



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska Institutionen

Magisteruppsats
2004-02-24

Internhyressystemet i Lunds kommun –

En studie av hur olika styrverktyg samverkar
för att öka kommunnyttan

Författare:

Fredrika Ahlström
Emma Forssell
Sofie Hansson

Handledare:

Gert Paulsson

Förord

Under arbetet med denna magisteruppsats har vi blivit introducerade till ett av oss relativt outforskat område, offentlig verksamhet. Detta har varit mycket intressant samtidigt som själva problematiken gett oss nya perspektiv på ekonomistyrning. Det har därför varit en mycket lärorik period då vi fått kunskap inom flera områden som vi inte kände till innan.

Vi vill härmed rikta ett stort tack till de personer vi intervjuat inom Lunds kommun för deras vänliga bemötande och engagemang. Utan Er hade denna uppsats inte kunnat genomföras. Vi vill även passa på att tacka vår handledare, Gert Paulsson, för all konstruktiv kritik och hans tillmötesgående sätt.

Lund, februari 2004

Fredrika Ahlström

Emma Forssell

Sofie Hansson

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Internhyressystemet i Lunds kommun – en studie av hur olika styrverktyg samverkar för att öka kommunnyttan.
Seminariedatum:	2004-02-24
Ämne/kurs:	Magisteruppsats i företagsekonomi, 10 poäng
Författare:	Fredrika Ahlström, Emma Forssell och Sofie Hansson
Handledare:	Gert Paulsson
Fallverksamhet:	Lunds kommun
Nyckelord:	Ekonomistyrning, Kommunal verksamhet, Internprissättning, Ansvarsfördelning, Beställarutförarmodell, Resursfördelning, Hyresprinciper, Samverkan.
Syfte:	Syftet är att utreda hur internhyressystemets enskilda styrverktyg samverkar och om de tillsammans uppnår målsättningen att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten ur ett kommunperspektiv.
Metod:	Uppsatsen är genomförd som en kvalitativ fallstudie av Lunds kommun. Detta tillvägagångssätt har vi valt för att kunna göra en djupgående analys av den specifika situationen vi studerar. Utgångspunkten är deduktiv då vi utifrån tidigare teoretiska kunskaper har valt att studera den aktuella problematiken, men inslag av induktiva angreppssätt finns i uppsatsen.
Teoretiskt perspektiv:	Ekonomistyrning i ett sammanhang där traditionella och verksamhetsspecifika styrverktyg ska verka i ett systemsynsättet.
Empiri:	Empirin utgörs av en redogörelse för hur Lunds kommun fungerar samt en beskrivning av deras internhyressystem.
Slutsatser:	För att uppnå affärsmässighet och kostnadseffektivitet är det viktigt att de enskilda styrverktygen utformas så att de samverkar med varandra på ett sätt som stödjer de övergripande syftena med internhyressystemet.

Abstract

- Title:** System for internal rent in the local authority of Lund
- Authors:** Fredrika Ahlström, Emma Forssell och Sofie Hansson
- Advisor:** Gert Paulsson
- Course:** Master thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
- Date:** 2004-02-24
- Keywords:** Management Control, Local authority, Transfer pricing, Allocation of responsibilities, Purchaser-provider model, Allocation of resources, System for internal rent.
- Purpose:** The purpose of the essay is to investigate how the separate tools for control are co-ordinated and if they are achieving the goals to enhance the businesslike and the cost-efficiency from a local authority perspective.
- Methodology:** The starting point in our essay is deductive since we have chosen to study the problems with the foundation in our earlier theoretical knowledge. The essay also includes inductive approaches, when there has been a demand for creativity from us.
- Theoretical perspective:** Management control in a content where tools for control, both traditional and ones specific for the business operations, are to be co-ordinated.
- Empirical foundation:** The empirical foundation consists of an explanation of the local authority of Lund and a description of their system for internal rent.
- Conclusions:** We have found it important that the separate tools for control are co-ordinated and that they together are formed to support the purpose of the system for internal rent, to be able to achieve businesslike and cost efficiency.

KAPITEL 1 – INLEDNING	9
1.1 BAKGRUND	9
1.2 PROBLEMDISKUSSION OCH ÄMNE	10
1.3 TEORETISK REFERENSRAM	11
1.3.1 <i>Ekonomistyrning i ett sammanhang</i>	11
1.3.2 <i>Samverkan mellan styrverktyg</i>	12
1.4 SYFTE.....	14
1.5 AVGRÄNSNINGAR	14
1.6 MÅLGRUPP.....	15
1.7 DISPOSITION.....	15
1.8 BEGREPPSFÖRKLARINGAR.....	16
KAPITEL 2 – METODDISKUSSION.....	18
2.1 ÖVERGRIPANDE METODVAL.....	18
2.1.1 <i>Val av ämne</i>	18
2.1.2 <i>Val av fallobjekt</i>	18
2.1.3 <i>Studiens form</i>	18
2.2 PRAKTISKT METODVAL	19
2.2.1 <i>Referenspunkt</i>	19
2.2.2 <i>Uppsatsens upplägg</i>	19
2.2.3 <i>Metoder för empirisk beskrivning</i>	20
2.2.4 <i>Empirisk trovärdighet</i>	21
2.2.5 <i>Teoretisk relevans</i>	22
KAPITEL 3 – LUNDS KOMMUN	23
3.1 KOMMUNAL VERKSAMHET.....	23
3.2 MÅLSÄTTNINGAR I KOMMUNAL VERKSAMHET.....	24
3.3 LUNDS KOMMUNS ORGANISATION.....	24
3.4 LUNDAFASTIGHETER.....	25
3.4.1 <i>Grundandet av Lundafastigheter</i>	26
3.4.2 <i>Lundafastigheters organisation</i>	26
3.4.3 <i>Lundafastigheters resultatkrav</i>	27
3.5 SKOLNÄMNDERNA	27
3.6 AVSLUTNING.....	28
KAPITEL 4 – RESURSFÖRDELNING OCH	29
HYRESPRINCIPER	29
4.1 RESURSFÖRDELNING I FORM AV ANSLAG	29
4.2 HYRESPRINCIPER FÖR LUNDS INTERNHYRESSYSTEM	30
4.2.1 <i>Kontraktperioder</i>	30
4.2.2 <i>Uppsägning av lokaler</i>	31
4.2.3 <i>Bashyra respektive totalhyra</i>	31
KAPITEL 5 – ANSVARSFÖRDELNING	32
5.1 ANSVARSENHETER	32
5.2 KOSTNADSANSVAR	32
5.3 RESULTATANSVAR.....	33
5.3.1 <i>Resultatenhetens intäkter</i>	33
5.3.2 <i>Resultatenhetens kostnader</i>	34
5.3.3 <i>Förutsättningar för resultatenheter</i>	35

5.3.4	<i>Fördelar och nackdelar med resultatansvar</i>	36
5.4	ANSVARSFÖRDELNING I LUNDS KOMMUN	37
5.4.1	<i>Lundafastigheters ansvar</i>	37
5.4.1.1	<i>Lundafastigheters intäkter</i>	37
5.4.1.2	<i>Lundafastigheters kostnader</i>	38
5.4.2	<i>Skolnämndernas ansvar</i>	38
5.4.2.1	<i>Skolornas intäkter</i>	39
5.4.2.2	<i>Barnomsorgens intäkter</i>	39
5.4.2.3	<i>Skolornas kostnader</i>	39
5.4.2.4	<i>Barnomsorgens kostnader</i>	40
KAPITEL 6 – BESTÄLLARUTFÖRARMODELL		41
6.1	INFÖRANDE AV BESTÄLLARUTFÖRARMODELL	41
6.2	SYFTEN MED EN BESTÄLLARUTFÖRARMODELL	42
6.3	VIKTEN AV GOD KOMMUNIKATION	42
6.4	BESTÄLLARUTFÖRARMODELLEN I LUNDS KOMMUN	43
6.4.1	<i>Beställningsprocessen</i>	43
KAPITEL 7 – INTERNPRISSÄTTNING		44
7.1	INTERNPRISSÄTTNING	44
7.2	SYFTEN MED INTERNPRISSÄTTNING	44
7.2.1	<i>Möjliggöra uppdelning av organisationen i autonoma enheter</i>	45
7.2.2	<i>Möjliggöra rättvisande resultatbedömning</i>	45
7.2.3	<i>Ge underlag för beslutsfattande centralt och lokalt</i>	46
7.2.4	<i>Motivera till affärsmässighet och kostnadseffektivitet</i>	46
7.3	METODER FÖR INTERNPRISSÄTTNING	47
7.3.1	<i>Kostnadsbaserade internpriser</i>	47
7.3.2	<i>Marknadsbaserade internpriser</i>	48
7.3.3	<i>Förhandlingsbaserade internpriser</i>	49
7.4	UTFORMNING AV INTERNPRISER	49
7.4.1	<i>Beslutsunderlag</i>	50
7.4.2	<i>Resultatmätning</i>	50
7.4.3	<i>Incitament</i>	50
7.4.4	<i>Administrativ effektivitet</i>	51
7.5	INTERNHYRA I LUNDS KOMMUN	51
7.5.1	<i>Internhyrans syfte i Lunds kommun</i>	51
7.5.2	<i>Metoder för internhyror i Lunds kommun</i>	51
KAPITEL 8 – PROBLEMANALYS		53
8.1	INLEDNING TILL PROBLEM I VERKSAMHETEN	53
8.2	PROBLEM RELATERADE TILL RESURSFÖRDELNINGEN	53
8.2.1	<i>Höga lokalkostnader för flera mindre grundskolor</i>	53
8.2.2	<i>Förändringar av barn- och elevantal</i>	54
8.3	PROBLEM RELATERADE TILL HYRESPRINCIPERNA	54
8.3.1	<i>Olika utformning av hyreskontrakt skapar orättvisa</i>	54
8.3.2	<i>Exkludering av fastighetsservice</i>	55
8.4	PROBLEM RELATERADE TILL ANSVARSFÖRDELNINGEN	55
8.4.1	<i>Skolnämndernas påverkbarhet av sina intäkter är begränsad</i>	56
8.4.2	<i>Skolnämndernas påverkbarhet av sina kostnader är begränsad</i>	56
8.4.3	<i>Risk att Lundafastigheter fokuserar på kortsiktiga mål</i>	56
8.4.4	<i>Risk för kapitalförstöring</i>	57

8.5	PROBLEM RELATERADE TILL BESTÄLLARUTFÖRARMODELLEN	57
8.5.1	<i>Otydlighet kring förhandlingsmöjligheter</i>	57
8.5.2	<i>Risk att Lundafastigheter skapar ett överläge</i>	58
8.6	PROBLEM RELATERADE TILL INTERNPRISSÄTTNINGEN	58
8.6.1	<i>Pedagogiska problem gällande nuvarande värderingsgrund</i>	59
8.6.2	<i>Administrativt merarbete på grund av olika värderingsgrunder</i>	59
8.6.3	<i>Kranskommunerna ifrågasätter värderingsgrunden</i>	59
8.6.4	<i>Otillräcklig differentiering av internhyran</i>	59
8.6.5	<i>Risk för att verksamhet bedrivs i sämre lokaler än nödvändigt</i>	60
8.7	SUMMERING AV PROBLEM	60
KAPITEL 9 – RESULTAT		61
9.1	BRISTER I SAMVERKAN MELLAN STYRVERKTYGEN	61
9.2	BRISTANDE INCITAMENT	61
9.2.1	<i>Brister mellan resursfördelningen och hyresprinciperna</i>	62
9.2.2	<i>Brister mellan resursfördelningen och ansvarsfördelningen</i>	62
9.2.3	<i>Brister mellan resursfördelningen och internprissättningen</i>	63
9.3	LITEN FLEXIBILITET I INTERNHYRESSYSTEMET	63
9.3.1	<i>Brister mellan hyresprinciperna och ansvarsfördelningen</i>	64
9.3.2	<i>Brister mellan hyresprinciperna och beställarutförarmodellen</i>	64
9.3.3	<i>Brister mellan hyresprinciperna och internprissättningen</i>	64
9.4	PÅVERKBARHETSPRINCIPEN TILLÄMPAS INTE FULLT UT	65
9.4.1	<i>Brister mellan ansvarsfördelningen och hyresprinciperna</i>	65
9.4.2	<i>Brister mellan ansvarsfördelningen och internprissättningen</i>	66
9.5	PARTERNA ÄR INTE LIKVÄRDIGA	66
9.5.1	<i>Brister mellan beställarutförarmodellen och ansvarsfördelningen</i>	66
9.5.2	<i>Brister mellan beställarutförarmodellen och internprissättningen</i>	67
9.6	RÄTTVIS OCH ACCEPTERAD METOD FÖR INTERNHYRAN SAKNAS	68
9.6.1	<i>Brister mellan internprissättningen och resursfördelningen</i>	68
9.6.2	<i>Brister mellan internprissättning och ansvarsfördelning</i>	68
9.6.3	<i>Brister mellan internprissättningen och beställarutförarmodellen</i>	69
9.7	SAMMANFATTNING	69
KAPITEL 10 – AVSLUTNING		71
10.1	VÅRT TEORETISKA BIDRAG	71
10.2	VÅRT PRAKTISKA BIDRAG	71
10.3	REFLEKTIONER	71
10.4	GENERALISERBARHET	72
10.4	FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING	72
KÄLLOR		74
	<i>Litteratur</i>	74
	<i>Personliga källor</i>	75
	<i>Elektroniska källor</i>	76
	<i>Artiklar</i>	76
APPENDIX – FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR		77
	FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR FRÅN LUNDS KOMMUN	77
	NYTTOBASERADE INTERNHYROR	77
	KOMMUNENS KAPITALBAS SOM VÄRDERINGSGRUND	78
	TOTALHYROR	79

LOKALBANK	79
VÅRA SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGEN	80
FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR FRÅN LUNDS KOMMUN	80
NYTTOBASERADE INTERNHYROR	80
KOMMUNENS KAPITALBAS SOM VÄRDERINGSGRUND	81
TOTALHYROR	81
LOKALBANK	81
ÄNDRAD METOD FÖR RESURSFÖRDELNING	82
SAMARBETE MELLAN SKOLNÄMNDERNA	82
BRUKARRÅD	82

Kapitel 1 – Inledning

Detta kapitel inleds med en bakgrundsbeskrivning av uppsatsens ämne och fallobjektet. Dessa diskuteras därefter utifrån en problematisk synvinkel. I den teoretiska referensramen belyser vi ämnet och fallobjektet i sitt specifika sammanhang, vilket utmynnar i uppsatsens syfte. Slutligen redogörs för avgränsningar, målgrupp, disposition samt specifika begrepp som är viktiga för läsaren att känna till innebörden av.

1.1 Bakgrund

Under början av nittioalet genomgick alla Sveriges kommuner stora förändringar. Det var den försämrade ekonomiska situationen sedan början av 1980-talet, samt förväntningar om ytterligare försämringar de kommande åren, som gjorde att effektiviteten i de kommunala verksamheterna ifrågasattes. Det blev viktigt för kommunerna att förbättra sin effektivitet, vilket ansågs kunna göras genom att minska kostnaderna utan att försämra den kommunala servicen.¹

Som ett led i att effektivisera kommunernas verksamheter skedde stora decentraliseringar och många svenska kommuner valde att omvandla sina nämnder till självständiga enheter. Det blev även vanligt att de nämnder som hade externa kunder omvandlades till egna bolag. Beslut och ansvar fördes längre ut i organisationerna som en konsekvens av decentraliseringen.²

En vanlig förändring i många svenska kommuner var en omvandling av fastighetsförvaltningar till självständiga enheter eller egna bolag. Anledningen var ett ökat behov av att kunna utläsa de faktiska kostnaderna för lokalerna och på den vägen uppnå kostnadseffektivitet. Otydligheten kring hyrorna hade tidigare varit stor och många nämnder såg lokalerna som en gratis nytthet. I kombination med decentraliseringar och införande av resultatenheter skapades ett behov av att kunna kontrollera kostnaderna för lokalerna. En ny ekonomisk styrform som blev vanlig var att internprissätta de kommunala lokalerna. Detta tillvägagångssätt ansågs kunna leda till ökad kostnadsmedvetenhet och därmed effektivare utnyttjande av lokaler inom kommunerna.³

1993 bildade Lunds kommun en affärsorienterad resultat enhet, Lundafastigheter, vilka bygger och förvaltar kommunens fastigheter. Syftet med Lundafastigheter var att ge kommunens övriga nämnder bättre möjlighet att fokusera på sina kärnverksamheter samtidigt som all kompetens rörande fastighetsförvaltning samlades på ett ställe. Denna renodling skulle innebära ökade förutsättningar för att även uppnå hög affärsmässighet, det vill säga ett professionellt förvaltande av fastigheterna både ur ett ekonomiskt och yrkesmässigt perspektiv. Med en professionell förvaltning skulle också riskerna för att urholka kommunens kapital, exempelvis genom eftersatt underhåll, att minska.

¹ Lind & Psilander (1994)

² Didriksson & Mogensen (1993)

³ Lind & Psilander (1994)

Lunds kommun valde också att göra som många andra kommuner, att prissätta lokalerna på ett verklighetsnära sätt. På så sätt skulle kostnaderna för användningen av lokalerna tydliggöras och därmed få nämnderna att hushålla med lokalanvändningen.

1.2 Problemdiskussion och ämne

I privata företag sker en naturlig strävan mot att öka intäkterna och samtidigt minska kostnaderna. I den kommunala verksamheten står verksamhetsmål snarare än det ekonomiska resultatet i fokus. Sedan år 2000 har visserligen Sveriges kommuner ett balanskrav som innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna i budgeten, för att en långsiktig välfärd ska kunna upprätthållas i samhället⁴.

Eftersom det inte finns starka motiv till att uppnå ett högre resultat än vad som är lagreglerat finns det skäl att tro att det inom kommunal verksamhet inte alltid finns tillräckliga incitament för att optimera affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten. De kostnader som inte medför någon kvalitativ ökning av den kommunala servicen blir betydelsefulla att komma åt för att öka kommunens effektivitet, även kallat kommunnyttan. Exempel på när en sådan kostnad kan uppstå är då en grundskolas lokalutnyttjande överstiger verksamhetens egentliga behov.

Sveriges kommuner har åtskilliga verksamhetskrav att uppfylla, vilka innebär stora kostnader. Verksamhetskraven innebär framförallt att kommunen ska tillhandahålla service till kommuninvånarna enligt en förutbestämd kvalitetsnivå. Däremot finns det inga direkta krav på hur mycket denna service får lov att kosta. I kommunallagen står skrivet att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet⁵. Men denna definition ställer inte heller några konkreta krav, vilket ytterligare stärker misstankarna om att affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten inom kommunal verksamhet inte är optimal i alla avseenden.

Som nämndes i bakgrunden uppmärksammades en generellt dålig kostnadseffektivitet i Sveriges kommuner i början av 1990-talet. Bildandet av Lundafastigheter 1993 och internprissättningen av Lunds kommuns lokaler var en åtgärd med syftet att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten gällande förvaltande och utnyttjande av lokalerna. Att finna en lämplig metod för internprissättningen av lokalerna som optimerar dessa syften har dock varit svårt. Lunds kommun använder sig idag av en internprissättningsmetod som bygger på en kostnadsbaserad värderingsgrund. Internprissättningen av lokalerna, fortsättningsvis även kallat internhyrorna, har dock varit ett ständigt debatterat ämne sedan de infördes 1993. Orsakerna är flera men de huvudsakliga problemen är att internhyrorna tillsammans med andra styrverktyg medför orättvisa, pedagogiska problem och inte ger tillräckliga incitament till kostnadsmedvetenhet.

Lunds kommuns tre Barn- och Skolnämnder är tillsammans den största hyresgästen till Lundafastigheter. Dessa nämnder anses uppleva flest problem med dagens internhyror

⁴ Kommunallagen 8 kap. 4 §

⁵ Kommunallagen 8 kap. 1 §

vilket gör att internhyressystemet utifrån just deras verksamhetsområden blir mycket intressant att analysera.

