

# Privata aktörer grundskolor

Kopplat till centrumutredning grundskolor

2021-01-18



## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Uppdraget</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Alternativen</b> .....	<b>5</b>
3.1	Alternativ A: Kommunen äger marken, bygger (i egen regi eller t.ex genom partnering), förvaltar, förvaltar och driver nya verksamhetslokaler....	5
3.1.1	Ekonomiska effekter för kommunen.....	5
3.1.2	Verksamhetsperspektiv.....	8
3.1.3	Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling) .....	9
3.2	Alternativ B: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamhet.....	9
3.2.1	Ekonomiska effekter för kommunen.....	9
3.2.2	Verksamhetsperspektiv.....	11
3.2.3	Strategisk markförvaltning .....	12
3.2.4	Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling) .....	12
3.3	Alternativ C: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och hyr ut till kommunen för att driva verksamhet.....	13
3.3.1	Ekonomiska effekter för kommunen.....	13
3.3.2	Verksamhetsperspektiv.....	16
3.3.3	Strategisk marförvaltning .....	16
3.3.4	Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling) .....	17
3.4	Alternativ D: Kommunen äger marken. Kommunen bygger (i egen regi eller t.ex genom partnering), och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamhet. ....	17
3.4.1	Ekonomiska effekter för kommunen.....	17
3.4.2	Verksamhetsperspektiv.....	20
3.4.3	Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling) .....	20
3.5	Slutsats.....	21

## 1 Bakgrund

I lokalförsörjningsplanen 2020-2032 gav kommunstyrelsen kommundirektören i uppdrag att arbeta fram förslag till helhetslösning för att öka antalet grundskoleplatser i centrumområdet. Uppdraget grundar sig på barn- och utbildningsförvaltningens behovsanalys utifrån de årliga befolkningsprognoserna.

Olika lösningsalternativ utreddes, bland annat möjligheten till ombyggnation/tillbyggnation av befintliga skolor, alternativt reservera tomt för nybyggnation av grundskola samt möjlighet till flytt och samordning av verksamheter som exempelvis särskola, förskola och fritidsgårdar i skollokaler. Lösningarna redovisas i rapporten Centrumutredning grundskolor Tyresö kommun. Rapporten redovisar två lösningsförslag som beskriver behov, möjligheter, utmaningar, konsekvenser samt för- och nackdelar med de två olika lösningsförslagen.

Den 29 september 2020 bereddes ärendet i barn- och utbildningsnämnden och därefter i kommunstyrelsen 6 oktober 2020. (Kommunstyrelsen 2020-20-06 §144). Kommundirektören gavs i uppdrag att påbörja förstudier för de två lösningsförslagen, ny skola på Njupkärr och ny skola på Stimmet, som underlag för genomförandebeslut. Ett tillägg till förstudierna gavs, att även utreda att låta externa aktörer bygga och förvalta nya verksamhetslokaler och låta fristående alternativ driva verksamheten för att skapa balans i kommunens ekonomi och minska investeringskostnaderna.

## 2 Uppdraget

Uppdraget innebär att ta fram en utredning om att låta externa aktörer bygga och förvalta nya verksamhetslokaler och att låta fristående alternativ driva verksamheten för att skapa balans i kommunens ekonomi och minska investeringskostnaderna.

Fastigheterna som ingår i uppdraget är fastigheterna där Njupkärrs skola och Stimmet skola finns idag. Det är dessa fastigheter som föreslås byggas med nya verksamhetslokaler enligt centrumutredningen grundskolor.

Följande möjliga alternativ har konstaterats:

- Alternativ A: Kommunen äger marken, bygger, förvaltar och driver nya verksamhetslokaler.
- Alternativ B: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamheten.

- Alternativ C: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och hyr ut till kommunen för att driva verksamheten.
- Alternativ D: Kommunen äger marken. Kommunen bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamheten. (Likt Breviks skola).

### 3 Alternativen

Varje alternativ beskrivs nedan med för- och nackdelar utifrån det kommunala perspektivet på ekonomi, mark/försäljning/aktörer/upphandling och verksamhet.

#### 3.1 Alternativ A: Kommunen äger marken, bygger (i egen regi eller t.ex genom partnering), förvaltar, förvaltar och driver nya verksamhetslokaler

##### 3.1.1 Ekonomiska effekter för kommunen

**Bygga skola** (Projektering, upphandling, bygga)

Fördelar:

- Kommunen råder över hela processen och kan ta långsiktigt beslut för hela byggnadens livslängd.
- Genom att återanvända kunskap från tidigare skolbyggen, och det läge som nu gäller att två skolor ska byggas näst intill samtidigt, kan samnyttjande av utredningsresurser göras och samordnade upphandlingar ske vilket kan hålla byggkostnaderna något lägre.
- Om kommunen samarbetar med en extern aktör om planering och projektering kan även externa erfarenheter inkluderas i projektet.
- Under byggprocessen måste kommunen evakuera elever och lärare från den befintliga skolan som finns på den tomt där ny skola byggs. Kommunen har i detta alternativ möjlighet att påverka tidsplaneringen för när ny skola kan stå klar.

