



Kommunstyrelsen

Internationella engelska skolan, lokalersättning

Trelleborgs kommun har allt sedan förra mandatperioden haft kontakt med Internationella engelska skolan, IES. Under våren inleddes en närmare dialog då Hemsö och IES, klargjorde att man tillsammans hade intresse av att finna mark för att etablera en skola i Trelleborg. Eftersom intresset var stort, så undersöktes omgående lämpliga platser där det fanns detaljplanerad mark som kunde användas för etablering av en skola.

Trelleborgs kommun som har ett växande behov av skolplatser har redan i tidigare investeringsplaner lyft fram skolbehov med utbyggnadsplaner både i västra och östra tätorten. En tilltagande bostadsutbyggnad med en stark befolkningstillväxt, innebär ett ökat elevantal och behov av nya skolplatser. Det är anledningar som starkt bidrar till att låta en friskola etablera sig i tätorten redan till höstterminen år 2022.

Kommunen har under våren tecknat ett markreservationsavtal med Hemsö och nu föreligger även en avsiktsförklaring med både IES och Hemsö.

Beredning

Behov av skolplatser

I den kapacitetsutredning som bildningsnämnden och tekniska servicenämnden sammanställt, kommer behovet av skolplatser att öka från 5405 elever 2019 till 6161 elever 2026. Ökningstakten beror till stor del på den offensiva bostadsutveckling som pågår inom kommunen. Det innebär att det behöver tillföras fler skolplatser för att klara av elevökningen.

Platsen, Köpingskolan 1

Att bygga en skola med på en plats utan detaljplan kan ta upp till 5 år och i vissa fall ännu längre.

Köpingskolan 1 är en fastighet som tillåter en ny skolbyggnation. Fastigheten har en detaljplan med beteckningen A – allmänt ändamål. I äldre planer är de avsedda för allmänna ändamål och ska ha verksamheter med stat, kommun eller landsting som huvudman. Men sedan den 1 januari 2015 är det möjligt även för enskilda huvudmän att få bygglov inom dessa områden, vilket innebär att det inte längre

krävs planändring eller att planen upphävs för att bygglov ska kunna ges, för annat än yttre och inre ändringar.

Internationella engelska skolan

Idag har IES etablerat 37 skolor med ca 26 000 elever från 160 olika kommuner. I Trelleborg avser skolan att starta en 2 parallellig F-6 skola och 3 parallellig 7-9 skola för sammanlagt 692 elever. Hemsö har beräknat en årshyra år 2022 till 15 700 000. Det är en varmhyra för ett nyckelfärdigt hus inklusive moms.

När man hyr lokaler så får man inte lyfta momsen som man gör när man bygger för egen användning. Hyran per elev blir 22 688 kronor och skolan kommer att ha 8,7 kvm LOA per elev.

Avsiktsförklaring

Bilagt denna tjänsteskrivelse finns en undertecknad avsiktsförklaring med Hemsö och IES som redogör för en gemensam avsikt om uppförande av en ny skola, förskola och idrottshall för fastigheterna Pilevallskolan 1 och Köpingskolan 1. Bilagt finns också en överenskommelse i händelse av att friskolan avvecklar sin verksamhet under hyresperioden samt en orienteringsbild.

Förutom dessa dokument finns även markreservationsavtal för ovanstående fastigheter i enlighet med ärende ”Upprättande av och äskande för exploateringsprojekt för fastigheterna Köpingskolan 1 och Pilevallsskolan 1”, KS 2019/571.

Ekonomisk jämförelse

2018 invigdes Västervångskolan som kommunen själv uppfört. Utan särskoleverksamhet är skolan byggd för 1 230 elever. Totalt sett har den 8,7 kvm per barn.

För att få en rimlig ekonomisk jämförelse med IES presenteras Västervångskolans kostnader i nedanstående tabell;

	Västervångskolan Hyra 2018 Utan moms	Västervångskolan Hyra 2018 Med moms	Västervångskolan Hyra 2022 Utan moms 2% uppräknig	Västervångskolan Hyra 2022 Med moms 2 % uppräknig	IES Hyra 2022 Med moms
Hyra totalt	18 443 412	23 054 265	19 963 742	24 954 677	15 700 000
Hyra per elev	14 994	18 742	16 231	20 289	22 688
Antal elever	1 230				692
Yta per elev	8,7				8,7

Noterbart för ovanstående hyresjämförelse är att Västervångskolans hyra är baserad på projektkostnader exklusive markförvärv då ny skola uppfördes på befintlig skoltomt. I IES hyra ingår även markkostnad för förvärv och stämpelskatt vilket uppgår till cirka 11 miljoner (1 500 kr/BTA).