Enligt prognoser bedöms behovet av antalet förskoleplatser inom Lunds kommun öka väldigt mycket fram till 2008. Totalt anses det komma att behövas 930 nya förskoleplatser, vilket motsvarar 68 nya avdelningar.⁶ Enbart Barn- och Skolnämnd Söder, en av de tre Barn- och Skolnämnderna i Lund, anser sig behöva 47 nya förskoleavdelningar inom denna tidsperiod, vilket motsvarar cirka 10 till 14 nya förskolefastigheter. Beslut om mindre förskolegrupper, ökande födelsetal samt planerad utbyggnad inom Barn- och Skolnämnd Söders geografiska område är faktorer som ligger bakom prognoserna.

Samtidigt som efterfrågan av förskoleplatser beräknas öka vet man att elevantalet inom grundskolorna de närmaste åren kommer att minska.⁷ Detta ställer stora krav på ett flexibelt utnyttjande och förvaltande av lokalerna. Denna aktuella situation bidrar ytterligare till att frågor rörande internhyressystemet blir angelägna att utreda.

Vi kommer i denna uppsats att beskriva det nuvarande internhyressystemet, det vill säga hur internprissättningen av lokalerna och dess samverkande styrverktyg fungerar i Lunds kommun. Därefter analyserar vi de problem som vi främst anser orsakar ineffektivitet vad det gäller förvaltande och utnyttjande av kommunens lokaler, det vill säga vad som begränsar affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten.

1.3 Teoretisk referensram

Vår teoretiska referensram har som syfte att skapa en grundläggande förståelse för vår studies angreppssätt och syfte. Angreppssättet ligger till grund för vårt urval av teorier och vårt förhållningssätt till empirin.

1.3.1 Ekonomistyrning i ett sammanhang

En traditionell definition av syftet med ekonomistyrning är att med hjälp styrverktyg, såsom exempelvis organisationsform, ansvarsfördelning och internprissättning, uppnå ett önskvärt beteende i verksamheten. Styrningen handlar ytterst om att påverka och samordna alla medarbetares agerande till att arbeta mot samma mål.⁸

För att styrning genom medarbetarna ska stödja de övergripande målen krävs målöverensstämmelse. Styrningen bör utformas så att det som är bra för delen även är bra för helheten, det vill säga att de enskilda målen stödjer de övergripande målen. Utifrån Lunds kommuns koncernperspektiv innebär detta att samtliga inblandade aktörer verkar för att Lundafastigheter och de hyrande nämnderna i kommunen så effektivt som möjligt bidrar till den *totala kommunnyttan* samtidigt som de uppnår sina egna mål.⁹

⁶ Samuelsson (2004)

⁷ Svensson (2004)

⁸ Lindvall (2001)

⁹ Lind & Psilander (1994)

Kommunal verksamhet har verksamhetsmål snarare än ekonomiska mål i fokus. Då en kommuns intäkter är begränsade innebär detta att den ekonomiska styrningen har som främsta uppgift att utnyttja de befintliga resurserna på bästa sätt för att uppnå dessa mål, det vill säga uppnå *kostnadseffektivitet* i sitt agerande. I privat verksamhet stimulerar de ekonomiska målsättningarna till kostnadseffektivitet på ett naturligt sätt genom strävan efter att begränsa kostnaderna i förhållande till intäkterna. Då detta samband inom kommunal verksamhet är svagare så uppstår ofta behov av incitament för att medarbetarna ska agera i den avsedda riktningen.¹⁰

Vikten av ekonomistyrningen i ett sammanhang tillför en viktig aspekt vid utformningen av ett ekonomiskt styrsystem, vilket den moderna verksamhetsstyrningen vill uppmärksamma. Ett enskilt styrsystem, som i de traditionella teorierna kring verksamhetsstyrning presenterades som det enda rätta, är sällan det mest lämpade för alla verksamheter.¹¹ Styrverktygen måste utformas utifrån den situation som de ska verka i, vilket även det så kallade situationssynsättet, inom den integrerade organisationsläran, stödjer.

Med situationssynsättet i beaktande kan speciellt två utmärkande drag för denna studie urskiljas. Förutom att fallobjektet är kommunal verksamhet befinner sig Lundafastigheter i en situation där det, vad det gäller förskole- och grundskolelokaler, råder mycket liten konkurrens. De finns få privata fastighetsbolag på den externa marknaden som tillhandahåller denna typ av lokaler trots att Barn- och Skolnämnderna inte är begränsade till att hyra internt av kommunen. Denna monopolliknande situation innebär minskad konkurrens för Lundafastigheter vilket i sin tur kan innebära att mindre krav ställs på dem. Detta kan innebära att de inte utför den förväntade servicenivån och är inte är effektiva vilket medför minskad affärsmässighet och därmed försämrad kommunnytta. Därmed blir det intressant att betrakta Lundafastigheters *affärsmässighet*, det vill säga deras professionella förvaltande av fastigheterna. Det är viktigt att de fattar beslut och handlar på ett sätt som gynnar kommunen som koncern, och inte bara Lundafastigheter som enskild enhet. Ökad affärsmässighet i förhållande till befintliga resurser bidrar med utgångspunkt i kommunnyttan, till ökad kostnadseffektivitet.¹²

De enskilda styrverktygen måste anpassas efter denna specifika situation för att syftet med internhyressystemet i Lunds kommun ska kunna uppnås på bästa sätt.

1.3.2 Samverkan mellan styrverktyg

Systemsynsättet bekräftar situationssynsättet och fungerar som ett teoretiskt angreppssätt inom organisationsteorin, vilket innebär en ytterligare utvecklad helhetssyn på organisationsproblem. Systemsynsättet visar att problem i en organisation beror på flera faktorer, såsom hur organisationen samspelar med sin omvärld, hur individerna och enheterna i organisationen agerar samt hur och olika styrverktyg och processer är relaterade till varandra.¹³

¹⁰ Ekonomiförvaltningsavdelningen (2001)

¹¹ Lindvall (2001)

¹² Bruzelius & Skärvad (2000)

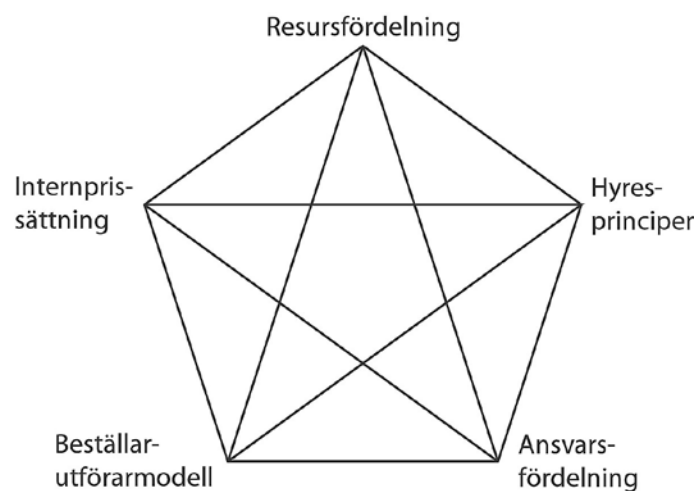
¹³ Ibid

Det senaste årtiondets ökade grad av decentralisering inom kommuner och landsting har medfört att organisationer har omarbetats för att snabbare kunna anpassas till förändringar i omvärlden.¹⁴ I denna omvandling har även fördelningen av ansvar förts längre ut i organisationerna till enskilda enheter. Det anses vara viktigt att besluten fattas på lägre nivåer, av personer som har tillgång till relevant information.

För att *ansvarsfördelning* ska vara effektivt som styrverktyg bör påverkbarhetsprincipen vara i åtanke. Denna är en av de grundläggande principerna gällande frågor om hur fördelning av ansvar ska ske och innebär att enheterna så långt det är möjligt enbart ska ha ansvar för de intäkter, kostnader och det kapital som de har möjlighet att påverka. I allmänhet anses det då att enheterna blir mer engagerade i organisationen som helhet och att de arbetar effektivare om de kan påverka sina ansvarsområden.

Lundafastigheter omvandlades, som tidigare har nämnts, till resultatenhet 1993. En väsentlig förutsättning för att en resultatenhet ska fungera tillfredsställande är, enligt teorin, att det finns marknadsmässiga förhållanden eller att dessa förhållanden kan skapas.¹⁵ För att skapa marknadsmässiga förhållanden infördes i samband med Lundafastigheters bildande, en *beställarutförarmodell* mellan dem och hyrande nämnder. För att ytterligare förstärka beställarutförarrelationen, och därigenom uppnå ett affärsmässigt beteende i organisationen, infördes samtidigt *internprissättning* på lokalerna inom Lunds kommun.

Kopplingen mellan internprissättning, beställarutförarmodell och ansvarsfördelning är som synes tydligt. Det ena styrverktyget skapar förutsättningar för de andra och tillsammans har de för avsikt att bilda en helhet. Förutom dessa styrverktyg kommer också *resursfördelningen* till förskolor och grundskolor samt Lundafastigheters *hyresprinciper* att i denna uppsats betraktas som styrverktyg. Dessa är specifika för den studerade verksamheten och samverkar i hög grad med de övriga styrverktygen.



Modell 1. Internhyressystemets styrverktyg och dess kopplingar.

¹⁴ Brorström & Solli (1989)

¹⁵ Didriksson & Mogensen (1993)

Med stöd av ovanstående teorier och resonemang blir det uppenbart att styrverktygen i Lunds kommun måste betraktas i ett större perspektiv. Förutom att ta hänsyn till den specifika situation som styrverktygen ska verka i så är en samverkan mellan de enskilda styrverktygen avgörande för att syftet med internhyrorna och Lundafastigheter ska uppnås. De fem ovan nämnda styrverktygen betraktas som enskilda styrverktyg men även som delar i ett större ekonomiskt styrsystem som definieras som *internhyressystemet*.

1.4 Syfte

Syftet är att utreda hur internhyressystemets enskilda styrverktyg samverkar och om de tillsammans uppnår målsättningen att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten ur ett kommunperspektiv.

1.5 Avgränsningar

Vi har avgränsat oss till att endast studera Barn- och Skolnämndernas utnyttjande av Lundafastigheters lokaler. Främsta anledningen till att vi valt att studera dessa är att Barn- och Skolnämnderna har kritiserat det nuvarande internhyressystemet i hög grad. De tre Barn- och Skolnämnderna i Lunds kommun är tillsammans också den största hyresgästen till Lundafastigheter. Vi kommer fortsättningsvis att benämna Barn- och Skolnämnderna som enbart Skolnämnderna.

Lundafastigheter har idag ett fastighetsbestånd som består av både generella lokaler, framförallt kontor, och specialanpassade lokaler främst avsedda till förskolor och grundskolor. Vi har valt att koncentrera oss på internhyressättningen av de specialanpassade lokalerna eftersom det är dessa som Skolnämnderna hyr. Vi har vidare valt att avgränsa oss från att diskutera internhyressystemets effekter på friskolornas verksamhet. Det kan dock tilläggas att privata förskolor i relativt stor utsträckning hyr lokaler på den externa marknaden, som de själva anpassar för sin verksamhet.

Vi har även gjort avgränsningar vad gäller de styrverktyg vi behandlar i uppsatsen. Vi har valt ut de fem som vi anser har störst effekt på internhyressystemet utifrån vår synvinkel. Vi är dock väl medvetna om att det finns fler ekonomiska styrverktyg inom Lunds kommun som påverkar internhyrorna, exempelvis budget. Vi reserverar oss även för att kommunen kan komma att fatta nya beslut rörande de aktuella styrverktygens utformning. I vår beskrivning, analys och resultat utgår vi från hur det fungerar idag och i uppsatsens appendix, se *disposition*, analyserar vi förslag till förändringar som Lunds kommun har lagt fram för att lösa de problem som *de* upplever finns.

Vi är medvetna om att de avgränsningar vi gör påverkar resultatet av vår undersökning. Eftersom vi begränsat vår uppsats till att enbart utreda affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten vad det gäller speciallokaler, som det knappast finns någon extern marknad för, så har vi inte tagit hänsyn till eventuella konkurrenter till Lundafastigheter. Hade vår uppsats istället inriktats på de generella lokalerna så hade däremot en jämförelse med konkurrenter varit intressant då den externa marknaden för denna typ av lokaler är relativt stor.

Vi anser vidare att vår uppsats analys och resultat är påverkat av att vi fått ta del av Lunds kommuns egna förslag till förbättringar av internhyressystemet samt att vi har fått inblick i hur Malmös internhyressystem fungerar. Vi anser inte att detta får negativa effekter utan istället tillför uppsatsen en ytterligare dimension som inte teorin i dagsläget kan bidra till.

1.6 Målgrupp

Denna uppsats vänder sig främst till studenter och andra intressenter inom företagsekonomi. Uppsatsen är även skriven för Lund kommun. Det bör vara intressant för Kommunfullmäktige, Lundafastigheter samt de nämnder i kommunen som hyr sina lokaler internt att ta del av problematiken som uppstått kring internhyrorna, utifrån ett annat perspektiv än deras egna och med hänsyn till teorier kring ekonomistyrning. Uppsatsen kan även tänkas vara av intresse för andra kommuner för att se hur Lunds kommuns internhyressystem är utformat, samt vilka problem som i denna situation har uppstått.

1.7 Disposition

Kapitel 1 - Inledning

Detta kapitel är tänkt att genom bakgrund till ämnet och problemdiskussion ge läsaren förståelse och intresse för uppsatsens ämne. Den teoretiska referensramen beskriver uppsatsens angreppssätt och ligger därmed till grund för syftet. Kapitlet innehåller också avgränsningar till syftet, uppsatsens målgrupp, disposition samt förklaringar till specifika begrepp.

Kapitel 2 - Metoddiskussion

Kapitlet är utformat med avsikten att ge läsaren en grundläggande förståelse för vår medvetenhet kring hur uppsatsen har skapats och formats. Kapitlet beskriver först de övergripande valen för uppsatsen, det vill säga hur uppsatsen har skapats. Vidare innehåller kapitlet en diskussion kring de praktiska metodval vi gjort och som har format uppsatsen.

Kapitel 3 – Lunds kommun

Kapitlet ger först en inledning till ekonomistyrning i kommunal verksamhet. Därefter följer en övergripande beskrivning av Lunds kommun som organisation samt Lundafastigheters och Skolnämndernas verksamhet.

Kapitel 4 - Resursfördelning och hyresprinciper

Detta kapitel beskriver de två styrverktygen resursfördelning och hyresprinciper, dels generellt utifrån hur det kan se ut i andra svenska kommuner samt hur dessa är utformade i just Lunds kommun.

Kapitel 5 - Ansvarsfördelning

Kapitlet beskriver ansvarsfördelning ur ett teoretiskt och empiriskt synsätt.

Kapitel 6 - Beställarutförarmodellen

Kapitlet beskriver beställarutförarmodellen ur ett teoretiskt och empiriskt synsätt.

Kapitel 7 - Internprissättning

Kapitlet beskriver internprissättning ur ett teoretiskt och empiriskt synsätt.

Kapitel 8 - Problemanalys

I detta kapitel redogör vi för de problem som vi anser begränsar affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten i Lunds kommun vad det gäller lokalförvaltande respektive lokalutnyttjande. Problemen är uppdelade på de styrverktyg som de härrör ifrån.

Kapitel 9 - Resultat

Kapitlet syftar till att återknyta till den teoretiska referensramen i kapitel 1 och att svara på syftet. Detta görs genom en övergripande utvärdering av vilka styrverktyg i internhyressystemet som inte samverkar med varandra.

Kapitel 10 - Avslutning

I detta kapitel sammanfattar vi uppsatsen och ger reflektioner på arbetets gång samt förslag till framtida forskning. Dessutom förs en diskussion om möjligheten till att generalisera de problem som har funnit i vår analys.

Appendix

I detta appendix tar vi upp Lunds kommuns egna förslag till lösningar på några av de problem vi belyst i kapitel åtta. Därefter diskuterar vi lösningarnas relevans och ger förslag på våra lösningar.

1.8 Begreppsförklaringar

Affärsmässighet: Professionellt/yrkesmässigt agerande som främjar kostnadseffektivitet.

Förskolepeng: anslag per barn i förskoleverksamheten som ska täcka både lokalhyra samt övriga verksamhetskostnader.

Generella lokaler: Lunds kommuns definition på lokaler av kontorstyp.

Internhyra: det internpris som sätts på lokalhyror inom Lunds kommun.

Internhyressystemet: ett samlat begrepp för de styrverktyg som påverkar och påverkas av internhyrorna.

Kommunnytta: maximal nytta utifrån kommunens koncernperspektiv.

Kostnadseffektivitet: hushållning med resurser utan att kvaliteten försämras.

Lokalbank: funktion som samlar upp, analyserar, avvecklar och utvecklar tomma lokaler.

Ramanslag: anslag i form av en klumpsumma till grundskolan.

Skolnämnd: den nämnd som ansvarar för förskolor och skolor. I Lunds kommun finns det tre Skolnämnder; norr, söder och öster.

Skolpeng: anslag per barn i grundskolverksamheten.

Specialanpassade lokaler: Lunds kommuns definition på lokaler som är avsedda för en specifik verksamhet, exempelvis skolor, badhus och bibliotek.

Suboptimering: agerande som syftar till förbättring för delen utan hänsyn till helheten.

Återanskaffningskostnad: kostnad för att i nuet anskaffa en, utifrån funktion, likvärdig fastighet som den ursprungliga.

Kapitel 2 – Metoddiskussion

I detta kapitel beskriver vi de övergripande metodvalen såsom val av ämne, fallobjekt och studiens utformning. Därefter går vi in på vilka praktiska metodval vi har gjort samt diskuterar studiens trovärdighet och teoretiska relevans.

2.1 Övergripande metodval

De initiala metodvalen, såsom ämnesval, val av fallobjekt samt val av relevant form för studien, skapar tillsammans ett utgångsläge för studien som här definieras övergripande metodval. Detta övergripande metodval är stommen för vårt praktiska metodval och därmed för hela studiens genomförande. De övergripande metodvalen är medvetna val. Utifrån dessa blir flera praktiska val givna medan andra kan väljas. Oavsett vad som påverkat ett metodval blir en diskussion kring dem och dess följder intressant för att skapa förståelse kring studiens tekniker, förutsättningar och begränsningar.

2.1.1 Val av ämne

Innan vi kom i kontakt med Lundafastigheter var vi på det klara med att vi gärna ville basera vår uppsats på internprisproblematiken. Detta ämne intresserade oss då vi tidigare kommit i kontakt med det på vår kandidatkurs i redovisning men då inte haft möjlighet till en fördjupning. Genom vår handledare fick vi veta att internhyrorna inom Lunds kommun var ett omdiskuterat område och detta blev därmed vårt ämnesval för studien.

2.1.2 Val av fallobjekt

Att studera kommunal verksamhet är också ett medvetet val. Offentlig verksamhet har diskuterats i väldigt liten utsträckning under vår ekonomiska utbildning vilket därför har väckt ett intresse. Just kommunal verksamhet kan också kännas mer angelägen att analysera till skillnad från ett privat företag. Detta eftersom de flesta kommuninvånare på ett eller annat sätt kommer i kontakt med och påverkas av de kommunala beslut som fattas, men i liten utsträckning är medvetna om diskussionen som ligger bakom dem.

Eftersom tiden och övriga resurser som står till förfogande för denna uppsats är begränsade var kommunal verksamhet dessutom ett val för att öka effektiviteten. Inom kommunal verksamhet är majoriteten av informationen offentlig vilket gör att vi inte begränsas av restriktioner kring detta. Detta påverkar också intervjuerna som därmed får ett ökad djup och högre trovärdighet då personerna som intervjuas kan sprida information och åsikter i en större utsträckning än motsvarande i ett privat företag.

