskt vore klart bättre att lämna äldre lokaler med lägre hyror.⁴

Att en skola får ett särskilt anslag för att täcka lokalkostnader har dock en fördel som rör effekter av ett minskande antal elever. Om elevantalet sjunker, men inte så mycket att lokaler kan lämnas, sjunker intäkterna men inte lokalkostnaderna. Detta innebär att mindre pengar blir kvar till lärare om lokalkostnaderna är inbakade i skolpengen. Detta kan skapa en ond cirkel där minskande elevantal leder till försämringar av undervisningen, vilket i sin tur kan leda till att ytterligare elever väljer bort skolan. Om lokalkostnaderna är inbakade i skolpengen, och om det är svårt att minska lokalkostnaderna för den enskilda enheten, blir allt mindre pengar per elev över till undervisningen. Om skolan får ersättning för ”verkliga” lokalkostnader och skolpengen enbart ska täcka annat behövs inte lika stora besparingar om elevantalet faller. Ifall skolenheten får ett särskilt anslag till lokalkostnaden, och sedan en skolpeng per elev som ska täcka lärare och övriga kostnader, blir det ju samma summa per elev till lärare och övriga kostnader även om elevantalet minskar. Ska ett mindre antal elever täcka samma lokalkostnad sjunker däremot summan per elev till lärare och övriga kostnader.

⁴ Detta tas upp i SOU 1996:87 men även i SOU 1997:114 som handlar om försvarets fastigheter. Där beskrivs också hur detta kan motverkas genom att man gör en åtskillnad mellan den hyra som en enhet betalar och den hyra som man slipper ifall man lämnar lokalen – där det senare kopplas till driftskostnader och värde i alternativ användning.

2.2 Marknadsliknande hyror

2.2.1 Allmänna argument

Det finns flera argument för att tänka i mer marknadsmässiga termer. Teoretiska argument knyter an till begreppet alternativkostnad och att den ”verkliga” kostnaden för att använda en resurs är det som ägaren går miste om genom att använda resursen – och då är det hyran på marknaden som är relevant. Man kan även argumentera för att marknaden ger en bättre spegling av lokalernas nytta för olika verksamheter än vad historiska kostnader gör, även om hyran på marknaden också speglar lägets attraktivitet.

2.2.2 Mätproblem

Ett första problem är att marknaden för skollokaler är mycket liten och att det därför finns få hyreskontrakt att jämföra med när marknadshyran ska bedömas. Man ska dock vara klar över att det mer är en gradskillnad än en artskillnad jämfört med när marknadshyran för andra lokaler ska bedömas. Varje lokal är unik i något avseende. Många gånger kan man dock interpolera eller extrapolera utifrån de faktiska kontrakt som finns. Skollokaler är ju inte så unika trots allt och moderna lokaler är ofta byggda för flexibel användning. Hyresnivåer för kontorslokaler och även för vissa industrilokaler kan vara en startpunkt och utifrån det kan en kunnig person ringa in en sannolik hyra. På en marknad som är i någorlunda balans kommer också kostnadsnivåer att slå igenom i hyran, och detta samband kan också användas för att få indikationer om vad som är mest sannolik hyra för en viss skollokal – även om det naturligtvis finns en betydande osäkerhet.

Ett annat problem med att se på faktiska hyreskontrakt för skollokaler är att dessa hyror i hög grad är styrda av hur skolpengssystemen är konstruerade. Är det generösa regler om kompensation för hyror kommer de fristående skolorna att kunna betala mer, och då framstår marknadshyresnivån som högre. Att ta sin utgångspunkt i lokalhyror för andra ändamål än skolor kan då vara bättre om en kommun önskar ha en mer marknadsorienterad hyressättning av sina skollokaler.

2.2.3 Konsekvenser som kan uppfattas som problematiska

Särskilt i större städer är det stora, eller till och med mycket stora, skillnader mellan lokalhyror i olika delar av staden. Även om man inte utgår från extremvärden kan hyror vara mer än dubbelt så höga i mer centrala lägen jämfört med lägen i en förort där efterfrågan på lokaler är låg i relation till utbudet.

Om vi ser på ett system med en enhetlig skolpeng får marknadsliknande hyror konsekvenser som ur vissa perspektiv kan ses som bra. Skolor i centrala lägen får starkare ekonomiska incitament för att dra ner på lokalytor medan skolor i förorter

där efterfrågan på lokaler är låg får råd med större lokaler och/eller får mer resurser över till annat.

Med tanke på att de som bor i områden med högre hyror i regel har högre inkomster och är bra på att hävda sina intressen kan man dock förvänta sig att dessa föräldrar kommer att argumentera för att systemet är orättvist. Varför ska deras barn tvingas vara fler i klassen och/eller ha mindre lokaler än andra skolor? Ju större hyresskillnaderna är, desto större blir dessa skillnader i andra avseenden. Mindre hyresskillnader kan pareras genom effektiviseringar av olika slag men för större skillnader kan det vara svårt. I en kommun där hyresskillnaderna mellan olika lägen inte är så stora bör det inte vara något problem med en mer marknadsorienterad hyressättning.