Notera också att Västervångskolan har 33 basrum (exkl. särskola och Borgen – särskild undervisningsgrupp) som är dimensionerande för antalet klasser på skolan. Bildningsförvaltningen har som långsiktig ambition att ha klasser med i genomsnitt 25 elever. Något lägre i de yngre åldrarna och något högre i de äldre. Alla klassrum är dock byggda för att kunna hantera klasstorlekar upp till 30 elever per klass.

25 elever/klass ger en total kapacitet med 825 platser (alltså exkl. särskola och Borgen)

Totalt används 8 basrum till särskola och Borgen. Dessa basrum har samma kapacitet som övriga. Med ”vanliga” klasser i dessa rum skulle kapaciteten alltså öka med 200 platser till totalt 1025 platser.

En uppräknad hyra för Västervångskolan 2022 inklusive moms per barn skulle med 1025 elever uppgå till 24 346 kronor (att jämföra med maximalt elevantal på 1 230 elever enligt tabellen ovan, som ger en lokalkostnad per elev på 20 289 kronor).

Lokalkostnadsdelen av skolpengen är en genomsnittlig hyra för samtliga skollokaler. För år 2019 ger den ersättningen och för olika åldersgrupper ger totalt 11 803 470 kronor. Till det tillkommer även en del för de barn som skrivs in i fritidsverksamhet som är svårbedömd i nuläget. Det innebär att differensen mellan IES årshyra och lokalkostnadsersättningen uppgår till som högst ca 4 000 000 kronor.

Lokalkostnaden är beräknad exklusive mervärdesskatt eftersom det inte påförts någon moms intern med anledning av att den ingående mervärdesskatt som uppstått vid investeringen kan lyftas och återbetalas när kommunen bygger för egen drift.

Driftskostnadskonsekvens på skolpengen 2022

Ovan har redogjorts för hur Trelleborgs kommun växer, vilket medför att behovet av skolplatser ökar och nya skolor måste byggas. Oaktat om kommunen bygger själv eller köper utbildningsverksamhet via privata aktörer, kommer driftskostnaderna och därmed också skolpengen att öka.

I de hyresobjekt/alternativ som redovisas i tabellen ovan, framgår en redovisning av hur lokalkostnadsbildningen varierar per elev inom de enskilda objekten.

Nya skolor oavsett om de uppförs i egen räkning eller via privat aktör leder till att skolpengen blir högre. För att göra en analys av driftskostnadskonsekvenserna för lokalkostnadsdelen, visas i tabellen nedan, hur kostnaden per elev ökar totalt sett i Trelleborg om man uppför en ny skola. I tabellen beräknas antalet elever till 6 000. I den kapacitetstutredning som bildningsförvaltningen tagit fram beräknas 6 061 elever år 2026.

Skola hyresnivåer 2022	Ny byggnation som Västervångskolan med 25 elever per klassrum exklusive moms	Ny byggnation som Västervångskolan med 25 elever per klassrum inklusive moms	Ny byggnation som Västervångskolan med 30 elever per klassrum exklusive moms	Nybyggnation som Västervångskolan med 30 elever per klassrum inklusive moms	IES Med 30 elever per klassrum inklusive moms
Hyra	18 443 412	23 054 265	19 963 742	24 954 677	15 700 000
Antag antal elever 2022	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Merkostnad i kronor lokaldelen i skolpengen	3 074	3 842	3 327	4 159	2 617

Den kapacitetsutredning av skollokaler som genomförts visar på att antalet kvadratmeter per elev i det äldre beståndet inte är optimal. Därav pågår en översyn för att skapa effektivare lokaler, parallellt som skollokaler som finns inrymt i moduler/paviljonger ska avvecklas och ersättas av ändamålsenliga skollokaler.