2.1.3 Studiens form

Denna studie är en beskrivning och en analys av internhyressystemets samverkande styrsystem med utgångspunkt i relationen mellan Lunds skolnämnder och Lunds

kommunala fastighetsbolag, Lundafastigheter. Eftersom uppsatsen begränsats till att undersöka ett enskilt fallobjekt är syftet framförallt att skapa en djup förståelse och en helhetsbild. En helhetsbild gör det möjligt att få en ökad förståelse för de sociala processerna och sammanhangen som upplevs i kommunala verksamheter¹⁶. Sveriges kommuner har av förklarliga skäl flera likheter både vad avser processer, verksamheter, reglerade krav och i viss mån organisationsform. Därför blir trots allt även intressant att, med utgångspunkt i analys och resultat, diskutera möjligheterna till generalisering. Utformningen av uppsatsen har dock främst karaktären av en kvalitativ fallstudie.¹⁷ Det är denna utgångspunkt som ligger till grund för vårt syfte.

Valet av fallmetod påverkas framförallt av vårt val av att göra en kvalitativ fallstudie. Fallstudien ska behandla problematik kring ekonomiska styrverktyg och samverkan dem emellan, ett område det finns mycket teorier och kunskap om. Därmed finns inget behov av en grundläggande förståelse kring ämnena vilket gör att den valda fallmetoden för studien kan definieras som deskriptiv.¹⁸

2.2 Praktiskt metodval

Efter att vi gjort de övergripande metodvalen var valen mellan praktiska tillvägagångssätt nästa fråga att ta ställning till. De praktiska tillvägagångssätten har, som tidigare nämnts, delvis varit självklara val då de påverkats av de övergripande valen. Andra val har vi själva format eller valt utifrån egna idéer och erfarenheter. Vårt mål har varit att välja ett tillvägagångssätt som stödjer de övergripande metodvalen på ett tydligt och naturligt sätt.

2.2.1 Referenspunkt

Utgångspunkten för uppsatsen är deduktiv då vi utifrån teoretiska kunskaper har valt att studera den aktuella problematiken. Teorin har för oss skapat förutsägelser för empirin men ibland har referenspunkten varit den omvända. Vid intervjuer, eller då vi på annat sätt kommit i kontakt med empirin, har delvis nya upptäckter gjorts som är specifika eller som leder oss till andra teorier än vad vi själva har valt. Detta innebär att det även finns vissa inslag av det induktiva angreppssättet.¹⁹

2.2.2 Uppsatsens upplägg

Upplägget för uppsatsen anser vi väsentligt av flera anledningar. Ett tydligt och logiskt upplägg ökar läsarens förståelse och utbyte av studien men ger också oss själva, som författare, goda förutsättningar till en förståelse och en struktur. Detta har i sin tur betydelse för analysen och resultatet.

I inledningsskedet av vår studie hade vi flera alternativa förslag till hur ett upplägg skulle kunna se ut för vår fallstudie. Efter att vi hade beslutat oss för en huvudsaklig form har vi dock hela tiden varit öppna för förslag till att förbättra det ytterligare med målet att hitta

¹⁶ Holme & Solvang (1997)

¹⁷ Halvorsen (1998)

¹⁸ Björklund & Paulsson (2003)

¹⁹ Holme & Solvang (1997)

det upplägg som gör vår studie mest rättvisa. Vi har därför kontinuerligt gjort justeringar för att öka tydligheten och för att få en överensstämmelse mellan upplägg, form och syfte.

Inledningen är utformad för att ge en inblick i vårt valda ämnesområde och för att ge en förståelse för vårt förhållningssätt till ämnet. Metoddiskussionen ska öka denna förståelse genom att motivera och diskutera tillvägagångssättet för vår studies genomförande. Avsikten är att dessa kapitel tillsammans ska skapa en stomme som den resterande uppsatsen bygger vidare på.

Det som är specifikt med upplägget av vår uppsats är att det inte finns något enskilt kapitel som redogör för teorin respektive empirin. Istället kombineras teori och empiri fram tills dess att analysen tar vid. Detta val, anser vi, ger uppsatsen ett intressantare upplägg då teorin belyses i sitt sammanhang. Vår kapitelindelning fokuserar istället på processerna, det vill säga de fem styrverktyg som uppsatsen fokuserar på. Vi anser också att risken för att redogöra för irrelevant teori minskar med detta upplägg.

Upplägget i vår problemanalys är baserat på de fem styrverktygen som vi tagit upp teori och empiri om. Detta upplägg har vi valt för att kunna få fram en logisk struktur som är lätt att följa för läsaren.

I resultatet lyfter vi fram de kopplingar mellan styrverktygen där vi, utifrån problemanalysen, funnit de mest markanta bristerna. Det är dessa brister som vi anser påverkar den totala kommunnyttan i negativ riktning. Med utgångspunkt i den teoretiska referensramen tar vi oss an dessa brister för att kunna svara på vårt syfte.

2.2.3 Metoder för empirisk beskrivning

En kvalitativ studie kräver en grundlig och trovärdig beskrivning. Därmed blir det självklara valet för informationsinsamling personliga intervjuer, observationer och internt material.²⁰ Tillsammans får dessa informationskällor en betydelsefull roll i studien då dessa tillsammans med teorin ligger till grund för förståelsen och analysen.

Vem som skall intervjuas och hur intervjuerna ska genomföras är i en kvalitativ studie därmed en viktig fråga. Vi har valt att intervju personer som antas ha goda kunskaper om det ämne vi studerar. De personliga djupintervjuer vi genomfört har varit med personer som är mycket väl medvetna om den situation som uppstått, eller som ofta brukar reflektera över sin situation²¹.

Vi hade i ett tidigt skede vår första intervju med Lunds kommuns ekonomidirektör Lars Niklasson för att få en övergripande bild av problemet. Därefter träffade vi Dag Samuelsson, fastighetschef för Lundafastigheter, som gav oss mer specifik information angående verksamheten och problematiken kring internhyrorna. För att få se den andra sidan av problematiken har vi även intervjuat representanter för respektive Skolnämnd. Vi har även intervjuat ekonomichefen för Stadsfastigheter i Malmö, Malmö kommuns motsvarighet till Lundafastigheter, för att kunna studera deras internhyressystem. Då vi fick information om att kranskommunerna som köper gymnasieplatser av Lund kommun

²⁰ Björklund & Paulsson (2003)

²¹ Holme & Solvang (1997)

påverkas av Lunds kommuns internhyressystem valde vi att även kontakta Staffanstorps kommun. För att i slutskedet få en kompletterande bild av internhyresproblematiken valde vi att dels kontakta tidigare intervjuade personer samt personer som inte tidigare blivit intervjuade, men som har stor kunskap inom området.

Risken med att intervjua personer med mycket åsikter om en specifik företeelse är att de kan propagera för sin subjektiva bild av verkligheten. Detta problem har vi löst genom att ha en stor variationsbredd i vårt urval av intervjupersoner. Vi har gjort vårt urval med en medveten spridning i arbetsposition och utbildning eftersom dessa faktorer gör att internpriserna kan upplevas olika.²² Vi har valt att intervjua dels ekonomer som är insatta i de ekonomiska problemen, dels skolchefer och en intendent som troligtvis ser problemen ur ett mer humanistiskt och praktiskt perspektiv. Dessutom har vi ställt liknande frågor till båda parterna, det vill säga Lundafastigheter och Skolnämnderna, för att upptäcka meningsskiljaktigheter. Detta har gjort att vi har fått en heltäckande och saklig bild av problematiken.

Vi har valt att göra djupintervjuer med de personer som vi anser har mest kunskap och åsikter om den företeelse vi studerar. Detta har resulterat i fem respondentintervjuer med anställda i Lunds Kommun. Djupintervjuerna har varit av kvalitativ karaktär, det vill säga att de inte har styrts av ett frågeformulär utan förefallit vara mer av en diskussion mellan oss, författarna, och intervjupersonen. Detta upplägg har vi valt eftersom vi inte vill att det ska finnas allt för stor styrning från vår sida.²³

Förutom djupintervjuerna har vi genomfört kortare telefonintervjuer samt intervjuer via e-mail. I slutskedet av uppsatsen gjorde vi även en informantintervju med en ekonom på Stadsfastigheter i Malmö som är väl insatt i Lundafastigheter och deras internhyressystem.

2.2.4 Empirisk trovärdighet

En mycket viktig aspekt under studiens genomförande är att våra metodval optimerar studiens trovärdighet. En strävan efter att uppnå så hög validitet, reliabilitet och objektivitet som möjligt ligger till grund för trovärdigheten och kan därför fungera som utgångspunkt för diskussionen.

Validitet är ett mått på i vilken utsträckning som studien verkligen mäter det som av syftet är avsett att mäta.²⁴ I detta avseende bör vår studie ha goda förutsättningar då offentlig verksamhet inte direkt har något att undanhålla. Vi har fått tillgång till samtliga handlingar av intresse. Av samma anledning har våra källor dessutom en betydligt större frihet att öppet diskutera verksamheten och problemen med oss än vad medarbetare vid ett privat företag ofta har.

Samtidigt finns en risk för missförstånd, att våra källor saknar viss kunskap eller att deras personliga åsikter präglar sakfrågorna. Denna risk har vi varit medvetna om och försökt att minimera genom att ställa liknande frågor till flera personer. Ett annat sätt att uppnå hög validitet har varit att återknyta våra frågor till syftet genom att kontinuerligt själva

²² Holme & Solvang (1997)

²³ Ibid

²⁴ Björklund & Paulsson (2003)

svara på frågan om var vi befinner oss och vad vi behöver ta reda på härnäst. Vi har också medvetet valt att ha minst en personlig intervju med våra viktigaste källor där samtliga av oss har närvarat. Detta anser vi minskar riskerna som vi nämnt ovan då vi tillsammans kan sammanställa vår intervju och komplettera varandra om det behövs.

Hög reliabilitet syftar till att uppnå en så hög grad av tillförlitlighet i värdet av svaren som möjligt.²⁵ För att optimera denna aspekt har vi i de flesta fall kompletterat våra intervjuer med frågor via e-post då vi bett om förtydliganden av de centrala frågorna och av otydliga svar. För att öka trovärdigheten har vi också, som nämntes ovan, ställt samma frågor till flera personer, men även gjort avstämningar mellan dokument vi fått ta del av och våra personkällor.

Vid personliga intervjuer finns en risk för att värderingar påverkar studien. För att öka objektiviteten i vår studie har vi undvikit att ställa ledande frågor gällande sakfrågorna. Vi anser också att en välmotiverad och tydlig metoddiskussion ger läsaren av uppsatsen stor möjlighet att själv bilda sig en egen uppfattning kring studien och därmed öka dess objektivitet.

2.2.5 Teoretisk relevans

Valet av litterära källor har också stor betydelse för trovärdigheten. Dessa påverkar inte bara de sakliga aspekterna utan ligger även till grund för värderingar och analys. Därför diskuterar vi hur vi valt våra litterära källor samt deras relevans och begränsningar.

Vårt teoretiska avsnitt bygger främst på erkänd facklitteratur som givits ut av vetenskapligt inriktade förlag. Denna litteratur har kompletterats med statligt och kommunalt utarbetade skrifter. Vi har försökt att hålla vårt teoriurval så brett som möjligt för att försäkra oss om att vi inte missar väsentliga delar samt att vi hittar de teorier som kan utveckla och lösa våra problem. Litteraturen har använts som ett verktyg för att vi ska få en helhetsbild och en ökad förståelse för vårt problemområde.

Med hjälp av de sekundärdata vi samlat in har vi kunnat kartlägga vilken kunskap som finns inom ämnesområdet och utifrån det skapa den teoretiska referensram som präglar hela uppsatsen. Begränsningarna med andrahandsfakta är att vi inte vet varför och hur informationen har samlats in. Det blir därför viktigt att ifrågasätta den information som presenterats. Vi anser dock att vårt urval av sekundärdata håller en hög relevans eftersom både förlagen och författarna är erkända inom området.

De empiriska delarna i uppsatsen bygger på interna dokument från Lunds kommun samt de primärdata som vi samlat in via intervjuerna. Interna dokument kan ofta vara vinklade efter vad författaren vill förmedla. Det är därför viktigt att ifrågasätta dess tillförlitlighet och relevans. För att kunna göra en objektiv bedömning av dokumentens trovärdighet har vi valt att ställa frågor till våra intervjupersoner som bekräftar den information vi fått tilldelade oss. Detta har gett oss en bild av om den interna informationen är subjektiv eller inte och hur vi kan förhålla oss till den.

²⁵ Björklund & Paulsson (2003)

Kapitel 3 – Lunds Kommun

I detta kapitel kommer vi att ta upp de allmänna principer som gäller för all kommunal verksamhet, för att därefter beskriva Lunds kommun ur ett övergripande synsätt. Vi kommer sedan att fördjupa oss i hur Lundafastigheter och Skolnämnderna fungerar i denna organisation.

3.1 Kommunal verksamhet

Kommunal verksamhet finansieras framförallt genom skattemedel och statsbidrag, vilka regleras i den svenska regeringsformen. Kommunen fördelar dessa intäkter som anslag till de olika kommunala verksamheterna, vilket därmed medför att en kommun kan betraktas som en ekonomisk enhet. En kommun bedriver verksamhet av betydande ekonomisk omfattning vilket kräver former för förvaltning av de ekonomiska resurserna. Kommunernas och även landstingens ekonomiska förvaltning regleras i 8:e kapitlet i kommunallagen. Enligt denna ska kommunen ha en *god ekonomisk hushållning* i sin verksamhet och *förvalta sitt kapital* så att det ger god avkastning under säkerhet.²⁶

Den nuvarande stadgan avseende den ekonomiska förvaltningen i kommuner stiftades 1991 och ersatte då 1977 års kommunallag om förmögenhetsbeskydd. 1977-års lag tog fasta på att kommunens fasta och lösa egendom skulle förvaltas så att inte kommunens förmögenhet minskade. Denna stadga med tillhörande normer ansågs vara föråldrad och ett hinder för rationalisering. Den nuvarande stadgan, avseende kommunernas ekonomiska förvaltning, är väldigt generellt formulerad och ställer inga konkreta krav på kommunen i fråga. Detta innebär att en kommun har relativt stor ekonomisk frihet om hur de väljer att tolka och uppnå dessa mål. Syftet med denna frihet har, med bakgrund av tidigare kommunallag, varit att öka rationaliteten i den ekonomiska politiken.²⁷

Ur ett ekonomiskt perspektiv brukar en kommun ofta liknas vid en koncern. Kommunfullmäktige, som är det högst styrande organet i kommunen, har dock helt andra mål med verksamheten jämfört med koncernledningen i ett privat företag, vilket är viktigt att vara medveten om. Den grundläggande skillnaden är frågan om verksamhetens syfte. I kommunal verksamhet är oftast själva verksamheten målet i sig självt medan verksamheten i ett privat företag i huvudsak är ett medel för att uppnå ekonomiska mål.

Kommunernas skyldighet och ansvar att kontrollera sin verksamhet stadgas i kommunallagen. Hur kontrollen ska utformas för att målen ska uppnås är upp till varje nämnd att ansvara för. Den kommunala verksamheten kräver både intern och extern kontroll. Vi kommer endast att beröra den interna, det vill säga kontroll av den egna verksamheten. Både fullmäktige, styrelse och nämnder är involverade i den interna kontrollen, vars främsta syfte är att stärka verksamhetens förmåga att effektivt uppnå sina målsättningar.²⁸

²⁶ Lundin (1999)

²⁷ Ekonomiförvaltningsutredningen (2001)

²⁸ Lundin (1999)

3.2 Målsättningar i kommunal verksamhet

Resultat kan ha olika innebörd och det kan tolkas på olika sätt beroende på i vilket sammanhang det nämns. I privata företag anges resultatet oftast som vinst, det vill säga skillnaden mellan intäkter och kostnader. Vinst är, som vi alla vet, en förutsättning för att ett företag på den fria marknaden ska överleva på lång sikt. Kommunala verksamheter har, som vi tidigare nämnt, dock inte vinst som målsättning. Här uttrycks resultatet istället det som har åstadkommit med de resurser som förbrukats.

En kommunal verksamhets övergripande målsättning bör vara att bidra till den allmänna välfärden i så stor utsträckning som möjligt. Eftersom kommuner inte har vinst som målsättning måste organisationen förlita sig på andra målsättningar. Det ställer stora krav på att ledningen lägger ner mycket arbete på kommunens övergripande målformuleringar. En bra målsättning ska vara realistisk, det vill säga att det ska finnas en god överensstämmelse mellan målen och de resurser som tilldelas. Vidare bör även målsättningarna innebära en utmaning för enheterna, de ska vara tydliga i den meningen att de inte ska kunna tolkas på olika sätt eller missförstås.²⁹

3.3 Lunds kommuns organisation

Lunds kommun är en decentraliserad nämndsorganisation där Kommunfullmäktige är högst styrande. Under fullmäktige ligger Kommunstyrelsen, de obligatoriska nämnderna, övriga nämnder, den resultatfinansierade verksamheten samt kommunens bolag.

Det är i *Kommunfullmäktige* som beslut fattas om hur resurserna ska fördelas mellan kommunens olika nämnder. I Kommunfullmäktige fattas även beslut som exempelvis rör hur uppdelningen av nämnder ser ut, anslag av större ekonomisk betydelse samt målsättningar för kommunens verksamhet inom olika sektorer. Beslutanderätten kan inom vissa ramar överlåtas till Kommunstyrelsen eller någon nämnd.³⁰ Det är även Kommunfullmäktige som, genom angivande av mål och resurser i budgeten, beslutar om nämndernas åtagande. Nämnderna redovisar i sina årsredovisningar de givna målen samt vilka åtgärder de har vidtagit eller kommer att vidta för att nå dessa mål.³¹

Kommunstyrelsen kan ses som det centrala förvaltningsorganet i kommunen. Det är även här som vi hittar Drätselkontoret som är kommunens centrala ekonomifunktion. Kommunstyrelsen i Lunds kommun består av ledamöter som har utsetts av Kommunfullmäktige. Det innebär att antalet ledamöter i regel är proportionellt mot det parti som har majoritet i fullmäktige.

Kommunstyrelsens uppgift är att följa de olika nämndernas verksamhet och kontrollera att de följer fullmäktiges beslut. De har inte någon befogenhet att ingripa i nämndernas förvaltning eller ändra beslut som nämnderna själva fattat. Detta kan bara Kommunfullmäktige styra över. Kommunstyrelsen ansvarar för den ekonomiska planeringen och fungerar även som representant för kommunen vid förhandlingar med

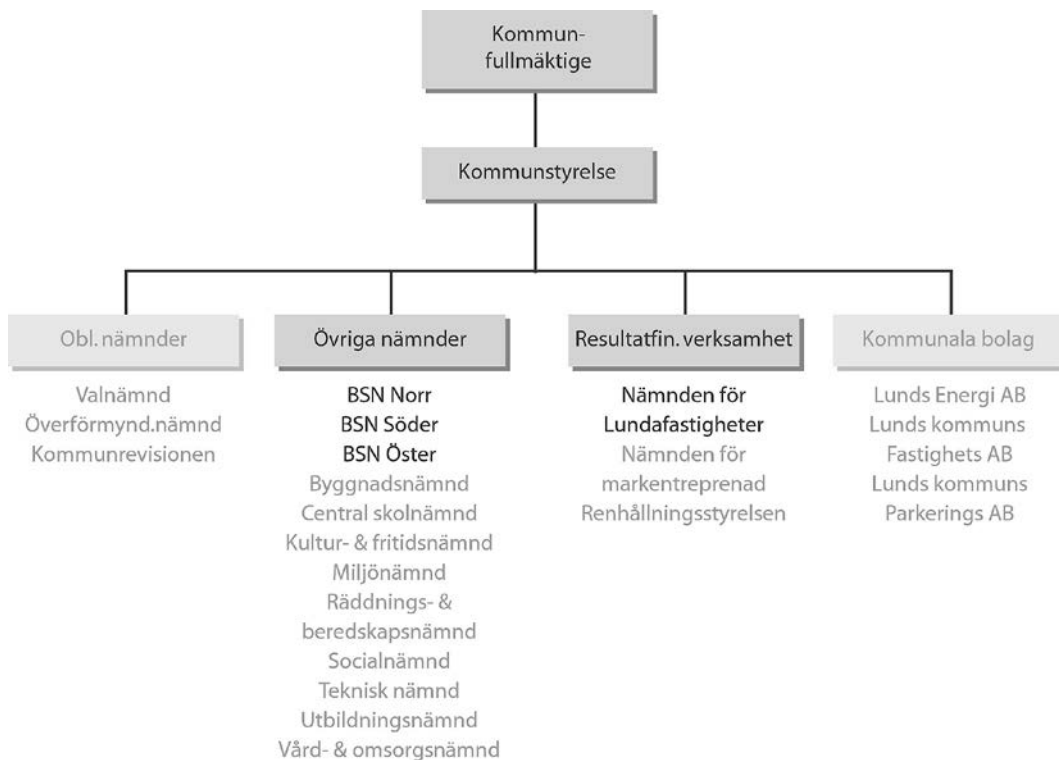
²⁹ Lundin (1999)

³⁰ www.lund.se

³¹ Lunds Kommuns Årsredovisning (2002)

statliga myndigheter och näringsliv i frågor som rör kommunen. Beslutanderätten tillfaller dock alltid Kommunfullmäktige.³²

I Lunds kommun finns det tolv *övriga nämnder*, varav Skolnämnderna utgör tre. Nämnderna tilldelas övergripande målsättningar, vilka kan ses som beställningar från Kommunfullmäktige till respektive nämnd. När denna beställning kommit ner till nämndnivå blir de handlingsinriktade, kortsiktiga och mer konkreta. Nämndernas ambitionsnivå bestäms i stor utsträckning utifrån tilldelade resurser. I samband med årsbokslutsarbetet redovisar varje nämnd sitt resultat i relation till Kommunfullmäktiges uppsatta mål, samt vilka åtgärder som vidtagits för att nå dessa.³³



Modell 2. Lunds kommuns organisationsschema.