Det kan dock vara så att föräldrar med barn i kommunala skolor och barn i fristående skolor agerar olika. I en fristående skola som föräldrarna valt, till exempel för att den har en viss inriktning, kan föräldrarna vara mer toleranta mot mindre eller sämre lokaler än i en kommunal skola. Det kan också vara så att de fristående skolorna är bättre på att effektivisera och därmed kan klara en högre hyresnivå bättre än en kommunal skola i ett läge med högre hyresnivåer.

Som diskuterades ovan kan fördelningseffekter av skilda hyresnivåer hanteras genom att kompensera lokalkostnader separat – något som redan diskuterats ovan för kostnadsbaserad hyressättning.

2.2.4 Marknadshyressättning och kostnadstäckning

Marknadshyressättning på skollokaler har två konsekvenser ur ett självkostnadsperspektiv. För det första innebär marknadshyressättningen att hyran för den specifika skolan inte motsvarar självkostnaden. För det andra innebär marknadshyressättningen att de totala hyresintäkterna inte behöver motsvara de totala redovisade kostnaderna.

Det kan vara så att hyresintäkterna totalt sett är högre än de redovisade kostnaderna. Detta kan till exempel uppstå på en växande marknad med relativt höga hyror, särskilt om det är många skollokaler som är äldre och för vilka tidigare underhåll har kostnadsförts. Det låga bokförda värdet gör att kostnadsbaserade hyror kan bli relativt låga, även om det förstås också beror på avkastningskrav och aktuella underhållsnivåer.

I den omvända situationen, med låga hyror på marknaden och med relativt höga bokförda värden och/eller avkastningskrav, kan intäkterna från skollokalerna vara lägre än de redovisade hyrorerna. Om kommunen bygger nytt i en stadsdel med relativt låga hyresnivåer kommer skolbygget sannolikt att generera ett underskott om det är marknadsbaserade hyror.

Om skollokaler ger ett underskott kan det i princip hanteras på två olika sätt. Det ena är att skolförvaltningen får betala underskottet ur det samlade anslaget till skolan och det andra är att mellanskillnaden täcks centralt, till exempel genom anslag till fastighetskontor eller motsvarande. Överskott kan hanteras på motsvarande sätt. Om man tänker sig att skolan får ett anslag som ska generera en viss kvalitet i verksamheten spelar det dock ingen större roll om lokalerna ger överskott eller underskott. Blir skollokaler billiga anpassas anslagen eller skolpengen nedåt etc. De totala redovisade kostnaderna för skolverksamheten påverkas dock av om ett underskott täcks centralt i kommunen eller genom särskilda anslag till skolförvaltningen.

2.3 Funktionshyror

2.3.1 Vad det är

Det som brukar kallas funktionshyror kan ses som en syntes av de båda ovanstående modellerna. Utgångspunkten för hyressättningen är i detta fall de totala redovisade kostnaderna för skolbyggnader, och modellen liknar ur det perspektivet de kostnadsbaserade hyrorna. Dessa totala kostnader fördelas dock inte ut efter kostnaderna för de enskilda byggnaderna utan efter lokalernas "funktionalitet". Till skillnad från i ett marknadsorienterat system spelar dock läget ingen roll för hyran, utan hyran styrs enbart av hur bra lokalerna är ur ett verksamhetsperspektiv.

Man kan säga att funktionshyressystem är konstruerade för att passa ihop med ett skolpengssystem där allt är inkluderat i skolpengen.

I sin enklaste form sätts hyran för en viss skollokal utifrån hur många elever som "får plats" i skolan (i de lokaler som verksamheten disponerar). Antalet kvadratmeter som detta motsvarar beror på hur skolan är designad, och det kan till exempel vara fler kvadratmeter per "funktionsenhet" i äldre skolor med breda korridorer. Man kan även tänka sig att differentiera funktionshyran mer i detalj utifrån lokalernas lämplighet i olika avseenden, till exempel tillgång till olika typer av mer specialiserade lokaler. Om en lokal har högre driftskostnader som betalas av hyresgästen ska funktionshyran sjunka i motsvarande grad.

Tänker vi oss en rationell marknad där lokaler hyrs ut till ett skolföretag, som i sin tur får en skolpeng per elev, kommer – allt annat lika – skolföretagets betalningsvilja för en viss lokal att bero just på hur många elever som de bedömer får plats i lokalerna. Därmed finns en likhet med en marknadsorienterad hyra. Den kommunala funktionshyran är dock normalt ett sätt att fördela ut redovisade kostnader, så nivån på funktionshyran kan skilja sig från hyran på marknaden. Bortsett från effekter av läget bör dock relationerna mellan funktionshyrorna för

olika lokaler likna de relationer som finns mellan marknadshyrorna för motsvarande lokaler.