Nackdelar:

- Kraven om hur en kommunal skola ska utformas kan ge högre byggkostnad, och därmed högre investeringsutgift, än vad en extern byggare och nyttjare hade valt.
- Kommunen är en relativt liten beställare av byggarbeten, som inte kan dra fördel av eventuellt flera andra projekt i andra delar av landet. Ett sätt att hantera det kan vara att undersöka möjligheten att anlita någon

med mer kompetens, exempelvis partnering. Att kommunen i samarbete med entreprenör utföra projektering och produktionen. På så sätt finns möjlighet att tillföra erfarenhet, stöd och förhoppningsvis kan projektets tidplan och totalekonomi effektiviseras.

### **Förvalta skola** (Fastighetsförvaltning)

Fördelar:

- Kommunens fastighetsförvaltning har flera närliggande fastigheter att samordna drift och underhållsinsatser med.
- Dialog mellan förvaltare och nyttjare underlättas av att nyttjare finns inom samma organisation som flera fastigheters nyttjare. Information kan ges vid gemensamma möten, med nyttjare av samma typ av fastighet.
- Samordning av insatser mellan de olika fastigheterna lokalt kan innebära att man kan köpa underentreprenörsuppdrag lokalt med korta inställelsetider, och mindre transporter.

Nackdelar:

- Kommunen är en relativt liten fastighetsägare, med delvis begränsad tillgång till effektiva underentreprenörsavtal.

### **Driva skola** (Skolororganisationen, utförare i egen regi)

Fördelar:

- Nyttjaren kan dra fördel av att ha varit med i hela processen och påverkat utformningen. Det kan ge en effektivt organiserad verksamhet som på så sätt blir mer kostnadseffektiv per elev.
- Nyttjaren har samma rutiner och kontakter med förvaltare som övriga kommunala enheter har vilket ger möjlighet till samordning och stöd internt med fastighetsrelaterade frågor.

Nackdelar:

- Kraven på hur en kommunal skola ska utformas kan ge högre byggkostnad, och därmed högre hyra, än vad en extern byggare och nyttjare hade valt.

## **Beställa skola** (Barn-och utbildningsförvaltningen)

### Fördelar:

- Beställaren har möjlighet att vara med i hela processen och tillsammans med nyttjaren påverka att utformningen blir långsiktigt hållbar ur verksamhets- och ekonomiskt perspektiv.
- Beställaren har kunskap om vilken total hyreskostnad som kommer i god tid innan skolan tas i bruk, och kan planera för placeringen av elever på ett strategiskt plan. När skolan tas i bruk kan kommunen på ett strategiskt plan råda över antal placeringen av elever inom de kommunala skolorna och därmed säkerställa att alla evakuerade elever bereds plats i den nya skolan, eller i någon av de övriga kommunala skolorna.
- Kommunen kan säkerställa övriga förvaltningars och föreningslivets behov.

### Nackdelar:

- När ny skola tas i bruk och lokalkostnaden för skolorna i egen regi totalt sett ökar, måste också lokalkostnadsdelen av skolpengen öka till alla fristående enheter. Därmed kommer kommunen belastas med hela den nya skolans kostnader (drift, förvaltning och kapitalkostnader), samt effekten av att den genomsnittliga lokalkostnaden per elev som går till fristående skolor ökar. Den nya skolans kostnader ingår i beräkningen av snittkostnaden. Effekten av ökad lokalkostnadspeng står i direkt proportion till andelen elever i fristående skolor.

## **Finansiella aspekter**

Finansiellt har det ganska liten betydelse om kommunen själva eller en extern aktör äger en skolfastighet. Endast i alternativ B (där kommunen säljer marken och en extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamhet) blir effekten på balansräkningen väsentligt annorlunda. Det alternativet innebär dock ett antal andra nackdelar. För övriga konstruktioner (A,C och D) kommer kommunens balansräkning påverkas så att skolfastigheten blir en tillgång medan finansieringen (upplåning eller leasing) blir en långfristig skuld.

Effekter om kommunen äger och förvaltar skolan och driver den i egen regi:

- Kommunen behåller äganderätten till marken och skolan blir en tillgång i kommunens balansräkning.
- Huvuddelen av investeringen finansieras med lån. Medför ökad låneskuld per invånare och jämförelsevis lägre soliditet.

- En del av investeringen finansieras genom eget kapital som genereras genom driftsöverskott.
- Kommunen har sannolikt tillgång till upplåning till en lägre kostnad än en extern aktör.
- Räntekostnader bedömas var lika för både kommunen och en extern aktör. Däremot kommer en extern aktör lägga på en vinstmarginal.
- Kommunen kan möjligen ha en något högre byggkostnad än om en stor extern aktör står för byggnationen. Detta kan möjligen motverkas genom till exempel. en partneringupphandling.

