

Vart tog eleverna vägen?

Metoder att hantera svängningar i elevantal



Förord

Idag kan föräldrar och elever i stor utsträckning välja mellan dels olika kommunala skolor, dels olika fristående skolor. Detta val är sedan i regel knutet till någon form av ersättningssystem – pengsystem – som innebär att den valda skolan får en viss summa pengar för varje elev.

Denna typ av pengsystem leder till en ökad osäkerhet, då antalet elever som väljer en viss skola kan svänga kraftigt år från år. Detta kan exempelvis bero på vilken kvalitet som skolan har uppnått eller vilket rykte den fått. Vidare kan en skola ha en viss profil som inte längre attraherar elever i samma utsträckning. Upp- och nedgången för IT-inriktningar på olika nivåer är ett exempel på detta.

Syftet med detta projekt är att utifrån erfarenheter i ett antal kommuner analysera hur både kommunala och fristående skolor hanterar lokalfrågor för grundskola och gymnasieskola i en situation där osäkerheten om antalet elever ökat. Värt att notera är att Kommunförbundet under 2005 kommer att fortsätta analysera och utvärdera ersättningssystemet till fristående skolor.

Denna rapport vänder sig i huvudsak till tjänstemän på beslutsfattande nivå som hanterar den strategiska planeringen i kommunerna, samt fastighetschefer. En ytterligare målgrupp är berörda politiker.

Projektet har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor. Rapporten är författad av Hans Lind, docent vid Kungl. Tekniska Högskolan samt civilingenjör Anders Hellström. Till sin hjälp har författarna haft en styrgrupp som medverkat i arbetet, bistått med material och gett värdefulla synpunkter. Styrgruppen har bestått av Lena Boman, Norrtälje kommun; Margareta Anjou, Örebro kommun; Olle Sundh, Malmö stad; Raija-Liisa Rapeli Sirén, Nacka kommun; Hans Noland, Örnköldsviks kommun samt Kjell-Arne Ågren, Umeå kommun. Britt-Marie Jarnhammar från Skolverket har också varit med i arbetet och bistått med viktiga synpunkter. Magnus Kristiansson och Linda Andersson från Sveriges Kommuner och Landsting har varit projektledare.

Sveriges Kommuner och Landsting i januari 2005

DAGENS NYHETER.

Flykt från kommunala skolor kostar miljoner

Skolornas verksamheter är utvalda till att analyseras och utvärderas. Detta innebär att de skolor som inte är utvalda inte kommer att få någon särskild behandling. Utvärderingen är en del av Kommunförbundets arbete för att förbättra skolornas verksamheter. Utvärderingen är en del av Kommunförbundets arbete för att förbättra skolornas verksamheter. Utvärderingen är en del av Kommunförbundets arbete för att förbättra skolornas verksamheter.

Dagens Nyheters
förstasida 30
november 2004.

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	3
1. Inledning	7
2. Pengsystem och valfrihet mellan skolor	9
3. Planering för lång- och kortsiktiga svängningar	19
4. Vilka typer av lokaler använder skolorna?	21
5. När efterfrågan på platser minskar	24
6. När efterfrågan på platser ökar	36
7. Lärdomar – alternativa strategier	41
8. Hur stor lokalkostnadsersättning bör fristående skolor få? ..	49
Referenser	52

© Sveriges Kommuner och Landsting 2005

118 82 Stockholm • Tfn 08-452 70 00 • Epost: fastighet@skl.se • Webb: www.skl.se

Från och med 1 januari 2005 samverkar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet under nytt gemensamt namn – Sveriges Kommuner och Landsting

Denna rapport är finansierad av FoU-fonden för fastighetsfrågor. Det är den första rapporten som ges ut av det nya förbundet. Den observante läsaren kan se att vi bytt typografi. De nya typsnitten heter Charlotte Sans och Berling Nova.

ISBN: 91-7164-001-0

Tryckeri: EDITA, Stockholm-Västerås

Text: Hans Lind och Anders Hellström

Omslagsfoto av Björn Hårdstedt: Centralskolan i Kristianstad

Redigering och form: Björn Hårdstedt & Birgitta Granberg

Distribution: Tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40
www.skl.se (välj Publikationer)

Sammanfattning

Att föräldrar och elever i högre grad kan välja skola och att den valda skolan får en ekonomisk ersättning knuten till elevantalet (skolpeng) ökar den ekonomiska osäkerheten för en skolenhet, men också för kommunen. Intäkterna till skolenheten kan förändras snabbt medan vissa kostnader, främst lokalkostnader, kan vara svåra att ändra på kort sikt. Syftet med denna studie är att, med tonvikt på frågor om lokalförsörjning, undersöka hur kommuner och fristående skolor hanterar denna osäkerhet. Intervjuer har genomförts med ett 30-tal personer knutna till kommunala eller fristående skolor i fem kommuner. Utifrån dessa har alternativa strategier identifierats och analyserats.



Som bakgrund till analyserna presenteras inledningsvis de regler som styr etablering av och ersättning till fristående skolor, och särskilt de som gäller ersättning för lokaler. Här finns flera olika tolkningar. Ska en fristående skola få pengar till lokaler motsvarande kommunens kostnader för sina lokaler? Ska vissa gemensamma principer tillämpas, till exempel att båda får kompensation för faktiska kostnader? Denna princip kan, eftersom redovisade kommunala kostnader för lokaler beror av till exempel räntekrav och avskrivningstider, vilka i sin tur styrs av kommunala beslut i samband med internhyressystem eller liknande, medföra ett strategiskt beteende från kommunens sida. Några alternativa system diskuteras i kapitel 8. Även några allmänna regler kring uthyrning av lokaler tas upp. Flexibilitet kan kräva relativt korta hyrestider, och då är det viktigt att kommunen kan hantera frågor om besittningsskydd. Många gånger tycks dock problemen mer ligga på det politiska planet. Om kommunen hyr ut lokaler till en fristående skola kan det vara svårt att säga upp hyresavtalet, även om det inte finns några formella hinder.

Tonvikten i denna rapport ligger på frågor knutna till kortsiktiga svängningar i elevantal. När beslut ska fattas är det emellertid viktigt att även väga in mer långsiktiga svängningar, till exempel pga förändringar i befolknings- och åldersstruktur. Möjligheter till samordning mellan kortsiktig och långsiktig planering diskuteras kortfattat.

Lokalsituationen i de studerade skolorna varierar mycket. Några har gott om lokaler pga minskande elevantal. Andra har istället mycket trångt. De kommunala skolorna bedriver alla sin verksamhet i "traditionella" skollokaler. Det var mycket stora variationer när det gäller hur de fristående skolorna löst sin lokalsituation. Några har tagit över kommunala skollokaler eller byggt egna specialutformade byggnader. Andra äger eller hyr lokaler som tidigare varit kontor, bostäder eller verkstadslokaler. Många fristående skolor använder lokaler utanför de "egentliga" skollokalerna, till exempel för idrott. Särskilda kurser (lärare + lokal) köps ibland från närliggande kommunala skolor.

Strategier för att klara en *lägre* efterfrågan

Kommunala skolor

- 1. Möjlighet att säga upp lokaler på generösa villkor.** Den lokala skolenheten kan sänka sina lokalkostnader om elevantalet minskar genom att lämna tillbaka lokaler till fastighetskontor eller motsvarande.
- 2. Lokalkostnaden belastar inte den lokala skolenheten.** Om till exempel skolförvaltningen eller en stadsdelsnämnd betalar lokalerna behöver ett minskande elevantal inte leda till ekonomiska problem för skolan. Man har ju fortfarande lika mycket pengar till lärare m m per elev.
- 3. Skolan får gå med ett underskott.** Om elevantalet minskar accepterar kommunen att den lokala skolenheten går med underskott. Den behöver inte skära ner utgifterna i proportion till minskningarna i elevantal.

Kommentar: Det gemensamma i dessa tre fall är att de ekonomiska riskerna lyfts till en högre organisatorisk nivå.

- 4. "Andrahandsuthyrning" av lokaler, eller försäljning av hela kurspaket.** Kompenserar bortfall av skolpeng.

Fristående skolor

- 1. En kapitalstark finansiär.** Ett lägre elevantal och höga lokalkostnader pga överkapacitet täcks av till exempel ett kapitalstarkt moderbolag.
- 2. Poolning av risker mellan fristående skolor i en koncern.** Finns det flera fristående skolor inom samma organisation kan medel överföras från skolor dit många elever sökt till skolor som fått färre elever än väntat.

Kommentar: Båda dessa strategier kan liknas vid en situation där kommunen som helhet eller en stadsdelsnämnd tar de ekonomiska riskerna istället för den lokala skolenheten.

3. Försiktig dimensionering av elevantalet i skolan så att det "alltid" finns en kö. På detta sätt är risken liten att det inte blir tillräckligt många elever. Därmed får skolan täckning för sina lokalkostnader även om efterfrågan minskar relativt mycket.

4. Uppdelning i "kärnlokaler" och mer tillfälliga lokaler, eller att flertalet lokaler hyrs med relativt korta eller överlappande kontrakt. Har man relativt små "kärnlokaler" och resten av lokalerna inhyrda med korta kontrakt kan man parera en minskning av elevantalet genom att säga upp dessa lokaler.

Strategier vid *ökad* efterfrågan

Kommunen kan inte säga nej om det finns en ökad efterfrågan från elever som bor i den aktuella kommunen. I regel uppfattas dock inte ökad efterfrågan som något stort problem. Om inte annat finns möjligheter att hyra in paviljonger och därmed relativt snabbt utöka lokaltillgången. I enskilda fall kan detta vara svårt pga markbrist eller planbestämmelser, men enligt de intervjuade går det alltid att lösa detta på något sätt. Det andra alternativet om trycket ökar på en viss skola är att till exempel samarbeta med närliggande skolor som har mer lokaler eller flytta vissa verksamheter som inte är så beroende av att ligga i just den aktuella skolan.

En fristående skola där efterfrågan plötsligt stiger kan alltid säga nej till elever. Andra alternativ är att helt enkelt acceptera att ha mer trångt eller tillfälligt hyra in lokaler.

Vi tog även upp frågan om kommunerna hade någon strategi för att klara en större elevtillströmning om en fristående skola läggs ner, eller får problem som gör att många elever söker sig därifrån. Några färdiga planer för detta fanns i regel inte, och motivet var att det fanns så många tänkbara situationer och förlopp att det inte var meningsfullt att planera för alla dessa i förväg. Det handlade primärt om att "laga efter läge" när problemen uppstod. Att ha kommunala lokaler i reserv bedömdes inte heller som meningsfullt, eftersom de lokaltyper som skulle behövas beror på vilken fristående skola som får problem, vilka åldersgrupper som undersökas och var i kommunen den är belägen.

Avslutningsvis pekar vi på ett antal ”knäckfrågor” och alternativa strategier. Några övergripande bakomliggande frågor är:

- **Synen på långsiktig planering.** I hur hög grad är det möjligt att långsiktigt bedöma lokalbehov? I vilken utsträckning handlar det om att lösa dagens problem och hålla tummarna för att det ska fungera även mer långsiktigt.
- **Synen på relationen mellan kommunala skolor och fristående skolor.** I hur hög grad handlar det om ett konkurrensförhållande där var och en ska klara sig själv? Eller ska samarbetet utvecklas, till exempel på lokalområdet, så att man hjälps åt att lösa problem?
- **Samarbete mellan kommuner.** Särskilt för gymnasieskolan pågår i dag ett sådant samarbete, även om riskhantering kanske inte står i centrum.
- **Var inom kommunen ska riskerna bäras?** Hur mycket ansvar ska läggas på den lokala skolenheten och hur mycket på högre nivåer inom kommunen? Att fördela riskerna kan vara rationellt både för att skapa ekonomiska morötter för den lokala enheten, och för att undvika att en skolenhet drabbas väldigt hårt ekonomiskt om elevantalet minskar.

Vidare behövs genomtänkta strategier inriktade på en eller flera av följande punkter:

1. **Att stabilisera efterfrågan**, till exempel genom profilering, marknadsföring och samarbete med närliggande verksamheter.
2. **Att relativt snabbt kunna sänka lokalkostnaderna**, till exempel genom att säga upp lokaler som hyrts in med korta kontrakt.
3. **Att snabbt kunna öka lokalrelaterade intäkter**, till exempel genom uthyrning av lokaler eller försäljning av ”kurspaket”.
4. **Försiktig dimensionering och generell utformning vid nybyggnad.**

Till sist spekuleras kring mer långsiktiga och långtgående förändringar i organisationsformer – till exempel ökad ”outsourcing” som innebär att resurser ägs av fristående företag, som hyr ut lokaler eller säljer kurspaket både till kommunala och fristående skolor. Vidare kan en pedagogisk utveckling medföra att allt mer av utbildningen kan bedrivas i generella lokaler. Båda dessa utvecklingar skulle kunna möjliggöra ett mer effektivt lokalutnyttjande även i en situation med stora svängningar i efterfrågan, men kan också förutsätta regeländringar.

1. Inledning

På en rad områden – till exempel barnomsorg och skola – kan kommuninvånarna idag välja mellan olika kommunalt drivna verksamheter, och dessutom mellan olika fristående alternativ. Denna valfrihet är i regel knuten till någon form av pengsystem som kan innebära att den skola som väljs får ett anslag som, med vissa undantag, är proportionellt mot antalet barn som valt skolan.