Under de *resultatfinansierade verksamheterna* finns de delar av den kommunala verksamheten som har separerats från övriga verksamheter och tilldelats resultatansvar. Dessa nämnder ska i praktiken fungera som självständiga bolag och får därför inget anslag. Det är här vi finner Lundafastigheter.

3.4 Lundafastigheter

Lundafastigheter är, som nämnts tidigare, en av de resultatfinansierade förvaltningarna i Lunds kommun. Deras huvuduppdrag är att tillhandahålla lokaler till kommunens verksamheter samt att förvalta kommunens fastighetsbestånd. Lundafastigheter kan

³² www.lund.se

³³ Lunds Kommuns Årsredovisning (2002)

betraktas som ett internt fastighetsbolag, trots att det är kommunen som äger alla fastigheter.

3.4.1 Grundandet av Lundafastigheter

Lundafastigheter bildades 1993. Tidigare var de en vanlig fastighetsavdelning, men utvecklingen i samhället och inom verksamhetsstyrningen gjorde att Lunds kommun ombildade organisationen. Från att tidigare ha varit en anslagsenhet blev de nu en resultatenhet. Tillkomsten av denna resultatenhet medförde att organisationen blev mer affärsorienterad och självkontrollerande.

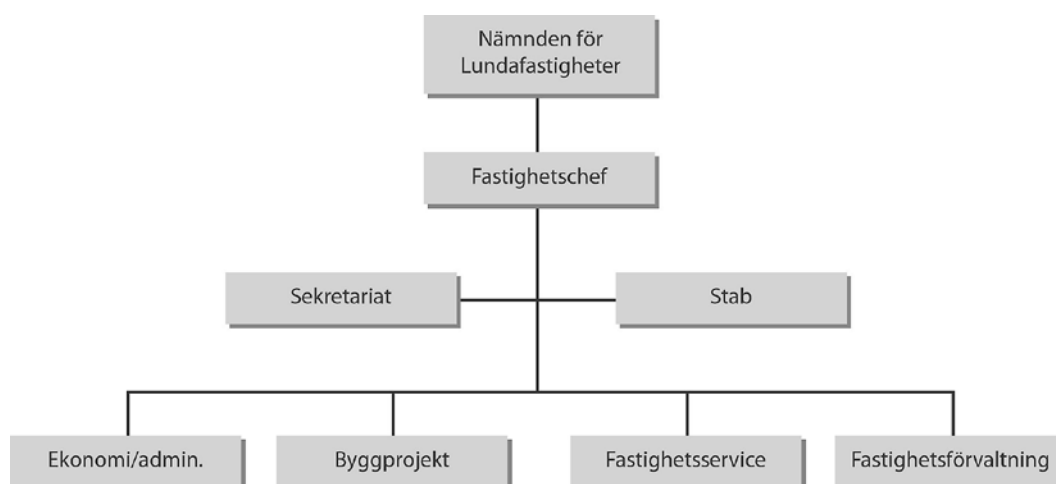
Grundtanken med organisationsförändringen var att kommunen ville ge sina förvaltningar bättre förutsättningar att kunna fokusera på sina kärnverksamheter. Innan Lundafastigheter bildades stod exempelvis skolorna själva för underhåll och reparation av fastigheterna. Anslagen skulle täcka även dessa kostnader, men pengarna räckte inte så långt. Detta medförde att underhållet blev eftersatt och fastigheterna var i stort behov av renoveringar. Med Lundafastigheters tillkomst renodlades kommunens fastighetsförvaltning och all kompetens samlades på ett ställe. Genom en mer professionell förvaltning ansåg Kommunfullmäktige att Lundafastigheter som fastighetsförvaltning skulle ha betydligt större förutsättningar för att få till bra hyreskontrakt än vad de enskilda nämnderna skulle ha. Men framförallt så bedömdes risken för att fastighetskapitalet skulle urholkas, genom fortsatt eftersatt underhåll, vara mindre. Lundafastigheter fick som första uppgift att under sina 10 första år som förvaltare av fastigheterna, åtgärda det eftersatta underhållet. Detta uppdrag slutfördes vid årsskiftet 2001/2002.

I samband med organisationsförändringen passade Lunds kommun på att även göra skillnad mellan beställare och utförare och därmed infördes internpriser på lokalerna. Partsförhållandet innebar att en marknadslik situation skapades och hyrorna reglerades genom att prissättas på ett mer verklighetsnära sätt. Anledningen till att kommunen valde att internprissätta sina hyreslokaler, var att de ville tydliggöra för användarna vad utnyttjandet av lokalerna egentligen kostar. På så sätt skulle man få en mer effektiv hushållning med lokalerna.

3.4.2 Lundafastigheters organisation

Lundafastigheter är en av tre resultatfinansierade verksamheter i Lunds kommun. Detta innebär att de *inte* tilldelas anslag från Kommunfullmäktige, utan att de ska skapa sina intäkter själva genom uthyrning och försäljning av lokaler.

Lundafastigheters organisation bygger på tre verksamheter med olika inriktning, byggprojekt, fastighetsservice samt fastighetsförvaltning. Förutom dessa tre enheter finns de vanliga administrativa stödenheterna.



Modell 3. Lundafastigheters organisationsschema.

Enheten byggprojekt ansvarar för nybyggnationer inom kommunen. Deras interna krav är att de ska hålla budget och tidsramar samt se till att kunderna blir nöjda. Fastighetservice är en serviceenhet som utför de åtgärder som fastigheter och lokaler behöver, exempelvis lokalvård, bygghjälp och fastighetsdrift. Enheten för fastighetsförvaltning ansvarar för byggnaderna och det kan handla om allt från teknisk drift till snöskottning. Det är denna enhet som står för Lundafastigheters huvuduppdrag, att förvalta kommunens fastighetsbestånd.

3.4.3 Lundafastigheters resultatkrav

Lundafastigheter har tilldelats ett resultatkrav från Kommunfullmäktige. Resultatkravet har årligen satts med utgångspunkt från de faktorer som påverkar intäkterna och kostnaderna. Kravet medför att Lundafastigheter årligen genererar ett överskott. Detta överskott stannar dock inte inom förvaltningen, utan går centralt till kommunen.

Efter att uppdraget att åtgärda det eftersatta underhållet slutfördes så ökade Lundafastigheters resultatkrav med 12 miljoner kronor. För år 2003 kräver ledningen enheten på ett överskott om cirka sextio miljoner kronor. Hur resultatkravet ska uppnås är upp till Lundafastigheter att besluta om.

3.5 Skolnämnderna

I Lund är skolan en stor och prioriterad del av den totala kommunala verksamheten. Den Centrala Skolnämnden har det övergripande ansvaret för skolväsendet, det vill säga att de ska samordna, utveckla, stödja samt se till att det råder rättvisa villkor. Förutom den Centrala Skolnämnden finns Utbildningsnämnden samt Barn- och Skolnämnder. Dessa skolnämnder lägger själva upp verksamheten inom sina respektive områden. Vi kommer i uppsatsen endast att diskutera Barn- och Skolnämnderna i Lunds kommun eftersom det är dessa nämnder som är de största hyrestagarna.

I Lunds kommun finns det tre Barn- och Skolnämnder; norr, söder och öster. Norr är politiskt ansvarig förskoleverksamhet och grundskola med barnomsorg inom de norra och

västra delarna av Lund. Söder ansvarar för de centrala, södra och östra delarna av tätorten Lund och öster ansvarar för Dalby, Genarp, Södra Sandby och Veberöd.

Skolnämnderna betraktas som resultatenheter och deras verksamheter tilldelas ekonomiska resurser i form av anslag. Det är Kommunfullmäktige som beviljar anslag åt nämnderna. Likaså är det Kommunfullmäktige som beslutar om ökade medel då en nämnd vill utöka eller starta en ny verksamhet.³⁴ Anslaget ska täcka kostnaderna för respektive nämnds verksamhet. De får fritt disponera över sitt anslag, under förutsättning att de följer Kommunfullmäktiges mål och direktiv som fastställts i budgeten. Eventuella över- respektive underskott mot anslagen överförs till kommande år.³⁵

3.6 Avslutning

I samband med att Lunds kommun tilldelade Lundafastigheter ett resultatansvar infördes även, som vi nu har sett, beställarutförarmodellen och internprissättning av lokalerna. Avsikten var att dessa styrverktyg tillsammans skulle samverka för att uppnå kommunens främsta målsättning, att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten gällande lokalförvaltande och lokalutnyttjande.

De nya styrverktygen var även tvungna att samverka och situationsanpassas efter redan existerande redskap som resursfördelningssystem och hyresprinciper. Vi kommer fortsättningsvis att betrakta resursfördelningen, det vill säga hur anslagsformerna och fördelningen av dem, samt hyresprinciper som styrverktyg.

Detta leder oss in på de nästkommande kapitlena där vi kommer att diskutera de fem styrverktygen som är aktuella för Lunds kommun, det vill säga resursfördelning, hyresprinciper, ansvarfördelning, beställarutförarmodell samt interprissättning. I anknytning till den teoretiska genomgången av styrverktygen kommer även en empirisk beskrivning av hur respektive verktyg tillämpas i Lunds kommun. Vad gäller resursfördelningen och hyresprinciperna är de utformade som individuella stadgor och normer för Lunds kommun, varför vi inte kommer att ha någon större redogörelse för teorier kring dess ämnen.

³⁴ www.lund.se

³⁵ Lunds Kommuns Årsredovisning (2002)

Kapitel 4 – Resursfördelning och Hyresprinciper

I detta kapitel kommer vi att beskriva hur resursfördelningen i form av anslag samt hyresprinciper fungerar i Lunds kommun. I samband med den empiriska beskrivningen tar vi upp normer för hur dessa styrverktyg bör fungera i praktiken. Vi har valt att lägga både resursfördelningen och hyresprinciperna i samma kapitel eftersom beskrivningen av respektive verktyg inte är tillräckligt stor för att motivera ett eget kapitel.

4.1 Resursfördelning i form av anslag

Hur resurserna fördelas ut till kommunens enheter har stor påverkan på det ekonomiska styrsystemet. Det finns exempelvis starka samband mellan resursfördelningen och internhyressystemets syften. Det är därför viktigt att rätt anslagsmetod används för att uppnå de övergripande målsättningarna som Lunds kommun har satt, att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten.

I kommunala verksamheter kan fyra metoder för att fördela resurser till barnomsorg och skolor på, urskiljas. Den första metoden är att enheterna tilldelas ett anslag som täcker lokalkostnaderna samt ett ramanslag som ska täcka de övriga kostnaderna. Det förekommer även ramanslag som inkluderar lokalkostnaderna. Ett annat alternativ är att enheterna tilldelas ett särskilt anslag som ska täcka lokalkostnaderna, men istället för ramanslag får de en peng per barn. Den sista metoden för fördelning av anslag är att ge anslag i form av skolpeng där pengarna ska täcka alla kostnader, inklusive lokalkostnaderna.

Den största skillnaden mellan ramanslag och pengssystemet är att i pengssystemet ändras verksamhetens intäkter när antal barn förändras, vilket kan skapa problem i ett renodlat pengssystem. Om det dessutom är svårt att lämna lokaler som inte längre behövs blir konsekvensen att resurserna för lärare och material per elev sjunker. De oförändrade lokalkostnaderna tar en större del av anslagen.

Den största nackdelen med att tilldela de kommunala verksamheterna resurser med separata lokalkostnadsanslag är att det inte skapas ekonomiska incitament för att spara på lokaler.³⁶

Inom Skolnämnderna i Lunds kommun ser anslagen olika ut beroende på om de ges till grundskolorna eller till förskolorna. Skolorna tilldelas anslag i form av en klumpsumma vid årets början, ett så kallat ramanslag. Anslaget storlek baseras på vilka faktiska lokalkostnader respektive skola har samt vilka övriga kostnader som budgeterats. Detta system innebär att skolornas resurser inte påverkas av vilka kostnader för lokalerna är. Skolnämnderna kan inte spara in på lokalanvändningen för att lösgöra resurser till undervisningen. Vid minskning av lokalkostnader minskar ramanslaget i samma utsträckning.

³⁶ Lind & Tingvall (2002)

Förskoleverksamheten tilldelas anslag i form av förskolepeng som ska täcka alla kostnader, inklusive lokalkostnaderna för ett förskolebarn. Detta innebär att ju fler antal barn varje förskola har i sin verksamhet desto större blir anslagen. Nackdelen med förskolepengen är att om antalet barn minskar så minskar även anslagen i motsvarande omfattning. Kostnaderna för lokalerna blir dock inte lägre så länge lokalytan är densamma. Hyran tar i dessa fall en större andel av anslagen och resurser till övriga aktiviteter minskar.

4.2 Hyresprinciper för Lunds internhyressystem

Internhyressystemets effekter påverkas som tidigare nämnts av samverkande styrsystem, där hyresprinciperna anses vara en del. Gällande hyresprinciper som Lunds kommun och Lundafastigheter beslutat att tillämpa blir därmed viktiga att ha kännedom om. Hur förhållandet och beställningsprocessen mellan hyresvärden, Lundafastigheter, och hyresgästerna, *här* Skolnämnderna, ser ut kommer att beskrivas i samband med beställarutförarmodellen.

4.2.1 Kontraktstider

Hur långt ett hyresavtal ska vara bör principiellt styras av vad hyressystemet är avsett att påverka. Då hyressystemet ska verka som ett system för en övergripande översyn av lokalbehoven, kostnadsmedvetande och därmed bidra till en bättre hushållning av resurserna, är korta avtal att föredra. Detta eftersom det ger hyresgästen incitament och möjlighet till att kunna byta till billigare lokaler och göra sig av med dem som inte behövs i verksamheten, vilket i sin tur främjar resurshushållningen. Korta avtalstider möter dock ofta stort motstånd av hyresvärdar då detta sätter större press på dem att snabbt kunna hitta nya hyresgäster om de befintliga säger upp sina lokaler.

Orsaken till att det förekommer mycket långa kontraktstider inom kommuner är att hyresvärden anser sig behöva skydda sin ekonomiska situation, det vill säga minska investeringens risk vid ny eller ombyggnad av lokaler. Detta skäl kan dock ifrågasättas eftersom det rör sig om interna transaktioner när väl lokalen är byggd. Den reella risken togs när fastigheten, med Kommunfullmäktiges godkännande, uppfördes.

För att avgöra om kontraktstidernas längd är det bästa utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv krävs medvetenhet kring för- och nackdelarna med långa kontraktstider. Fördelen med långsiktiga kontrakt är framförallt att det kan motverka ogenomtänkta krav på nybyggnation. Nackdelen blir att långsiktiga hyreskontrakt försvårar bästa möjliga anpassning till oförutsedda händelser.³⁷

Lunds kommun tillämpar båda typerna av kontraktstider. De nuvarande hyresavtalen för grundskolelokaler och förskolelokaler har en kontraktstid på mellan 5 och 15 år. Den kortare kontraktstiden avser befintliga lokaler, det vill säga de som Lundafastigheter fullt ut äger. Kontraktstider på 15 år tillämpas vid nybygge och ombyggnader för att säkra Lundafastigheters satsade kapital.

³⁷ Lind & Psilander (1994)

4.2.2 Uppsägning av lokaler

I många internhyreskontrakt inom svenska kommuner stadgas att hyresgästen endast får säga upp "separat uthyrningsbara enheter". Vad som är att betrakta som en sådan preciseras sällan. Denna typ av klausul kan begränsa hushållningen av lokaler, speciellt om hyresgästen inte själv har rätt att hyra ut i andra hand. Hyresvärden kan göra det lätt för sig genom att utnyttja en sådan klausul för att slippa att hitta hyresgäster till udda lokaler eller bygga om. Genom att tvinga en fastighetsförvaltning att ta hand om även delar av lokaler som är svåra att hyra ut, får dessa ökad press på sig att bidra till effektivitet i kommunen. Om internhyreskontrakten innehåller regler om att bara vissa delar av en lokal får sägas upp är det viktigt att tydliggöra vad som är att betrakta som en separat uthyrningsbar enhet.³⁸

Skolnämnderna i Lunds kommun har möjlighet att säga upp grundskolelokaler och förskolelokaler vid två tillfällen, antingen när kontraktperioden för de aktuella lokalerna löpt ut eller om en verksamhet läggs ner. Om en lokal ska sägas upp måste detta ske nio månader innan kontraktperioden löper ut, annars förlängs det automatiskt. Enstaka lokaler i en sammanhängande fastighet kan endast sägas upp om dessa lokaler kan särskiljas från fastigheten på så sätt att de kan användas för annat ändamål. För att en lokal ska anses gå att särskilja krävs att den bland annat har separata ingångar och egna toaletter. Skolnämnderna har rätt att hyra ut exempelvis gymnastiksalar och produktionskök i andra hand till interna eller externa hyresgäster. Hyresnivåerna för andrahandskontrakten bestäms dock centralt.

4.2.3 Bashyra respektive totalhyra

Begreppet bashyra syftar i detta sammanhang till den hyra som hyresgästen betalar för att disponera en lokal, utan att ytterligare tjänster från hyresvärden ingår. Bashyra täcker fastighetsägarens kapitalkostnader, försäkringar, skatter, eventuella räntor samt det underhåll som hyresvärden anser vara nödvändigt för att fastigheten även i framtiden ska kunna nyttjas.

Totalhyra avser en hyra där fastighetsrelaterade kostnader är inkluderade. Vilka dessa kostnader är kan variera. Inom Lunds kommun avses totalhyran inkludera kostnaderna för värme, el, vatten/avlopp samt underhåll av markytor.

De flesta hyreskontrakt avser idag enbart bashyra och då betalas övriga kostnader separat. Vad gäller värmekostnaderna, som kan variera kraftigt mellan nyare och äldre lokaler, fördelas dessa med en schablonmetod som innebär att de totala värmekostnaderna fördelas ut på den totala ytan. Denna metod medför att äldre lokaler, med generellt sett sämre isolering och därav högre värmekostnader, slipper bära hela sin egentliga kostnad. Äldre lokaler innebär dock ofta stor yta i förhållande till nyttan vilket medför att de trots allt ofta får höga värmekostnader.

³⁸ Lind & Psilander (1994)

Kapitel 5 – Ansvarsfördelning

Detta kapitel ger inledningsvis en teoretisk genomgång av ansvarsfördelning som styrverktyg. Fokus ligger på resultatansvar, dess förutsättningar samt för- och nackdelar med denna ansvarsgrad. Därefter ges en empirisk beskrivning av hur detta styrverktyg tillämpas för Lundafastigheter respektive Skolnämnderna i Lunds kommun.

5.1 Ansvarsenheter

Ansvarsenheter finns i alla typer av organisationer, och på alla nivåer. Ansvaret ser dock olika ut beroende på vad ledningen vill åstadkomma med delegeringen. I teorierna skiljer man mellan fyra typer av ansvarsenheter. Dessa är enheter med kostnadsansvar, intäktsansvar, resultatansvar samt investeringsansvar.

Ansvarsenheter i kommunal verksamhet skiljer sig från de övergripande teorierna om ansvarsenheter. Här leder påverkbarhetsprincipen fram till tre typer av ekonomiskt ansvar; kostnadsansvar, resultatansvar samt investeringsansvar. Enheter med kostnadsansvar har endast ansvar för sina kostnader utifrån de anslag som finns i budgeten. Resultatenheten ansvarar för både intäkter och kostnader. Utöver detta bär de även ett visst ansvar över vad som åstadkommit för pengarna, det vill säga om de mål som Kommunfullmäktige ställt upp uppfylls eller ej. De enheter som tilldelats ett investeringsansvar har ett totalt ekonomiskt ansvar vilket innebär ansvar för intäkter, kostnader, tillgångar och skulder.³⁹ En investeringsenhet fungerar i princip som ett företag i företaget⁴⁰.

Vi kommer i denna uppsats främst att fördjupa oss resultatansvar och hur det kan utformas i kommunal verksamhet. Detta leder oss delvis in på kostnadsansvar och därför tas denna ansvarsform upp kortfattat. Investeringsansvar kommer inte att diskuteras eftersom det inte har relevans för studien. Vi kommer dock att komma in på former av resultatansvar som har vissa likheter med investeringsansvar.

5.2 Kostnadsansvar

I enheter som tilldelats kostnadsansvar fokuseras främst på de kostnader som uppstår genom enhetens aktiviteter. Enhetschefen har ekonomiskt ansvar för dessa kostnader. Teorin skiljer mellan två typer av enheter med kostnadsansvar; standardkostnadsenheter och diskretionära kostnadsenheter.

I en standardkostnadsenhet finns det tydliga kopplingar mellan vilka resurser som används och vad som presteras. Denna typ av ansvar återfinns främst i produktions- och tillverkningsorganisationer. Det tydligaste kännetecknet på en standardkostnadsenhet är att det går att räkna fram en standardkostnad per producerad enhet. Genom dessa beräkningar finns det goda möjligheter att göra avvikelleanalyser mellan budgeterat och faktiskt utfall. Det går att spåra avvikelser till förändringar i priser respektive volymer,

³⁹ Hansson & Martinsson (1993)

⁴⁰ Didriksson & Mogensen (1993)

vilket ger en god dialog om varför avvikelser uppstår och hur problemen ska kunna rättas till.

Diskretionära ansvarsenheter är vanligast inom enheter som sysslar med forskning och utveckling, administration och service samt inom marknadsavdelningar. I dessa enheter finns ingen tydlig koppling mellan resurserna som tas i anspråk och vad som egentligen presteras. Det diskretionära kostnadsansvaret reflekterar ledningens val av vilka målsättningar som är viktigast. Det kan röra sig om exempelvis vilken servicenivå enheten ska tillhandahålla till sina kunder eller om hur mycket pengar som ska satsas på utveckling av enhetens verksamhet.⁴¹

5.3 Resultatansvar

I de enheter som tilldelats resultatansvar har chefen ansvar för enhetens resultat, det vill säga skillnaden mellan intäkter och kostnader. Den resultatansvarige måste i rimlig utsträckning kunna påverka både intäkter och kostnader, och för att kunna göra det bör de ha relativt stor handlingsfrihet vad gäller verksamhetens utformning och omfattning. Hur stor handlingsfrihet de ansvariga får bedömer företagsledningen. De kriterier som ledningen ser till vid denna bedömning är vilken typ av verksamhet det handlar om, hur starkt förtroendet mellan ledningen och de resultatansvariga är samt de ansvarigas kompetens och erfarenhet inom området.⁴²

Resultatenheter har de senaste åren blivit ett vanligt begrepp inom kommunala verksamheter. Resultatansvar innebär inte enbart ett ansvar för resultatet, utan även ansvar att se till att kommunen får ut så mycket som möjligt av de resurser som ställs till förfogande, att de uppställda målen uppfylls samt att den service enheten tillhandahåller uppfyller den kvalitet som kunderna förväntar sig.⁴³ I kommunala verksamheter kan resultatansvaret ha olika omfattning. Hur stort ansvar respektive enhet får beror på vilka intäkter och kostnader som tas med, det vill säga vilken resultatnivå som resultatet ligger på⁴⁴. Vi kommer att se att i de privata företagen är intäkterna enkla att fastställa medan kostnaderna är problematiska att fastställa. Detta skiljer sig från den kommunala verksamheten där problemen finns med att bestämma verksamhetens intäkter.⁴⁵

5.3.1 Resultatenhetens intäkter

Resultatenheterna ska i förhållande till verksamhetens omfattning kunna påverka intäkternas storlek i rimlig omfattning. Intäkterna påverkas av faktorer som pris, volym och kvalitet. Det är i allmänhet önskvärt att de ansvariga ska ha möjligheter att besluta om dessa faktorer, men i många fall är det inte så. Beslut som rör dessa faktorer är strategiskt viktiga för hela organisationen och därför vill oftast ledningen själv ha kontrollen över dem.⁴⁶

⁴¹ Anthony & Govindarajan (2001)

⁴² Didriksson & Mogensen (1993)

⁴³ Hansson & Martinsson (1993)

⁴⁴ Didriksson & Mogensen (1993)

⁴⁵ Blomquist & Hansson (1993)

⁴⁶ Didriksson & Mogensen (1993)

Den kommunala verksamheten skiljer sig från privata företag vad gäller intäktssidan. Här finns ofta en avsaknad av intäkter, vilket kan upplevas som besvärande inom många verksamhetsområden. Många kommuner har valt att lösa intäktsbristen med att tilldela de resultatenheterna intäkter i form av anslag. Detta innebär för det mesta att de ansvariga får en klumpsumma vid årets början, ett så kallat ramanslag. Detta ska räcka för att bedriva den aktuella verksamheten.

Denna modell gör att intäkterna blir oberoende av verksamhetens omfattning och att det endast är kostnader som uppstår inom enheten. Följden av detta blir att de ekonomiska resultat som redovisas blir bättre ju mindre verksamheten utför. Det är därför viktigt att komplettera resultatansvaret med andra styrverktyg som sänder ut andra signaler.⁴⁷

Resultatansvar har, som nämnts tidigare, blivit mycket vanligt inom den kommunala verksamheten, men oftast är dessa resultatenheter fiktiva. Påverkbarhetsprincipen är inte fullt tillämplig eftersom intäktssidan inte går att påverka. Resultatenheten har i samband med budgetprocessen fått ett anslag som ligger fast oavsett i vilken omfattning verksamheten sker. Syftet med att tilldela resultatansvar blir att enheten ska bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt inom ramarna för anslagen. I slutändan är då resultatansvaret det samma som kostnadsansvar, men vid utvärdering av enheten tas hänsyn till faktorer både med avseende på kvalitet och på kvantitet.⁴⁸

Förutom att intäkterna är svårdefinierbara i kommunala verksamheter skiljer sig enheternas ansvar i förhållande till hur intäkterna, det vill säga anslagen, tilldelas respektive enhet. Resultatansvaret går olika långt beroende på hur resursfördelningen ser ut. När det gäller det ramanslaget som tilldelas enheterna årsvis, kan dessa intäkter ses som ett mått på de resurser som finns tillgängliga för verksamheten. Detta är dock inget komplett resultatansvar, utan bör kompletteras med planeringsdokument som anger verksamhetens inriktning för att ansvarsfördelningen ska fungera effektivt i praktiken. Intäkter som härrör från utförda prestationer och som bestäms av prestationens marknadsvärde eller självkostnad ger inte heller ett komplett resultatansvar. I dessa fall bör resultatansvaret kompletteras med en beställarutförarmodell. Det spelar ingen roll hur intäkterna kommer enheten tillhanda, med görs inte dessa kompletteringar finns det stor risk att styrsystemet signalerar att minimera verksamheten.⁴⁹

5.3.2 Resultatenhetens kostnader

Resultatenhetens kostnader, liksom intäkter, bör i rimlig omfattning kunna påverkas av de ansvariga. Om så är fallet har enheten stora möjligheter att påverka sitt resultat. Företagens ledningar brukar vanligtvis vara mer generösa med delegering av ansvar för organisationens kostnader än för intäkter, vilket innebär att enhetscheferna som regel hålls ansvariga för alla påverkbara kostnader även om de bara kan påverkas till viss del.⁵⁰

Enheternas resultat kan beräknas på olika nivåer. Vad som är respektive enhets resultat beror på om ledningen väljer att räkna med vissa kontrollerbara och icke-kontrollerbara

⁴⁷ Blomquist & Hansson (1993)

⁴⁸ Brorström & Solli (1989)

⁴⁹ Blomquist & Hansson (1993)

⁵⁰ Didriksson & Mogensen (1993)

kostnader eller inte. Det finns inget som är rätt eller fel vad gäller vilken nivå det beräknade resultatet ska ligga på, men påverkbarhetsprincipen bör finnas i åtanke.⁵¹

Det finns teoretiker som menar att det i vissa fall är nödvändigt att gå ifrån påverkbarhetsprincipen. Om resultatenheten tilldelas ansvar för ledningens och servicefunktionernas kostnader görs enheterna påmind om att dessa kostnader finns och resultatmålet blir då mer verklighetsnära. Varje enhetschef ska motiveras till att arbeta utifrån vad som är bäst för organisationen som helhet och inte enbart se till sin specifika enhet.⁵²

I kommunala verksamheter skiljer sig inte åsikterna kring resultatenhetens kostnader nämnvärt. Det enda som bör finnas i åtanke är, liksom vid privata företag, att påverkbarhetsprincipen ska tillämpas. Resultatenheterna och Kommunfullmäktige måste dock vara överens om att påverkbarhet inte är detsamma som fullständig kontroll. Det räcker att enheterna kan påverka sina kostnader i rimlig utsträckning.⁵³

5.3.3 Förutsättningar för resultatenheter

För att få naturligt fungerande resultatenheter i organisationen krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Förutom att påverkbarhetsprincipen ska fungera bör enheterna exempelvis vara operationellt oberoende av varandra, de bör ha tillgång till olika marknader samt att intäkter och kostnader måste kunna kvantifieras.

Det operationella oberoendet innebär att enheten har kontroll över, eller att de i rimlig omfattning kan påverka, de viktigaste variablerna inom sitt resultatområde. Tillgång till olika marknader gör att enheterna utsätts för konkurrens. Det medför att marknadsmässiga förhållanden uppstår då producent och konsument möts, vilket leder till en mer korrekt prissättning av de tjänster som erbjuds. Det ger även producenten större möjlighet att koncentrera sig på de tjänster som efterfrågas på marknaden. Mätning av intäkter och kostnader kan ske på olika sätt inom enheterna. Det viktiga är att de betydande variablerna för verksamheten ska kunna mätas eftersom det möjliggör en kompensering av brister i de marknadsmässiga förhållandena.

Förutsättningarna för att få en resultatenhet i kommunal verksamhet att fungera skiljer sig något från de förutsättningar som är väsentliga för privata företag. De kriterier som nämns ovan gäller även för kommunala verksamheter, men de speciella omständigheterna som råder kring kommunal verksamhet gör dock att några kriterier tillkommer. De traditionella förutsättningarna måste antingen förstärkas eller skapas för att en kommunal resultatenhet ska kunna fungera. Detta ger upphov till nya förutsättningar som måste vara uppfyllda innan de traditionella kan skapas.⁵⁴

För att avgöra om en ansvarsenhet inom en kommunal verksamhet ska tilldelas ett resultatansvar eller inte ses bland annat till om enhetschefen har möjlighet att påverka sitt ansvarsområde. Vidare bör ledningen och enhetscheferna vara överens om att nollresultatet är ett bra resultat, men samtidigt vara medvetna om att det redovisade

⁵¹ Anthony & Govindarajan (2001)

⁵² Didriksson & Mogensen (1993)

⁵³ Blomquist & Hansson (1993)

⁵⁴ Didriksson & Mogensen (1993)

måttet inte alltid är ett korrekt mått på vad enheten har presterat. Ytterligare ett kriterium som bör ses över innan resultatenheter införs är om det finns risk för att konkurrenstänkandet, som följer av ansvarsfördelningen, kan skapa situationer som inte är önskvärda inom kommunen. Samarbetet med andra enheter inom kommunen får inte bli lidande och kommunens övergripande målsättningar får inte sättas i skymundan. Det finns en viss fara att enhetscheferna fattar beslut som förbättrar det egna resultatet, men som orsakar högre kostnader för en annan enhet och därmed försämrar hela kommunens resultat.⁵⁵

I kommunala verksamheter, liksom ute i de privata företagen, är dessa förutsättningar nästan aldrig uppfyllda samtidigt. I praktiken handlar det därför oftast om konstgjorda resultatenheter.⁵⁶ Dessa artificiella resultatenheter kännetecknas av att deras varor eller tjänster i huvudsak utnyttjas internt. Största delen av deras resultat bestäms av internpriser varför interprissättning är ett centralt styrinstrument för dessa enheter. Det är just möjligheten att kunna skapa dessa artificiella resultatenheter som är intressant för kommuner.⁵⁷

5.3.4 Fördelar och nackdelar med resultatansvar

Trots att resultatenheterna oftast är artificiella finns det många fördelar med att delegera resultatansvar till enhetscheferna. Bland annat kan nämnas att resultatmedvetenheten ökar inom organisationen och att de ansvariga ständigt söker nya vägar för ökad lönsamhet. En risk med att införa resultatansvar i en organisation är dock att enheterna kommer att fokusera på de kortsiktiga resultaten. Resultat på kort sikt visar på enheternas tillfälliga effektivitet och produktivitet, men det är kanske inte det idealiska på lång sikt. Det är därför viktigt att ledningen effektivt kan styra upp enheterna så att de långsiktiga resultaten inte glöms bort.⁵⁸

I en kommunal verksamhet är det även lätt att missförstånd uppstår om hur en resultatenhet ska styras. För att undvika detta måste regler för hur enheten ska styras vara klara och tydliga redan innan verksamheten startar. Det är vanligt att dessa regler följer av någon form av avtal som beskriver förhållandet mellan ledningen och resultatenheten. Detta avtal är kopplat till resultatansvaret. Avtalen kan exempelvis reglera vad som händer om enheten inte uppnår sina målsättningar, vad som händer med eventuella överskott och hur icke-påverkbara kostnader och intäkter ska hanteras.

Några av fördelarna med att införa resultatenheter i kommunerna är att det skapar affärsmässighet och kostnadseffektivitet bland de anställda, besluten fattas närmre verksamheterna och enheterna blir mer resultatnriktade. Dessa tendenser ses genom studier som visat att resultatenheter i kommunal förvaltning leder till en positiv utveckling för verksamheten, kommuninvånarna och personalen. Kommunen får mer verksamhet för skattepengarna till en högre kvalitet. Samtidigt får personalen möjlighet att påverka och utveckla verksamheten efter sina behov och referenser.⁵⁹

⁵⁵ Didriksson & Mogensen (1993)

⁵⁶ Arvidsson (2001)

⁵⁷ Didriksson & Mogensen (1993)

⁵⁸ Anthony & Govindarajan (2001)

⁵⁹ Hansson & Martinsson (1993)

5.4 Ansvarsfördelning i Lunds kommun

I Lunds kommun har både Lundafastigheter och Skolnämnderna tilldelats resultatansvar. Ansvaret är dock i vissa fall utvidgat och i andra fall begränsat. Vi kommer här att närmare gå in på hur fördelningen av ansvar ser ut inom Lunds kommun.

5.4.1 Lundafastigheters ansvar

Lundafastigheter är, som tidigare nämnts, en resultatenhet inom Lunds kommun. Det innebär att de ansvarar för samtliga av sina intäkter och kostnader. Förutom dessa poster har Lundafastigheter även ett visst ansvar för kommunens fastighetsbestånd. De ska se till att fastighetstillgångarna sköts och inte minskar i värde. Lundafastigheter har också en del att säga till om vid nybyggnationer inom kommunen. De beslutar bland annat om hur byggnationen ska ske och till vilken kostnad. De har dock inte tilldelats ansvar för finansiering av fastigheter eller hushållning med sitt årliga överskott. Dessa funktioner är viktiga för den totala kommunnyttan och sköts därför centralt.

Den enda målsättning Lundafastigheter har från Kommunfullmäktiges sida är att uppfylla resultatkravet. Resultatkravet har det senaste året höjts. Höjningen är ett sätt för kommunen att kräva besparingar från Lundafastigheter. Lundafastigheter får själva bestämma vilka åtgärder de ska vidta för att klara kraven som ställs på dem, och hitintills har lösningen varit att dra ner på underhållet samt försäljning av fastigheter. Med dessa åtgärder finns det dock risker för att fastighetsbeståndet urholkas och kvaliteten försämras på lång sikt.

Som tidigare nämnts är det vissa förutsättningar som bör vara uppfyllda för att Lundafastigheter ska kunna fungera fullt ut som en resultatenhet. Vi kan redan nu konstatera att Lundafastigheter är en artificiell resultatenhet. Enheten kan exempelvis inte agera på olika marknader, det är reglerat i lag att kommuner inte får agera utanför sina egna territoriella gränser. De är inte heller operationellt oberoende eftersom faktumet att de är en politisk organisation påverkar hur kommunen styrs. Exempelvis riskeras långsiktiga beslut att rivas upp vid ett eventuellt maktskifte.⁶⁰ Den viktigaste förutsättningen för att överhuvudtaget kunna agera som en resultatenhet är påverkarhetsprincipen. Lundafastigheter måste ha möjlighet att påverka sina ansvarsområden i rimlig utsträckning. Vi kommer nedan att se närmare på hur denna princip tillämpas i Lunds kommun.

5.4.1.1 Lundafastigheters intäkter

Lundafastigheter har, till skillnad från Skolnämnderna, intäkter som härrör från verksamheten. De intäkter Lundafastigheter ansvarar för utgörs av hyror från andra nämnder. Med intäkter som är beroende av verksamhetens omfattning bör påverkarhetsprincipen kunna tillämpas.

Hyrona är i dag kostnadsbaserade. Ytterst handlar dock hyressättningarna om en förhandlingssituation mellan parterna. Därmed finns det ett visst utrymme för Lundafastigheter att påverka sina intäkter.

⁶⁰ Hellström (2002)

Intäkterna härrör från de prestationer som Lundafastigheter kostnaderna för lokalerna. Det innebär att deras resultatansvar, enligt teorierna, inte är komplett. Lundafastigheter ansvarar egentligen bara för uthyrning av lokaler och inte för vilka effekter deras prissättning av lokaler ger upphov till i övriga delar av kommunen. För att de inte ska glömma bort den totala kommunnyttan, affärsmedvetenheten och kostnadseffektiviteten har ledningen kompletterat internprissättningen av lokaler med en beställarutförarmodell, vilken vi kommer att titta närmare på i nästa kapitel.

5.4.1.2 Lundafastigheters kostnader

Lundafastigheters kostnader består till största delen av kapitalkostnader, räntor och avskrivningar. Merparten av dessa kostnader uppstod när enheten bildades 1993. Lundafastigheter fick då köpa kommunens fastighetsbestånd till ett återanskaffningsvärde om 2,6 miljarder kronor. Köpet finansierades genom lån centralt från kommunen. Det är dock viktigt att poängtera att eftersom Lundafastigheter inte är en juridisk person kan de inte i praktiken äga fastigheterna. Kommunen står som ägare av fastigheterna och köpet kan således enbart ses som en intern transaktion.

De interna lånen uppgår idag till 2 miljarder kronor, vilka Lundafastigheter betalar en marknadsränta på. Avskrivningarna av lånen görs utifrån de riktlinjer som följer av kommunens interna styrning. Lundafastigheter har inte möjlighet att påverka vare sig marknadsräntorna eller kommunens styrning, vilket innebär att deras kostnader inte är påverkbara för dem. Påverkbarhetsprincipen har inte tillämpats på kostnadssidan.

Bland de övriga kostnaderna, vilka inte heller är påverkbara för Lundafastigheter, hittar vi kommunens overheadkostnader. Det är kostnader för ekonomisystem, revision och andra övergripande kostnader som förvaltningarna måste ta del av. Lunds kommun tar ut en summa på 7000 kronor per anställd i Lundafastigheter för dessa kostnader.

Anledningen till att Kommunfullmäktige har valt att belasta Lundafastigheter med kostnader, som inte är påverkbara, är att de anser att verkligheten speglas på ett bättre sätt och att de kan jämföra Lundafastigheter med privata aktörer.

5.4.2 Skolnämndernas ansvar

Skolnämnderna i Lunds kommun har tilldelats ett resultatansvar och ansvarar därmed för både verksamhetens intäkter och kostnader. Resultatansvaret är dock till viss del inskränkt eftersom intäkterna inte går att kvantifiera, och ansvaret kommer därför i praktiken delvis att likna ett kostnadsansvar med en diskretionär prägel.

För att nämnderna ska kunna fungera som resultatenheter krävs att de genererar såväl intäkter som kostnader. Skolnämnderna saknar dock intäkter som härrör från verksamheten och har därför tilldelats anslag från Kommunfullmäktige. Anslagen ska täcka de kostnader som uppstår när nämnderna tillhandahåller den service och den kvalitet på undervisning och barnomsorg som kommuninvånarna förväntar sig.

Hur anslagen beräknas skiljer sig åt mellan skola och barnomsorg. Skolorna tilldelas ramanslag medan barnomsorgen får en förskolepeng. Vi kommer därför att behandla

Skolnämnderna som två enheter, skolor och barnomsorg, när vi diskuterar deras typ av ansvar och möjlighet att påverka sitt ansvarsområde.

5.4.2.1 Skolornas intäkter

Skolornas intäkter består helt och hållet av ramanslag i form av en klumpsumma vid årets början. Intäkterna är därför ett mått på de resurser som finns tillgängliga för verksamheten. Anslagssumman är indelad i två delar, en del som avser den faktiska kostnaden av lokaler och en del som är till för den pedagogiska verksamheten.

Hur stora anslag som tilldelas enheterna beslutas av Kommunfullmäktige och Drätselkontoret. Skolnämnderna har i denna process inget att säga till om. De har möjlighet att i efterhand söka mer anslag, men de har ingen som helst möjlighet att i praktiken påverka sina intäkter. Det enda de i viss utsträckning kan påverka är hur stora kostnaderna för lokalerna är. En minskning av lokalkostnaderna ger dock ingen fördel för skolorna eftersom deras intäkter i form av anslag minskar med lika mycket som hyran minskar.

I och med att påverkbarhetsprincipen inte är tillämpbar på intäkterna blir resultatansvaret i praktiken ett kostnadsansvar, men vid utvärdering av enheten tar ledningen hänsyn till vad skolorna har åstadkommit med de tilldelade resurserna samt om undervisningen håller den kvalitet som förväntas. Det är anledningen till att Skolnämndernas ansvar betecknas som ett resultatansvar.

5.4.2.2 Barnomsorgens intäkter

Barnomsorgen tilldelas intäkter efter antal barn och genom föräldraavgifter. Intäkterna är därmed starkt kopplade till verksamhetens omfattning och kan därför påverkas av Skolnämnden. Det är visserligen Kommunfullmäktige och Drätselkontoret som beslutar om hur stor förskolepengen skall vara, men enheterna kan själv styra sina intäkter genom att besluta om hur många barn som ska tas emot. Ju fler barn som tas emot desto större blir intäkterna.

Barnomsorgsenheterna ansvarar för att förskolorna levererar de prestationer som förväntas av dem. Vissa teoretiker menar dock att ansvaret sträcker sig längre än så. Verksamhetens inriktning är visserligen politiskt fastställd, men eftersom volymen kan variera beroende på personalens ambitionsnivå och skicklighet medför det även ett ansvar för de effekter deras verksamhet får för samhället.⁶¹

5.4.2.3 Skolornas kostnader

Skolornas kostnader består av hyror samt kostnader för den pedagogiska verksamheten. Det är enbart på den pedagogiska verksamheten som de har möjlighet att påverka sina kostnader. Det finns dock inte mycket utrymme för detta eftersom skolorna måste följa uppställda krav på verksamhetens omfattning och kvalitet.

⁶¹ Blomquist & Hansson (1993)

I dagsläget finns det i och för sig viss möjlighet att påverka kostnaderna för lokaler, men resursfördelningen ger inga incitament till att hushålla med lokalerna. Skolorna tilldelas anslag för de faktiska hyreskostnaderna och om hyran skulle minska så minskar även anslagen. Det ger inte skolorna någon anledning att spara in på ytor vilka de kanske inte behöver. Så länge de får full täckning för sina kostnader finns ingen anledning att spara in på lokalerna.

5.4.2.4 Barnomsorgens kostnader

Barnomsorgen har med sin förskolepeng större möjlighet att påverka sina kostnader än vad skolorna har. Det finns krav och direktiv på verksamhetens omfattning och kvalitet, men i och med att hyreskostnaderna är inkluderade i förskolepengen har nämnden möjlighet att minska lokalkostnaderna och därmed frigöra resurser till andra ändamål. Barnomsorgen kan därmed själv i viss mån reglera fördelningen av anslag mellan hyror och den pedagogiska verksamheten.

Kapitel 6 – Beställarutförarmodell

Detta kapitel inleds med principerna kring införande av och syftena med en beställarutförarmodell i kommunal verksamhet. Vi diskuterar även vikten av en god kommunikation inom en organisation. Därefter ges en empirisk beskrivning av beställarutförarmodellens funktion som styrverktyg mellan Lundafastigheter och Skolnämnderna.

6.1 Införande av beställarutförarmodell

I kommunala organisationer är det vanligt att både beställar- och utförarfunktionen är integrerad i en och samma verksamhet. Det innebär att det är samma personer som bestämmer vilka tjänster som ska erbjudas som samtidigt styr produktionen av dem. Införandet av en beställarutförarmodell gör att en marknadslik situation skapas mellan parterna och att verksamheten då kan bedrivas på ett effektivt sätt.

Grundtanken med denna modell är att separera beställaren från utföraren och därmed kunna få en mer renodlad och effektivare verksamhet. Det är separata enheter inom organisationen som ska tilldelas uppgiften att agera parter.⁶² Beställarenheten tilldelas ett övergripande verksamhetsansvar. Dessutom ska beställaren se till att de tolkar politiska målsättningar korrekt samt att uppdragen utförs så effektivt som möjligt och med den kvaliteten som samhället förväntar sig. Utförarenheterna konkurrerar med externa utförare och måste därför hålla en hög kvalitet på sina tjänster. De kommer således att ansvara för att uppdraget fullföljs på avsett sätt och inom givna budgetramar.⁶³ Detta innebär i praktiken att beställaren ansvarar för *vilken* verksamhet som bedrivs och utföraren ansvarar för *hur* verksamheten bedrivs.⁶⁴

Den största frågan som uppkommer vid införandet av en beställarutförarmodell är hur renodlade partsförhållandena ska vara. För att kunna efterlikna den externa marknaden krävs en relativt stor renodling, men det finns även nackdelar med att separera parterna alltför mycket i den kommunala verksamheten. Det finns exempelvis stor risk att den ena parten får för starkt inflytande över sin motpart. Den starkare parten kan ha så stort inflytande att de vid förhandlingar får igenom alla sina krav, vilket kan påverka motpartens verksamhet och ekonomiska ställning. Med den kontrollen behöver den starkare parten inte arbeta för att effektivisera sin egen verksamhet, eftersom de uppnår sina målsättningar på sina villkor. Det finns även stora risker att denna part utnyttjar den monopolställning som uppstår och att kostsamma, men ur ett helhetsperspektiv onödiga kompetenser, byggs upp. Det är därför av största vikt att vid införandet av en beställarutförarmodell se till att parterna är likvärdiga i förhandlingssituationer.

För att göra parterna likvärdiga i förhandlingssituationer är det vanligt att kommuner inför så kallade brukarråd vilka har till uppgift att lämna synpunkter på utformningen av hyressättningsprinciperna samt bistå den svagare parten. Sammanfattningsvis kan sägas att vid förhandlingar är det viktigt att parterna är likvärdiga samt att de har den kompetens

⁶² Andersson & Hansson (1989)

⁶³ Axelsson (1998)

⁶⁴ Andersson & Hansson (1989)

som krävs. Det är först då ett bra resultat för kommunnyttan kommer att uppnås och det är först då beställarutförarmodellen fungerar fullt ut.⁶⁵

6.2 Syften med en beställarutförarmodell

Det finns två huvudsyften till varför en kommun väljer att införa en beställarutförarmodell. Det första motivet är en renodling av politikernas roll. Genom en frikoppling från produktions- och arbetsgivaransvar får politikerna större möjlighet att fokusera på de viktigare politiska besluten. Det andra motivet är att en koppling till marknaden uppstår i och med införandet av modellen.⁶⁶ Genom beställarutförarmodellen uppstår avtalsliknande och marknadsmässiga förhållande mellan de båda parterna⁶⁷. Kommunens tjänstproduktion kan därmed bli mer effektiv⁶⁸.

Det sistnämnda syftet, en marknadskoppling av verksamheten, förstärker förutsättningarna för att kunna uppnå en högre effektivitet. Detta sker bland annat genom att beställaren har möjlighet att välja en annan leverantör av tjänsten än den interna utföraren, men också genom den ökade ekonomiska informationen som medföljer vid ett upphandlingsförfarande. Dessa faktorer leder till ett ökat incitament att hushålla med resurserna och att hålla nere kostnaderna inom kommunens verksamheter.⁶⁹

6.3 Vikten av god kommunikation

För att en beställarutförarrelation ska fungera är det av största vikt att det finns en klar och tydlig kommunikation mellan parterna. För att kunna uppnå organisationens övergripande målsättningar krävs samordning mellan enheterna. En god kommunikation anses vara grunden för att kunna åstadkomma detta.

Det krävs inte enbart att det förekommer kommunikation inom organisationen, utan även att denna ständigt underhålls och stimuleras. En utveckling av hur och vad enheterna kommunicerar med varandra om är också viktigt för att organisationen som helhet ska kunna sträva mot gemensamma målsättningar.⁷⁰

Vid förändringar av organisationsstruktur och ekonomiska styrmodeller krävs extra tydlig information till berörda parter. Alla parter måste vara väl insatta i hur systemen fungerar samt vilka konsekvenser förändringen kommer att få för deras verksamhet. En god kommunikation gör att parterna tror på det nya systemet och därmed tar till sig av informationen. Detta bidrar till en större kreativitet och förståelse inom organisationen.⁷¹

⁶⁵ Lind & Psilander (1994)

⁶⁶ Hansson & Lind (1993)

⁶⁷ Didriksson & Mogensen (1993)

⁶⁸ Hansson & Lind (1993)

⁶⁹ Andersson & Hansson (1989)

⁷⁰ Bruzelius & Skärvad (2000)

⁷¹ Lind & Psilander (1994)

6.4 Beställarutförarmodellen i Lunds kommun

När någon inom Lunds kommun är i behov av lokaler är Lundafastigheter första instans att vända sig till. Lundafastigheter gör i samarbete med den beställande enheten en utredning om lokalbehoven är rimliga och vilka krav man ska ställa. Lundafastigheter tar sedan beslut om hur lokalen ska framförskaffas. I bästa fall finns tomma lokaler att tillgå i kommunens fastigheter. Om inte detta skulle finnas får Lundafastigheter ta beslut om hur de ska förse sina kunder med lokaler; genom nybyggnation, genom att köpa befintliga fastigheter eller genom att hyra från någon annan aktör på marknaden.

I detta sammanhang är således Lundafastigheter utförare och de olika Skolnämnderna och deras förvaltningar beställare. Det är dock viktigt att påpeka att nämnderna har full frihet att hyra lokaler från vem de vill. De behöver med andra ord inte hyra genom Lundafastigheter, utan kan välja att hyra från någon privat aktör.

Genom att separera fastighetsförvaltningen från den övriga verksamheten uppstår en mer marknadslig situation. Beställarutförarrelationen mellan parterna är relativt renodlad i och med att Lundafastigheter är en resultatenhet med vinst som målsättning. De beställande enheterna får möjlighet att fokusera sig på sina kärnverksamheter samtidigt som all kompetens rörande fastigheter samlas i den utförande enheten. På så sätt ska kommuns målsättning med en ökad affärsmässighet och en högre kostnadseffektivitet uppnås.

6.4.1 Beställningsprocessen

Beställningsprocessen skiljer sig åt beroende på om det rör sig om befintliga lokaler eller nyanskaffning. Om det finns befintliga lokaler som passar beställarens ändamål behöver de båda parterna i princip bara komma överens om vad som ska ingå i hyran. Detta kan vara frågor som om vatten, värme och el ska ingå i hyran, om Lundafastigheter ska stå för det yttre och inre underhållet och så vidare. Utifrån vad som bestämts är det sedan upp till parterna att förhandla fram hyran för lokalerna. Utgångspunkten är i dagsläget att hyrorna ska vara kostnadsbaserade, men det finns ett visst utrymme för förhandlingar.

Vid nyanskaffning av lokaler behövs det investeringsmedel. Det är upp till beställaren att skaffa fram dessa medel, vilket görs genom att vända sig till Kommunstyrelsen. Det gäller för nämnden att övertyga om att behov finns och är påtagligt. Samtidigt sker överläggningar mellan den beställande nämnden och Lundafastigheter kring vad lokalen ska innehålla och vad det kommer att kosta. Det är dessa kalkyler som Kommunstyrelsen bygger sina beslut på. För anslagen till respektive investering är det Kommunfullmäktige som beslutar om. Detta innebär att Kommunfullmäktige har angivit en totalram för investeringen som inte får överskridas, samt med detta gett sitt tillstånd för att genomföra investeringen.⁷²

En godkänd finansiering innebär att Lundafastigheter får en investeringsram att hålla sig inom och den beställande nämnden får ökade anslag att betala lokalen med framöver. Innan projektet startar tecknas preliminära hyreskontrakt mellan parterna.

⁷² Lunds Kommuns Årsredovisning (2002)

Kapitel 7 – Internprissättning

Detta kapitel inleds med en tillbakablick på hur de två huvudansatserna inom internpristeorin har vuxit fram. Därefter redogörs det för internprissättningens syften samt olika metoder för utformning av internprissättning. Slutligen ges en empirisk beskrivning av hur detta styrverktyg tillämpas i Lunds kommun.

7.1 Internprissättning

Internprissättningsteorin har under sin framväxt i högsta grad varit präglad av den utveckling som skett inom det företagsekonomiska området. I början av 1950-talet övergick många organisationer från funktions- till divisionsorganisationer och detta förändrade i sin tur det styrperspektiv som följde med denna förändring. Under senare delen av detta decennium kom datatekniken att spela en allt större roll och operationsanalytiska ansatser formades. Dessa fortsatte att spela en stor roll under 1960-talet men kom under nästföljande decennium att få ge vika för de mänskliga aspekternas roll i organisations- och redovisningssammanhang. Genom internpristeorins framväxt kan två huvudansatser sägas ha formats. Den första bygger på ekonomisk teori och sätter resursallokeringsaspekter i fokus och den andra har sin grund i organisationsteori där beteendenaspekter står i centrum.⁷³

Inom kommunala verksamheter är en önskvärd situation att kunna undvika monopolsituationer och centralbyråkrati, vilket medför att kostnads- och resultatansvar sprids till allt fler enheter inom verksamheten. I och med denna utveckling ökar även behovet av internprissättning, vilken till stor del innefattar internhyror för lokaltjänster.

Fastighetsförvaltningen styrs idag i hög utsträckning av speciella förvaltningsverksamheter och en stor del av dessa förvaltningar äger eller förvaltar ett stort antal fastigheter. Deras arbete går i stor utsträckning ut på att omvandla lokalresurser till lokaltjänster, vilka senare levereras till olika beställare mot internhyror som betalning. Dessa internhyror kan uppfattas som signaler eller styrmedel och är ett sätt att kunna påverka olika befattningshavare att arbeta mot de ekonomiska mål som finns uppställda inom respektive organisation. Målen kan bland annat avse vinst, avkastning, värde för pengarna eller kostnadsmedvetenhet.⁷⁴ Målsättningar i kommunal verksamhet är dock inte att generera vinst, utan att uppfylla kraven som ställs på verksamheten.

7.2 Syften med internprissättning

Syftena med internprissättningen vara många och varierande i sin utformning, men kan delas in i fyra övergripande kategorier; att möjliggöra uppdelning av organisationer i autonoma enheter, att möjliggöra en rättvisande resultatbedömning, att ge underlag för beslutsfattande samt att motivera till affärsmässighet och kostnadseffektivitet.

⁷³ Andersson & Hansson (1984)

⁷⁴ Frenckner & Psilander (1993)

I en kommunal verksamhet bör huvudsyftet med internprissättning av hyror vara att öka kommunnyttan. Detta innebär att beslut bör grundas på en sammanvägning av fördelar och nackdelar utan att se till vem som får fördelarna eller vem som får ta kostnaderna. En kommunal verksamhet ska inte kunna skaffa sig fördelar på bekostnad av andra verksamheter genom att exempelvis fatta beslut som genererar vinst för den egna verksamheten, men inte för den totala kommunnyttan.⁷⁵

7.2.1 Möjliggöra uppdelning av organisationen i autonoma enheter

Den första kategorin behandlar syften som har med struktureringen av organisationen att göra. Om en organisation är indelad i självstyrande enheter och de i sin tur är beroende av varandra, är det väsentligt med internpriser på de leveranser som förekommer mellan dessa. Det är även viktigt att de chefer som styr på lokal nivå kan agera utefter de ekonomiska regler som finns uppsatta för just den enheten. Dessa två förutsättningar, internpriser och bestämmanderätt, är av vikt för att de olika enheterna i organisationen ska kunna kopplas från varandra och bli autonoma.⁷⁶ Om internpriset bestäms från huvudkontoret och det baseras på säljarens kostnader får säljaren och köparen på lokal nivå nästintill betydelselös självbestämmanderätt. Motsatsen till detta är att istället basera internpriset på rådande marknadsförhållanden, eftersom de båda parterna då kan ha alternativ till sina beslut.⁷⁷

I kommunal verksamhet styrs många enheter från Kommunfullmäktige. Exempelvis tilldelas många enheter anslag efter de kostnader de har. Detta begränsar enheternas påverkbarhet och de får inget incitament till att vilja krympa sina kostnader. Självstyrandet hos enheterna inskränks därmed nämnvärt.

7.2.2 Möjliggöra rättvisande resultatbedömning

Att möjliggöra en rättvisande resultatbedömning är ofta huvudsyftet med att använda internpriser. Internpriset ska representera en kostnad för den mottagande enheten och en intäkt för den utförande enheten. I många situationer kan detta ge upphov till intressekonflikter mellan enheterna. Dessa konflikter handlar ofta om hur fel internpriserna slår på respektive enhets resultat. Vanliga åsikter är att beställande enhet anser priset vara oskäligt högt medan utförande enhet inte anser ersättningen vara tillräckligt hög.⁷⁸ Internpriset bör vara utformat så att varje enhets prestation värderas rättvist. En följd av detta blir hur effekterna av internprissättningen fördelas mellan de säljande och köpande enheternas resultat.⁷⁹

I en kommunal verksamhet är det viktigt att internhyrorna ger en rättvisande resultatbedömning. Det bör därför bli väsentligt att internprissättningen utformas och inarbetas mellan beställare och utförare så att båda parter blir nöjda med utfallet.

⁷⁵ Lind & Psilander (1994)

⁷⁶ Arvidsson (2001)

⁷⁷ Arwidi & Samuelson (1991)

⁷⁸ Arvidsson (2001)

⁷⁹ Arwidi & Samuelson (1991)

7.2.3 Ge underlag för beslutsfattande centralt och lokalt

Den tredje kategorin av syften bygger på principen om priser som informationsbärare. Internpriserna fastställs ofta i förväg av organisationsledningar som är intresserade av att arbeta med prisstyrning istället för kvantitetsstyrning. En form av prisstyrning är att justera internpriserna beroende på vad man vill åstadkomma. Genom att sänka priserna kan den interna efterfrågan ökas och genom en höjning kan den begränsas, under förutsättningen att köparna är prismedvetna och har valfrihet. Genom detta förfarande kan ledningen styra lokala beslut utan att direkt ingripa i den operativa verksamheten. Ledningen kan på detta sätt nå de önskvärda effekterna för helheten i organisationen.⁸⁰

Kärnan i internprisproblematiken är just konflikten mellan att nå så gynnsamma effekter för helheten som möjligt och att lokalt kunna optimera resultaten. Ett exempel på detta är när internpriset baseras på en självkostnad plus ett vinstpålägg, där pålägget kan användas för att öka de säljande enheternas resultat. Priset ger dock motsvarande kostnader för den köpande enheten. I strävan efter att kunna nå det maximala resultatet kommer de att köpa lägre volymer och anpassa sig efter de högre priserna. Detta förfarande leder sällan till en totaloptimering för hela organisationen. Om marginalkostnaden istället används blir den säljande enheten den som blir lidande, eftersom de får svårt att visa positiva resultat. Enligt ekonomisk teori behöver information om marginalkostnaden ges till den köpande enheten för att organisationen i sin helhet ska kunna maximera utbytet.⁸¹

I kommunal verksamhet syftar även internprissättningen till att ge information. Beslutsfattare och olika verksamheter ska kunna veta vad lokalerna kostar, hur stor andel av kostnaderna som är lokalkostnader samt hur mycket en särskild lokal kostar. Kommunen vill därför fördela de totala kostnaderna för lokalerna i de olika verksamheterna i proportion till hur mycket de används.⁸²

7.2.4 Motivera till affärsmässighet och kostnadseffektivitet

Den sista av de fyra kategorierna behandlar affärsmässighet och kostnadseffektivitet, vilka innefattar uppmärksamhet, motivation och fokusering. När en resurs prissätts kan dess alternativvärde utläsas. När köparen av resursen ser att dess pris ökar kan denne välja att avstå från köpet och kostnadsmedvetandet hos denne ökar därmed och slöseri kan motverkas. Om köparen även får ansvara för kostnaden i förhållande till vilken nytta de har av användningen av resursen, ökar denna effekt. Internpriser ger på motsvarande sätt leverantören incitament till att leverera det som köparna är beredda att betala. Detta påverkar i sin tur produktutveckling, flexibilitet, kostnadseffektivitet och kundanpassning positivt. För många organisationer nås den största effekten genom just detta. Att en leverantör ökar sitt medvetande om kundernas behov och förändrar sitt beteende därefter ger ett dynamiskt samspel med kunden. Detta främjar helheten mer positivt i jämförelse med att enbart jaga kostnader i de befintliga prestationsflödena.⁸³

Att vara kostnadseffektiv och sträva efter affärsmässighet är ytterst viktigt för en kommunal verksamhet. Detta syfte kan sägas ligga till grund för internprissättning i

⁸⁰ Arvidsson (2001)

⁸¹ Arwidi & Samuelson (1991)

⁸² Lind & Tingvall (2002)

⁸³ Arvidsson (2001)

kommunal verksamhet. Detta eftersom systemet ska bidra med en bättre hushållning med lokalresurserna. Internprissättning i en kommunal verksamhet ska direkt påverka enheterna att bättre hushålla med lokalresurserna. Detta syfte innehåller olika delar och exempel på dessa är att internhyressystemet ska hålla tillbaka krav på nyinvesteringar av olika slag, att systemet ska få verksamheter att lämna lokaler de inte har behov av samt att systemet ska se till att verksamheterna inte eftersträvar större lokaler än vad som är nödvändigt.⁸⁴

7.3 Metoder för internprissättning

Det finns ett antal olika värderingsgrunder som ger underlag för hur internpriset beräknas. Dessa är leverantörens kostnad, prestationens externa värde, en flerdimensionell bedömning av värdet, parternas enande om det rätta värdet, en central enhets bestämmande av värdet samt att värdet ska betraktas som noll. Till dessa värderingsgrunder kan flera olika prissättningsmetoder sammankopplas. Det finns ingen enda korrekt metod för att bestämma internpriset. Metoden bör väljas efter vad som ska uppnås med internprissättningen.

Den metod som företaget väljer för att exempelvis tillgodose det övergripande informationsbehovet kanske inte är den bästa för att få en redovisningskorrekt kostnadsfördelning eller det styrunderlag som de lokala enheterna behöver. Internpriserna kan således ses som en kompromissprodukt. Det gäller att företaget ifråga vet vad de vill uppnå med sin internprissättning och att de använder en metod som överensstämmer med syftet.

Nedan kommer vi att gå närmare in på de metoder för internprissättning som är relevanta att belysa för uppsatsen, det vill säga kostnadsbaserade, marknadsbaserade samt förhandlingsbaserade internpriser. Förutom de metoder finns det kombinationsmodeller, centralt bestämda priser samt nollpriser.⁸⁵

7.3.1 Kostnadsbaserade internpriser

För internpriser som är baserade på utförarens kostnader är huvudargumentet att de beställande enheterna inte gratis ska få utnyttja vad andra enheter tillhandahåller. Ett annat argument är att priserna ska spegla hela tillverkningsprocessen och de kostnader som den medför. Att utförarens ekonomiska ansvar definierats som kostnadsansvar kan vara ett tredje skäl till att tillämpa kostnadsbaserade internpriser. Ett fjärde argument är att om prestationen är unik kan utförarens kostnad vara den enda accepterade värderingsbasen.⁸⁶

Det finns många olika varianter av kostnadsbaserade internpriser. De kan delas in i fyra huvudkategorier; självkostnad, ABC-kalkylerad kostnad, särkostnad, självkostnad med vinstpålägg. Då endast självkostnad och självkostnad med vinstpålägg är intressant för vår uppsats kommer dessa närmare att beskrivas.

⁸⁴ Lind & Tingvall (2002)

⁸⁵ Arvidsson (2001)

⁸⁶ Ibid

Vid användning av självkostnaden är huvudmotivet ofta att utförarens alla kostnader blir täckta samt att kostnader som redovisas steg för steg visar klart för beställaren vad varje steg kostar. De stora fördelarna med att använda en form av kostnadsbaserade internpriser är att priserna ofta uppfattas som rättvisa. En annan fördel är att priset ger uttryck för vad prestationen kostar på relativt lång sikt under normala omständigheter. Nackdelar med att utforma sina internpriser på detta sätt är att priserna kan ge ett felaktigt beslutsunderlag på kort sikt eftersom de inte ger uttryck för den relevanta kostnaden rörande exempelvis volymförändringar. Priset är inte förenligt med resultatansvar eller räntabilitetsansvar hos den utförande enheten samt ger heller inte den några incitament till förändringar.

Huvudmotivet för att använda självkostnad plus ett vinstpålägg är att utföraren ska kunna uppfylla sitt resultatansvar. Fördelarna med att använda denna metod är att det utgör en prissättningsrutin som minskar behovet av förhandlingar samt att en eliminering av internvinster är lättare än om internpriser grundade på marknadspriser används. De negativa aspekterna är främst att automatiskt vinstpålägg försämrar motivationen samt att vinsteliminering måste göras i bokslutet.⁸⁷

7.3.2 Marknadsbaserade internpriser

Genom att använda marknadsbaserade priser på internleveranserna blir det meningsfullt att tilldela enheter resultat- eller räntabilitetsansvar eftersom de egna meriterna mäts. Om inte priset täcker kostnaderna hos utföraren är detta ett tecken på att de inte är tillräckligt effektiva.⁸⁸ Företaget tjänar då ingenting på att ha kvar enheten, utan skulle kunna tjäna mer på att köpa produkten eller tjänsten externt. En grundförutsättning med marknadsbaserade internpriser är att det på lång sikt ska finnas en fungerande marknad samt att enheterna har rätt att agera på marknadsmässiga villkor, att de ska kunna göra de affärer som de tjänar mest på.⁸⁹

Det finns två huvudvarianter av marknadsbaserade internpriser. De är rådande marknadspris och uppskattat marknadspris. Dessa varianter kombineras ofta med olika prisjusteringar. Vanligt förekommande är interna rabatter. Detta kan medföra att internhandel uppmuntras hos levererande respektive mottagande enheter och att priserna uppfattas som mer rättvisa än de som förekommer på den externa marknaden.

Huvudmotivet till att basera internpriserna på det rådande marknadspriset kan vara att kunna tillämpa ett objektiva och affärsmässigt värde på interntransaktionerna samt att ingen av parterna ska kunna förlora på att köpa internt istället för externt. Företag väljer ofta av praktiska skäl att lägga fast internpriset för en bestämd period även om marknadspriset kan fluktuera. Detta för att de ska kunna utgöra underlag för långsiktiga beslut om internleveranser. Fördelar med användning av rådande marknadspris som bas för internpriserna är att den är idealisk för värdering, planering och motivation under förutsättning att det finns en öppen marknad samt att företagets enheter kan agera självständigt. Nackdelarna är främst att det rådande marknadspriset sällan uttrycker alternativvärdet för både leverantören och mottagaren av internleveranserna. Detta kan i sin tur leda till att lönsamma internleveranser inte inträffar. En annan nackdel som kan

⁸⁷ Arvidsson (2001)

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Arwidi & Samuelson (1991)

uppkomma är konflikter som rör prisjusteringar. Detta beror på att transaktionskostnader vid externa transaktioner väsentligt kan avvika från interna hanteringskostnader.

Huvudmotivet för att använda uppskattat marknadspris är detsamma som att använda det rådande marknadspriset som bas. Denna metod används främst då det inte finns någon identisk produkt på marknaden att jämföra med. Priset kan då istället baseras på liknande produkter på marknaden. Fördelarna med att använda det uppskattade marknadspriset är att de kan ses som långsiktiga alternativkostnader, vilka ger relevant underlag för planering på lång sikt. Då de uppskattade marknadspriserna bestäms internt kan de lättare godtas av de berörda parterna, vilket leder till att de genom detta kan ges legitimitet, vilket är en klar fördel vid implementeringen av internpriserna. De negativa aspekterna är främst att det är tidskrävande och problematiskt att ta fram dessa priser samt att det ofta leder till interna konflikter. Det kan även i senare led bli svårt att få fram lönsamheten hos slutprodukterna på grund av de orealiserade internvinsterna i internpriserna.⁹⁰

7.3.3 Förhandlingsbaserade internpriser

Den här metoden baseras i stor utsträckning på att de berörda parterna själva får ta ansvar för internprissättningen. Då ofullständig konkurrens råder och komplett decentralisering önskas och det inte finns tillämpbara marknadspriser är denna metod att föredra. Om parterna är sammanlänkade verksamhetsmässigt finns det i grunden ett tvång att de ska sluta avtal. Förhandlingsmodellen kan då leda till att avtal sluts på den starkares villkor och därför krävs ofta en central medling. Detta kan i sin tur leda till att felaktiga beslut fattas och att missvisande resultatmätningar kan uppstå.⁹¹ Vid tillämpning av förhandlingsbaserade internpriser är det viktigt att välja huruvida utgångspunkten ska ligga hos beställarens eller utförarens situation. Det är även väsentligt att bestämma vilken information man ska utgå ifrån.⁹²

Huvudmotivet för att använda förhandlingsbaserade internpriser är att ge enheterna ansvar för prissättningen av interna leveranser och att de därmed självständigt ska kunna agera mot varandra. Det är även ett sätt att låta affärsmässigheten känneteckna de interna leveranserna mellan enheterna. De främsta fördelarna med denna metod är att förhandlingarna kan ge enheterna tillfälle att se över prestationsflödena och samarbetet i stora drag. Det ger även leverantören incitament att pressa kostnaderna och metoden kan ses som praktisk om det är få internprestationer som sker sällan. En av nackdelarna är att det ofta blir förhandlingsstyrkan istället för förmågan att kontrollera de ekonomiska variablerna i verksamheten som värdesätts vid resultatvärdering. En annan nackdel är att förhandlingarna ofta stjäl mycket dyrbar tid.

7.4 Utformning av internpriser

Vid utformningen av ett internprissättningssystem är det av vikt att först se till organisationens styrfilosofi och vilken roll internpriserna har i denna. Utifrån detta bör sedan syftet med internprissättningen kunna formuleras. Efter att syftet fastställts bör organisationen välja en modell för utformningen som stödjer syftet.

⁹⁰ Arvidsson (2001)

⁹¹ Ibid

⁹² Arwidi & Samuelson (1991)

Det är svårt att definiera vad ett bra internprissättningssystem ska innehålla, eftersom det finns många olika dimensioner att se till. Exempel på sådana är internprissättningens bredd och djup, prissättningsmetoderna samt hur befogenheter och ansvar att fatta beslut är fördelade. Dock finns det fyra centrala krav för att kunna skapa ett bra system, vilka är väsentliga att beakta.⁹³

7.4.1 Beslutsunderlag

Detta krav innebär att internprissystemet bör kunna ge ett korrekt, totalt målanpassat underlag för både det centrala organets samt de lokala enheternas beslut både på lång och kort sikt. Det centrala organets roll i beslutsfattandet speglar vilken betydelse internpriset har för dem. Om styrningen av organisationen sker med internpriserna kommer priserna att spegla information som kommer från det centrala organet. Internprisets betydelse kan även vara omvänt då det i vissa avseenden kan ge information till detta organ, då i form av kostnadsinformation från de lokala enheterna. Internprisets styreffekter på de lokala besluten kan innebära vissa riskmoment. Exempelvis kan ett beslut hos en enhet innebära negativa konsekvenser för en annan enhet. Detta visar sig tydligt om internpriset på en prestation är för högt kan köpande enhet avstå från att köpa, vilket inte är lönsamt för organisationen som helhet att en enhet har överproduktion.⁹⁴

7.4.2 Resultatmätning

Kravet att tillåta mätning av enheternas resultat på ett tillfredsställande sätt ger den centrala ledningen insikt i utvecklingen hos de lokala enheterna. Det är av vikt att se över de lokala enheternas möjlighet att kunna påverka variabler som i sin tur påverkar resultatet. För enheterna har resultatmätningen en egenskap av att verka som incitament då den ofta är en del av belöningssystemet. Det är viktigt att enheterna frekvent gör denna mätning för att dels själva få en överblick om de arbetar effektivt och dels för att kunna visa det för den centrala ledningen.⁹⁵

7.4.3 Incitament

Kravet på incitament är olika för den centrala ledningen och för de lokala enheterna. För de förstnämnda är incitament viktigt för att de ska kunna skapa en rationell resurs- och arbetsfördelning inom organisationen. Incitament för de lokala enheterna kan delas upp på tre olika avseenden. Det första är att det ska finnas incitament till att kunna suboptimera den egna verksamheten, vilket ofta kräver ett belöningssystem. Det andra avseendet innefattar risken för felaktig suboptimering. Ett av enheten beslutat förfarande behöver inte vara positivt för organisationens helhet. Det tredje avseendet berör beslut som delvis fattas på lokal nivå. Om internpriserna beslutas centralt har de ändå stor betydelse för incitamenten till de lokala enheterna. Huruvida priserna accepteras på den lokala nivån kan ha betydelse för huruvida de är villiga att arbeta mot det som är bäst för hela organisationen.⁹⁶

⁹³ Arvidsson (2001)

⁹⁴ Arvidsson (1972)

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Arvidsson (1972)

7.4.4 Administrativ effektivitet

Ett internprissystem bör vara praktiskt och ekonomiskt. Detta krav kan delas upp i två delkrav där det första belyser vikten av att internprissystemet ska vara anpassat till organisationens struktur, omvärld samt personal. För att hitta ett bra system är ett tillvägagångssätt att studera olika styrformer och vilket internprissystem som hör till samt att sedan se hur detta skulle passa in i den egna organisationen. Det andra delkravet innefattar att internprissystemet bör utformas så att det inte kostar mer än den nytta det tillför.⁹⁷

Vid utformningen av ett internprissystem är det alltså av stor vikt att metoderna måste ses i samband med den övergripande styrningen i organisationen. En lösning är ofta att utforma ett system som fokuserar på de mest väsentliga flödena och som har ett litet antal prisvarianter som är grundade på det fastställda syftet.

7.5 Internhyra i Lunds kommun

Internprissättning av hyror för Lunds kommuns lokaler infördes i samband med Lundafastigheters bildande 1993. Genom att prissätta lokalutnyttjande var avsikten att nämnder och styrelser skulle kunna fatta mer rationella beslut inom de ekonomiska ramarna än tidigare. Samtliga interna nyttor, däribland lokaler, skulle prissättas för att utnyttjas på samma villkor som externa nyttor och därmed kunna inordnas i den ekonomiska styrmodellen. Införandet av internhyrorna var samtidigt ett led i decentraliseringen och ett styrverktyg för att ge underlag till Lundafastigheters resultatansvar.

7.5.1 Internhyrans syfte i Lunds kommun

Det övergripande syftet med internhyrorna var att skapa ett effektivt lokalutnyttjande inom Lunds kommun. Målet med prissättningen av lokalerna var att påverka både beställaren och utförarens beteende mot detta syfte genom att skapa medvetenhet och incitament till hushållning av lokalerna samt att ge utföraren resultatansvar över fastigheterna. Därmed skulle en ökad affärsmässighet och kostnadseffektivitet uppnås och den ekonomiska ansvarsfördelningen skulle bli tydligare. En effektivisering av lokalutnyttjandet genom internhyror måste, som vi nämnt tidigare, analyseras även utifrån övriga ekonomiska styrverktyg som det samverkar med, såsom exempelvis resursfördelning till skolenämnderna och utformning av hyreskontrakt.

7.5.2 Metoder för internhyror i Lunds kommun

Lunds kommun tillämpar olika internpriser för sina fastigheter: bruksvärdeshyror för bostäder och kostnadsbaserade hyror för generella lokaler såsom kontor och för speciallokaler dit förskole- och skollokaler räknas. Denna uppsats är som tidigare nämnts avgränsad till att beskriva och analysera det sistnämnda, de så kallade speciallokalerna.

Inför införandet av internhyror 1993 gjordes produktionskostnadsvärderingar, det vill säga en beräkning av återanskaffningskostnaden för att producera samtliga kommunala

⁹⁷ Ibid

fastigheter i ett nuläge. De nya värdena, som genomgående blev högre än kommunens bokförda värden, bokfördes fiktivt hos Lundafastigheter. Det är detta bokförda värde av fastigheterna som ligger som värderingsgrund för nuvarande internhyror med konsekvensen att de totalt sett överstiger kommunens kostnader med cirka 25 %. Vid införandet kompenseras berörda nämnder av kostnadsökningarna genom ökade anslag. De relativt få fastigheter som tillkommit efter värderingen 1993 har dock samma bokförda värde hos Lundafastigheter som hos Lunds kommun.

I och med att värderingsgrunden för internhyrorna *inte* baseras på Lunds kommuns självkostnader för fastigheterna, utan på Lundafastigheters fiktiva värdering, blir det påtagligt att det finns marginaler i internprissättningen. I och med produktionskostnadsvärderingen är hyrorna på ett sätt mer marknadsanpassade än vad de hade varit med den ursprungliga värderingsgrunden. Eftersom uthyrning av speciallokaler till framförallt grundskolor knappt existerar på den externa marknaden bör det dock vara svårt att göra en fullkomlig marknadsvärdering av denna typ av lokaler.