### 3.1.2 Verksamhetsperspektiv

Fördelar:

- Kommunen har ett ansvar att tillgodose platser till alla elever skrivna i kommunen och det kan tillgodoses.
- Kommunen kan styra inriktning och årskursbehov.
- Närhetsprincipen kan tillgodoses, vilket ökar trygghetsfaktorn hos eleverna.
- Planering av skolplatser kan ge möjlighet till ökad integration och kommunen kan ta ansvar för höga elevresultat över tid.
- Att vara en attraktiv arbetsgivare är en viktig faktor i Stockholmsregionen då konkurrensen är stor, placeringen av skolorna skapar attraktiva kommunala arbetsplatser och nuvarande personal kan behålla sina tjänster.
- Tyresö kommun kan säkra framtida kompetensutveckling och ha välutbildad personal.
- Fastighetens läge och storlek kan utnyttjas på ett flexibelt sätt och möjlighet skapas att samverka med andra kommunala aktörer och föreningslivet.
- Utformningen av byggnad kan göras lokaleffektiv och det finns stora möjligheter att kravställa miljö och materialval.
- På långsikt så kan en cirkulär och hållbar ekonomi skapas.

Nackdelar:

- Nyproducerade skolor genererar höga hyror på grund av höga kapitalkostnader vilket gör att kommunens genomsnittliga lokalhyra sannolikt kommer att öka.
- Under de första åren kan dessutom viss överkapacitet uppstå om skolplatserna inledningsvis inte nyttjas maximalt. Det leder till att skolpengen behöver ökas för att klara kostnadsutvecklingen.



- Det är viktigt att planerad kapacitet följer befolkningsutveckling och efterfrågan för att minimera risker för överkapacitet i kommunens skolor.

### 3.1.3 **Fastighetsrelaterade aspekter** (Mark/försäljning/aktörer/upphandling)

I detta fall har kommunen full rådighet att styra över vad som byggs på marken inom ramen för den gällande eller framtagna detaljplanen. Kommunen har möjlighet att planlägga med friare användning och kan tillåta andra verksamheter inom fastigheten. Kommunen styr då med vilken kvalitet och flexibilitet byggnaden uppförs. Kommunen behåller markreserv i centrumområdet där det är ont om mark.

## **3.2 Alternativ B: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamhet**

### 3.2.1 **Ekonomiska effekter för kommunen**

**Bygga skola** (Projektering, upphandling, bygga)

Fördelar:

- Kommunen behöver inte lägga tid och kraft på planering eller genomförande av skolbygget. Inga investeringsutgifter uppstår, så den totala investeringsramen blir lägre, och eventuellt lånebehov minskar.
- Kommunen får en engångsintäkt för försäljning av marken.

Nackdelar:

- Under byggprocessen måste kommunen evakuera elever från den befintliga skolan som finns på den tomt där ny skola byggs. Kommunen råder inte över tidsplaneringen för när ny skola kan stå klar och kan inte garantera platsbehovet i tid.

**Förvalta skola** (Fastighetsförvaltning)

Fördelar:

- Kommunens fastighetsförvaltning har inget ansvar för den nya skolan och kräver därmed inga resurser.

Nackdelar:

- Kommunen kan inte styra över långsiktiga hållbarhetsfrågor, som miljöaspekter i val av underhållsinsatser, leverantörer av uppvärmning, el, källsortering etc.

### **Driva skola** (Skolororganisationen, utförare i egen regi)

Fördelar:

- Kommunen driver inte skolan, och har därmed inga gemensamma kostnader för driften av skolan.

Nackdelar:

- Om nyttjaren avvecklar verksamheten med kort varsel kan akut behov av nya skolplatser uppstå. I det läget kan kommunen överta hyra av lokalerna. I det läget har fastighetsägaren stor möjlighet att förhandla hyresavgiften för att maximera sin vinst. Då måste också kommunens egen skolororganisation driva skola i en lokal som de inte varit med och påverkat utformningen av.

### **Beställa skola** (Barn- och utbildningsförvaltningen)

Fördelar:

- Beställaren behöver inte ta hänsyn till denna skola vid beräkning av skollokalspeng.

Nackdelar:

- Kommunen råder inte över placeringen av elever i denna skola. När skolan står klar kan det bli så att de elever och lärare som evakuerats från den gamla skolan på tomten, inte bereds plats i den nya skolan, på grund av den fristående skolans egna antagningsregler. I det läget uppstår behov av omflyttning och ”sökförfarande” till de platser som lämnas av elever som väljer den nya fristående skolan.
- Då platserna i denna skola ingår i den totala planen över platsbehovet i kommunen kan det göra att kommunen måste kompensera den fristående skolan för det. Hur det ska hanteras är inte fullt ut prövat rättsligt, men det finns en risk att den fristående skolan ansöker om möjligheten att få ersätta skollokalspengen med verkligt lokalkostnad. Det skulle kunna innebära att kommunens beställare trots allt måste betala för en stor del eller hela lokalkostnaden för den nya skolan.