Då det konstaterats att en ökad volym kräver en utökad skolpeng måste effektiviseringar inom fastighetsbeståndet genomföras. Det kan göras delvis genom att samutnyttja och effektivisera lokalanvändningen, men också via energieffektiviseringsåtgärder, som uppstår vid reinvestering i till exempel ny ventilation och andra byggnadsåtgärder. Dessa åtgärder kommer tillsammans att bidra till att kommunens totala kostnadsbild minskar.

Finansiering av utökad lokalkostnadsersättning

Likabehandlingsprincipen är en allmänt gällande juridisk princip med ursprung i bolagsrätten. Syftet är alltså inte att alla i alla lägen ska behandlas lika utan snarare att berörda inte får behandlas olika till den grad att det handlar om illojalt eller otillbörligt gynnande eller missgynnade av en viss part. Med andra ord handlar det inte främst om likabehandling utan om skydd mot felaktiga och ogrundade beslut. Enligt praxis från Högsta domstolen i ett mål som rörde medlemmar i en bostadsrättsförening ska likabehandlingsprincipen förstås på så sätt att ”medlemmar inte får behandlas olika om det inte finns sakliga skäl” (NJA 1977 s. 393).

Förevarande fråga är att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta Internationella Engelska Skolan (IES) med mellanskillnaden upp till deras faktiska kostnader i samband med etablering i Trelleborg. Lagen om offentlig upphandling är inte tillämplig vid försäljning av mark. Frågan har sedan tidigare prövats av förvaltningsrätten i Malmö i mål 7278-15 genom laglighetsprövning. I beslutet som överprövades hade Landskrona beslutat att ersätta Internationella Engelska Skolan med den faktiska lokalkostnaden, vilket resulterade i en dom om att ersättning av faktiska kostnader varken strider mot reglerna i kommunallagen, lagen om offentlig upphandling eller övriga tillämpliga lagbestämmelser, såsom bland annat skolförordningen. Sedan domen avkunnades har lagstiftningen ändrats till att hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande.

Resonemanget i ovan dom är tillämpligt även i Trelleborg. Detta innebär att endast att kostnaderna för lokalerna täcks och att ingen ytterligare subvention av kostnader sker. Vid en framtida etablering anser Trelleborgs kommun att lokalkostnaderna för den nya skolan är högst rimliga, då det är fråga om att uppföra en helt ny skola. Kostnaderna hade inte blivit lägre om kommunen hade byggt skolan i egen regi. Kostnaderna kan jämföras med de lokalkostnader av en befintlig nybyggd skola i Trelleborg och som finns redovisade i andra delar av denna tjänsteskrivelse. I staden i övrigt, som i flertalet fall i andra kommuner i Sverige, finns betydligt äldre skolor som delvis har betydligt lägre standard. Det finns således skäl för Trelleborgs kommun att frånga kommunens genomsnittliga lokalkostnad i samband med en nyetablering av en skola som bidrar till samhällsutvecklingen i staden. Detta eftersom det rör sig om en nyetablering i en stadsdel som är i behov av en skola för dess vidareutveckling och en nyetablering som är förenad med högre kostnader motiveras av att det finns ett tungt vägande intresse av att en skola ska kunna etablera sig på platsen. Om således den i detaljplanen med A betecknade fastigheten där skolan byggs, överläts till Hemsö för ett gängse pris, utgör det inte ett stöd till Hemsö, förutsatt en proportionerlig köpeskilling.

Av 2 kap. 8 § kommunallagen framgår att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen, men att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

I 10 kap. 37 och 38 §§ skollagen anges bl.a. följande. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget (grundbeloppet) ska avse ersättning för bland annat lokalkostnader. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna skolan.

Av 14 kap. 4 § skolförordningen framgår att ersättning för lokalkostnader ska avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel samt kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

Enligt 14 kap. 6 § skolförordningen ska ersättning för lokalkostnader motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. I förarbetena till skollagen (prop. 2008/09: 17 I s. 40 och 41 och prop. 2009/10: 157 s. 31) anges exempel på när den faktiska lokalkostnaden kan anses vara skälig.

Sedan den 1 mars 2018 står det i skol- respektive gymnasieförordningen (14 kap 6 § respektive 13 kap 5§) att vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.