Ett typiskt resultat är att skillnaderna i hyra per elev blir betydligt mindre i ett funktionshyressystem än i en kostnadsbaserad eller en marknadsorienterad hyresmodell.

2.3.2 Mätproblem

Eftersom funktionshyran utgår från de samlade kostnaderna finns samma mätproblem som i den renodlade kostnadsbaserade modellen. Eftersom kostnaden inte beräknas på skolnivå spelar dock dessa mätproblem sannolikt mindre roll eftersom de inte styr skolornas relativa hyra. Sätts kostnaden högt, till exempel på grund av ett högt avkastningskrav, genereras ett överskott i relation till de ”verkliga” kostnaderna och det kan användas för att öka anslagen till skolan.

Ett nytt mätproblem är dock hur funktionaliteten ska beräknas. Hur svårt det är beror på hur detaljerat systemet är och hur höga ambitionerna är för att fånga upp olika skillnader i lokalerna som kan påverka verksamheten och de löpande kostnaderna för den som bedriver verksamheten. I sin enklaste form innebär funktionshyran egentligen bara att hyran per elevplats är densamma i hela kommunen.

2.3.3 Konsekvenser och problem

Systemet är som sagt konstruerat för att fungera tillsammans med en skolpeng som ska täcka alla kostnader som en skolenhet har. Eftersom hyresskillnaderna är mindre än i de tidigare modellerna blir det också mindre skillnader i hur mycket resurser som skolenheten har till lärare med mera per elev, vilket kan uppfattas som mer rättvist.

Ett problem som kvarstår är dock effekter av ändringar av elevantal. Den hyra som betalas för en skolenhet sätts ju efter hur många barn som *kan* undervisas i lokalerna och inte efter hur många barn som *faktiskt* undervisas. Faller elevantalet ökar lokalkostnaden per elev och det kan som nämnts ovan bli en ond cirkel. Som diskuterats ovan kan dock detta problem minskas om det är lätt för skolenheten att säga upp lokaler och inte behöva betala för hela skolan. Enligt till exempel Lind & Hellström (2012) finns här stora skillnader mellan kommunerna, där vissa låter en skolenhet lämna ifrån sig vilka lokaler som helst medan andra kräver att det ska vara en ”separat uthyrningsbar enhet” som sägs upp.

3 Dagens regelverk: Beskrivning och kommentarer

3.1 Den grundläggande regeln

3.1.1 Innebörd och några problem

Den grundläggande regeln säger att en fristående skola ska få ett bidrag till lokalkostnader som motsvarar *kommunens egna genomsnittliga redovisade lokalkostnader* (se skolförordningen [2011:185] 14 kap. 6 §, se även SOU 2016:66, s. 68 och SOU 2020:28, s. 125f). Utifrån diskussionen i avsnitt 2.1 ovan finns här en rad problem, främst dessa:

- Vilket avkastningskrav har använts vid beräkningen av kapitalkostnad?
- Vilka avskrivningstider har använts vid beräkningen av kapitalkostnad?
- Hur dras gränsen mellan vilka underhållsinsatser som kostnadsförs direkt och vad som aktiveras och ökar det bokförda värdet?
- Vilka principer har *tidigare* använts rörande avskrivning och aktivering? Det påverkar dagens bokförda värde och därmed dagens avskrivning och räntekrav.
- Vilka ytor tas med när kostnader för skolans lokaler beräknas, till exempel hur vakanta lokaler hanteras? Detta innebär att även skolans möjlighet att säga upp lokaler har betydelse för lokalkostnaders storlek. Allt annat lika kommer lokalkostnaderna att bli högre om det är svårt för skolan att säga upp lokaler och om kostnaden för vakanta före detta skollokaler betalas av skolförvaltningen.
- Hur fördelas kostnader om flera verksamheter nyttjar samma lokaler?

Motsvarande frågor rörande till exempel avkastningskrav och avskrivningstider uppstår om lokalerna hyrs av ett kommunalt bolag i stället för att skolan hyr av en intern fastighetsenhet. Frågan blir då vad som styr detta bolags hyressättning när det hyr ut skollokaler till kommuner. Som nämndes ovan är det vanligt att underhållskostnader i en sådan hyressättning hanteras schablonmässigt som ett visst antal kronor per kvadratmeter varje år även om de faktiska utgifterna varierar över åren för ett visst objekt. I ett större bestånd kan det ur fastighetsägarens perspektiv bli en ganska jämn underhållsnivå, men hyran som betalas för ett visst objekt behöver inte ens på lång sikt motsvara underhållsutgifterna i genomsnitt för det objektet.

Detta innebär att två kommuner som i dag har exakt likadana lokalbestånd och sköter dem på exakt samma sätt ändå kan redovisa mycket olika lokalkostnader, kanske främst på grund av skillnader i avkastningskrav och skillnader i hur underhåll redovisas.

3.1.2 Vad kan förklara ”faktiska” skillnader i lokalkostnad mellan kommuner?

Skillnader i redovisade lokalkostnader kan alltså bero på att olika beslut har tagits på de punkter som nämnts ovan. I den genomgångna litteraturen finns i stort sett inga kommentarer om dessa mätproblem. Ett undantag är att det i förbigående nämns i SOU 2016:66 att skillnader kan bero på vilken internränta och vilka avskrivningsprinciper som används (s. 82). Fokus ligger i regel på vad som kan påverka redovisade lokalkostnader, givet att kommunerna använder liknande redovisningsprinciper.

Under perioder med relativt hög inflation eller kraftigt stigande byggkostnader kommer de redovisade kapitalkostnaderna att vara väsentligt högre för nyare byggnader. Om byggkostnaden stiger med till exempel 5 procent om året kommer byggkostnaden att fördubblas på 15 år.

Även om det inte sägs explicit i den aktuella litteraturen kommer skillnader i byggkostnader vid en given tidpunkt också att spela in. Detta kan i sin tur bero hur hög standard som väljs, hur prisnivån på den aktuella byggmarknaden ser ut och hur framgångrik kommunen varit i sin upphandling.

Konsekvensen av detta är förstås att åldersfördelningen på skolorna i kommunen kommer att spela roll. I takt med att ett objekt åldras påverkas dock även drift- och underhållskostnader. Mycket stiliserat kan kostnaderna över livscykeln beskrivas med en U-liknande kurva (se till exempel Bejrum & Lundström 1984). Först är kapitalkostnaderna (beräknat på vanligt sätt) höga medan drift- och underhållskostnader är låga, och därmed faller de totala kostnaderna i takt med att kapitalkostnaderna sjunker. Efter några årtionden börjar dock drift- och underhållskostnader stiga snabbare än vad kapitalkostnaderna faller, och då börjar de totala kostnaderna stiga igen – fram tills det blir dags att riva eller renovera.

Tillämpning av huvudregeln kan alltså ge orimliga resultat om kommunen har byggt nya skolor samtidigt som det finns billiga äldre lokaler att hyra på marknaden för privata aktörer. Men det kan också vara omvänt, det vill säga att kommunen har äldre skolor med bra teknisk kvalitet så att varken kapital- eller drift- och underhållskostnader blir höga, samtidigt som hyrorna på marknaden kan vara relativt höga på en växande ort. Det kan också vara så att elevantalet sjunkit men inte lokalkostnaderna, och att lokalkostnaden per elev därför blir hög samtidigt som hyrorna på orten kan vara relativt låga. Självklart kan också det omvända vara fallet.

3.2 Den kompletterande regeln om ersättning för faktisk kostnad

3.2.1 Innebörd

Den kompletterande regeln har egentligen två olika komponenter. Den första komponenten säger att om det finns särskilda skäl kan ersättningen motsvara den fristående skolans faktiska kostnader, ifall dessa bedöms som skäliga. Den andra komponenten säger att hänsyn även kan tas till intresset av att en fristående skola etableras.

Den första komponenten kan utifrån diskussionen ovan tolkas som att relationen mellan kommunens redovisade kostnader och hyresnivån på marknaden är viktig. Om kommunens redovisade kostnader ligger mycket lägre eller högre än hyran på marknaden kan det vara oskäligt att den fristående skolan får ett bidrag som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnader.

Den andra komponenten kan man tolka som att lokalkostnaden eller hyran normalt blir hög ifall det enda sättet för en fristående skola att etablera sig i kommunen är att bygga nytt. Då får kommunen ge ett lokalbidrag som är högre än den genomsnittliga kommunala kostnaden, ifall kommunen bedömer det angeläget med en ny etablering.

För att tolka detta alternativ är det viktigt att förstå hur marknaden för mer speciella lokaler fungerar och då är det en klar skillnad mellan om det är en befintlig byggnad som en ny aktör ska hyra, eller om det är en ny byggnad som byggs åt den specifika användaren (se bilagan i Lind 2021 för en lite längre diskussion om detta).

3.2.2 Om hyressättning på lokalmarknaden

Det är inte ovanligt att det sägs att hyrorna på den privata marknaden sätts utifrån fastighetsägarens avkastningskrav (se till exempel argument i Kammarrätten i Jönköping 2017). För att förstå varför detta bara delvis är sant är det viktigt att skilja mellan två situationer.⁵

Situation 1: Lokaler uppförs åt en särskild användare

Låt oss anta att en friskolekoncern vill ha en ny skola byggd och kontaktar en privat aktör som ska bygga den nya skolan och sedan hyra ut den till friskolekoncernen med ett långt kontrakt.

⁵ Se bilagan i Lind (2021) för en lite mer ingående diskussion om dessa två situationer. Mer allmän beskrivning av hur hyresmarknaden fungerar i relation till konjunkturläget finns i Lind & Lundström (2011).