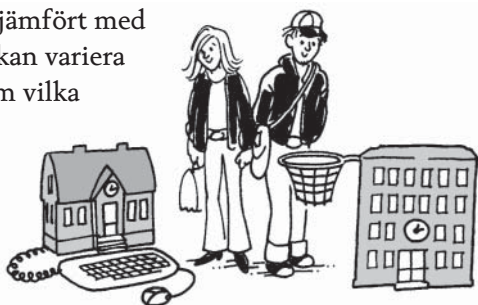
Denna typ av system leder till ökad osäkerhet jämfört med tidigare. Antalet barn som väljer en viss skola kan variera kraftigt från år till år, beroende på faktorer som vilka resultat skolan uppnått eller vilket rykte den fått. En skola kan även ha en profil vars popularitet förändras över tiden. IT- eller mediainriktade skolor är exempel på detta.

För kommunen finns dock alltid en grundläggande skyldighet att ta emot elever som flyttar till kommunen eller som av olika skäl slutar i en skola med en annan huvudman. Detta kan kräva extra beredskap.

En särskild aspekt av osäkerheten är att medan svängningar i efterfrågan kan ske snabbt, så tar det i regel tid både att utöka och att avveckla lokaler – eller att hitta en alternativ användning för dem. Detta gör att lokalkostnaderna för en krympande enhet kan bli höga per nyttjare.

Den grundläggande frågan i detta projekt är hur kommuner, och ansvariga för fristående enheter, hanterar lokalfrågor för grundskola och gymnasieskola i en situation där osäkerheten om antalet elever har ökat. Vad gör man om elevantalet plötsligt minskar eller om allt fler elever söker sig till skolan? En följdfråga är hur huvudmännen hanterar de ekonomiska konsekvenserna, särskilt av en minskning i elevantalet. Syftet med projektet är att utifrån erfarenheter i de studerade kommunerna, och riskhanteringssystem inom andra områden, **beskriva olika strategier för att hantera lokalfrågan och de ekonomiska följd effekterna när efterfrågan svänger.**

Det bör alltså understrykas att syftet inte är att bedöma om det är bra med valfrihet och pengsystem. Dessa system betraktas som ett faktum och frågan är hur de risker som finns i ett sådant system kan hanteras.



Läsanvisning

Det allmänna regelverket för valfrihet och för fristående skolor, med tonvikt på frågor om lokalkostnader, beskrivs inledningsvis i kapitel 2. Vissa regler i hyreslagen som kan påverka möjligheten till kortsiktig uthyrning tas också upp där.

Tonvikten i rapporten ligger på de kortsiktiga svängningar i elevantal som sammanhänger med förändringar i elevernas skolval. Dessa svängningar måste emellertid ses i relation till planering för mer långsiktiga svängningar i elevantalet, vilka i huvudsak styrs av demografiska förändringar. I kapitel 3 beskrivs denna mer långsiktiga planering översiktligt, liksom samspelet mellan kortsiktiga och långsiktiga svängningar.

Intervjuer har gjorts i fem kommuner – Malmö, Nacka, Skövde, Stockholm och Umeå. I regel har personer i följande positioner intervjuats:

- rektor för kommunal skola
- rektor för fristående skola
- person på skolförvaltning eller motsvarande i kommunen
- person på fastighetskontor eller motsvarande i kommunen.

Totalt har 30 intervjuer genomförts. Olika typer av bakgrundsmaterial och information från intervjuerna är basen för de följande kapitlen.

Kapitel 4 beskriver vilken typ av lokaler som kommunala och fristående skolor utnyttjar. Vilka skolor de äger, och vilken typ av lokaler de hyr eller hur de "hyr in sig" på olika sätt.

Kapitel 5 behandlar olika strategier som tillämpas, och kan tillämpas, i situationer när elevantalet minskar. Det handlar både om hur man gör med lokalerna, och hur budgetsystelet hanterar de underskott som kan uppstå om intäkterna minskar utan att lokalkostnaderna minskar i motsvarande utsträckning. I kapitel 6 diskuteras på motsvarande sätt hur ökningar i elevantalet hanteras.

Kapitel 7 ger en systematisk översikt av olika strategier och pekar på ett antal punkter som är viktiga att beakta vid utformningen av en genomtänkt strategi för lokalplanering och budgetsystelet i en situation där elevantalet kan svänga relativt snabbt.

Kapitel 8 är en fristående del med författarnas tankar kring lokalkostnadsersättning till fristående skolor.

2. Pengsystem och valfrihet mellan skolor

Ett pengsystem, såsom termen används här, är ett system där skattefinansierad verksamhet utformas så att ”brukaren” kan välja mellan olika ”leverantörer” av en viss tjänst, och där sedan leverantören får en summa pengar för varje brukare som väljer just den enheten. Föräldrar kan till exempel välja vilken förskola eller skola som deras barn ska gå i, och denna får sedan en i princip förutbestämd summa för att barnet går där.

Med denna definition behöver ett pengsystem inte innebära att det finns både offentliga och fristående huvudmän för en viss typ av verksamhet. Man kan tänka sig att det bara finns kommunala skolor, men att föräldrarna kan välja mellan dessa, och att varje kommunal skola får ett anslag som direkt bestäms av det antal elever som väljer skolan. I denna skrift kommer vi dock att resonera om pengsystem inom områden där andra huvudmän, som uppfyller de uppställda kraven, kan etablera sig och få en ”peng” för varje brukare som väljer verksamheten.

Andra huvudmän än kommunen kallas i denna rapport **fristående huvudmän**, eftersom termen ”fristående” används i skollagen. Inom denna grupp finns i sin tur en stor spännvidd av organisatoriska former. Det finns allt ifrån enheter som drivs av stora aktiebolag med verksamhet i många kommuner, till en skola som drivs av en ideell förening, en grupp föräldrar eller en enskild person. När det gäller inriktning finns också en stor spännvidd – från skolor med en religiös profil, en profil inriktad på vissa ämnen eller en viss pedagogik till ”vanliga” skolor utan sådan profilering.

Debatten

Syftet med denna rapport är, som framgick av inledningen, att analysera hur olika typer av risker kan hanteras inom ramen för ett pengsystem, och särskilt risker knutna till lokalförsörjning. Som bakgrund kan det dock vara motiverat att peka på några argument som framförts rörande för- och nackdelar med pengsystem och valfrihet mellan olika huvudmän.



De **fördelar** som brukar nämnas är:

- Att föräldrar kan välja en verksamhet med en inriktning som de anser lämplig, till exempel när det gäller pedagogik eller fokus på särskilda ämnen.
- Att föräldrar kan välja bort en skola som de bedömer som dåligt skött.
- Att föräldrarna har möjlighet att välja, sätter press på alla skolor att ta itu med problem och höja sin kvalitet.
- Att familjer i "problemområden" kan välja skolor i andra områden. Alternativet hade kanske varit att familjen flyttat.

De **nackdelar** som brukar nämnas är:

- Segregationen kan öka vilket kan leda till att andelen elever i behov av särskilt stöd ökar i vissa skolor, och att dessa alltmer uppfattas som skolor med problem.
- Kostnaderna för skolverksamheten kan stiga, dels pga marknadsföringskostnader, dels pga sämre resursutnyttjande.
- Ifall informationen om olika skolors kvalitet är bristfällig, kan konsekvensen bli att valen styrs mer av mode och marknadsföring än av vilka skolor som faktiskt är bra.

Ett problem är att det kan finnas konflikter mellan valmöjligheter för olika grupper, till exempel att etablering av ett fristående gymnasium minskar utbudet av alternativ inom den kommunala skolan (se nästa avsnitt).

En allmän konsekvens av valfrihet och pengsystem är att föräldrarnas förhandlingsposition gentemot skolledningen stärks. Om detta ska bedömas som en fördel eller en nackdel beror på om föräldrarnas val styrs av en strävan efter allmänna kvalitetshöjningar eller av särintressen.

Valmöjligheterna för föräldrar/elever är i hög grad beroende av i vilken kommun och i vilket område man bor. År 2002 fanns fristående grundskolor i 160 av de 289 kommunerna. Andelen barn som går i fristående skola var högst i storstäderna, förortskommunerna och större städer (12, 8 resp 5 procent). I övriga kommungrupper var andelen 1–2 procent. I "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet" (Skolverket 2003) skriver man "Möjligheten att välja skola tycks i hög grad vara ett storstadsfenomen eller en möjlighet för människor som lever och arbetar i befolkningstäta delar av landet." Några siffror över hur stor andel av barnen som har en fristående skola inom rimligt avstånd finns inte, men eftersom fristående skolor i regel finns i större orter bör andelen barn som

har denna valmöjlighet vara relativt stor. För gymnasieskolan är valmöjligheterna större eftersom längre resavstånd kan accepteras, och då finns också alternativet att eleven flyttar och bor på skolorten.

Flera studier har gjorts om effekterna av fristående skolor. Skolverket finner i "Vad kostar de fristående skolorna" (2004) att den genomsnittliga elevkostnaden ökar med en högre andel elever i fristående skolor, åtminstone i storstadsregionerna. Olika studier har dock kommit till olika, och även kontroversiella, resultat. Bland resultaten i den enkät som Skolverket (2003) ställt till ett urval av föräldrar på grundskolan, kan nämnas att:

- Högutbildade föräldrar gör i högre grad aktiva val och anser sig bättre informerade.
- En överväldigande majoritet (90 procent) anser att föräldrar och barn själva ska få välja skola.
- Majoriteten av föräldrarna anser att valfriheten ökat deras inflytande över skolan.

I den enkät till kommunerna som redovisas i "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet" (Skolverket 2003) framkommer bl a att:

- I hälften av kommunerna diskuteras inte val av skola.
- Något fler än hälften av kommunerna bedömer att valfrihet gynnat pedagogisk utveckling.

I rapporten skriver man också att "en betydande andel av förvaltningscheferna i landets storstäder, förortskommuner och större städer anser att valfriheten haft segregrande effekter, särskilt i fråga om etnisk sammansättning." Man refererar till flera empiriska studier som visat att segregationen ökat med ökad valfrihet. Enligt den ovannämnda enkäten anser också många föräldrar att valfriheten leder till ökade kvalitetskillnader och segregation.



Regelverk om etablering av fristående verksamhet

Dagens system styrs av regler på i princip två nivåer. Den ena nivån gäller regler som styr etablerande av en fristående verksamhet och beskrivs i detta avsnitt. Den andra regelnivån gäller hur stor "peng" en fristående verksamhet har rätt att få från den offentliga huvudman som ska finansiera verksamheten. I lagen

anges på vilket sätt bidraget ska beräknas. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

När Skolverket ska pröva en etablering av en fristående grundskola gäller enligt Skollagen (9 kap, 2§) bland annat följande:

"En fristående skola vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialsolan skall förmedla skall godkännas om:

- 1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet...*
- 2. skolan står öppen för alla barn...*
- 3. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre tal..."*

I prövningen ska även ingå en bedömning av huvudmannens ekonomiska resurser och förmåga att skapa en stabil verksamhet. Liknande regler gäller för en fristående gymnasieskola.

En skola som uppfyller dessa krav är normalt också berättigad till kommunala bidrag, men det finns ett undantag. Skolan kan nekas rätt till bidrag om "skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen".

Skolverket har i flera skrifter (2001, 2004a) beskrivit både kommunens remissvar på ansökningar och vilken hänsyn Skolverket tagit till dessa remissyttranden. Det allmänna intrycket är att kommunens yttrande sällan väger tungt i Skolverkets bedömningar, främst därför att verket inte anser att kommunerna presenterar övertygande konsekvensanalyser. Kommunerna har alltså inte lyckats visa att de fristående skolorna påverkar kommunens ekonomi på ett negativt sätt.

Nej till friskolor i vissa fall

Det finns dock ett antal fall där Skolverket har accepterat en kommuns argument mot ekonomiska bidrag till en fristående skola. Det går att urskilja två argument som i dessa fall varit avgörande. Det första av dessa verkar vara det som vägt tyngst i de flesta fall när Skolverket sagt nej till den fristående skolans rätt till ersättning från kommunen.

1. Konflikter mellan valmöjligheter för olika grupper av elever

Ett typiskt fall är när etablering av en fristående gymnasieskola innebär att underlaget förväntas minska så mycket för den kommunala gymnasieskolan att antalet program minskar. Därmed minskar valmöjligheterna för ett antal elever, speciellt om avståndet till den fristående skolan är långt för vissa elever. Ett annat fall av denna typ är om etablering av en fristående skola i en glesbygdsort riskerar att leda till att en kommunal skola i en annan glesbygdsort läggs ned.



2. Ökade kostnader för kommunen

Det klassiska exemplet är att kommunen har två skolor som båda är dåligt utnyttjade och har höga kostnader per elev. Kommunen beslutar att lägga ner den ena skolan för att spara pengar. Föräldrarna på denna ort väljer då att starta en fristående skola. Om kommunen kan visa på väsentliga kostnadsökningar har Skolverket i några fall sagt nej till etablering. Om den fristående skolan har en särskild pedagogisk profil är det dock lättare att få tillstånd från Skolverket, eftersom skolan då bidrar till valfrihet när det gäller pedagogik.

Viss oklarhet tycks finnas om vilken funktion inom kommunen som är eller bör vara remissinstans. Med tanke på att frågor om fristående skolor rör kommunens ekonomi och ibland även utvecklingen i stort inom en kommunal del, är det viktigt att kommunstyrelsen är remissinstans.

För några år sedan klargjordes att den som vill starta en fristående skola måste ange hur lokalfrågan ska lösas. Enligt Skolverket krävs inga färdiga kontrakt, men huvudmannen ska kunna peka ut tänkbara lokaler (som till exempel ett fastighetsbolag eller en mäklare erbjudit) eller redovisa en byggplanering. Huvudmannen ska på dessa sätt visa att ändamålsenliga lokaler kommer att finnas vid skolstarten.

Regelverk om hur den fristående skolans ersättning ska beräknas

Tanken bakom regelsystemet är att de ekonomiska villkoren ska vara lika för kommunala och fristående huvudmän. Flera studier och utvärderingar har gjorts om hur detta ska tolkas och om de ekonomiska villkoren verkligen är lika. Nedan sammanfattas vad

som framkommer i utredningarna "Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor." (Skolverket, 2004) och "Lika villkor mellan kommunala skolor och fristående skolor?" (Konkurrensrådet, 2003).

Den grundläggande regeln (för gymnasieskolor) säger att

"..bidraget skall bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser i de egna gymnasieskolorna. När bidraget bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov."

Regeln för grundskolan är något annorlunda formulerad men sak-innehållet är detsamma.

I praktiken tolkas detta ofta som att den fristående skolan ska få *samma summa* per barn som de kommunala skolorna får. Vissa legitima skillnader kan dock finnas enligt ovannämnda utredningar:

- Momskompensation gör att den fristående verksamheten får en något större summa. Hur mycket större finns det dock delade meningar om.
- Skillnader kan finnas i antalet elever i behov av särskilt stöd. Även här finns olikheter mellan de kommuner som menar att vissa sådana kostnader ska täckas av den vanliga skolpengen och kommuner som helt hanterar detta genom särskilda bidrag.
- Kommunen kan göra ett visst avdrag pga de merkostnader som följer av att kommunen är skyldig att ta emot samtliga elever. Detta kan till exempel innebära att kommunen behöver ha en viss resursbuffert. Även i detta fall finns olika tillämpning och delade meningar om hur stor kompensationen bör vara.

Huvudregeln ovan om att ersättningen ska bestämmas "efter samma grunder" kan emellertid också tolkas på ett annat sätt. Om till exempel en kommunal skola får ersättning för faktiska lokal-kostnader så kan en fristående skola hävda att "efter samma grunder" betyder att även denna ska få kompensation för faktiska kostnader (inom rimliga gränser). I några av de studerade kommunerna har regeln tolkats på detta sätt.

En fråga som tas upp i de ovannämnda rapporterna är om man ska tolka kommunens kostnader som det *anslag som en kommunal verksamhet ges i förväg*, eller om det ska tolkas som *de kostnader som verkligen uppstår*. Problemet kan illustreras med följande exempel. En kommunal och en fristående verksamhet får inför ett nytt år samma anslag per elev. Vid årets slut visar det sig att den kommunala skolan redovisar ett underskott. Kommunledningen kan då antingen skriva av detta underskott, eller kräva att verksamheten

nästa år ska ge ett överskott som täcker föregående års underskott. Om kommunledningen väljer att skriva av underskottet innebär det ju de facto att den kommunala verksamheten haft mer resurser än den fristående enheten. Ska det i så fall utgå kompensation till den fristående verksamheten i efterhand?

När detta skrivs hösten 2004 är ett förslag till reformerat system för bidrag till fristående gymnasieskolor ute på remiss. Nuvarande regler innebär att bidraget bestäms i tre steg:

1. Bidraget skall motsvara den kostnad elevens hemkommun har för motsvarande nationella program.
2. Om programmet inte finns i hemkommunen, men i den kommun där den fristående skolan ligger, ska bidraget motsvara kostnaden i den kommunen.
3. I annat fall skall det belopp utbetalas som fastställs av Skolverket.

Förslaget innebär att steg 2 ovan slopas. Detta innebär att om gymnasieprogrammet inte finns i elevens hemkommun så är det Skolverket som fastställer hur stort belopp som ska utbetalas till den fristående skolan. Detta kan ses som ett steg tillbaka mot en riksprislista.

Skolpeng och lokalkostnader

Det framkommer i ovannämnda utredningar, liksom i Kommunförbundets skrift "Internpris i praktiken" (2002), att skolpengen i vissa kommuner ska täcka samtliga kostnader. Något särskilt anslag för lokalkostnader finns inte. Om kommunens skolor får samma belopp behövs ingen närmare kartläggning av kommunens lokalkostnader för att kunna bedöma hur mycket pengar de fristående skolorna ska få.

Många kommuner tillämpar dock ett system med en särskilt redovisad lokalkostnadsersättning till fristående skolor. En vanlig variant är då (se ovan) att den fristående skolan får en summa som motsvarar den *självkostnad som kommunen har för sina lokaler* (per elev).

Det som inte tydligt uppmärksammas i ovannämnda rapporter är att begreppet självkostnad är långt ifrån entydigt. Hur stor självkostnad kommunen redovisar beror bland annat på vilka principer som styr förändringar i de bokförda värdena (vad har kostnadsförts och vad har betraktats som investering), vilka avskrivnings-



tider som tillämpas och vilket räntekrav som gäller. I KTH-uppsatsen "Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet" (2004) exemplifieras detta utifrån hur självkostnaden beräknas i samband med hyressättning av nybyggda bostadshyreshus, se även "Nya principer för avskrivning" (2002).

Indirekt noteras detta problem i samband med ett rättsfall där en kommun ändrat sitt internhyressystem och, som följd av detta, sänkt hyror och anslag för de kommunala skolorna. Av denna anledning ville kommunen minska anslagen till de fristående skolorna. En fristående skola överklagade och fick rätt i domstolen, med argumentet att detta stred mot regeln om att tilldelningen ska styras av samma principer. Tanken var att om kommunen får kostnadstäckning så ska den fristående skolan också få det (se ovan). Att kommunen redovisar lägre kostnader för sina skolor är då inget som kan motivera ett lägre anslag för den fristående verksamheten. I andra fall har dock domstolar accepterat att kommunens självkostnader för lokaler även styr tilldelningen för de fristående skolorna.

I "Vad kostar de fristående skolorna?" (Skolverket 2004) skriver man att vissa kommuner tillämpar självkostnadshyror, medan de fristående skolorna måste hyra på marknadsmässiga villkor. Skolverkets kommentar är "Systemet missgynnar de skolor som inte kan driva sina verksamheter i lokaler ägda av kommunen" (s 24). Denna kommentar kan dock ifrågasättas, eftersom marknadshyran mycket väl kan vara lägre än kommunens självkostnadshyra, dels beroende på marknadsläget på orten, dels beroende på vilka principer kommunen använder vid självkostnadsberäkningen.

I utredningarna ovan påpekas att det blir extra komplicerat om kommunen inte tillämpar något internhyressystem, dvs att de kommunala skolorna får utnyttja lokalerna "gratis".

Ett av förslagen i Skolverkets rapport är att Skolverket ska ta fram kommentarer/material som förtydligar hur ersättning ska beräknas för fristående skolor. En av de punkter där man anser att ett förtydligande behövs är just lokalkostnader. I Konkurrensrådets rapport "Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor?" skriver man i sin sammanfattning:

"Lokalkostnaderna utgör ett särskilt problem vid strävan att åstadkomma konkurrensneutralitet. Ett sätt att lösa detta problem är att de kommunala respektive fristående skolorna får ersättning för lokalkostnaderna i ett separat ersättningssystem. Om ersättningen till skolorna ska täcka lokalhyror bör kommunens internhyror för de kommu-

nala skolorna i möjligaste mån motsvara de hyresnivåer som de fristående skolorna möter på marknaden.”

I kapitel 8 diskuteras vilka krav ett bidragssystem bör uppfylla och vad som följer av dessa krav när det gäller lämpliga principer för bestämning av lokalkostnadsersättning för fristående skolor.

Regelverk rörande lokaluthyrning

En viktig fråga när det gäller att skapa flexibilitet för en huvudman som äger lokaler är vilka möjligheter som finns att kortsiktigt hyra ut delar av en lokal. Man kan tänka sig att det etablerats fristående verksamheter och att kommunen har lediga skollokaler. Samtidigt är kommunen medveten om att man kan komma att behöva skollokalerna i framtiden, till exempel pga demografiska faktorer eller att eleverna i högre grad väljer de kommunala skolorna igen.

När det gäller lokalhyreskontrakt finns ett **indirekt besittningsskydd** som innebär att hyresgästen kan ha rätt till skadestånd om denne sägs upp vid kontraktstidens slut. Ett sätt att undvika ett sådant skadestånd är att hjälpa hyresgästen att hitta en alternativ lokal. I princip ska det ske en intresseavvägning, vilket bl a innebär att skadeståndets storlek bestäms av i hur hög grad fastighetsägaren behöver ha tillgång till lokalen och hur beroende hyresgästen är av lokalen.

För lokaler är det dock möjligt att förhandla bort besittningsskyddet, dvs hyresvärden kan säga att denne enbart är villig att hyra ut om hyresgästen är beredd att i kontraktet avstå från besittningsskyddet. Sådana kontrakt är vanliga till exempel i köpcentrum, där fastighetsägaren vill ha kontroll över vilka affärer som finns i detta. För att ett sådant avtal ska vara giltigt ska det godkännas av hyresnämnden, men normalt är detta bara en formalitet och nämnden gör ingen prövning i sak. Hyresvärden måste dock räkna med att betala ett pris i form av lägre hyresintäkter om hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd. Utan besittningsskydd blir ju kontraktet mindre värt för hyresgästen.

Vi har tagit upp frågor om uthyrning av tomma lokaler till fristående skolor i intervjuerna med de studerade kommunerna. En synpunkt som kommit fram i flera intervjuer är att juridiken är tämligen klar på denna punkt: Det går att skriva bort besittningsskyddet.



skyddet så att man utan risk för kompensationskrav kan säga upp en lokalhyresgäst. Flera av de intervjuade personerna menar dock att det finns politiska problem. Den dag som kommunen vill säga upp kontraktet med den fristående skolan kan man anta att de som driver skolan, och inte minst föräldrarna till barnen som går i skolan, kommer att gå till pressen och till ledande politiker i kommunen. De kommer att peka på hur bra den aktuella skolan fungerar och hur illa det är att tvinga skolan att flytta till andra lokaler, eller kanske till och med lägga ned i brist på alternativa lokaler. I det läget tror flera av de intervjuade att politikerna kommer att ge vika och låta den fristående skolan vara kvar. Istället får kommunen hitta andra lösningar på sina lokalbehov, även om de blir mer kostsamma och sämre för den kommunala skolan.

Uthyrning av tomma lokaler kan också vara förenade med andra problem. Stadsplanebestämmelserna kan ange att området ska användas för "allmänt ändamål" och frågan är då om en fristående skola kan ses som allmänt ändamål. Det finns vidare problem med momsbestämmelser.

Vill en kommun inte ta de risker en uthyrning av lediga lokaler kan medföra, placeras de lokaler som kan komma att behövas i framtiden i en lokalbank. Lokalbanken finansieras via särskilda anslag, antingen till fastighetskontoret eller till skolförvaltningen. Att lägga kostnaderna på den enskilda skolan leder till att eleverna i just den skolan får en sämre situation än andra och är knappast acceptabelt.

3. Planering för lång- och kortsiktiga svängningar

Fokus i denna rapport ligger på en strategi för de relativt kortsiktiga svängningar i en skolas elevantal som uppstår som en effekt av elevernas val. Utvecklingen av en skolas elevantal sammanhänger även med demografiska förändringar och förändringar gällande in- respektive utflyttning för olika åldersgrupper.

Långsiktiga och kortsiktiga svängningar överlagrar varandra och i detta kapitel ska kort beskrivas hur en långsiktig planering utifrån demografiska faktorer kan bedrivas. Syftet är också att peka på några risker för konflikter mellan vad som framstår som motiverat utifrån dagsläget och vad som kan vara långsiktigt motiverat.



Strategier för att hantera långsiktiga svängningar

Den grundläggande strukturen i en långsiktig lokalförsörjningsplan är i princip följande – (se även "Rätt beslut" (1998) eller "Krympa utan att stympa" (2003)):

1. **Lokalinventering** – Inventering av vilka lokaler som finns idag och vilka egenskaper de har.
2. **Demografisk prognos** – En prognos för att bedöma hur stora olika åldersgrupper kommer att vara under den aktuella framtida perioden.
3. **Behovsbedömning** – En bedömning av vilka typer av lokaler, samt i vilka mängder, som behövs för att kunna tillgodose den efterfrågan som den demografiska prognosen pekar på.
4. **Åtgärdsplan för lokalutvecklingen** – Utifrån behovsbedömningen och en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ tar man i åtgärdsplanen ställning till följande frågor:
 - Ska lokaler som inte kortsiktigt behövs för sitt nuvarande ändamål hyras ut, rivs, byggas om eller läggas i malpåse (i en lokalbank)?
 - Ska underskott på lokaler för en viss verksamhet lösas genom ändringar i upptagningsområden, ombyggnad av lokaler som inte behövs för andra ändamål, tillfälliga lokaler (paviljonger) eller permanenta tillskott? Hur kan dessa olika varianter

utformas på ett flexibelt sätt så att ombyggnader och tillskott leder till lokaler som kan nyttjas på ett effektivt sätt även när det sker svängningar i behoven?

Samspel mellan kort- och långsiktiga svängningar

Det finns flera situationer där det är svårt att bedöma vad som är långsiktigt rationellt. Antag till exempel att många elever söker sig bort från en viss skola, och istället söker sig till en närliggande kommunal eller fristående skola. Tomma lokaler uppstår i skolan som många lämnar. Ska dessa lokaler avvecklas mer permanent eller inte? I denna situation är det viktigt att fundera på hur den långsiktiga demografiska utvecklingen ser ut. Pekar den på ett ökat elevantal i framtiden, kan det vara ett argument för att inte avveckla lokaler permanent. Man kan emellertid urskilja en rad tänkbara scenarier:

Scenario 1: Värderingarna ändras snart igen och elever återvänder till skolan. Skolan blir snart relativt full igen. I detta scenario är det uppenbart rationellt att ha "is i magen" och inte avveckla de tomma lokalerna.

Scenario 2: Värderingarna ändras inte utan den aktuella skolan får en mindre andel av eleverna än tidigare, men den allmänna ökningen av elevantalet medför ändå att skolan blir relativt full. Även i detta scenario var det ett riktigt beslut att inte avveckla.

Scenario 3: Värderingarna ändras inte och ytterligare fristående skolor etableras i närheten. Trots att det totala antalet elever ökar precis som förutsagt, så ökar inte antalet elever i den aktuella skolan. I detta scenario hade det varit rationellt att avveckla lokalerna när de blev tomma.

Detta exempel illustrerar att den långsiktiga lokalresursplaneringen inom skolområdet också påverkas väsentligt av elevernas valmöjligheter och friheten att etablera nya fristående skolor. Vilka slutsatser man ska dra av detta när det gäller synen på den långsiktiga planeringen återkommer vi till i senare kapitel.

4. Vilka typer av lokaler använder skolorna?

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt av den aktuella lokal-situationen på de skolor där skolledningen intervjuats. Det är viktigt att skaffa sig en bild av vilka lokaler som nyttjas idag för att kunna förstå vilka strategier som kan vara lämpliga för att hantera svängningar i efterfrågan.

Kommunala skolor

Samtliga kommunala skolor som intervjuats har vad vi kan kalla traditionella skollokaler. Fyra av de nio skolorna har genomgått större eller mindre ombyggnader för att anpassa lokalerna till den pedagogiska utvecklingen, med bl a fler mindre rum i skolan. En skola ligger inom ett "campus" med flera kommunala skolor.

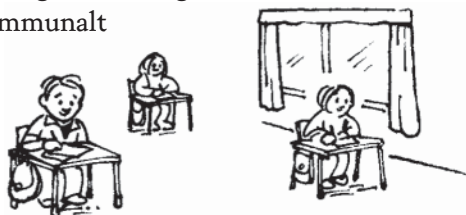
Alla de kommunala skolorna är verksamma i lokaler som, i en eller annan form, ägs av kommunen. Det kan vara direkt genom fastighetskontor eller motsvarande, eller genom ett kommunalt fastighetsbolag.

När det gäller lokalutnyttjandet i de studerade kommunala skolorna är det i de flesta fall relativt gott om lokaler. Detta innebär i regel inte att lokaler står tomma, utan att grupperna som utnyttjar respektive lokal skulle kunna vara större. Tendensen är att skolorna "fyller" ut tomma lokaler, särskilt i de fall där skolan inte har det ekonomiska ansvaret för lokalerna.

Av de nio skolorna är det bara en som regelbundet använder lokaler utanför den egna skolan. Det är den skola som är belägen inom ett campusområde där skolorna delar på aula och idrottshall. Samarbete med andra kommunala skolor förekommer för övrigt i något fall när det gäller tillagning av skolmat.

När det gäller förhållandet till fristående skolor i närheten har fem av de nio skolorna inget sådant samarbete. I fyra kommunala skolor förekommer:

- försäljning av lektioner i fysik och kemi (lärare + lokal),
- försäljning av slöjklektioner (lärare + lokal),
- uthyrning av lokaler för hem- och konsumentkunskap, idrott och naturorienterande ämnen,
- uthyrning av idrottssal.



Intresset för att hyra ut tomma lokaler är mycket varierande. Vissa är klart intresserade, andra ser det inte som sin sak och ytterligare en grupp bedömer att det inte finns efterfrågan på marknaden eftersom det finns gott om tomma lokaler i kommunen.

De fristående skolorna

De fristående skolorna kan delas in i tre grupper när det gäller ägandet av lokalerna. Fyra av de tio skolorna hyr lokaler av en privat fastighetsägare, tre äger sina lokaler och de övriga tre hyr lokaler av kommunen.

Vilken typ av lokaler som nyttjas varierar kraftigt. En av skolorna äger lokaler som byggts och specialutformats för den egna pedagogiska profilen. En annan äger en före detta kommunal skola. Någon hyr lokaler som tidigare varit stora villor. Det vanligaste är att man hyr före detta kontorslokaler som byggts om, mer eller mindre, för att passa för skoländamål. En gymnasieskola med praktisk inriktning använder något ombyggslokaler.

När det gäller tillgången på lokaler varierar det kraftigt. Några har relativt gott om expansionsutrymme i befintliga lokaler, eller mer eller mindre formella optioner på att hyra större lokaler – till exempel när skolan kommer att omfatta fler årskurser. Andra har i princip fullt eller nästan överfullt i sina lokaler.

Nästan alla fristående skolor utnyttjar lokaler utanför den "egentliga" skolan. Det gäller främst lokaler för idrott – där det handlar om allt från samarbete med gym till att man hyr en idrottshall vissa timmar eller en viss dag från kommunen eller idrottsföreningar. Salar för fysik och kemi hyrs ibland i närliggande skolor eller från en högskola. Samarbete med restauranger finns både när det gäller skolmat och hem- och konsumentkunskap.

De flesta av de fristående skolorna har inget samarbete med de kommunala skolorna. Det som förekommer i något fall är att man hyr en kommunal skolas slöjdsal eller att barnen får viss språkundervisning i en närliggande kommunal skola.

Ingen av de fristående skolorna har något lokalsamarbete med andra fristående skolor. Däremot förekommer det att man träffas för att diskutera gemensamma frågor.

När det gäller intresse för uthyrning av lokaler är bilden ungefär densamma som för de kommunala skolorna. Vissa är intresserade,



några är rädda för att värdefull utrustning ska förstöras och några tror inte att det finns någon efterfrågan eller har inga lokaler som man anser lämpliga för uthyrning.

Avslutning

Den viktigaste slutsatsen av detta kapitel är kanske att medan de kommunala skolorna har relativt likartade lokaler – ”traditionella skollokaler” – så finns mycket stora skillnader bland de fristående skolorna. Några enstaka har lokaler som liknar de traditionella skolorna, medan många arbetar med mer generella/flexibla lokaler och sedan på olika sätt hyr in specialutformade lokaler, eller försöker klara sig utan sådana. I intervjuerna framkom mycket delade meningar om huruvida de fristående skolornas flexibla lösningar ska ses som ett steg framåt och ett mer rationellt lokalutnyttjande, eller som något som i praktiken leder till sämre undervisning.



5. När efterfrågan på platser minskar

Allmänna principer för riskhantering

I artikeln "Best practices for high-level occupancy planning" (Mather 2004) diskuteras olika strategier för att hantera osäkerhet om en verksamhets lokalbehov. Följande strategier tas upp:

1. **"Core and flexible properties"**. Lokalerna delas in i sådana som bedöms behövas långsiktigt och andra som man kan tänka sig att göra sig av med. Denna indelning används sedan vid planering av underhåll och andra insatser. Därmed minskar risken att man gör investeringar i byggnader som kort därefter inte längre behövs.
2. **"Property clusters"**. Detta innebär att lokaler som fyller olika verksamheters behov samlokaliseras, så att en minskad efterfrågan på lokaler för en viss verksamhet kanske kan kompenseras av ökad efterfrågan från en annan verksamhet.
3. **"Fungible space"**. Utrymmen ges en enklare och mer generell utformning, vilket innebär att lokalerna kan användas för flera olika verksamheter utan att kostsamma ombyggnader behöver göras.
4. **"Alternative officing"**. Detta syftar på lösningar där kontorsanställda inte har bestämda rum/platser utan kan utnyttja olika arbetsstationer och arbeta mer hemma. En fördel med detta har varit att en personalökning på ett enklare sätt kunnat rymmas inom ramen för samma lokaler.
5. **Managing lease-term lengths**. Flera stora privata företag har sålt sina verksamhetslokaler och hyr dem istället med relativt korta kontrakt. Det kan dock bli kostsamt med många korta kontrakt, och genom att använda överlappande kontrakt och/eller överlappande optioner att lämna lokaler, kan förändringar i verksamhetens omfattning hanteras på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Som kommer att framgå finns exempel på de flesta av dessa strategier i de undersökta kommunerna/skolorna. Eftersom situationen är relativt olika för kommunala respektive fristående skolor, inte minst pga de skillnader i skollokaler som beskrevs i föregående kapitel, behandlas kommunala och fristående skolor först separat. För varje strategi beskrivs både tankarna bakom och vilka problem som metoden kan ha.

Kommunala skolor

Ur den lokala enhetens perspektiv

Det bakomliggande problemet är att om elevantalet sjunker kommer lokalkostnaderna att sluka en allt större del av budgeten. Undervisningsstandarden i övrigt skulle försämrats. Detta är av uppenbara skäl en oacceptabel situation och frågan är hur man i de studerade kommunerna undviker denna situation. Vi har funnit ett antal olika metoder för att undvika, eller åtminstone minska, detta problem. Gemensamt för flera av metoderna är att de, så att säga, förskjuter risken till högre nivåer inom den kommunala organisationen. Riskhantering ur ett kommunalt helhetsperspektiv kommenteras därför i nästa delavsnitt.

1. Möjlighet att säga upp lokaler på generösa villkor

Den grundläggande principen i många kommuner som tillämpar internhyressystem och mer affärsmässiga relationer mellan kommunens fastighetsansvarige och den kommunala brukaren, är att brukaren enbart får säga upp lokaler som utgör separat uthyrbara enheter. Detta innebär till exempel att lokalerna ska ha en egen ingång samt kunna stängas och larmas separat. För traditionella skollokaler kan detta vara ett problem. Ett sätt att göra det lättare för skolan att klara en elevnedgång är att **sänka kraven för vad den enskilda skolan ska ha rätt att säga upp**. Genom att den kommunala skolan lättare kan säga upp lokaler, får den en situation mer likvärdig den för en fristående skola vilken redan från början kunnat bygga upp en mer flexibel lokalförsörjning. En annan komponent i en sådan politik är att speciallokaler som aulor och idrottslokaler inte längre formellt hör till en viss kommunal skolenhet, utan en kommunal skola kan hyra speciallokaler per dag eller timme på samma sätt som många fristående skolor.

Hur denna strategi fungerar ur den enskilda skolans perspektiv beror på om det är möjligt att utnyttja dessa lokaler igen om behovet av lokaler ökar. Här finns flera dilemman:

- Hyrs dessa lokaler ut till andra verksamheter kan slutresultatet bli oekonomiskt ifall behovet av lokaler ökar igen. Hyresintäkterna från de uthyrda lokalerna kan bli lägre än merkostnaden för att skaffa nya lokaler. Någon formell option att i framtiden få hyra lokalerna igen har dock inte funnits i de fall vi studerat.



- Hyrs dessa lokaler *inte* ut kan det bli kostsamt för kommunen att vara så generös mot den lokala skolenheten. Denna behöver ju inte ha någon mer långsiktig strategi för hur man ska hantera osäkerheten eftersom kommunen gratis tillhandahåller en lokalreserv som kan utnyttjas när det passar. Detta skulle kunna motivera att hyresreduktionen för skolenheten inte blir så stor när den lämnar en lokal som inte kan hyras ut externt, eller att hyresreduktionen görs beroende av om lokalerna hyrs ut eller inte.

2. Lokalkostnaden belastar inte den lokala skolenheten

I ett av de studerade fallen betalas skollokaler direkt ur stadsdelens budget. Det belopp som sedan återstår, för lärare, skolmaterial o d, fördelas i princip per elev och påverkas inte av en minskning av antalet elever.

En effekt av denna strategi är att ledningen för en skola inte behöver bry sig om lokalkostnaderna. Detta framkom också i intervjuerna. Lokalerna var något som någon annan ansvarade för, och skolledningen såg det mer som en fördel än som ett problem att det fanns gott om plats i skolan.

Det kan finnas olika åsikter om denna brist på incitament för skolledningen är en (stor) nackdel eller inte. Ett argument är att de skolor som förlorar elever i regel har en högre andel elever med problem av olika slag, och att det då är bra att skolledningen kan fokusera på andra problem än lokalerna. Motargumenten är att tanken bakom decentralisering och rambudget är just att man på den lokala nivån ska ta ett större ekonomiskt helhetsansvar och också kunna göra avvägningar mellan hur mycket resurser som ska satsas på olika områden.

3. Skolan får gå med ett underskott

Även om lokalkostnaderna formellt belastar den lokala skolenheten, kanske de inte gör det reellt. Det kan vara så att man på nivån över skolan – stadsdelsnämnd, skolförvaltning – ser mellan fingrarna om en skola går med underskott i en situation där elevantalet sjunker. Man fördelar inte ut alla pengar utan behåller en buffert för att kunna täcka underskott för skolor i denna situation. När förvaltningen bedömer om ett underskott är acceptabelt eller inte, kan man se på om kostnaderna exklusive lokaler är rimliga eller inte. Principiellt kan detta leda till exakt samma situation som om lokalkostnaderna inte belastar den lokala skolenheten alls.

En fördel med denna strategi, jämfört med den föregående, är att ett redovisat underskott kan skapa större press på skolan – och även förvaltningen – att långsiktigt minska lokalkostnaderna. Med tiden kan det dock tänkas att det går slentrian i underskotten, vilket skapar negativa effekter genom att underskott i budgeten inte ses som något som behöver åtgärdas.

4. "Andrahandsuthyrning" av lokalerna

En ytterligare variant är att den lokala skolenheten själv hyr ut tomma delar av skolan. Denna uthyrning kan ske med relativt korta kontrakt, om skolan bedömer att lokalerna kan komma att behövas kommande läsår. Formellt är detta en andrahandsuthyrning eftersom skolan står som (förstahands-)hyresgäst.

De flesta skolor hyr ut lokaler till föreningar o d efter skoltid. Detta ger dock sällan något överskott till skolan. I regel har kommunen fastställt låga taxor och uthyrningen ses mer som en service åt föreningar och enskilda, än som ett sätt att finansiera ett överskott på lokaler.

Mer omfattande och systematisk andrahandsuthyrning har förekommit i några av de fall vi studerat. Det vanliga förefaller dock vara att mer omfattande uthyrning inte sköts av den lokala skolenheten utan av fastighetskontoret eller motsvarande. Ett skäl kan vara att uthyrningen då sker på ett mer professionellt sätt.

Om elevantalet minskar i den kommunala skolan, medan det samtidigt ökar i en fristående skola i närheten är en tänkbar variant att hyra ut lokaler (i andra hand) till den fristående skolan. Här har vi funnit tre varianter:

- Den fristående skolan ses som en konkurrent som "tar" elever från den kommunala skolan. Den fristående skolan ses som en fiende som man inte vill ha något att göra med. Skepsis mot uthyrning till fristående skolor kan emellertid också bero på att man bedömer det som problematiskt att ta tillbaka lokalerna den dag den kommunala skolan behöver dem (se kap 2).
- Den fristående skolan hyr ledig kapacitet i speciallokaler i den kommunala skolan.
- Mer omfattande samarbete där en fristående och en kommunal skola delar på de lokaler som tidigare var en kommunal skola. I regel har då den kommunala skolan först lämnat tillbaka lokalerna, och sedan har fastighetskontor eller liknande hyrt ut dem till en fristående skola.

Riskhantering ur kommunens perspektiv

Flera av de ovan beskrivna metoderna innebär att kostnader för lokaler som inte behövs när elevantalet minskar lyfts till en högre kommunal nivå. I vissa fall övergår det formella ansvaret till fastighetskontor eller motsvarande (metod 1), i andra fall kvarstår ansvaret hos skolan (metod 3) och i ytterligare några fall har stadsdelsnämnden/skolförvaltningen det ekonomiska ansvaret (metod 2).

På denna högre nivå pågår i regel en kontinuerlig diskussion om det långsiktiga lokalbehovet (se kapitel 3 om långsiktig planering). Detta innebär att det görs en mer eller mindre formell indelning i lokaler som är "strategiska" (jfr "core properties") och bedöms behövas långsiktigt, och lokaler som ska avvecklas snabbast möjligt.

När man på kommunal nivå eller stadsdelsnivå bedömer att det långsiktigt finns ett överskott på lokaler ur skolans perspektiv (inkl förskoleklasser och fritidshem) är ett första steg i regel att se om det finns annan kommunal verksamhet som kan inrymmas i lokalerna. Om byggnaderna har bra kvalitet, och om de andra verksamheterna idag disponerar lokaler som är mindre lämpliga och/eller kan avvecklas relativt lätt, kan en sådan omlokalisering vara aktuell. Ett exempel på detta är att delar av skolans lokaler anpassas till förskolelokaler, vilket dessutom kan göra dem bättre som skolorlokaler om de i framtiden behövs för detta ändamål.

Nästa steg är att analysera om det finns några externa intressenter, inklusive lönsamheten i mer omfattande ombyggnad för annat ändamål. I orter med bostadsbrist är ombyggnad till bostäder ett sådant alternativ. Flera av de studerade kommunerna marknadsför omedelbart lediga lokaler, även små, via Internet.

För delar av traditionella skolor som inte bedöms behövas långsiktigt, men som det inte heller finns någon extern efterfrågan på, handlar det främst om att hitta en förvaltningsstrategi som minimerar drift- och underhållskostnader. På sikt kan alternativet vara att lägga ner hela skolan, men det kan vid den aktuella tidpunkten vara lämpligast att hålla alternativen öppna.

Även om skolpeng och decentraliserade budgetsysteem gör att den enskilda enheten inte har råd att hålla någon lokalreserv, kan det alltså vara viktigt för kommunen att ha en strategi rörande lokalreserver (se kap 3 om lokalresursplanering).

Fristående skolor

Beskrivning av olika metoder

Även för de privata skolorna fann vi en rad olika sätt att hantera risken att elevantalet i skolan (kortsiktigt) minskar pga att föräldrar/ungdomar väljer andra skolor. Flera av de fristående skolorna som intervjuades var relativt nya och hade ingen direkt erfarenhet av en situation med minskande antal elever. De metoder som beskrivs nedan bygger därmed i huvudsak på svaren på hypotetiska frågor: "Vad skulle ni göra om...?". Vi fann följande strategier knutna till en tänkt minskning av efterfrågan.

1. En kapitalstark finansiär, ett kapitalstarkt moderbolag tar risken

Några av de studerade fristående skolorna ingår i en större koncern. I ett av fallen bygger "koncernen" specialutformade lokaler som ska passa den inriktning som skolan har. Dessa lokaler dimensioneras för ett visst antal elever. Särskilt under den första tiden, eller pga vanliga svängningar i efterfrågan, kan det uppstå ledig kapacitet. För rektorn i en skola av denna typ kan situationen vara densamma som för rektorn i en kommunal skola där lokalkostnaden täcks av en stadsdelsnämnd eller av skolförvaltningen. Risken hanteras i båda fallen på en högre nivå än den lokala skolenheten.

I ett längre perspektiv är olika förlopp tänkbara. Om skolan även långsiktigt har färre elever än vad den byggdes för kommer den naturligtvis inte att kunna betala den planerade hyran. I den mån moderbolaget byggt skolan med egna pengar och utan (större) lån, uppstår inga likviditetsproblem, utan moderbolaget behöver "bara" skriva ner värdet på den uppförda byggnaden och sänka den hyra som den enskilda skolan ska betala. I övrigt kan verksamheten fortsätta som avsett. I den mån moderbolaget lånat pengar, eller om skolan inte ens kan betala en hyra som täcker drift- och underhållskostnader, krävs ett kontinuerligt tillskott av kapital. Alternativen är annars konkurs (se nedan).

2. Poolning mellan fristående skolor i en koncern

Om det finns flera fristående skolor inom en koncern är det möjligt att de risker som är knutna till de fasta kostnaderna poolas mellan skolorna. Även om det inte formellt behöver vara organiserat på det sättet, kan man se det som en situation där lokalerna ägs/hyrs av moderbolaget och där varje enhet ska betala en hyra som dels täcker moderbolagets direkta kostnader, dels ett risktillägg. Om alla skolor i koncernen får det planerade antalet elever så får moderbolaget ett överskott som kan fonderas till sämre tider. Ifall

någon skola får så lite elever att den inte kan betala den fulla hyran täcks mellanskillnaden av koncernen. Detta innebär alltså att resurser överförs från en fristående skolenhet till en annan. Ligger dessa skolenheter i samma kommun, kan situationen liknas vid den där en kommunal skolenhet ger "överskott" för att den har många elever och en annan ger "underskott" för att den har relativt få elever. En överföring mellan fristående skolor inom en kommun skiljer sig inte från motsvarande överföringar som direkt eller indirekt sker mellan kommunala skolenheter.

Det är dock tänkbart att de fristående skolenheterna inom koncernen är lokaliserade i olika kommuner. Riskhanteringssystemet i den privata koncernen innebär då att delar av en skolpeng som betalats av kommun A för elever som bor i och går i skolan i kommun A, överförs till att betala lokalkostnader i kommun B där det främst går elever från kommun B. I den allmänna debatten diskuterades ett fall av denna typ under 2004. Skolan i kommun A har gått med överskott och detta har överförts till en skola med underskott i kommun B. I debatten har detta ifrågasatts, men det är viktigt att se det som ett sätt att hantera risk och att inte döma ut det innan man tänkt igenom vad alternativet är (här bortses från eventuella juridiska komplikationer rörande vad kommunala medel får användas till). Som kommer att framgå innebär alla sätt att hantera risker kostnader, och det kan vara rationellt för en skola som har många elever att inte förbruka alla pengar, utan spara en del till senare år (se punkt 3 nedan). Skillnaden mellan att fondera medel och att skicka dessa till en annan skola i en koncern kan i praktiken vara liten. I en framtida period kan ju rollerna vara omvända och skillnaden mellan att då få pengar från koncernen eller ta av de egna reserverna är hårfin – åtminstone så länge koncernen är solid.

Det kan i ett längre perspektiv finnas fördelar med denna typ av poolning, i och med att det kan leda till lägre långsiktiga lokalkostnader. En skola som kan hantera risker kan till exempel skriva längre hyreskontrakt och få en lägre hyra (se nedan). Om skolan inte kan ta några långsiktiga risker så måste man idag betala mer för sina lokaler, antingen i form av korta kontrakt eller genom att betala för optioner som gör det möjligt att säga upp eller hyra in lokaler när elevantalet svänger.

3. Poolning över tiden för den lokala skolenheten

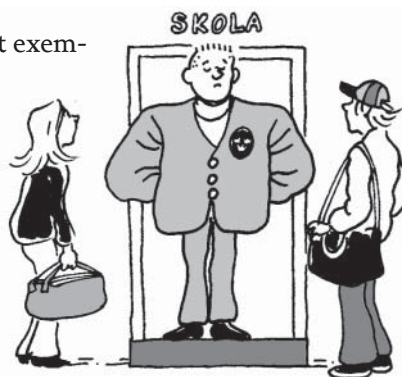
Tanken bakom denna strategi är att skolan planerar sin verksamhet och gör en budget som innebär att skolan ekonomiskt går ihop om lokalerna till exempel utnyttjas till 80 procent. Under år med

fler elever än vad som antagits i denna budget uppstår ett överskott eftersom täckningsbidraget till de fasta lokalkostnaderna då ökar utan att lokalkostnaderna ökar. Detta överskott fonderas och används senare om elevantalet skulle sjunka.

Liksom i tidigare fall är detta en strategi för att hantera kortsiktiga svängningar. Skulle elevantalet under en längre period ligga under det budgeterade antalet krävs andra åtgärder och i sista hand nedläggning av skolan och eventuellt konkurs.

4. *Försiktig dimensionering av elevantalet i skolan så att det "alltid" finns en kö*

Tanken bakom denna strategi kan illustreras med ett exempel. Antag att de som startar skolan bedömer att det långsiktigt finns en efterfrågan på den aktuella skolan som motsvarar 150 platser per årskurs. Efterfrågan bedöms kunna svänga mellan 75 och 250 elever. Skolan dimensioneras utifrån dessa bedömningar till 75 elever per årskurs. Det innebär att det både under perioder med hög efterfrågan och perioder med normal efterfrågan finns en kö av elever till skolan. På detta sätt minimeras risken att skolan kommer att stå med för stora lokaler. Därmed kan skolan också satsa mer på dessa lokaler, till exempel göra olika former av specialinvesteringar.



5. *Uppdelning i "kärnlokaler" och mer tillfälliga lokaler*

Detta är den första av de strategier som togs upp i kapitlets inledning. Denna strategi liknar den föregående i det att "kärnlokalerna", som ägs eller hyrs långsiktigt, dimensioneras utifrån en försiktig bedömning av den långsiktiga efterfrågan. Istället för att säga nej till många sökande under perioder med hög efterfrågan, satsar man på tillfälliga lösningar under dessa perioder – eller har det mycket trångt. Dessa tillfälliga lösningar innebär någon form av kortsiktig förhyrning, och det kan innebära att lokaler hyrs in på timbasis eller på ett år eller liknande.

6. *Alla lokaler hyrs med relativt korta hyreskontrakt (eller överlappande kontrakt)*

Denna variant innebär att den föregående strategin drivs ett steg till, dvs alla lokaler som skolan utnyttjar hyrs på relativt korta kontrakt, eller med längre kontrakt som överlappar varandra så att det varje år finns några lokaler som sägs upp.

Denna strategi har naturligtvis också sina nackdelar. Hyran i ett kort kontrakt blir i regel högre än hyran i ett långt kontrakt. Disponerar man en lokal en relativt kort period kan det bli kostsamt att göra lokalanpassningar. Det typiska i denna variant är, som framgick av föregående kapitel, att olika former av speciallokaler hyrs in separat, ofta på timbasis. Det kan handla om allt från att man hyr in sig på gym under idrottstimmarna till att naturkunskapssalar hyrs från en kommunal skola i närheten.

I de fall med denna strategi som vi stött på har det i regel handlat om utbildningsprogram som inte krävt så stora lokalanpassningar, och lokaler som det inte varit så stor efterfrågan på. Skolan har då haft en relativt stark förhandlingsposition och kunnat räkna med att sannolikheten för att kunna fortsätta att hyra lokalerna när det formella kontraktet går ut är relativt stor. Det kan också vara kommunen som hyr ut lokaler med relativt korta kontrakt och som då är beredd att ta denna risk utan särskild ekonomisk kompensation.

7. Ytterligare varianter

Lediga lokaler hyrs ut. Precis som en kommunal skola med lediga lokaler kan den fristående skolan hyra ut lokaler som tillfälligt är tomma.

Lokalerna ges en flexibel utformning och kan användas för olika verksamheter inom koncernen. Flera fristående skolor har, "inom koncernen", flera oberoende verksamheter, till exempel barnomsorg, grundskola och gymnasieskola. Minskar efterfrågan inom en del av verksamhetsområdet

kan de lokaler som blir lediga användas av andra verksamheter som det kanske samtidigt är hög efterfrågan på.

Flexibel profilering av skolan. Om efterfrågan minskar pga att skolan har en inriktning som inte

längre är så populär, är naturligtvis en strategi att lägga om profilen på ett sätt som gör att efterfrågan ökar och lokalerna kan fyllas.

Avslutande kommentarer

De flesta fristående skolor drivs av aktiebolag eller andra juridiska personer. Om efterfrågan på verksamheten minskar och intäkterna inte räcker till att betala hyran eller de lån som tagits upp, blir den sista utvägen att försätta bolaget i konkurs. Detta innebär att fast-



ighetsägare och långgivare tar en del av de risker som finns i verksamheten, och på en fungerande marknad skulle dessa kompensera sig för riskerna genom att begära högre hyra (högre ränta).

Under senare år har ribban höjts något för etablering av fristående skolor. Som nämndes i kapitel 2 ställs nu lite större krav på att den som ansöker om att starta en fristående skola ska kunna visa att det finns lämpliga lokaler. Det positiva med denna typ av krav är förstås att sannolikheten ökar att barnen i den fristående skolan får gå i lämpliga skollokaler. En annan fördel med att ställa mer långtgående krav är att det kan skrämja bort oseriösa aktörer. Det finns emellertid en baksida med mer långtgående krav, och det är att ju större fasta kostnader en verksamhet åläggs, desto mer ökar riskerna och desto färre aktörer har möjlighet att starta en fristående skola. Som framgick av kapitel 2 är dock kraven på att i ansökan kunna redovisa vilka lokaler som ska nyttjas i praktiken inte så höga.

Skillnader och likheter mellan kommunala och fristående skolors riskhantering

Allmän klassificering av åtgärderna

De olika åtgärder som beskrivits ovan kan delas in i följande grupper. Som alltid finns det gränsfall och överlappningar, men vi tror ändå att klassificeringen kan vara klargörande.

1. Åtgärder som stabiliserar efterfrågan

Exempel på detta är att:

- Lokalerna är flexibla och kan användas för olika verksamheter. Detta minskar risken, givet att en nedgång för samtliga dessa verksamheter är mindre sannolik än en nedgång av någon viss verksamhet.
- Antalet platser på skolan är så få att dessa kan fyllas även om efterfrågan faller kraftigt.

2. Åtgärder som flyttar riskerna till en högre nivå eller sprider ut dem på flera aktörer

Exempel på detta är:

- Kapitalstark finansiär för en fristående skola.
- Lokalansvaret ligger på stadsdelsnivå eller kommunens skolförvaltning centralt.
- Möjlighet för en fristående skola att gå i konkurs.

3. Åtgärder som minskar lokalkostnaderna relativt snabbt

Exempel på detta är:

- Hyra in delar av lokalerna med korta kontrakt.
- Möjlighet att lämna lokaler på förmånliga villkor.
- Hyra in sig hos andra aktörer.

4. Åtgärder inriktade på att öka lokalrelaterade intäkter

Exempel på detta är:

- Uthyrning av lediga lokaler på kortare eller längre sikt.
- Samarbete med närliggande skolor så att lokaler samutnyttjas i högre grad.

Skillnader och likheter mellan fristående skolor och kommunala skolor

Ser vi saken ur den lokala skolenhetens perspektiv finns det en rad likheter. I båda grupperna gäller följande:

- det finns ett intresse att stabilisera efterfrågan, till exempel genom förändringar i profilering.
- det finns ibland möjligheter att förskjuta riskerna till "högre nivåer".
- det finns ett intresse för mer flexibla lokallösningar, både i form av att lokalerna samutnyttjas av olika verksamheter och att vissa lokaler kan lämnas med relativt kort varsel.
- det finns i regel ett intresse för att hyra ut lokaler som blir lediga.

De väsentligaste skillnaderna som framkommit är:

- I regel har de kommunala skolorna större möjlighet att klara perioder med minskande elevantal genom att stadsdelen eller kommunen som helhet kan ta hand om de underskott som uppstår för den lokala skolenheten. Å andra sidan ska det inte glömmas att de fristående skolorna kan lägga ner verksamheten och ytterst gå i konkurs och därmed förskjuta risken till andra.
- I regel har de fristående skolorna redan från början kunnat bygga upp sin lokalförsörjning på ett sätt som gör det lättare att hantera risker (se kapitel 4). Det handlar både om att man har kunnat bygga eller iordningställa lokaler som är mer flexibla, och att man har en mer flexibel "portfölj" av hyreskontrakt, till exempel genom att speciallokaler av olika slag hyrs in från de som redan har sådana lokaler. "Kärnlokaler" är i många fall relativt små per elev.

- De fristående skolorna kan minska risken för tomma lokaler genom att under perioder med hög efterfrågan säga nej till elever. Därmed är det mindre risk att hamna i en situation med ”för stor kostym”. Om elevantalet ökar pga demografiska faktorer är kommunen skyldig att se till att det finns skolor till alla och även om man utnyttjar paviljonger o d (se nästa kapitel) är risken att i framtiden få ett lokalöverskott större i dessa fall.

Som vi diskuterar lite mer ingående i nästa kapitel måste kommunen vara beredd att ta hand om elever som lämnar en fristående skola. Detta kan också innebära restriktioner för vilka strategier som kan användas i samband med en minskande efterfrågan.

6. När efterfrågan på platser ökar

Ur en viss skolas perspektiv är en ökning av efterfrågan i regel klart mindre problematisk än en minskning. För det första leder en ökning av elevantalet till högre intäkter, inom ramen för ett system med en given skolpeng. Fasta kostnader kan fördelas på flera, och mer resurser blir över till annat. För det andra kan skolan säga nej till elever om det inte finns plats. Särskilt gäller detta de fristående skolorna, men även för de kommunala skolorna finns i regel ett fastställt tak för hur många elever som kan gå i skolan. Om trycket på skolan är högre än detta, är det ett problem som skolförvaltningen eller stadsdelen måste lösa, och inte primärt ett problem för den skola dit många sökt sig.

Av dessa skäl, och eftersom kommunen har en skyldighet att ta hand om alla elever som vill gå i en kommunal skola, kommer tonvikten i detta kapitel att ligga på hur man hanterar risken för främst kortsiktiga ökningarna i efterfrågan inom den kommunala skolan.

Det kan dock noteras att det finns ett särskilt problem när det gäller lokalförsörjning under startskedet för en fristående skola. I regel är ju eleverna/föräldrarna mer benägna att välja en ny skola när eleverna börjar gymnasieskolan, eller när det ändå är aktuellt att byta skola eftersom den årskurs eleven ska börja i inte finns på den tidigare skolan. Det innebär att när till exempel en ny gymnasieskola startas finns under det första året bara årskurs 1. Året efter blir det årskurs 1 och 2, och först året därpå finns alla tre årskurserna. Detta innebär antingen att skolan måste ha ett lokalöverskott i två år, eller att skolan på ett smidigt sätt kan utöka lokalerna när ytterligare årskurser startar. De flesta fristående skolor som intervjuats har dock funnits i ett antal år och vi har inte specifikt frågat om hur skolan hanterade detta problem.



Alternativa strategier

Ledig kapacitet från början

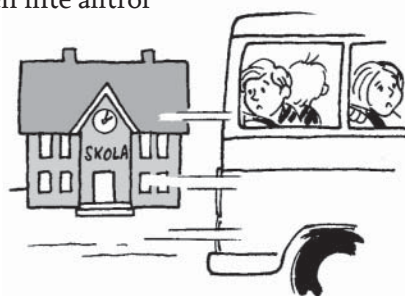
Många av de kommunala skolorna som intervjuades hade under senare år haft ett minskande elevantal. Orsaken till detta kunde både vara demografiska faktorer och att ett antal elever valt fristående skolor. Att bedöma kapacitetsutnyttjandet i en skola är dock

inte lätt. I flera skolor var elevantalet väsentligt lägre än det maximala elevantalet som fanns för kanske 20 år sedan. Detta behöver dock inte innebära att det finns ledig kapacitet, dels därför att pedagogiken förändrats så att eleverna till exempel arbetar i mindre grupper, dels därför att det kan inrymmas fritidshem i lokalerna.

De flesta av de studerade kommunala skolorna har dock i praktiken möjlighet att ta emot flera elever än vad man har idag. I regel visar sig den lediga kapaciteten inte i att lokaler är tomma och lagda i malpåse, utan i att antalet elever i respektive grupp skulle kunna ökas, eller att en större del av dagen kan schemaläggas. På båda dessa sätt kan fler elever inrymmas i samma lokaler.

Elever tvingas välja andra skolor

En kommun kan sätta ett tak för elevantalet i en viss skola, särskilt om det finns ledig kapacitet på en skola som är belägen inte alltför långt bort. Därmed "tvingas" eleverna välja en annan skola. Kommunen kan även ändra upptagningsområdet för olika skolenheter, men effekten av detta beror av hur aktiva föräldrarna är i sina skolval. Närhetsprincipen gäller dock oavsett hur kommunen lägger fast sina upptagningsområden: Om föräldrarna inte vill att deras barn ska gå i den skola vars upptagningsområde de bor i, så är det närhetsprincipen som styr var barnet ska gå. Ändringar av upptagningsområden kan dock påverka vilken skola ett barn place-ras i om föräldrarna inte gör ett aktivt val.



Utökat samarbete mellan närliggande skolor

En ytterligare åtgärd är ökat samarbete mellan närliggande kommunala skolor. En variant är att vissa klasser som bedöms som mer flyttbara förläggs till den skola som har ledig kapacitet. Det kan till exempel vara förberedelseklasser för nyanlända invandrare. En annan variant är att viss undervisning förläggs till en annan skola, och på det sättet avlastar den skola som har ont om lokaler. Det kan till exempel handla om viss språkundervisning. På detta sätt kan alltså fler elever höra till den skola som de i första hand valt.

Förändringar av vilka verksamheter som finns i skolan

Som framgick av föregående kapitel var en strategi, när elevantalet minskade, att ta in andra verksamheter i skolan. Denna strategi kan naturligtvis gälla omvänt ifall elevantalet ökar. Verksamheter som inte ställer lika höga krav på speciell lokalutformning flyttas

då till exempel till tillfälligt inhyrda lokaler, eller till lediga kommunala lokaler som finns i närheten.

Paviljonger

Det alternativ som i stort sett kommit fram i alla intervjuer med verksamma i kommunerna, är att man vid en tillfällig ökning av elevantalet skulle skaffa en eller flera paviljonger. En rad fördelar finns med detta alternativ:

- Det går att genomföra snabbt. Inom några månader kan en inhyrd paviljong vara på plats.
- Kvaliteten på dagens paviljonger är hög. Alla intervjuade ansåg att det ur undervisningssynpunkt m m inte var någon stor skillnad mellan vanliga permanenta lokaler och paviljonger.

De problem som framkommit är för det första att det inte alltid finns utrymme att ställa upp en paviljong på. Lämpligheten

handlar både om fysisk plats och att plan-

bestämmelserna tillåter att paviljonger sätts upp på den aktuella marken. I de flesta skolor som intervjuades fanns dock sådant utrymme, och flera hade tidigare utnyttjat paviljonger. Det andra problemet är ekonomiskt. Att hyra paviljonger är relativt kostsamt.

Vissa kommuner/skolförvaltningar/

fastighetskontor äger därför egna paviljonger som både kan utnyttjas i samband med tillfälliga toppar och i samband med ombyggnader av skolor. I andra kommuner anlitas alltså privata bolag som hyr ut paviljonger av olika slag.

Möjligheten att relativt enkelt och snabbt kunna anskaffa paviljonger för att "kapa topparna" var en viktig förklaring till att få av de intervjuade personerna upplevde en ökad elevtillströmning som något egentligt problem.

Ytterligare varianter

En av de intervjuade nämnde att en dansk skola i en situation med ökat elevantal ändrat undervisningsformerna och skickat iväg elever på olika "fältövningar" så att en mindre del av undervisningen pågick i skolan. På detta sätt skapades utrymme för fler elever i skolan.



Strategier för att kunna hantera större övergångar från fristående till kommunal skola

Kommunen är, som nämnts tidigare, skyldig att ta emot barn som av någon anledning vill lämna en fristående skola. Flera av de intervjuade kommunala representanterna pekade på att det i regel var en ganska hög "tillbakaströmning" från fristående skolor till den kommunala skolan en bit in på höstterminerna. Av olika skäl passade elev och skola inte så bra ihop, och både eleven och den fristående skolan kunde komma till slutsatsen att eleven borde återgå till den kommunala skolan. Här finns en rad komplicerade ekonomiska frågor knutna till när avräkning av elevantal ska ske och hur skolpengen ska fördelas när eleven går delar av en termin i en skola och delar i en annan. Vissa kommuner gör avräkningar vid ett visst datum, medan andra gör det varje månad eller till och med utgår från exakt antal dagar som en elev går i en viss skola.



Det förekommer då och då att fristående skolor läggs ner, eller att det av andra skäl plötsligt uppstår ett större flöde av elever tillbaka till den kommunala skolan. Att en fristående skola får ekonomiska problem och går i konkurs behöver inte innebära att eleverna går tillbaka till den kommunala skolan. Ibland drivs skolan vidare av en konkursförvaltare som efter ett tag kanske hittar en ny huvudman till den fristående skolan.

Vårt intryck från intervjuerna var att kommunerna inte hade några färdiga planer för hur man skulle hantera en situation med en större övergång från fristående till kommunal skola. Orsaken till detta är sannolikt att det finns så många olika möjliga förlopp, till exempel beroende på vilken fristående skola som skulle drabbas av en nedgång, att mycket av en sådan planering skulle vara bortkastade resurser. Intrycket är att kommunen skulle "laga efter läge", och då utnyttja alla de strategier som nämndes ovan. Om det är en fristående skola som helt läggs ner, kan det också vara möjligt att utnyttja de lokaler som då blir lediga.

Man skulle kunna tänka sig att en kommun var restriktiv med att göra sig av med ledig kapacitet för att ha beredskap för till exempel en nedläggning av en fristående skola. Denna faktor verkar dock inte ha spelat någon stor roll i de aktuella kommunerna. Istället är det så att ledig kapacitet kan behållas inför förväntade demografiska förändringar, eller därför att det inte skulle ge några näm-

värda besparingar att avveckla kapaciteten. Möjligheten att med relativt kort varsel sätta upp paviljonger finns ju vilket gör att mer detaljerade planer för en plötslig ökning av elevantalet knappast behövs. Detta pekar vidare på att det är svårt att försöka mäta hur mycket det kostar kommunen att ha skyldighet att ta emot alla elever.

7. Lärdomar – alternativa strategier

Syftet med detta kapitel är att peka på ett antal ”knäckfrågor” och några alternativa sätt att se på dessa. Tanken bakom denna uppläggning är att det inte finns ett ”rätt” sätt att förhålla sig till den osäkerhet som pengsystem och valfrihet skapar, men att det är viktigt att ha ett genomtänkt förhållningssätt, och att man är medveten om vilka konsekvenser en viss strategi kan få.

Kapitlet är primärt skrivet utifrån ett kommunalt perspektiv, men även en fristående skola måste naturligtvis ha en strategi för att hantera osäkerheten. Vissa av resonemangen nedan bör därmed vara av intresse även för den som ansvarar för en fristående skola.

Allmän syn på långsiktig planering

Även här kan vi tydliggöra situationen genom att först beskriva två extremfall när det gäller åsikter om långsiktig planering.

1. Relativt detaljerad långsiktig planering är viktig. Huvudargumentet är att efterfrågan på skollokaler i hög grad styrs av den demografiska utvecklingen. Storleken på olika åldersgrupper kan förutsägas relativt väl åtminstone 10 år framåt. Denna långsiktiga planering ska vara det viktigaste underlaget när beslut fattas om skollokaler. Svängningar som sammanhänger med skolval är mest krusningar på ytan som inte bör påverka kommunens beslut.

2. Långsiktig planering är i praktiken omöjlig. Även om man kan göra demografiska framskrivningar, så finns det för många osäkra faktorer för att man, mer än på möjligen ett par års sikt, ska kunna använda dessa som underlag för beslut rörande skollokaler. De osäkra mellanliggande faktorerna är till exempel bostadsbyggande, flyttmönster, skolval, pedagogiska förändringar, att tekniska problem i vissa skolbyggnader upptäcks, ändrade politiska prioriteringar och förändringar i kommunens ekonomiska situation. Alla dessa faktorer kan medföra att det som framstår som rationellt idag inte längre uppfattas som lika rationellt om ett eller två år. Detta innebär i praktiken att *beslut enbart kan vara inriktade på att lösa dagens problem*. Att försöka bedöma vilka av dagens beslut som har de bästa långsiktiga konsekvenserna är näst intill omöjligt.



I "Krympa utan att stympta" (Svenska Kommunförbundet 2003) diskuteras två olika synsätt på planering. Enligt det ena handlar planering om att idag besluta om vad man ska göra i framtiden, enligt det andra handlar planering om att skaffa sig information som gör det lättare att bedöma sannolika framtida konsekvenser av dagens beslut. En rimlig slutsats av den osäkerhet som finns är att den långsiktiga planeringen måste vara av den andra typen – att planeringen handlar om att fundera på vilka konsekvenser olika beslut idag kan få i framtiden.

Ett sätt att utforma en sådan planering är att göra en scenario-analys. Detta kan ses som en syntes av de båda extremfallen ovan – man räknar hela tiden med ett antal framtida utvecklingsförlopp och funderar kontinuerligt på hur sannolika de olika förloppen är och vad olika beslut idag får för konsekvenser i de olika scenarierna. Tre till fyra tänkbara scenarier konstrueras till exempel när det gäller demografisk utveckling och elevernas skolval. Ett antal typer av nyckelbeslut identifieras, till exempel rörande

- avveckling av skollokaler – hur snabbt ska ledig kapacitet avvecklas?
- upprustning av skollokaler – vilka lokaler ska man satsa på långsiktigt?
- tillbyggnad av skollokaler, permanenta eller tillfälliga?

Därefter undersöks hur olika beslut idag påverkar måluppfyllelsen (kostnad, kvalitet) i de olika scenarierna. Genom detta kan man få underlag både för att bedöma vilka alternativ som kan hållas öppna och hur man på det mest ekonomiska sättet hanterar vissa scenarier. Som alltid är det en avvägning mellan kostnader idag och risker i framtiden. Är det värt A kr idag att undvika att med sannolikheten p hamna i en besvärlig situation som skulle innebära en kostnad på B kr om t år (eller en kvalitetssänkning år t)?

Allmän syn på konkurrens och samarbete mellan fristående och kommunal skola

Lite tillspetsat kan man se två extremfall när det gäller synen på pengsystem och valfrihet på skolområdet.

1. Fristående skolor är något negativt. De ökar segregationen i skolan och de har ofta dålig kvalitet i någon dimension, eller tvivelaktiga undervisningsmetoder som mer handlar om att kringgå läroplanen än att uppfylla den. Kommunen ska inte på

något sätt underlätta för de fristående skolorna när det gäller lokal-försörjning. De fristående skolorna ses först och främst som konkurrenter och sådana ska man inte samarbeta med.

2. Fristående skolor är en självklar del av skolsystemet. Kommunen ska så långt som möjligt skapa samma förutsättningar för fristående skolor som för kommunala skolor. Samarbete mellan kommunala skolor och fristående skolor när det gäller lokaler är också en självklarhet.

Vårt intryck är att även om det finns en del negativa attityder i vissa kommuner så ökar samarbetet mellan fristående skolor och de kommunala skolorna. Ibland drivs detta fram av ekonomiska skäl – en kommunal skola som tappat elever kan förbättra sin ekonomi genom att hyra ut vissa lokaler, eller sälja viss undervisning till fristående skolor. En ekonomiskt pressad kommun med tomma skollokaler och efterfrågan från en fristående skola kan, oavsett ideologi, välja att hyra ut skolan.

Samarbete med andra kommuner

En viktig fråga är på vilken "nivå" riskerna ska hanteras. Särskilt när det gäller gymnasieskolan i regioner med relativt korta avstånd och små kommuner är frågan i hur hög grad planering och risktagande ska skötas på den kommunala nivån och i vilken utsträckning samarbete ska ske. I flera av de studerade kommunerna fanns ett sådant samarbete.

Vårt intryck var dock att de ekonomiska mekanismerna i samband med detta kan behöva utvecklas. Ur ett riskperspektiv handlar det ju inte bara om hur mycket pengar den kommun som eleven kommer från ska betala till den kommun där eleven går i skolan. Minst lika viktigt kan vara att påverka vilka möjligheter som kommunens elever i framtiden kommer att ha, vilket beror av vilka skolor som finns i andra kommuner. I den situationen är det knappast rimligt att främst knyta de ekonomiska överföringarna till antalet elever. Dessa frågor ligger dock utanför vårt egentliga uppdrag – men även på det området skulle det säkert gå att hitta kommuner som utvecklat både samarbetsformerna och de ekonomiska spelreglerna. Ett exempel som nämnts är Göteborgsregionen.

Strategier för att hantera fluktuationer

Vem ska bära riskerna? Avvägningen mellan riskkostnad och ekonomiska incitament

En viktig insikt i ekonomisk teori är att det kan finnas en konflikt mellan att fördela riskerna på "rätt" sätt och att skapa ekonomiska incitament för aktörerna i systemet. Detta är mycket tydligt när det gäller risker knutna till minskat elevantal i en skola.

Å ena sidan kan man bedöma att de negativa konsekvenserna för de kvarvarande eleverna blir för stora om en skola med minskande elevantal själv ska bära alla sina lokalkostnader. Som vi såg i tidigare kapitel valde vissa kommuner då att lyfta lokalkostnader till stadsdelnivå eller liknande. På detta, eller något liknande sätt,

poolas riskerna. Risken läggs på en nivå där den lättare kan bäras. Nackdelen med detta är att den ekonomiska pressen på den enskilda skolan minskar. Bär man inte de ekonomiska konsekvenserna tenderar man att engagera sig mindre. Under intervjuerna har flera skolledare tagit upp att det finns andra drivkrafter än det ekonomiska resultatet för den enskilda skolan.

Man försöker effektivisera lokalanvändningen eftersom det är till kommunens bästa, även om de ekonomiska "morötterna" för den enskilda skolan är mycket svaga. Ska man tro på ekonomisk teori kan dock vissa ekonomiska incitament inte skada!

Kommunledningen/skolförvaltning/stadsdelsförvaltning bör här ha en klar policy för hur riskerna och de ekonomiska konsekvenserna ska fördelas. Ur detta perspektiv är det mindre lyckat att formellt lägga det ekonomiska ansvaret på den enskilda skolan, men sedan se mellan fingrarna om skolan får ett underskott ifall man bedömer att det finns legitima skäl. En klassisk tes är att en och samma enhet ska ha formellt ansvar, befogenheter och bära de ekonomiska konsekvenserna.

Ett sätt att åstadkomma en lite mer avancerad riskfördelning är att låta den lokala skolenheten betala en viss lokalkostnad per elev som går i skolan, och att denna kostnad differentieras något beroende på elevantalet. Om det blir ett "budgeterat" antal elever i skolan är lokalkostnaden per elev bestämd på en sådan nivå att hela hyran täcks. Blir elevantalet mindre än detta, höjs lokalkostnaden per elev något, men inte så mycket att hela lokalkostnaden täcks. På detta sätt bär den högre organisatoriska nivån en del av risken ifall elevantalet blir mindre än det budgeterade. Om elevantalet blir högre än det budgeterade sänks den lokalkostnad per elev som



skolan ska betala något. Nivån är dock fortfarande sådan att den totala inbetalda hyran är större än den faktiska hyran. På det sättet fördelas "vinsten" mellan den enskilda skolan (som vid högre elevantal får mer över per elev av skolpengen) och kommunen som helhet, skolförvaltningen eller stadsdelsnämnden (som då får in mer pengar än vad lokalen kostar). Det senare överskottet kan användas för att täcka underskott för de skolor som har färre elever än budgeterat.

I den mån kommunen/stadsdelen väljer att centralisera ansvaret för lokalförsörjningen behövs ett styrsystem med vilket man kan följa utvecklingen inom till exempel olika skolor. En rad hjälpmedel för att göra detta har diskuterats i tidigare rapporter från samarbetsprojektet "Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor" (U.F.O.S) och Kommunförbundet, till exempel Förvaltningsnyckeln, Effektivisera mera med flera (2004), Lokalresursplanering (1996) och Fullt hus (1995). Nyckeltal, benchmarking och olika lokalplaneringsgrupper är exempel på vanliga hjälpmedel i dessa sammanhang. Hjälpmedel som dessa kan ha ett värde även i ett decentraliserat system, men då främst för att bedöma i vilken grad de lokala enheterna lyckats effektivisera sin verksamhet och för att utvärdera om den valda organisationsformen är den bästa.

Genomtänkta strategier på olika nivåer

Tonvikten i detta avsnitt ligger på risker knutna till minskningar i elevantalet, men flera av punkterna är relevanta även i samband med öknings. I princip handlar det om att ha strategier på alla de nivåer som diskuterats i tidigare kapitel.

1. Att försöka stabilisera efterfrågan på lokaler

Flera av de skolor som förlorat elever har försökt begränsa förlusterna genom olika åtgärder, till exempel att försöka profilera sig lite mer och genom utökad marknadsföring.

Samplanering av skola, förskola, fritidshem och fritidsverksamheter av olika slag är också ett sätt att stabilisera efterfrågan, men detta förutsätter i sin tur att verksamheterna har lokaler som kan lämnas med kort varsel (se nästa punkt). Samarbete med närliggande skolor, som har ont om lokaler, är också ett alternativ.

Mer långtgående åtgärder är att styra taket för elevantalet i olika skolor. Taket sänks i populära skolor och därmed tvingas fler elever till skolor som är mindre populära. Vi har inte sett någon kommun som använt denna strategi för skolan, men det nämndes att en kommun tillämpat detta inom förskolan. Där hade man även begränsat möjligheten att söka till en viss förskola i ett område –

man sökte till kommunal barnomsorg i en viss stadsdel och sedan fördelade kommunen barnen mellan olika förskolor.

2. Att relativt snabbt kunna sänka lokalkostnaderna

Den vanligaste varianten är att enheten har vissa lokaler som kan avvecklas relativt snabbt, till exempel inhyrda lokaler utanför de "vanliga" skollokalerna. Ett alternativ kan vara att ha ett avtal med fastighetsägaren som gör det lätt att lämna vissa lokaler med kort varsel, eller åtminstone en strategi för att kunna minska drift- och underhållskostnader för de delar av skolan som inte används. Ett

kontrakt med fastighetsägaren som innebär att förvaltningsplaner görs gemensamt av fastighetsägare och hyresgäst är här viktigt. I ett läge med minskande elevantal och intäkter kan det då, åtminstone under en tid, även vara möjligt att sänka lokalkostnaden genom att minska på underhåll eller sänka standarden på driften något i skolan som helhet. Drivs detta för långt finns dock en uppenbar risk för en ond spiral där minskande elevantal leder till sämre lokalstandard som ytterligare sänker skolans attraktivitet. Här krävs uppenbarligen en central bedömning av den långsiktiga utvecklingen – ska kommunen se det som en tidsfråga innan skolan läggs ner eller ska man försöka vända trenden, till exempel genom att istället satsa på att rusta upp skolan?



3. Att relativt snabbt kunna öka lokalrelaterade intäkter

I vissa kommuner finns ett nära samarbete mellan kommunen och de fristående skolorna. Kommunen har då kontinuerliga diskussioner med de fristående skolorna och kan hyra ut delar av kommunala skolor som har överkapacitet till expanderande fristående skolor.

Vissa kommunala skolor har ett relativt nära samarbete med närliggande fristående skolor och kan då hyra ut lokaler eller sälja hela kurspaket till dessa skolor. Detta är en utveckling som kunnat observeras på andra områden där den kommunala verksamheten haft överkapacitet. I den mån det finns privata verksamheter som erbjuder liknande tjänster finns dock stora problem när det gäller konkurrensneutralitet och vad som ryms inom kommunens befogenhet. På skolområdet förefaller dessa problem än så länge vara små – det finns inte så många privata företag som erbjuder till exempel lärare och salar för undervisning i naturorienterande ämnen! Lagändringar kan också krävas om kommunerna själva vill utnyttja externa företag för delar av undervisningen inom grundskolan.

4. *Försiktig dimensionering och generell utformning vid nybyggnad*

Nybyggnader av skolor förekommer i relativt liten omfattning, men både pga produktion av nya bostäder och höga drift- och underhållskostnader i äldre byggnader sker en viss nyproduktion.

Två viktiga punkter för att minska riskerna är i detta sammanhang:

1. Försiktig dimensionering. Den klassiska metoden här är förstås att kapa förutsedda eller oförutsedda toppar med paviljonger. Med den extra osäkerhet som valmöjligheterna innebär kan en försiktig dimensionering vara än mer motiverad.

2. Generell utformning av lokalerna. Samma lokaler ska kunna användas för barn i olika åldrar. Lokalerna ska vara utformade så att de kan vara intressanta för helt andra verksamheter, både kommunala och privata. Delar av skolan ska relativt lätt kunna avskiljas och hyras ut separat. Larmsystem ska underlätta sektionering, osv.

Avslutande reflexioner

Större förändringar i regelverk för ett visst område, som till exempel införande av skolval och pengsystem, kan i ett längre perspektiv leda till helt andra organisatoriska lösningar. På kort sikt söker de flesta aktörer – pga rådande attityder, nedlagda investeringar eller det aktuella regelverket – lösningar som ligger nära de traditionella. Det kan dock vara intressant att spekulera i om det på lång sikt kommer att dyka upp nya organisatoriska lösningar för att hantera svängningar i efterfrågan. Genom att titta på organisatoriska förändringar inom helt andra områden där man mött liknande förändringar i efterfrågan kan man få idéer om vilka organisatoriska förändringar det kan handla om.

Det finns till exempel en intressant utveckling inom telecomindustrin. Efterfrågan på ett visst företags mobiltelefoner kan variera kraftigt från år till år, beroende på modesvängningar och vem som råkar komma först med just den nya finess som konsumenterna vill ha. Ena året kan Ericssons andel av marknaden minska kraftigt, för att nästa år istället öka kraftigt. (Situationen liknar den på en "skolmarknad" där föräldrar och elever ena året väljer den ena skolan och nästa år den andra.) I denna situation skulle det vara mycket kostsamt om varje mobiltelefonföretag hade egna fabriker som var så stora att de klarade topparna i efterfrågan. Under senare år har utvecklingen gått mot att det mesta av tillverkningen sköts av fristående företag – som alltså kan jobba åt Ericsson de år som företaget går bra och åt andra företag de år som Ericsson går dåligt. Detta kan ses som en organisatorisk form som

leder till lägre kostnader i just den situation där försäljningen för det enskilda företaget svänger betydligt mer än den totala marknaden.

En direkt tillämpning av denna tanke på skolområdet vore att lokalerna ägs av fristående företag som sedan hyr ut dem till olika huvudmän. Det kan även gälla mer allmänna skollokaler som hyrs med avtal på ett till tre år. Det kan handla om specialutformade lokaler som olika huvudmän kan hyra på dag- eller timbasis – och

där lärare medföljer. (Som nämdes ovan förutsätter det senare lagändringar när det gäller grundskolan.) I den mån avstånden mellan skolorna är relativt stora kan man tänka sig att göra lokalerna mobila – ungefär som biblioteksbussen körde runt förr i tiden, kommer kanske i framtiden slöjdsalen att inrymmas i en trailer som lätt kan köras mellan olika skolor.



Ett annat sätt att uppnå ett liknande resultat är att bestämma dels att kommunen är skyldig att hyra ut lokaler om man har överkapacitet, dels att bidraget till en fristående skola villkoras med att skolan är beredd att hyra ut lokaler om den har överkapacitet. Med sådana regler behöver den totala överkapaciteten inte vara så stor, eftersom båda aktörerna kan räkna med att kunna utnyttja överkapacitet hos den andre. Ett sådant system kan jämföras med regelsystemet för "naturliga monopol" där till exempel Telia är skyldigt att hyra ut kapacitet i det lokala telenätet till konkurrerande operatörer.

Andra långsiktiga förändringar kan röra pedagogiska synsätt. Om det är svårt att få ekonomi i en viss typ av lokaler, så ligger det nära till hands att tro att kreativa personer kommer att hitta sätt att nå samma kunskapsmässiga mål utan dessa kostsamma lokaler. Under intervjuerna har vi till exempel mött mycket skilda synsätt på vad det är för lokaler som skolan "måste" ha för att nå de uppsatta målen. En del "pedagogiska" förändringar handlar kanske i praktiken om att kringgå dagens regelverk, men i ett längre perspektiv är mer genuina innovationer att vänta. Innovationer som sänker kostnaderna för att nå uppsatta mål.

I ett längre perspektiv kan alltså valfrihetsreformerna inom skolområdet leda både till en helt annan typ av organisation för skollokaler (ägande, marknad) och till andra typer av lokaler.

8. Hur stor lokalkostnadsersättning bör fristående skolor få?

Några principresonemang från författarna

1. Krav på regler

När man ska bedöma vad som är rimliga regler för hur mycket en skola ska få i bidrag från kommunen är ett första steg att klargöra vad man ska ha för kriterier för att bedöma detta. Här är några tänkbara kriterier:

- Den fristående skolan ska kunna ha samma standard i olika avseenden som den kommunala skolan. Den ska i princip *kunna* ha samma lokalkvalitet och lärartäthet osv – om den väljer samma fördelning av resurserna som den kommunala skolan. En viktig punkt i ett pengsystem är förstås att varje skola ska kunna fördela resurserna utifrån sina prioriteringar.
- Reglerna ska vara sådana att ersättningen till den fristående skolan inte kan påverkas av taktiskt motiverade beslut från kommunens eller den fristående skolans sida.

2. Varför dagens regel inte uppfyller kraven

Dagens regel innebär i de flesta fall att den fristående skolan får ett anslag som motsvarar den lokalkostnad den kommunala skolan har per elev. Denna regel kan på flera sätt komma i konflikt med de principer som formulerades ovan.

- Kommunens kostnader speglar, när det gäller kapitalkostnader, historiska omständigheter. Avskrivningar och ränta räknas normalt på bokförda värden. Om en fristående skola ska hyra lokaler på marknaden kan dess lokalkostnader både vara högre eller lägre beroende på hur marknaden på den aktuella orten ser ut. På vikande marknader med mycket vakanser kan kostnaden för den fristående skolan vara lägre än kommunens redovisade kostnad, särskilt om kommunen rustat upp sina skolor relativt nyligen. På expanderande orter med stor efterfrågan på lokaler kan det vara tvärtom.
- Kommunens redovisade lokalkostnader beror på en mängd mer eller mindre medvetna beslut rörande bokföringsprinciper och principer för internhyressättning. Genom att till exempel ändra det räntekrav som kommunen tillämpar kan den redovisade

lokalkostnaden hamna på den nivå som kommunen önskar. I intervjuer har framkommit att en del fristående skolor anser att vissa kommuner sätter sina internhyror så att de ska bli relativt låga. Därmed räknar kommunen med att inte behöva ge så stora bidrag till de fristående skolorna. Även om kommunen inte medvetet försöker få ner den redovisade lokalkostnaden, så kan olika hyres-sättningsprinciper leda till stora skillnader mellan kommunerna. Dessa skillnader behöver inte alls vara kopplade till vad lokaler kostar på den externa marknaden.

Som påpekats i kapitel 2 innehåller dagens regler också otydligheter. Vissa kommuner har tolkat reglerna så att den fristående skolan ska få ersättning för sina lokalkostnader fullt ut – även om lokalerna har betydligt högre standard än den genomsnittliga kommunala skollokalen. Argumentet för denna tolkning är att kommunens skolor får ersättning för samtliga lokalkostnader.

3. Ska bidraget bygga på redovisade kostnader?

Ska man behålla principen att den fristående skolan ska få en ersättning som speglar kommunens kostnader för skollokaler, så måste det formuleras *relativt strikta regler för hur dessa kostnader ska beräknas*. Hur ska värden på fastigheter redovisas? Vilka avkastningskrav ska kommunen tillåta osv? Detta alternativ antyds i "Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor?" (Konkurrensrådet 2003).

4. Möjliga utformningar av en regel

Om ersättningen till den fristående skolan inte ska bygga på vilka lokalkostnader den aktuella kommunen redovisar, krävs någon form av nationell schablon. Med tanke på att lokalkostnader på marknaden varierar kraftigt mellan olika regioner krävs rimligen en grov klassificering av kommunerna utifrån marknadshyresnivåer. En sådan grov schablon kan byggas upp i två steg.

Steg 1 innebär att bedöma *hur stora lokalytor* som behövs, eller som i genomsnitt nyttjas av kommunala skolor med den aktuella typen av undervisning. Detta leder fram till en viss yta per elev. I den mån vissa program använder dyrare lokaler kan detta enklast hanteras genom ett schablonmässigt ytpåslag.

I steg 2 görs först en mer eller mindre grov gruppering av kommunerna utifrån bedömda lokalhyresnivåer. En enkel variant är att bara arbeta med 3 grupper: låg – normal – hög. För att få underlag för beloppen kan några kommuner som bedöms höra till respektive grupp väljas ut och hyresnivåerna där studeras.

Det säger sig självt att schabloner inte leder till millimeterrättvisa. Fördelen med den typ av system som skissats ovan är emellertid att den fristående skolan vet hur mycket den får, och att en kommun inte behöver ta taktiska hänsyn när man beslutar om sitt eget internhyressystem.

Det är dock, som till exempel framgår av "Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet." (2004), mycket svårt att säga vad som är en korrekt självkostnadskalkyl. Det finns inga entydiga sätt att värdera specialfastigheter och inte heller några entydiga sätt att fastställa vad som är rimliga avkastningskrav och avskrivningstider.

Ett annat angreppssätt kan då vara att frikoppla den ersättning som den fristående skolan får från kommunens redovisade lokalkostnader.

Referenser

Berglund M, Hellström A, Lind H, Lundström S, Bejrums H, (2004) Bostadsföretagens väg från byggkostnad till hyra för en lägenhet. Uppsats nr 26, Avd för Bygg & Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Gustafsson, Y & Lind, H (2003) Krympa utan att stympa – Anpassning av verksamhetslokaler då befolkningsunderlaget minskar. Svenska Kommunförbundet.

Konkurrensrådet (2003) Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor?

Lind, H & Tingvall, J (2002) Internpris i praktiken.

Lind, H (2002) Nya principer för avskrivning -- En strategi för "rätt" bokfört värde på offentliga fastigheter. UFOS.

Mather, J (2004) "Best practices for high-level occupancy planning" Journal of Corporate Real Estate, vol 6, nr 3, 2004, s 162-193.

Oresten, B & Löfvenberg, C (1998) Rätt beslut – Investeringsbeslut i offentliga organisationer. UFOS.

Skolverket (2001), Kommunernas yttranden om fristående skolor.

Skolverket (2003), Valfrihet och dess effekter inom skolområdet.

Skolverket (2004a), Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor.

Skolverket (2004b), Vad kostar de fristående skolorna – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader.

Vart tog eleverna vägen?

Metoder att hantera svängningar i elevantal

Friskolor och pengssystem har skapat stor valfrihet för elever och deras föräldrar att välja grund- och gymnasieskola. Detta har i sin tur lett till allt snabbare variationer i elevantalet i skolorna. Svängningarna kan bero på rykten om skolans kvalitet, eller på att en skola har en inriktning som inte längre attraherar.

Den här osäkerheten gör lokalförsörjningsplaneringen väldigt svår. Det finns flera exempel på stadsdelar i våra storstäder som plötsligt står med tomma skollokaler som kostar dyra pengar.

Denna rapport studerar möjligheter att hantera lokalfrågor i en situation där osäkerheten om antalet elever ökar. Den utgår ifrån erfarenheter i ett antal kommuner, och vänder sig till tjänstemän, chefer och politiker. Problematikeringen görs ur både den kommunala skolans och friskolornas perspektiv.

Rapporten har finansierats av FoU-fonden för fastighetsfrågor. Fler exemplar kan beställas på tfn 020-31 32 30 eller fax 020-31 32 40, samt på förbundets webbplats www.skl.se (välj Publikationer).

ISBN 91-7164-001-0



Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samverkar från och med 1 januari 2005 under nytt gemensamt namn – Sveriges Kommuner och Landsting.

118 82 Stockholm • Besök: Hornsgatan 20 • Tfn 08-452 70 00 • www.skl.se