Medel kan således reserveras i budget för respektive mandatperiod för en lokalkompensation. I beredningsunderlaget till etableringen av IES i Trelleborg anför en rad omständigheter till stöd för ett beslut att ersätta skolan för dess faktiska lokalkostnader. Flera av dessa omständigheter ges också som direkta

exempel i förarbetena till skollagstiftningen då det kan bli aktuellt att ersätta en skola för sådana kostnader.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har uttalat sig på följande vis rörande ersättning av faktiska lokalkostnader: *"Det finns ett undantag från huvudregeln som beskrivs i propositionen 2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter. Enligt det undantaget ska hänsyn kunna tas till intresset av att skolor och verksamheter ska kunna etableras. Det är därmed möjligt för kommunen att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än den genomsnittliga lokalkostnaden.*

Detta är det enda undantag där SKL bedömer att man kan särbehandla en viss enskild huvudman. Om en enskild huvudman bygger exempelvis en ny förskola i ett område där kommunen hade blivit tvungen att bygga nytt, kan kommunen ge just den enskilde huvudmannen en särskild ersättning. Det kan vara i form av faktisk lokalersättning, ett startbidrag eller annan extra ersättning

Beloppet bör dock inte överstiga de faktiska kostnaderna. Kommunen bör fastställa principer för vilka nyetableringar som kan få en högre ersättning, hur stor ersättningen ska vara och under lång tid som den extra ersättningen utgår. Därmed får den enskilde huvudmannen tydliga planeringsförutsättningar."

SKL:s bedömning är att en kommun som överväger att övergå till att ersätta enskilda huvudmän för deras faktiska lokalkostnader tydligt bör kunna visa att dess genomsnittliga lokalkostnader inte är rättvisande. Det kan förslagsvis göras genom jämförelser med vad kommunen hade för kostnader tidigare och vad den har efter nybyggnation/renovering. Eventuellt kan även genom jämförelser med liknande eller närliggande kommuner göras. SKL bedömer det också som viktigt att informera enskilda huvudmän om övergången i god tid. Då det finns en nybyggd skola i Trelleborgs kommun är jämförelsen relevant.

En risk med att gå över till faktisk ersättning är att definitionen av "skälig faktisk ersättning" inte är tydligt definierad och att det saknas prejudikat på området. Det kan innebära svårigheter att avgöra vad som avses med "skälig faktisk ersättning". Om det saknas en begränsning till hur mycket ersättning som kan utbetalas, kan det ha en kostnadsdrivande effekt som på längre sikt kan eliminera kostnadsreduktionen. För att eliminera den risken är det viktigt att tydligt definiera vad som avses med "skäliga kostnader". Tydliga riktlinjer om vad som är "skäliga kostnader" i Trelleborg bör utarbetas, ett tak fastställas och tidig kommunikation med potentiella etablerare är avgörande. Om huvudmännen för enskild verksamhet utan begränsning skulle få rätt till ersättning för sina faktiska lokalkostnader, kan man inte bortse från risken för att detta kan bli kostnadsdrivande. Det skulle dessutom innebära ett väsentligt avsteg från likabehandlingsprincipen och minska konkurrensneutraliteten. Ersättningen för lokalkostnader ska i princip varken vara lägre eller högre än vad kommunen betalar för sina egna skollokaler. Inför ett beslut om framtida etablering av IES i Trelleborg pågår redan nu förhandlingar om att avtala om ersättningen för lokalen innan nyetableringen påbörjas för att begränsa ovan risk.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader motsvara en fristående skolas faktiska kostnad förutsatt att kostnaden är skälig, det finns *fyra* olika skäl.

Av förarbetena, propositionen 2008/09:171 "Offentliga bidrag på lika villkor", framgår följande skäl:

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

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

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

Slutsatser

Trelleborgs kommun behöver uppföra en ny skola för att klara av det ökande skolplatsbehovet. IES har för avsikt att etablera skola på Köpingseskolan 1.

Med anledning av detta och med stöd av ovanstående beredning, anser kommunledningsförvaltningen att kommunen, utöver nuvarande lokalersättning i

ordinarie skolpeng, ersätter IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad som enligt ovanstående redovisning uppgår till som högst 4 000 000 kronor.

Kommunledningsförvaltningen föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott besluta att föreslå kommunstyrelsen besluta att föreslå kommunfullmäktige besluta

att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar att föreslå kommunstyrelsen besluta att föreslå kommunfullmäktige besluta

att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad.