



JÄRFÄLLA

Ersättning av lokalkostnader till fristående huvudmän

Ekonomiska konsekvenser och riktlinjer och förslag till ersättning

Christina Söderberg

4 september 2018



Innehåll

SAMMANFATTNING	2
1. BAKGRUND	2
2. SYFTE.....	2
3. METOD.....	2
4. REDOVISNING.....	3
EKONOMISKA KONSEKVENSER	4
JÄMFÖRELSE MED ANDRA KOMMUNER.....	5
5. ANALYS.....	5
6. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	6

SAMMANFATTNING

1. BAKGRUND

Antalet barn och unga i Sverige ökar. Det leder till ökade lokalkostnader för skolan. För att kommunerna inte ska behöva betala oskäligt höga ersättningar till fristående huvudmän, som inte har lika höga kostnader för sina lokaler som kommunen har till följd av nybyggnation eller renovering, har regeringen gjort ett förtydligande kring reglerna för lokalkostnader.

Syftet är att underlätta etablering av nya skolor, eftersom nyproduktion ofta är dyrare än den genomsnittliga kostnaden för skollokaler i kommunen. Kommuner som har höga lokalkostnader, till följd av nybyggnationer eller renoveringar, ska alltså inte behöva betala de fristående skolhuvudmännen samma ersättning. Istället ska ersättningen motsvara deras lägre faktiska kostnader. Omvänt innebär det att en fristående skola ska kunna få ersättning för högre lokalkostnader, även om kommunen har en lägre genomsnittlig kostnad.

Järfälla kommun befinner sig i en expansionsfas som kräver om- och nybyggnation av lokaler, vilka driver upp lokalkostnaderna på kommunens egna lokaler och därmed den genomsnittliga lokalkostnadsersättningen. Samtidigt har Järfälla ett behov av att betala högre ersättning till nyetablerade förskolor och skolor, eftersom lokalpengen inte täcker deras kostnader vilket blir ett hinder för nyetablering. I syfte att underlätta en fortsatt expansion och etablering av nya förskolor och skolor utreder därför Järfälla kommun möjligheten att gå över till att betala ut faktiska lokalkostnader till alla huvudmän.

2. SYFTE

Syftet med rapporten är att utreda de ekonomiska konsekvenserna av att gå ifrån att betala ut lokalpeng till faktisk ersättning och ta fram riktlinjer och förslag till ersättning av lokalkostnader till fristående huvudmän i enlighet med ändringen av skolförordningen per 1 mars 2018.

3. METOD

De ekonomiska konsekvenserna av förtydligandet av skolförordningen har beräknats utifrån den information som finns att tillgå vad gäller hyreskostnader för fristående huvudmän. I de fall där fristående huvudmän hyr lokaler av Järfälla kommun har hyreskostnaderna hämtats från bygg- och miljöförvaltningen medan där de hyr av andra hyresvärdar har kostnaderna uppskattats enligt tidigare uppgifter vilka har indexuppräknats. 80 procent av enheterna hyr lokaler av Järfälla kommun och resterande av privata hyresvärdar. I beräkningarna ingår endast kostnader för förskolor och skolor i Järfälla, det vill säga att lokalkostnaderna för barn och elever som går i skolor utanför Järfälla kommun är inte inkluderade i denna jämförelse. Alla beräkningar är gjorda på värden från 2018.

Rapporten tar inte i beaktande hur ett eventuellt nytt hyressystem kan komma att påverka hyreskostnaderna för förskolor och skolor i Järfälla kommun, varken för kommunala och fristående enheter.

Juridiska aspekter i form av förordningstext och domar och samt erfarenheter från andra kommuner har tagits i beaktande.

4. REDOVISNING

Skolförordningen 14 kap 6§ Särskild ersättning för lokalkostnader

När en kommun fastställer bidrag till fristående förskolor och skolor ska bidrag för lokaler som huvudregel beräknas utifrån kommunens genomsnittliga kostnad per elev. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader motsvara en fristående skolas faktiska kostnad förutsatt att kostnaden är skälig, det finns fyra olika skäl. Av förarbetena, propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor, framgår två exempel på särskilda skäl:

- 1) Det kan vara om en liten kommun har ett fåtal skolor, vilka har renoverats till hög kostnad och/eller är nybyggda och därmed ger kommunen höga lokalkostnader. Det kan också vara det motsatta förhållandet då en liten kommun med få skolor har låga kostnader på grund av låg standard och eftersatt underhåll.
- 2) Ett annat exempel är en till ytan stor kommun med stora geografiska skillnader i lokalkostnader mellan skolor i glesbygd respektive tätort, där den genomsnittliga kostnaden inte är representativ för den ort där den fristående skolan är belägen.
- 3) Det tredje skälet beskrivs i propositionen 2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter: Hänsyn kan tas till intresset av att skolor och verksamheter ska kunna etableras. Det är möjligt för kommunen att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än den genomsnittliga lokalkostnaden. Beloppet bör dock inte överstiga de faktiska kostnaderna. Detta är det enda undantag där bedömningen är att man kan särbehandla en huvudman. Om en fristående huvudman bygger t.ex. en ny förskola i ett område där kommunen hade blivit tvungen att bygga nytt, kan kommunen ge den huvudmannen en särskild ersättning. Det kan vara i form av faktisk lokalersättning, ett startbidrag eller annan extra ersättning. Om kommunen har behov av nya lokaler bör det tas fram ett särskilt regelverk för när extra ersättning kan ges, vad den extra ersättningen består av och hur länge den gäller. Ersättningen brukar benämnas nybyggnadspeng och ges vanligen under tre till fem år.

Haninge kommun och Solna stad är två kommuner som använder sig av denna metod. Solna stad använder huvudregeln som säger att ersättningen för lokalkostnader till fristående ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad. Utöver detta använder Solna ett av undantagsrequisiten, det vill säga att det ska vara möjligt att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än den genomsnittliga lokalkostnaden under förutsättning att lokalkostnaden är skälig i förhållande till verksamhetens omfattning. Den extra ersättningen används både för kommunala enheter och fristående huvudmän.

Den genomsnittliga lokalkostnaden beräknas enligt samtliga befintliga kommunala för- och grundskolors lokalkostnader exklusive nyproducerade enheter fördelat på antal barn/elever, vilket ger en genomsnittlig kostnad per barn/elev. Den extra ersättningen beräknas för de fristående enheterna i samband med etableringen av den nya förskolan eller skolan. När det gäller de kommunala enheterna beräknar Solna stad ut hur mycket de ska avlastas.

4) 1 mars 2018 öppnades en ny möjlighet så att kommuner med höga lokalkostnader, till följd av nybyggnationer eller reoveringar, inte ska behöva betala de fristående skolhuvudmännen oskäligt hög ersättning. Istället ska ersättningen motsvara de fristående skolornas lägre faktiska kostnader. Det förtydligande som nu kommit liknar det första undantagen men det är inte bara små kommuner med få enheter som kan göra undantag utan alla kommuner som har höga kostnader för ny- och ombyggnation. Det som skiljer detta undantag från de tre övriga är att förtydligandet bara finns i själva förordningstexten, det finns inga förarbeten som ger vägledning av hur det ska tolkas. I lagtexten framgår det även att ersättningen ska motsvara de faktiska kostnaderna, om dessa är skäliga.

Ekonomiska konsekvenser

Järfälla kommun betalar i dagsläget ut ersättning för faktiska lokalkostnader till kommunens egna förskolor och skolor samt en lokalkostnadspeng till fristående huvudmän, vilken motsvarar den genomsnittliga lokalkostnaden för de kommunala för- och grundskolorna. Lokalkostnadspengen betalas ut per barn eller elev och är 21 300 kr/år för barn i förskolan och 15 800 kr för elever i grundskolan. I Järfälla kommun finns det arton fristående förskolor och tre skolor. Elva av förskolorna och alla skolor hyr lokaler av Järfälla kommun och resterade sju förskolor hyr av privata värdar.

Eftersom Järfälla sedan några år befinner sig i en expansionsfas, med om- och nybyggnation av lokaler, har den genomsnittliga lokalpengen ökat. Ersättningen är i flera fall högre än de kostnader som vissa fristående huvudmän i äldre lokaler har samtidigt som andra fristående huvudmän i nybyggda lokaler erhåller en lägre kostnadsersättning än vad deras egentliga kostnader är.

Ekonomiska konsekvenser av att gå från lokalpeng för fristående huvudmän till faktisk ersättning

Vid en jämförelse mellan den ersättning som Järfälla kommun beräknas betala ut för 2018 och de kostnader som de fristående huvudmännen beräknas ha, ses en differens på cirka 10 mnkr. Det vill säga Järfälla kommun beräknas betala ut 10 mnkr mer än vad de faktiska lokalkostnaderna är. Det finns en variation mellan de enheter som erhåller mer eller mindre ersättning än vad de har kostnader för, vilket förklaras av en kombination av hyresnivå och antal barn/elever. Den nybyggda enhet med högst negativa variation har cirka 950 tkr högre kostnader än den ersättning de erhåller. Samtidigt erhåller en enhet, med äldre lokaler, 1,9 mnkr högre ersättning än vad de har lokalkostnader.



Ekonomiska konsekvenser av att komplettera ersättningen till fristående och kommunala huvudmän med en nybyggnadspeng

Om Järfälla kommun skulle gå över till samma modell som Solna det vill säga komplettera nybyggda enheter, kommunala och fristående, med en nybyggnadspeng skulle det innebära att vi under kommande år ligger kvar på befintlig nivå för lokal-kostnadspeng. Det skulle inte få några ekonomiska konsekvenser alls, vare sig för Järfälla kommun, fristående eller kommunal huvudman. Förändringen skulle bara beröra kommande nybyggnationer, där kostnadsnivån kommer att öka.

Jämförelser med andra kommuner

I dagsläget saknas uppgifter på att någon kommun har gått över till att betala ut faktisk ersättning enligt det förtydligande som regeringen gick ut med 1 mars 2018.

Stockholm stad ersätter fristående huvudmän med en genomsnittlig lokalpeng och har inte några planer på att ändra detta. Motiveringen är dels att de faktiska kostnaderna inte nämnvärt avviker mot lokalpengen och dels skulle administrationskostnaderna öka eftersom Stockholm har ett stort antal skolor med fristående huvudmän.

5. ANALYS

För Järfälla kommun skulle en övergång från ersättning via lokalpeng till faktisk lokalkostnadsersättning innebära;

- Lägre kostnader för lokalkostnadsersättning till befintliga fristående huvudmän på cirka 10 mnkr
- Frigöra medel att använda till expansionen och nyetablering av förskolor och skolor.
- Ingen extra administration för nybyggda förskolor och skolor vilka har behov av den så kallade nybyggnadspeng. Alla har samma ersättningsystem.
- Administrativt arbete med att samla in och kontrollera de faktiska hyreskostnaderna. Ett arbete som bedöms som relativt litet, då Järfälla kommun har förhållandevis få privata hyresvärdar.

För fristående huvudmän i Järfälla skulle en övergång från ersättnings via lokalpeng till faktisk lokalkostnadsersättning innebära:

- Negativa ekonomiska effekter för de som idag hyr lokaler av Järfälla kommun till en lägre hyra än de får lokalkostnadsersättning för.
- Positiva effekter för fristående huvudmän som har eller vill etablera sig i Järfälla. De kommer att få en skälig ersättning för lokaler vilket kommer att vara högre än genomsnittlig lokalpeng.

En risk med att gå över till faktisk ersättning är att definitionen av ”skälig faktisk ersättning” inte är tydligt definierad och att det saknas prejudikat på området. Det kan innebära svårigheter att avgöra vad som avses med ”skälig faktisk ersättning”. Om det saknas en begränsning till hur mycket ersättning som kan utbetalas, kan det ha en kostnadsdrivande effekt som på längre sikt kan eliminera kostnadsreduktionen på 10 mnkr. För att eliminera den risken är det viktigt att tydligt definiera vad som avses med ”skäliga kostnader”. Tydliga riktlinjer om vad som är ”skäliga kostnader” i Järfälla bör utarbetas, ett tak fastställas och tidig kommunikation med potentiella

etablerare bör ske. Önskvärt är att avtala om ersättningen för lokalen innan nyetableringen påbörjas.

Om Järfälla istället väljer att komplettera ersättningen till fristående och kommunala huvudmän med en nybyggnadspeng innebär det; Inga ekonomiska konsekvenser alls för befintliga förskolor och skolor. Förändringen skulle bara beröra kommande nybyggnationer, där kostnadsnivån kommer att öka.

- Hanteringen av ersättningen blir lika för samtliga huvudmän.
- En modell för nybyggnadspeng skulle behöva tas fram omgående inför 2019
- Järfälla betalar fortsatt ut en högre ersättning till vissa fristående enheter än vad de har kostnader, vilket innebär att det kommer inte att frigöras 10 mnkr till exempelvis finansiering av nybyggnadspeng.
- Metoden används av Solna stad, men är inte rättsligt prövad.

6. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

En övergång från ersättning via lokalpeng till faktisk lokalkostnadsersättning innebära att Järfälla kommun skulle frigöra cirka 10 mnkr från befintliga fristående huvudmän möjliga att använda till expansionen och nyetablering av förskolor och skolor. Men metoden kan ha en kostnadsdrivande effekt som på längre sikt skulle kunna urholka den lägre ersättningsnivån och skapa en ny högre kostnadsnivå.

En övergång från lokalpeng till att komplettera ersättningen till fristående och kommunala huvudmän med en nybyggnadspeng skulle inte innebära någon besparing på 10 mnkr och är inte heller rättsligt prövad.

Barn- och ungdomsförvaltningen rekommenderar därför barn- och ungdomsnämnden att godkänna rapporten och utreda frågan vidare inför budget 2020.