### **Finansiella aspekter**

- Kommunens får en engångsintäkt för försäljningen av marken, men förlorar då äganderätten till mark som i framtiden potentiellt skulle kunna användas till andra ändamål.

- I övrigt påverkas inte kommunens balansräkning.
- I och med att kommunen inte driver skolan påverkar inte hyreskostnaden kommunen direkt.
- Dock kan en extern driftsaktör begära ersättning för faktiska hyreskostnader. Då kommer kommunen påverkas av att en extern entreprenör sannolikt kommer ha en högre upplåningskostnad än kommunen och även kommer få belasta hyran med ett överskottskrav.

### 3.2.2 Verksamhetsperspektiv

Fördelar:

- Då investeringskostnaden uteblir kan elevpengen behållas oförändrad.

Nackdelar:

- Då kommunen inte förfogar över platserna kan det bli svårt att ta det kommunala platsansvaret. Kommunens behov av antal platser, inriktning kan inte garanteras av en privat aktör. Det finns en risk att antal platser minskar och nya lokalbehov uppstår.
- Kommunen har ingen eller låg styrning på inriktning, årskurser med mera vilket kan skapa brist på platser inom vissa årskurser.
- Kommunen råder inte över placering av elever i denna skola. När skolan står klar kan det bli så att de elever och lärare som evakuerats från den gamla skolan, inte bereds plats i den nya skolan, på grund av den fristående skolans egna antagningsregler. I det läget uppstår behov av omflyttning och ”sökförfarande” till de platser som lämnas av elever som väljer den nya fristående skolan. Segregation kan öka till följd av detta.
- Olika antagningsregler riskerar att missgynna vissa elever, framförallt i närområdet.
- Resurssvaga elever riskerar att bli överrepresenterade i de kommunala skolorna.
- Kommunen kan inte heller säkra närhetsprincip vilket kan påverka trygghetsfaktorn för eleverna.
- Samnyttjande och samverkan med andra aktörer försämras, till exempel andra kommunala aktörer så som fritidsgård, idrottshall och föreningsliv.
- Även om den privata aktören bygger en idrottshall enligt detaljplan och anvisning vid försäljning kan kommunen inte garantera storleken på hallen som byggs eller att Tyresös föreningsliv får hyra.
- En övertalighet bland personalgrupper kan uppstå och kommunens attraktivitet som god arbetsgivare kan påverkas.

- Det centrumnära läget tappas och det minskar det kommunala utbudet.

### 3.2.3 Strategisk markförvaltning

Försäljning av kommunens mark ger en intäkt vid försäljningstillfället men det innebär samtidigt att kommunens markreserv minskar. Kommunen bör måna om den mark som redan idag ägs av kommunen då det ofta kan bli både dyrt och svårt för kommunen att köpa in en större fastighet eller flera sammanhängande fastigheter vid ett senare tillfälle. Vid markköp måste kommunen förhålla sig till fler lagar och regler än vad en privat aktör behöver. Kommunen kan, i det hänseendet, bli en svagare part vid exempelvis budgivning. De fastigheter som kommunen potentiellt är intresserad av ombildas i förlängningen till samhällsfastigheter, dock är det ofta bostadsfastigheter som behöver köpas in för ombildning. Det innebär att kommunen betalar för marknadsvärdet av bostad för att sedan ombilda till samhällsfastigheter som värderas annorlunda på fastighetsmarknaden. Med denna bakgrund är det fördelaktigt att behålla den mark som idag redan disponeras av kommunen som samhällsfastighet.

### 3.2.4 Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling)

I ett marköverlåtelseavtal inkluderas exploateringsbidrag om inget annat avtalas. Det förutsätts vara en del av de kostnader en aktör förväntar sig.

Det finns två anvisningsmetoder, direktanvisning och markanvisningstävling, med för- och nackdelar för respektive form. Vid både anvisningsmetoderna har kommunen möjlighet att påverka vilken verksamhet som ska bedrivas i lokalerna initialt, det vill säga att det är en del av förutsättningarna för försäljning och planarbete. Kommunen kan i planen reglera att det ska vara skola på fastigheten men kan dock inte styra när marken väl är såld hur många barn skolan ska inrymma eller inriktning och årskurser. Kommunen förlorar rådigheten när marken väl är såld. Fastighetsägaren har då också på sikt möjlighet att be om nytt planbesked att ändra fastighetens ändamål. Med det kommunala planmonopolet har kommunen i de flesta fall stöd att neka att ändra detaljplanen så att det fortsätter att vara en skolfastighet.

Aktören som kommunen säljer till har efter förvärv möjlighet att i sin tur sälja projektet och marken vidare.

Kommunen har vid marköverlåtelse inte rätt att ställa särkrav gällande en byggnads tekniska egenskaper. Detta kan vara begränsande i de fall kommunen har en målsättning gällande energihållning i skolfastigheter.

I markanvisningen kan kommunen ställa krav och säkerställa vilken typ av utveckling som är tänkt på fastigheten, dock inom vissa ramar. Därefter följer en planprocess parallellt med framtagande av marköverlåtelseavtal/genomförandeavtal där vidareutveckling av anvisningens krav sker. I marköverlåtelseavtalet regleras vilka villkor som ska utgå om det

som är villkorat inte uppfylls. Dessa viten måste dock vara skäligen och det är ofta en svår balansgång, det är dessutom inte möjligt att återkalla köpet. Om aktören, som kommunen säljer till, i sin tur säljer fastigheten vidare behöver kommunen säkerställa att villkoren om vite ska gälla mot tredje part och att aktören i sin tur kan ställas ansvarig om villkoren inte överförs mot tredje part.

Själva fastighetsköpet får inte vara villkorat längre än två år och endast vissa villkor får ställas, exempelvis att fastighetsbildning ska ske.

För att säkra upp de kommunala behoven går det att kravställa behoven i markanvisning och i detaljplanen tydligt reglera användningsområden (exempelvis idrott). Det gör detaljplanen mindre flexibel än om man sätter flera användningsområden på samma yta och kan därmed styra markanvändningen.

Ett annat alternativ för att säkra upp kända behov är att stycka av marken för exempelvis förskola och idrott och endast sälja marken för grundskola. På så sätt kan kommunen själva uppföra byggnad för idrott. En nackdel är att det begränsar marken som säljs till privat aktör planlagd för skola och att kommunen själv måste bekosta idrottshallen.

### **3.3 Alternativ C: Kommunen säljer marken. Extern aktör bygger och förvaltar nya verksamhetslokaler och hyr ut till kommunen för att driva verksamhet**

#### **3.3.1 Ekonomiska effekter för kommunen**

**Bygga skola** (Projektering, upphandling, bygga)

Fördelar

- Inga investeringsutgifter uppstår, så den totala investeringsramen blir lägre, och eventuellt lånebehov minskar.
- Kommunen får en engångs intäkt för försäljning av marken

Nackdelar

- Kommunen behöver lägga tid och kraft på planering och kravställning på skolan och arbeta på ett annat sätt med kravformulering, beställning och uppföljning under projektets gång än för andra liknande projekt. Detta arbetssätt har kommunen inte så stor erfarenhet av. Samordning med andra projekt blir inte möjlig.
- Under byggprocessen måste kommunen evakuera elever från den befintliga skolan som finns på den tomt där ny skola byggs.
- Kommunen har svårare att påverka tidsplaneringen för när ny skola kan stå klar.

### **Förvalta skola** (Fastighetsförvaltning)

#### Fördelar

- Kommunens fastighetsförvaltning har inget ansvar för den nya skolan och kräver därmed inga resurser.
- Om fastighetsförvaltaren är en del i en större organisation kan eventuella samordningar med andra nyttjare komma kommunen till del genom mer kostnadseffektiv förvaltning.

#### Nackdelar

- Dialog mellan förvaltare och nyttjare blir annorlunda än för övriga skolor inom kommunens egen regi. Rutiner för felanmälan med mera behöver skapas med ytterligare en förvaltarorganisation. Om kommunens egna fastighetsförvaltare ska stötta skolans organisation med detta tillkommer ett led i processen som innebär en tillkommande kostnad.

### **Driva skola** (Skolororganisationen, utförare i egen regi)

#### Fördelar

- Nyttjaren kan dra fördel av att ha varit med och beställt skolan och påverkat utformningen. Det kan ge en effektivt organiserad verksamhet som på så sätt blir mer kostnadseffektiv per elev.

#### Nackdelar

- Nyttjaren har andra rutiner och kontakter med förvaltare än övriga kommunala enheter har, vilket innebär att rutiner etc inte blir lika som övriga enheter.
- Fastighetsägaren tar inga risker, utan kommer att ta ut hyra som täcker alla kostnader, inklusive vinst och riskpremie samt kräva långa hyresavtal som blir dyra att avsluta i förtid. För den här typen av fastighet finns i stort sett inga alternativa användningsområden än att bedriva skola. Detta gör riskvilligheten hos fastighetsägaren minimal. För att det ska bli billigare att driva skola i en hyrd fastighet måste byggkostnaden vara så mycket lägre att det fullt ut kompenserar den vinst och riskpremie som fastighetsägaren kräver.
- Med kommunen som kravställare ställer det mycket stora krav på kompetens och förmåga i krav- och genomförandefaserna av projektet. Risken är alltså stor att hyran totalt sett blir högre per elevplats i en hyrd skola än i en skola byggd i egen regi.

## **Beställa skola** (Barn- och utbildningsförvaltningen)

### Fördelar

- Beställaren har möjlighet att vara med i hela processen och tillsammans med nyttjaren påverka att utformningen blir långsiktigt hållbar ur verksamhets- och ekonomiskt perspektiv. Detta sker dock med en annan arbetsinsats än i de normala rutiner för byggprojekt inom kommunen då all inverkan på projektet sker genom strikt kravställning och avtal.
- Beställaren har möjlighet att få kunskap om vilken total hyreskostnad som kommer under projektets gång, det vill säga innan skolan tas i bruk, och kan planera för placeringen av elever på ett strategiskt plan.
- När skolan tas i bruk kan kommunen på ett strategiskt plan råda över placeringen av elever inom de kommunala skolorna och därmed säkerställa att alla evakuerade elever bereds plats i den nya skolan, eller i någon av de övriga kommunala skolorna.

### Nackdelar

- När ny skola tas i bruk och lokalkostnaden för skolorna i egen regi totalt sett ökar, måste också lokalkostnadsdelen av skolpengen öka till alla fristående enheter. Om hyran dessutom blir högre än den skulle blivit vid byggnation i egen regi ökar denna effekt. Därmed kommer kommunen belastas med hela den nya skolans kostnader (hyra), samt effekten av att den genomsnittliga lokalkostnaden per elev som går till fristående skolor ökar.
- Den nya skolans kostnader ingår i beräkningen av snittkostnaden. Effekten av ökad lokalkostnadspeng står i direkt proportion till andelen elever i fristående skolor.

### **Finansiella aspekter**

- Kommunen får en engångsintäkt för försäljningen av marken, men förlorar då äganderätten till mark som i framtiden potentiellt skulle kunna användas till andra ändamål.
- I och med att kommunen hyr fastighetens på långtidskontrakt räknas den som finansiell leasing, och skolan bokförs som en tillgång i kommunens balansräkning
- Den finansiella leasingen bokförs även som en långfristig skuld.
- Den externa aktören har sannolikt högre upplåningskostnader än kommunen.

- Räntekostnader bedömas var lika för både kommunen och en extern aktör. Däremot kommer en extern aktör lägga på en vinstmarginal
- Om det är en stor extern aktör som bygger så kan möjligen byggnationen av skolan genomföras till en lägre kostnad.

### 3.3.2 Verksamhetsperspektiv

Fördelar:

- Kommunen har ett ansvar att tillgodose platser till alla elever skrivna i kommunen och det kan tillgodoses.
- Kommunen kan även styra inriktning och årskursbehov.
- Närhetsprincipen kan tillgodoses, vilket ökar trygghetsfaktorn hos eleverna.
- Planering av skolplatser kan ge möjlighet till ökad integration och kommunen kan ta ansvar för höga elevresultat över tid.
- Att vara en attraktiv arbetsgivare är en viktig faktor i Stockholmsregionen då konkurrensen är stor, placeringen av skolorna skapar attraktiva kommunala arbetsplatser och nuvarande personal kan behålla sina tjänster.
- Tyresö kommun kan säkra framtida kompetensutveckling och ha välutbildad personal.
- Fastighetens läge och storlek borde kunna utnyttjas på ett flexibelt sätt och möjlighet skapas att samverka med andra kommunala aktörer och föreningslivet.
- Utformningen av byggnad kan göras lokaleffektiv och det finns stora möjligheter att kravställa miljö och materialval.

Nackdelar:

- Hyreskostnaden blir opåverkbar och det leder till en osäkerhetsfaktor över tid. Höga hyreskostnader får en direkt påverkan på elevpeng.
- Förvaltningsorganisation är extern vilket kan skapa längre led och svårigheter i framtida önskade verksamhetsanpassningar.
- Även om den privata aktören bygger en idrottshall enligt detaljplan och anvisning vid försäljning kan storleken på hallen inte garanteras.
- Det finns även en risk att det byggs en skola som inte uppfyller behovet av de platser som kommunen har.
- Nya kommunala behov av fastigheten i framtiden blir mer låsta. Det kan påverka föreningsliv och andra aktörer.

### 3.3.3 Strategisk marförvaltning

Samma som alternativ B.



#### 3.3.4 **Fastighetsrelaterade aspekter** (Mark/försäljning/aktörer/upphandling)

I det fall när marken säljs till en extern aktör och kommunen hyr in sig i dennes lokaler, så måste LOU tillämpas för inhyrningen. Kommunen kan utföra ett anbudsförfarande med angivna villkor och vilka förväntningar som ställs på de som lämna anbud. Det vill säga att kommunen ska hyra in sig med en skolverksamhet ska vara en förutsättning till anbudet.

I och med att kommunen ska hyra lokalerna finns det möjlighet att i större utsträckning genom angivna villkor påverka lokalernas utformning och innehåll samt säkerställa övriga behov så som idrott etc. Vid markanvisning går det att ställa krav som inte kan göra i ett exploateringsavtal.

Ofta skrivs långa kontrakt som innebär säkerhet, däremot kan förlängning inte garanteras efter avtalsperiodens slut då hyresvärden kan välja hyra ut till annan. Däremot gäller det indirekta besittningsskyddet för kommunen som hyresgäst. Läs mer under alternativ D, *fastighetsrelaterade aspekter*.

Kommunen kan däremot inte säkra föreningslivets behov med långa kontrakt som våra egna, om inte parterna kommer överens om att kommunen hyr idrottshallen även kvällar och helger för att på så sätt säkra upp föreningslivets behov genom andrahandsuthyrning.

### **3.4 Alternativ D: Kommunen äger marken. Kommunen bygger (i egen regi eller t.ex genom partnering), och förvaltar nya verksamhetslokaler och låter fristående alternativ driva verksamhet.**

#### 3.4.1 **Ekonomiska effekter för kommunen**

##### **Bygga skola** (Projektering, upphandling, bygga)

###### Fördelar

Kommunen råder över hela processen och kan ta långsiktigt kloka beslut för hela byggnadens livslängd. Dock måste troligen vissa anpassningar göras för att möta den kommande hyresgästens behov, som eventuellt avviker mot den långsiktiga strategin för kommunens skolbyggnader.

- Genom att återanvända kunskap från tidigare skolbyggen, och det läge som nu gäller att två skolor ska byggas nästan samtidigt, kan samnyttjande av utredningsresurser göras och samordnade upphandlingar ske vilket kan hålla byggkostnaderna något lägre.
- Om kommunen samarbetar med en extern aktör om planering och projektering kan även externa erfarenheter inkluderas i projektet.

#### Nackdelar

- Kraven om hur en kommunal skola ska utformas kan ge högre byggkostnad, och därmed högre investeringsutgift, än vad en extern byggare för en extern nyttjare hade valt.
- Kommunen är en relativt liten beställare av byggarbeten, som inte kan dra fördel av eventuellt flera andra projekt i andra delar av landet. Ett sätt att hantera det kan vara att undersöka möjligheten att anlita någon med mer kompetens, exempelvis partnering.
- Att kommunen i samarbete med entreprenör utföra projektering och produktionen. På så sätt finns möjlighet att tillföra erfarenhet, stöd och förhoppningsvis kan projektets tidplan och totalekonomi effektiviseras.

#### **Förvalta skola** (Fastighetsförvaltning)

##### Fördelar

- Kommunens fastighetsförvaltning har flera närliggande fastigheter att samordna drift och underhållsinsatser med.
- Samordning av insatser mellan de olika fastigheterna lokalt kan innebära att man kan köpa underentreprenörsuppdrag lokalt med korta inställelsetider, och mindre transporter.

##### Nackdelar

- Dialog mellan förvaltare och nyttjare blir inte lika enkel och mer tidskrävande då nyttjaren är en fristående verksamhet. I hög grad styrs förvaltningsarbetet genom avtalade rutiner.
- Kommunen är en relativt liten fastighetsägare, med delvis begränsad tillgång till effektiva underentreprenörsavtal.

#### **Driva skola** (Skolorganisationen, utförare i egen regi)

##### Fördelar

- Kommunen driver inte skolan, och har därmed inga gemensamma kostnader för driften av skolan (utöver den strikta förvaltningen som regleras via hyresavtalet).
- Om nyttjaren avvecklar verksamheten med kort varsel kan akut behov av nya skolplatser uppstå. I det läget kan kommunen överta lokalerna relativt enkelt och utan specifik förhandling om hyreskostnaden som internt helt bygger på full kostnadstäckning men ingen marknadsprissättning eller vinst för fastighetsägaren.

#### Nackdelar

- Kommunen är garanterad för fastigheten. Om nyttjaren av något skäl inte förmår betala sin hyra kan problem uppstå för hyresvärden.

#### **Beställa skola** (Barn- och utbildningsförvaltningen)

#### Fördelar

- Beställaren har möjlighet att vara med i processen och tillsammans med den fristående nyttjaren påverka utformningen så att den blir långsiktigt hållbar ur ekonomiskt perspektiv.

#### Nackdelar

- Kommunen råder inte över placeringen av elever i denna skola. När skolan står klar kan det bli så att de elever som evakuerats från den gamla skolan på tomten, inte bereds plats i den nya skolan. I det läget uppstår behov av omflyttning och ”sökförfarande” till de platser i andra kommunala skolor som lämnas av elever som väljer den nya fristående skolan.
- Då platserna i denna skola ingår i den totala planen över platsbehovet i kommunen kan det göra att kommunen måste kompensera den fristående skolan för det. Hur det ska hanteras är inte fullt ut prövat rättsligt, men det finns en risk att den fristående skolan ansöker om möjligheten att få ersätta skollokalspengen med verkligt lokalkostnad. Det skulle kunna innebära att kommunens beställare trots allt måste betala för en stor del eller hela lokalkostnaden för den nya skolan.

#### **Finansiella aspekter**

- Kommunen behåller äganderätten till marken och skolan blir en tillgång i kommunens balansräkning.
- Huvuddelen av investeringen finansieras med lån. Medför ökad låneskuld per invånare och jämförelsevis lägre soliditet.
- En del av investeringen finansieras genom eget kapital som genereras genom driftsöverskott.
- Kommunen har sannolikt tillgång till upplåning till en lägre kostnad än en extern aktör.
- Räntekostnader bedöms vara lika för både kommunen och en extern aktör. Däremot kommer en extern aktör lägga på en vinstmarginal.

- Kommunen kan möjligen ha en något högre byggkostnad än om en stor extern aktör står för byggnationen. Detta kan möjligen motverkas genom till exempelvis. en partneringupphandling.

### 3.4.2 Verksamhetsperspektiv

#### Fördelar

- Möjlighet att kravställa miljö och materialval, storlek på lokaler och lokalutformning.

#### Nackdelar:

- Då kommunen inte förfogar över platserna kan det bli svårt att ta det kommunala platsansvaret.
- Kommunens behov av antal platser, inriktning kan inte garanteras av en privat aktör. Det finns en risk att antal platser minskar och nya lokalbehov uppstår.
- Kommunen har ingen eller låg styrning på inriktning, årskurser med mera vilket kan skapa brist på platser inom vissa årskurser.
- Kommunen råder inte över placeringen av elever i denna skola. När skolan står klar kan det bli så att de elever och lärare som evakuerats från den gamla skolan på tomten, inte bereds plats i den nya skolan, på grund av den fristående skolans egna antagningsregler.
- I det läget uppstår behov av omflyttning och ”sökförfarande” till de platser som lämnas av elever som väljer den nya fristående skolan. Segregation kan öka till följd av detta.
- Olika antagningsregler riskerar att missgynna vissa elever, framförallt i närområdet.
- Resurssvaga elever riskerar att bli överrepresenterade i de kommunala skolorna.
- Kommunen kan inte heller säkra närhetsprincip vilket kan påverka trygghetsfaktorn för eleverna.
- Samnyttjande och samverkan med andra aktörer försämras, till exempel andra kommunala aktörer så som fritidsgård, idrottshall och föreningsliv.
- En övertalighet bland personalgrupper kan uppstå och kommunens attraktivitet som god arbetsgivare kan påverkas.
- Om kommunen har behov i framtiden av att ta över lokalerna så föreligger besittningsrätt.

### 3.4.3 Fastighetsrelaterade aspekter (Mark/försäljning/aktörer/upphandling)

Samma som alternativ A vad gäller marken. För att säkra samnyttjande av lokalen måste det tydligt framgå i hyresavtalet.

Det kräver en del från kommunen som hyresvärd för att behålla en flexibel lösning och möjlighet till samnyttjande av lokalen. Nyttjande av lokalerna är kopplat till hyresavtal och avtalsperiod. Ofta långa avtalsperioder och under den tiden går det vanligtvis inte göra ändringar om inte båda parterna är överens. Det är inte heller säkert att vid avtalsperiodens slut, kunna få in nya behov vid omförhandling.

En ytterligare aspekt är att hyresgästen har ett indirekt besittningsskydd som innebär att vid uppsägning av avtalet kan kommunen behöva betala ersättning, även om hyresperioden löpt ut. Avtalet kan inte sägas upp under avtalsperioden, om det inte finns särskilda skäl för det.

Vid samnyttjande av lokaler (exempelvis samnyttjande av idrottshall mellan hyresgästen och föreningslivet) är det ytterst viktigt att från början i förhandlingen tydliggöra hanteringen och fördelningen av förvaltning, underhåll, drift, tillsyn, gränsdragningslistor, investeringar i lokalen med mera.

### 3.5 Slutsats

Utifrån ovanstående redovisade alternativ är rekommendationen att kommunen ska äga och förvalta skollokaler för att driva skola i egen regi, enligt alternativ A. Då befolkningsprognosen pekar på ökat antal barn i grundskoleålder har Tyresö kommun behov av att utöka och säkerställa antalet grundskoleplatser i centrumområdet. Om ansvaret överläts på en privat aktör finns det en stor osäkerhet med att säkerställa platsbehovet i en viss kommundel eller för vissa årskurser, enligt de för- och nackdelar som beskrivs i rapporten. Om en fristående aktör, på eget initiativ, etablerar sig i kommunen, kan Tyresö kommun anpassa den egna byggtakten för att undvika överkapacitet.

De finansiella förutsättningarna och effekterna på balansräkningen blir relativt lika för kommunen i alla alternativen, utom i alternativ B där både ägandet och driften av skolan är privat. Detta sker till bekostnad av totalekonomin och medförda nackdelar och risker. Tyresö kommuns investeringsförmåga är inte så ansträngd att investeringar måste avstås. Det är snarare att hålla ner driftkostnaderna som är av väsentlig vikt.

Den gjorda omvärldsanalysen pekar på samma slutsats. I SKR:s rapport *Äga eller hyra verksamhetslokaler* är slutsatsen att alternativet att äga är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommuner när det handlar om relativt långsiktiga lokalbehov. Vid kortsiktiga behov, för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt. Det behöver därmed finnas andra vinster med att hyra lokalerna, för att kompensera för den skillnad som uppstår till ägaralternativens fördel. (Se gärna schabloniserade räkneexempel i SKR:s rapport *Äga eller hyra verksamhetslokaler*).