De svårigheter som beskrevs ovan när det gäller att beräkna kostnaden för kommunala lokaler återkommer nu för den private investeraren. Vilken hyra ska investeraren begära för att affären ska vara lönsam? En viktig faktor är vilket avkastningskrav som den privata investeraren ska ha. Om denne bedömer att det är en riskfri hyresgäst och det gäller ett 20-årigt kontrakt kan bedömningen vara att investeringen liknar en statsobligation. I skrivande stund (2021-12-14) är den nominella räntan på svenska statsobligationer 0,1 procent, och denna låga ränta kan motivera ett mycket lågt avkastningskrav. Detta gäller särskilt om investeraren bedömer att det finns ett långsiktigt behov av lokalerna och att till exempel kommunen kan bli en framtida hyresgäst till liknande hyresnivå ifall den private skolaktören går i konkurs.

En fastighetsinvesterares avkastning beror både på direktavkastningen (driftnetto i relation till investeringen) och på värdeutvecklingen. En fastighetsinvesterares som förväntar sig en värdestegring kan nöja sig med en lägre direktavkastning än den som tror på konstanta eller fallande fastighetspriser.

Hyran år 1 beror även på om hyran är indexerad eller inte. Om vi antar att hyran är indexerad till inflationen behövs ingen inflationskompensation i räntan, och egentligen skulle en realränta då användas när hyran bestäms. I dag ligger dock (den säkra) realräntan klart under 0 så den går inte att tillämpa. Detta är ändå ett argument för att en rationell långsiktig investerare, med åtminstone delvis indexerad hyra vid uthyrning på en säker marknad, kan tänkas acceptera ett mycket lågt nominellt avkastningskrav.

På en marknad med många alternativa investerare kommer uppdraget i princip att gå till den som erbjuder lägst hyra. Det kan bero på att denne har lägre avkastningskrav eller räknar med lägre drift- och underhållskostnader eller bygger billigare. Med tanke på dagens låga räntor och optimistiska stämning på marknaden kan man alltså tänka sig att det finns privata aktörer som är beredda att bygga nya skolor och sätta en relativt låg hyra.

I Kammarrätten i Jönköping (2017) angav den ena parten att privata aktörer hade ett avkastningskrav på 5 procent och att detta ledde till mycket högre hyror än den lokalersättning som den aktuella kommunen gav. Man får dock inte glömma bort att det med dagens låga räntor kan finnas privata aktörer som tillämpar lägre avkastningskrav än 5 procent och som därmed kan konkurrera ut de som har ett högre avkastningskrav. Vid transaktioner ger ett högre avkastningskrav lägre värden, och företaget med högt avkastningskrav kan inte bjuda lika mycket som företag med lägre (direkt)avkastningskrav. Motsvarande kan gälla för marknaden för skollokaler där den som har ett högt avkastningskrav konkurreras ut av den med lägre (direkt)avkastningskrav som kan erbjuda lägre hyror givet en viss byggkostnad. I skrivande stund (februari 2022) rapporteras att det var rekordlåga

3,4 procent i direktavkastningskrav på den kommersiella fastighetsmarknaden under 2021 (se Fastighetsnytt, 2022).

Precis som nämnts tidigare finns ett mått av cirkularitet när hyrorna bestäms: Den hyra som en investerare begär och som en friskola kan acceptera beror på vilken ersättning friskolan kan få från kommunen. En regel som säger att friskolan i vissa situationer ska få en ersättning som motsvarar den faktiska hyran, om den är skälig, är naturligtvis inte enkel att tillämpa för en nybyggd skola i en situation där olika avkastningskrav leder till mycket olika hyror och det inte är lätt att avgöra vad som är ett rationellt avkastningskrav. I en kritisk granskning av avtal mellan några kommuner och Internationella Engelska Skolan (Balans 2019) nämns att skolan fått betalt för faktisk hyra även om den är högre än kommunens genomsnittliga kostnad. Detta har bland annat berott på att kommunen varit mycket mån om att företaget etablerar sig i kommunen. I en sådan situation kan hyran mellan fastighetsägare och skola sättas utifrån en bedömning av vad kommunen bedömer som en skälig faktisk kostnad, och det kan alltså bero på hur angelägen kommunen är om att bolaget etablerar sig i kommunen.⁶

Situation 2: Hyressättning för en ledig lokal i ett befintligt hus

När en tom lokal ska hyras ut är de historiskt nedlagda kostnaderna ”sunk cost” och ska i princip inte påverka hyran vid en ny uthyrning. En potentiell hyresgästs betalningsvilja beror på lokalens egenskaper och de alternativ som finns. Hyresgästen är inte villig att betala mer bara för att lokalen en gång i tiden varit dyr att producera eller för att fastighetsägaren säger sig ha ett högt avkastningskrav. Fastighetsägarens val är att antingen hyra ut till rådande hyresnivå eller låta lokalen stå tom i avvaktan på en uppgång på marknaden.

Hyrorna för tomma befintliga lokaler sätts alltså utifrån utbud och efterfrågan och inte utifrån ett avkastningskrav. Det kan ibland vara en mycket snabbt ökande efterfrågan och svårt att öka utbudet, vilket leder till en hög hyra som ger en hög avkastning på den ursprungliga investeringen. Om efterfrågan faller och utbudet är stort blir hyran låg (eller vakanserna stora), vilket ger en mycket dålig avkastning på den ursprungliga investeringen.

Lokalmarknaden är dock heterogen och det kan finnas en marknad för kortare kontrakt och en för längre kontrakt, med olika hyresnivåer. Riskerna med olika uthyrningar kan variera och en fastighetsägare med högre grad av riskaversion kan välja en lägre hyra från en stabil hyresgäst framför en högre hyra med en mer riskfylld hyresgäst. Det finns alltså inte en enhetlig hyresnivå för en viss typ av

⁶ I rapporten sägs också att nyproduktionen ger mycket högre hyror men författarna verkar inte vara medvetna om att hyror i nyproduktion kan sättas på många olika sätt och att nivån bl.a. beror på avkastningskrav.

lokal, och förutom nyssnämnda faktorer kan också olika detaljer i kontraktet påverka hyran, till exempel vem som ansvarar för vad enligt den gränsdragningslista som normalt åtföljer ett lokalhyreskontrakt.

På en heterogen marknad med ett litet antal aktörer är det i praktiken förhandlingar om hyran och i en sådan situation kan enskilda aktörers betalningsvilja spela roll. Det kan då vara lite missvisande att säga att hyran bestäms av utbud och efterfrågan. Nordlund & Lind (2018) diskuterar mer i detalj hur man ska tolka begreppet marknadsvärde och indirekt begreppet marknadshyra på en "tunn" marknad med ett litet antal potentiella hyresgäster eller köpare som har olika betalningsvilja (reservationspris eller reservationshyra). Överförs dessa resonemang till en lokalmarknad med ett begränsat antal lokaler som (efter viss ombyggnad) kan användas som skollokaler blir resonemanget ungefär som följer.

Anta att fastighetsägaren bedömer att det går att hyra ut till annan användning till 100 och att denne nu blir kontaktad av en aktör som tänker anpassa lokalerna till skolverksamhet. Den rationelle fastighetsägaren kommer i denna situation att försöka bedöma den potentiella hyresgästens maximala betalningsvilja, samtidigt som hyresgästen försöker bedöma vad som är den lägsta hyra som fastighetsägaren kan tänkas acceptera. Om den alternativa hyran på 100 är känd av båda parter, och fastighetsägaren korrekt bedömer hyresgästens maximala betalningsvilja till 140, vidtar en förhandling där överenskommelsen kan hamna var som helst i intervallet 100–140. Antar vi att båda parterna har samma grad av riskaversion, har samma kostnad för att vänta och är lika skickliga i övrigt bör hyran hamna på runt 120, så att "överskottet" på 40 delas lika mellan parterna. Aktörernas kunskap och förhandlingsstrategi kan på en "tunn" marknad påverka vilken hyra det blir.

En sak som är viktig att notera är att den potentiella hyresgästens betalningsvilja även i detta fall kan *bero på vilket anslag denne kan få från kommunen*. Om lokalkostnadsbidraget är högt kommer friskolan att kunna betala en högre hyra, och om detta är känt av fastighetsägaren kommer den faktiska hyran att bli högre. På en marknad där ett litet antal lokaler går att använda eller omvandla till skollokaler kommer hyran att bero på kommunens ersättningssystem. Ju fler objekt som finns och ju fler som har alternativa användningar, desto mer kommer hyrorna att styras av "marknadshyra" för dessa alternativa användningar.

4 Reflexioner rörande olika ersättningsmodeller för lokalkostnader

4.1 Hur ska rättvisa tolkas?

Det finns ett antal olika möjliga tolkningar av vad som ska uppfattas som rättvisa villkor mellan kommunala och fristående skolor. I SOU 1998:98 (s. 32) sägs att bidrag ska ges på *samma grunder*, men i utredningen sägs att de inte har hittat någon modell som motsvarar detta krav. Utredningen redovisar dock inte vad som menas med samma grunder eller hur man kommit fram till att det inte är möjligt att ge bidrag på samma grunder.

Här presenteras några tolkningar av vad som kan menas med rättvisa villkor. Dessa tolkningar framkommer direkt eller indirekt i den genomgångna litteraturen.

Tolkning 1: Skolorna har lika mycket pengar att röra sig med per elev.

Denna tolkning ligger rimligen bakom den grundläggande modellen med en ersättning till fristående skolor som ska motsvara den genomsnittliga kostnaden för kommunens skolverksamhet. Utifrån en viss kommunal skolas perspektiv behöver dock en sådan princip inte innebära att skolan har lika mycket pengar som en närliggande privat verksamhet. Det beror på hur kommunen fördelar resurser internt.

Tolkning 2: Skolorna ska ha pengar så att de kan anskaffa samma resurser (lokaler, personal etc.).

Den kompletterande regeln kan tolkas som att den utgår från denna princip. Ifall det är dyrare eller billigare för privata aktörer att anskaffa liknande lokaler som de kommunala på marknaden ska de fristående skolorna kunna få mer eller mindre pengar än den genomsnittliga kommunala skolan.

Tolkning 3: Skolorna ska ha lika mycket pengar till annat än lokaler (till exempel antal elever per lärare).

Även denna tolkning kan kopplas till den kompletterande regeln där högre eller lägre kostnader på marknaden för att anskaffa lokaler kan leda till högre eller lägre anslag till den fristående skolan i relation till den genomsnittliga kommunala skolan.

Dessa resonemang kan göras mer komplicerade genom att beakta ytterligare faktorer. Låt oss för diskussionens skull anta att regler såsom lagen om offentlig upphandling (LOU) gör att det blir dyrare för kommunen att anskaffa vissa resurser. Utgår man från tolkning 2 innebär det i så fall att det är rättvist att de fristående skolorna får något mindre anslag än de kommunala eftersom de fristående kan anskaffa liknande resurser till en lägre kostnad.

4.2 Rättssäkerheten i dagens principer och några sätt att öka rättssäkerheten

Som framgått i de tidigare avsnitten finns det möjlighet att räkna på många olika sätt när det gäller kommunens genomsnittliga lokalkostnader. Utrymmet för strategisk prissättning är betydande. Att bedöma vad som är skäliga kostnader på en viss marknad är också komplicerat, bland annat för att hyressättning på marknaden kan spegla förväntad ersättning från kommunen.

I SOU 2016:66 (s. 65) noteras att flest överklaganden av kommunala ersättningsmodeller har gällt lokalkostnaden och kommunens sätt att fastställa genomsnittskostnaden. Med tanke på de tidigare argumenten är detta inte överraskande. Tvärtom borde man kanske fråga sig varför det inte är ännu fler överklaganden med tanke på att de olika sätten att räkna kan ge så olika resultat!

Rent parentetiskt kan man spekulera i att detta beror på att lokalersättningar trots allt är ganska generösa ur den fristående skolans perspektiv. Det kan vara så att de fristående skolorna klarar sig med mindre lokaler per elev, har mer flexibla kontrakt så de slipper vakanser och har lägre drift- och underhållskostnader än kommunen samt att kommunerna inte har sänkt avkastningskraven i takt med fallande räntenivåer och/eller har kortare avskrivningstider än marknadens aktörer.

Tänkbara åtgärder inom ramen för dagens ersättningsmodell

Om man vill öka rättssäkerheten och risken för kommunala manipulationer kan man, givet dagens grundmodell, reglera vissa centrala parametrar, till exempel att kommunen ska följa SKR:s rekommendationer när det gäller avkastningskrav och avskrivningsprinciper. I den egna redovisningen kan kommunerna få använda andra principer, men i kalkylerna bakom ersättningen till friskolorna ska dessa rekommendationer följas. Det kan också läggas fast att det till exempel enbart är kostnader för lokaler som skolan faktiskt nyttjar som ska ingå, det vill säga inte vakanta lokaler i skolbyggnader. Om det framkommer att andra komponenter i kalkylerna bestäms på ett tvivelaktigt sätt för att gynna kommunens egna intressen kan dessa parametrar också regleras närmare.

En ytterligare aspekt som behöver beaktas är dock att fristående skolor kan antas ha hyreskontrakt som för större lokaler rimligen är 3–5 år, vilket är det normala på den svenska lokalhyresmarknaden. Eftersom lokaler behöver anpassas till hyresgästens krav kan kontrakten vara längre. Stora plötsliga minskningar i ersättningen på grund av fallande räntenivåer skapar därför problem för de fristående skolorna, och större plötsliga ökningar om räntorna stiger skapar problem för kommunerna. Det logiska är därför att i en regel säga att kommunens kalkyl ska bygga på ett genomsnitt av SKR:s rekommendationer för såg de senaste 3 eller 5 åren.

Man kan dock inte negligera risken att om SKR vet att deras ränta styr ersättningen till de privata aktörerna så kan det påverka vilka rekommendationer SKR ger.

Att ersätta dagens ersättningsmodell med en statligt fastställd schablonersättning

Ett mer långtgående förslag som undviker denna risk är att staten lägger fast en schablonmässig lokalkostnad som kommunen ska betala till en fristående skola. Då vet alla vad som gäller och det finns inget utrymme för kommunala manipulationer eller för att generösa kommuner ger för stora ersättningar för att gynna en privat aktör. I SOU 2016:66 diskuteras kortfattat att använda en nationell schablon (s. 83) som skulle utgå från ett riksgenomsnitt i stället för ett kommunalt genomsnitt. Utredningen har dock ett antal invändningar och skriver följande:

Nackdelarna är bl.a. att en sådan schablon i allt för många fall skulle komma att avvika från den faktiska genomsnittskostnaden i kommunen, och lokala förutsättningar då inte skulle påverka bidragsbeloppet. Dessutom skulle ett sådant system riskera att ge kommuner svagare incitament att effektivisera lokalkostnaderna i sin egen verksamhet. Vidare skulle en schablonmodell inte vara i överensstämmelse med utredningens övergripande ambition att bidragen i så hög grad som möjligt ska utgå från kommunernas faktiska kostnader. Vad gäller bidrag för gymnasieskolan varierar lokalkostnadsbidraget kraftigt för olika program och även mellan olika inriktningar inom samma program på ett sätt som inte gör det möjligt att införa någon rikstäckande schablon.

Hur starka dessa argument är kan dock diskuteras. För det första utgår kommentaren från att "den faktiska genomsnittskostnaden i kommunen" kan beräknas på ett entydigt sätt, vilket ju inte alls är fallet. För det andra är det tveksamt om just kravet att ge friskolor samma ersättning är en stark drivkraft bakom att effektivisera den kommunala lokalförsköningen. Den starkaste drivkraften är rimligen att man då får mer resurser för kärnverksamheten eller slipper höja skatten. Vill kommunen minska bidragen till de fristående skolorna är

det rimligen enklare att ”manipulera” kalkylmetoden än att effektivisera den egna verksamheten. En schablon behöver inte heller vara rikstäckande utan kan bygga på en regionindelning utifrån till exempel hyresnivåerna på den kommersiella fastighetsmarknaden, där bidragen blir högre i storstadsregioner och lägre i regioner med lägre hyresnivåer. Andra faktorer kan naturligtvis också beaktas i schablonen, men den centrala poängen med en statligt fastställd schablon är att en kommun inte kan påverka ersättningens storlek genom att ändra sina interna kalkylprinciper. Av skäl som togs upp ovan är det även i detta fall bra att ändringar av schablonen sker i små steg och att en sådan schablon fasas in över ett antal år om den avviker från dagens ersättning.

Jämförs en schablon med ett system där de privata aktörerna får en ersättning efter faktisk kostnad, gynnas privata aktörer som bedriver verksamheten i lägen i kommunen där hyrorna är lägre. Detsamma gäller dock om de får ersättning utifrån en kommunal genomsnittskostnad.

En invändning mot en generell schablon kan vara att fristående skolor då inte har råd att etablera sig i nybyggda skolor eftersom schablonen inte skulle räcka för att betala den höga hyran i nyproduktionen. Inte heller detta argument behöver dock vara så starkt. En schablon kan räcka ifall den nya skolan är tillräckligt lokaleffektiv och om fastighetsägaren har ett lågt avkastningskrav eller av andra skäl kan acceptera en relativt låg hyra i början av perioden, till exempel på grund av indexering eller förväntad värdestegring. Som framgått tidigare kan ju även privata investerare räkna på lite olika sätt. Det går förstås också att tänka sig en schablonmässig extra ersättning under säg 5–10 år för den som flyttar in i en nybyggd skola.

Referenser

- Balans (2019), "Risken tas av någon annan": Hur Engelska skolan etablerar sig i nya kommuner.
- Bejrums, H & Lundström, S (1984), *Fastighetsekonomi – Hyresfastigheter: Diagnos, prognos och värdering*. Catella AB, Stockholm.
- Fastighetsnytt (2022), "MSCI: Köpcentrum sämst inom handelssegmentet", <https://www.fastighetsnytt.se/fastighetsmarknad/transaktioner/msci-kopcentrum-samst-inom-handelssegmentet/>
- Kammarrätten i Jönköping (2017) Dom i mål nr 3257-16 rörande bidrag i form av grundbelopp till fristående skola.
- Lind, H (2021), *Gör inte regler som hänvisar till det omätbara: Om kapitaltjänstkostnader, tomträttsavgifter och elnätsavgifter*.
- Lind, H & Brunes, F (2002), *Nya principer för avskrivning. En strategi för "rätt" bokfört värde på offentliga fastigheter*. Kommunförbundet, Stockholm.
- Lind, H & Hellström, A (2012), *Internhyra – rätt incitaments för effektiva lokaler*. SKL, Stockholm.
- Lind, H & Muyingo, H (2012), "Critical reflections on the concept of maintenance", i *International Journal of Strategic Property Management*, Vol. 16, s. 105–114, 2012.
- Riksrevisionen (2022), Sammanställning av enkät till kommunerna om lokalkostnadsersättning.
- SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter: Principer för förvaltning och hyressättning*.
- SOU 1997:114, *Försvarets fastigheter: Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning*.
- SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?*
- SOU 2016:66, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.
- SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola –minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
- Skolförordningen (2011:185).