Som vi tidigare nämnt, i anknytning till hyresprinciperna för internhyrorna, förekommer olika tillägg till värderingsgrunden beroende på hyreskontraktets utformning. Det finns också inslag av förhandlingsbaserad internhyresmetod i den nuvarande internprissättningen. Denna möjlighet är det dock få av beställarna, det vill säga Skolnämnderna, som tillämpar. Fram till 2002 så ingick dock ett tillägg i internhyran i samtliga hyreskontrakt som var avsatt för eftersatt underhåll av Lunds kommuns lokaler. Lunds kommun anser nu att det eftersatta underhållet är åtgärdat, men trots detta så har inte hyrorna reducerats från detta tillägg. I stället så har resultatkravet på Lundafastigheter ökat.

I en översyn av den interna hyressättningen som 2001 genomfördes av Drätselkontoret tillsammans med Lundafastigheter nämns två olika principer som anses ligga till grund för val av värderingsgrunden. Vilken princip som skall tillämpas beror på vilka mål som prioriteras. Om kommunens mål är att dämpa krav på nyinvesteringar, skall en kostnadsbaserad hyra tillämpas eftersom denna metod medför hög hyra för nyare lokaler. Om kommunens mål istället är rationellt utnyttjande av befintliga lokaler, så talar det mer för en marknadsanpassad hyra utifrån vad kommunen kan ta ut för hyra på den externa marknaden.

Kapitel 8 – Problemanalys

I detta kapitel kommer vi att lyfta fram och diskutera de problem som vi finner är de största orsakerna till att den ekonomiska styrmodellen, det vill säga internhyressystemet inte uppfyller syftet att optimera affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten.

8.1 Inledning till problem i verksamheten

Denna problemanalys har som avsikt att sammanställa de problem som vi anser vara de mest kritiska att komma tillrätta med för att kunna öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten gällande lokalutnyttjandet. En del av problemen är uttalade problem i verksamheten och baseras till största delen på de kvalitativa intervjuerna vi gjort. Andra problem som tas upp är problem som vi har funnit och som framförallt baseras på en jämförelse mellan teori och empiri. Problemen klargör den ekonomiska styrmodellens främsta brister med utgångspunkt i att den ska stödja internhyressystemets syfte. Samtliga problem blir då mycket viktiga att komma åt och försöka hitta en lösning till.

Problemen är indelade efter de aktuella styrverktygen; resursfördelning, hyresprinciper, ansvarsfördelning, beställarutförarmodell samt internprissättning.

8.2 Problem relaterade till resursfördelningen

Grundskolorna i Lunds kommun får, som tidigare nämnts, ett ramanslag vilket *inte* står i direkt relation till antalet elever. I anslagen får grundskolorna full täckning för sina lokalkostnader vilket ger dem få incitament till att hushålla med lokalerna. På detta sätt mister internhyrorna sin verkan när det gäller incitament mot kostnadsmedvetande. Skolnämnderna behöver inte ifrågasätta grundskolornas lokalutnyttjande eftersom kostnaderna för lokalerna inte påverkar resurserna för övriga delar i verksamheten. Av samma skäl blir det också uppenbart att vilken internprissättningsmetod som tillämpas på lokalerna inte intresserar de ekonomiskt ansvariga för grundskolorna nämnvärt.

8.2.1 Höga lokalkostnader för flera mindre grundskolor

I dagsläget finns i Lunds kommun flera mindre grundskolor med minskande antal elever för varje år. Kostnaderna för dessa skollokaler blir, enligt en av Skolnämnderna, orimligt höga om de betraktas i relation till antalet elever. Detta innebär ineffektivt lokalutnyttjande samt att kostnadseffektiviteten inte optimeras. Så länge grundskolorna får full ersättning för sina lokalkostnader är det svårt för dem att få gehör för kostnadsbesparingar hos föräldrar och politiker, enligt Skolnämnderna. De anser vidare att sparåtgärder inom skolan alltid har varit ett känsligt ämne för kritik i Lunds kommun. Förslag om nedläggningar och sammanslagningar av skolor har mycket svårt att få gehör så länge alternativet inte är mindre resurser till den pedagogiska verksamheten.

8.2.2 Förändringar av barn- och elevantal

De närmsta kommande åren beräknas elevantalet i grundskolan att minska. Även större skolor borde då begränsa sin yta om utgångspunkten är behovet av lokaler. Så länge det saknas incitament för att öka grundskolornas kostnadsmedvetenhet och för dem att bedöma sitt lokalbehov vid förändringar i elevantalet, finns det sällan anledningar för grundskolorna att se över sitt lokalbehov, om de inte anser att de har för liten lokalyta.

För att tydliggöra problemet med grundskolornas fördelning av anslag kan en jämförelse med förskolornas anslagssystem, förskolepengen, göras. Eftersom lokalhyran är inkluderad i den förskolepeng som står till förfogande finns det incitament till att se över lokalutnyttjandet och även användbarheten av de lokaler förskolorna betalar för. I och med detta blir det enklare att skapa förståelse hos föräldrar om varför en förskola i vissa fall behöver läggas ner då alternativet blir besparingar i den övriga verksamheten.

I tider då även barngrupperna varierar mycket kraftigt i storlek, vilket de anses göra nu, kan förskolornas modell för anslag vid minskande barnantal medföra negativa konsekvenser för enskilda förskolor. När en förskolas barnantal minskar innebär detta att den totala intäkten i form av anslag minskar i motsvarande omfattning. Hyreskostnaderna förblir dock oförändrade och går sällan att påverka innan gällande hyreskontrakt har gått ut. Det är dessutom betydligt svårare att göra prognoser över framtida antal barn i förskoleverksamheten än vad det är att göra motsvarande prognoser för grundskoleverksamheten.

8.3 Problem relaterade till hyresprinciperna

Hyreskontrakten för speciallokalerna är i många fall långa då de står i relation till hur lång återbetalningstid som Lundafastigheter har på den aktuella fastigheten. Detta innebär generellt sett att nyare lokaler har längre kontraktperioder än äldre lokaler. Som tidigare nämnts är det inte självklart att en grundskola eller förskola kan säga upp delar av en fastighet som de inte anser sig behöva. Det kan uppstå problem om lokalen inte går att särskiljas och därefter hyras ut till annan verksamhet. Skolnämnderna anser sig därför begränsade i sitt handlande och att effektiviseringen av lokalutnyttjandet hämmas. Lundafastigheters försvar i frågan är att alternativet, som de ser det, innebär att de får stå för kostnaderna för outnyttjade lokaler. I slutändan är det trots allt Lunds kommun som belastas med kostnaden, varför vi anser det svårt att ta ställning i denna fråga.

8.3.1 Olika utformning av hyreskontrakt skapar orättvisa

Hyreskontrakten ser i dagsläget olika ut beroende på om kontraktet avser totalhyra eller bashyra. För grundskolor som betalar bashyra innebär detta att anslagen endast anpassas efter bashyran och inte efter värmekostnader och de övriga kostnader som finns inkluderade i totalhyran. När hyreskontrakt avser totalhyra justeras anslagen efter detta hyresbelopp. Detta innebär att en äldre skola med stora och dåligt isolerade lokaler får betydligt högre värmekostnader än vad en nyare skola får. Nya skolor har generellt sett mindre lokalyta i förhållande till användbarheten samt bättre isolering.

Vi anser att detta problem kan få olika dimensioner. Att tillämpa hyreskontrakt med bashyra ger grundskolorna incitament till att hushålla med lokalerna. Vi anser emellertid

att det kan skapa orättvisa att tillämpa bashyra för grundskolor i Lunds kommun då de olika skolornas nytta i förhållande till lokalytan samt deras uppvärmningsbehov är mycket skiftande. Vi antar att det bör finnas ett samband mellan höga värmekostnader och liten användbarhet. Ytterligare en dimension är att incitament för energibesparande åtgärder är svaga då brukarna själva ansvarar för uppvärmningen. Detta är ett problem som Lundafastigheter är medvetna om och som vi diskuterar under nästa problemområde kring påverkbarhetsprincipen. Det finns möjligheter för Skolnämnderna att förhandla om totalhyran, men enligt våra intervjuer är inte alla informerade om detta.

8.3.2 Exkludering av fastighetservice

I internhyran för speciallokalerna ingår varken teknisk service, markservice eller lokalvård. Denna service ansvarar grundskolorna och förskolorna själva för, oavsett om hyreskontraktet avser varm- eller bashyra. Skolnämnderna uttrycker önskemål om en förändrad ansvarsfördelning mot totalhyror där de framförallt vill att teknisk service och markservice ska utföras av, eller via, Lundafastigheter. Detta anser Skolnämnderna skulle kunna öka den egna verksamhetens effektivitet.

Bakgrunden till önskemålet är att grundskolor och förskolor vill fokusera mer på sin kärnverksamhet istället för att sätta sig in i fastigheternas tilltagande tekniska komplexitet. En av Skolnämnderna anser dessutom att nuvarande ansvar innebär en fördröjning av markservicen. I nuläget tar grundskolorna och förskolorna in anbud från olika markbolag samt kommunens Markentreprenad. Oftast lämnar Markentreprenad det lägsta anbudet, men har enligt Skolnämnderna vid flera tillfällen inte utfört sina åtaganden till den kvalitetsnivå som förväntats av dem. Problemet med att flera grundskolor och förskolor köper markservice externt innebär att det blir mycket kostsamt och att det inte kommer kommunen som koncern till fördel.

8.4 Problem relaterade till ansvarsfördelningen

Vi anser, med stöd av de teorier vi redogjort för, att påverkbarhetsprincipen måste tillämpas även i kommunal verksamhet. Detta för att en hög grad av affärsmässighet och kostnadseffektivitet ska vara möjlig att uppnå. I vår empiriska studie har vi sett att påverkbarhetsprincipen inte används fullt ut i Lunds kommun. Begränsningarna gäller främst Skolnämndernas möjlighet att påverka sin ekonomiska situation. Det har tidigare framkommit att om möjligheten att påverka beslut inom ansvarsområdet är starkt begränsat kommer viktiga rationella beslut aldrig att genomföras. Detta anser vi kunna medföra att viljan att hitta ändamålsenliga lösningar begränsas.

Ett annat problem som vi har uppfattat är faktumet att Lundafastigheter har tilldelats ett resultatansvar. Det finns flera fördelar med detta och då framförallt möjligheten till professionellt förvaltande av lokalerna. Deras resultatansvar i kombination med övriga faktorer kan dock medföra negativa effekter för kommunens övergripande målsättningar. De effekter vilka vi anser är mest påtagliga är att Lundafastigheter fokuserar på de kortsiktiga målen och att deras resultatkrav bidrar till kapitalförstöring av kommunens fastigheter.

8.4.1 Skolnämndernas påverkbarhet av sina intäkter är begränsad

Skolnämnderna har inte möjlighet att påverka sina intäkter för grundskolan eftersom intäkterna till största delen utgörs av anslag. Dessa bestäms av Drätselkontoret och nämnderna har inget inflytande i besluten. En del av Skolnämndernas intäkter kommer även från uthyrning av skollokaler till olika kursverksamheter på kvällstid. Dessa intäkter har de inte heller möjlighet att påverka eftersom dessa hyror fastställs av Kulturnämnden i syfte att samma prisnivå ska gälla i hela kommunen. Kulturnämnden har dock inget ekonomiskt ansvar för dessa intäkter. Ett önskemål från Skolnämnderna är att de får möjlighet att påverka intäkterna från kursverksamheterna.

Drätselkontoret beslutar om förskolepengens nivå. Skolnämndernas intäkter kommer inte enbart från anslag, utan även från föräldraavgifter. Eftersom denna avgift baseras på föräldrarnas förvärvsinkomst kan Skolnämndernas intäkter variera mellan olika tidsperioder och mellan olika Skolnämnder. Denna del av Skolnämndernas intäkter kan de dessvärre inte heller påverka. Skolnämnderna har däremot större möjligheter att påverka fördelningen av den totala intäkten som förskolepengen och föräldraavgiften ger. Genom att begränsa sin hyreskostnad har de möjlighet att påverka storleken på intäkterna till de andra verksamhetsgrenarna, exempelvis till personalen.

8.4.2 Skolnämndernas påverkbarhet av sina kostnader är begränsad

Skolnämnderna är, enligt oss, också starkt begränsade när det gäller möjligheten att påverka sina kostnader. Som tidigare nämnts ska hyrorna egentligen vara förhandlingsbara till viss del, men det är dock få som är medvetna om denna möjlighet. Samtidigt begränsar hyreskontraktens utformning Skolnämndernas möjlighet att förändra sina lokalkostnader. Om Skolnämnderna ska ha ett resultatansvar bör de också kunna påverka sina kostnader i högre grad.

Genom att använda prissättning av lokalerna bör det finnas goda förutsättningar till ett fungerande resultatansvar för Skolnämnderna där påverkbarhetsprincipen tillämpas. De har stora möjligheter att påverka sina kostnader. Trots detta tillämpas, enligt Lundafastigheter, nästan uteslutande standardlösningar gällande hyresavtalen. Individuella förhandlingslösningar är ovanliga, vilket enligt vår uppfattning både begränsar affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten. En individuell önskan är alltid till fördel för minst den ena parten och bör därför sällan vara negativ för kommunen som helhet.

8.4.3 Risk att Lundafastigheter fokuserar på kortsiktiga mål

I och med att Lundafastigheter har ett positivt resultatmål att uppnå, måste intäkterna överstiga kostnaderna. Eftersom internhyrornas värderingsgrund till största del baseras på Lundafastigheters självkostnad för förvaltningen av fastigheterna, finns det inga möjligheter för Lundafastigheter att uppnå några större differenser mellan intäkter och kostnader enbart via uthyrningen. Lundafastigheters positiva resultatmål har de senaste åren kunnat realiseras genom reavinster vid försäljning av fastigheter. Lundafastigheters försäljning av de fastigheter som inte utnyttjas har varit och är en åtgärd i kostnadseffektiv riktning som samtidigt har möjliggjort höga resultatmål. Vi anser att detta resultatmål inte får bli ett självändamål i sig och att det inte är en långsiktig

genomförbar strategi för att uppnå resultatmålet. Vi anser vidare att det bör vara viktigare att Lundafastigheter uppnår ett långsiktigt resultatmål än att de uppnår ett högt kortsiktigt resultatmål.

8.4.4 Risk för kapitalförstöring

Sedan Lundafastigheters uppdrag, att åtgärda det eftersatta underhållet på kommunens fastigheter under en 10-årsperiod, har avslutats har deras resultatkrav, som tidigare nämnts, ökat. Det kapital som finns tillgängligt efter uppnått resultatkrav räcker emellertid inte till för ett långsiktigt godtagbart fastighetsunderhåll enligt Lundafastigheter. Behovet av fastighetsunderhåll är ständigt ökande eftersom fastigheterna kräver allt mer komplex teknik i fråga om värme-, el-, dator- och ventilationsanläggningar. Utöver de tekniska behoven ställer samhället allt högre krav på exempelvis brandsäkerhet, fysisk arbetsmiljö och tillgänglighet för förskole- och skollokaler.

Lundafastigheter anser att nuvarande resultatkrav måste minskas med ca 10 miljoner kronor per år för att undvika kapitalförstöring, då det eftersatta underhållet anses öka med motsvarande summa. Att motverka kapitalförstöring är ett mål som kommunerna, enligt kommunallagen, bör arbeta aktivt mot. Att hålla nivån på underhållet konstant bör dessutom öka möjligheterna till att Lundafastigheters resultatmål kan hållas konstant över tiden, vilket underlättar för övrig planering. Att motverka kapitalförstöring bidrar samtidigt till ökad kostnadseffektivitet på lång sikt.

8.5 Problem relaterade till beställarutförarmodellen

När Lunds kommun decentraliserades och Lundafastigheter bildades skapades en beställarutförarmodell, vilken har till uppgift att skapa en marknadsmässig situation mellan Lundafastigheter och Skolnämnderna. Modellen ska dessutom åstadkomma en klar och tydlig kommunikation mellan parterna. Enligt både Skolnämnderna och Lundafastigheter finns det dock uppenbara brister i relationen dem emellan, trots ett mycket starkt beroendeförhållande. Vi anser att förhållandet som följer av beställarutförarmodellen kan ha medverkat till den kommunikativa distansen som uppstått. De olika enheterna har helt skilda inriktningar på sina verksamheter och det kan därför vara svårt att skapa förståelse för varandras arbete. Detta gör det svårt för enheterna att se vikten av god kommunikation och gott samarbete i det större perspektivet, det vill säga kommunens.

8.5.1 Otydlighet kring förhandlingsmöjligheter

Som nämnts tidigare är det kostnadsbaserade internpriser som ligger till grund för internhyrorna. Inom vissa ramar finns dock en möjlighet att förhandla om priset. Ibland dem som känner till denna möjlighet finns det dock hinder i form av bristfällig kunskap om hur en förhandling går till. Det finns även brister i kunskapen om vilka rättigheter Skolnämnderna har samt vilka skyldigheter Lundafastigheter har.

Lundafastigheter ser det inte som sin uppgift och vill inte heller ta på sig något ansvar för att informera Skolnämnderna om dessa rättigheter eller om hur en förhandling går till.

Lundafastigheter medger att dessa brister i kommunikationen skapar ett underläge för Skolnämnderna som eventuellt kan minska kostnadseffektiviteten. Vi anser att detta problem även begränsar Lundafastigheters affärsmässighet. Få krav från Skolnämnderna bör medföra en risk att de inte alltid tvingas ge service i samma omfattning som de egentligen är skyldiga att göra. Vi anser dessutom att orättvisa mellan Skolnämnderna kan uppstå då en del har mer kunskap än andra i förhandlingsfrågorna.

8.5.2 Risk att Lundafastigheter skapar ett överläge

Skolnämnderna anser att Lundafastigheter i dagsläget har ett överläge i hyresrelationen, vilket även Lundafastigheter instämmer i till viss del. Vi har uppfattat att problemet till stor del beror på att diskussioner och förhandlingar mellan Skolnämnderna och Lundafastigheter sker på Lundafastigheters villkor. Skolnämnderna har av naturliga skäl begränsad kunskap i frågor som rör fastigheter och avtal. Faktumet att Lundafastigheter inte är en anslagsfinansierad verksamhet utan själva genererar sina intäkter anser vi, tillsammans med dess överläge, kan medföra en risk att de utnyttjar detta i ekonomiskt egenintresse.

Som vi tidigare nämnt finns det mycket begränsade möjligheter för förskolor och grundskolor att hyra sina lokaler på den externa marknaden. Detta skapar ett mycket starkt beroendeförhållande från främst grundskolorna till Lundafastigheter. Vi anser att avsaknaden av konkurrenter till Lundafastigheter begränsar de marknadsmässiga förhållanden som är en förutsättning för resultatansvar. Enligt oss är riskerna stora att Lundafastigheter utnyttjar den monopolliknande situationen till sin fördel. Detta kommer att ske på bekostnad av de andra enheterna och den totala kommunnyttan kommer därmed att inskränkas.

Så länge Lundafastigheter uppnår eller överskrider sitt resultatmål blir deras verksamhet sällan ifrågasatt. Problemet här ligger därmed också i att det saknas inblick från den centrala ekonomiförvaltningen, Drätselkontoret. Vi får intrycket av att de helt och hållet förlitar sig på att Lundafastigheters tillvägagångssätt i olika frågor är det optimala, då dessa har den professionella kunskapen kring förvaltandet av kommunens fastigheter. Bristen är att Drätselkontoret saknar en djupare inblick i Lundafastigheters rutiner och dess påverkan på andra enheters agerande. Det är viktigt att de får denna inblick för att kunna avgöra huruvida ekonomisk måluppfyllelse för Lundafastigheter även innebär effektiv måluppfyllelse för hela kommunen.

8.6 Problem relaterade till internprissättningen

Kommunens internhyror baseras, som vi tidigare nämnt, på Lundafastigheters bokförda värde. Detta värde är högre än Lunds kommuns egentliga självkostnad för lokalerna. Skillnaden har lett till ifrågasättande och missförstånd i flera situationer, både i den offentliga debatten och i det dagliga arbetet. Dessa problem påverkar även en del av Lunds kommuns kranskommuner som köper gymnasieplatser i Lund där en del av priset är hyra, vilken är baserad på Lundafastigheters bokförda värde på lokalerna. Ett annat problem som har sin grund i hur hyressättningen är utformad är att användbarheten på lokalerna inte finns medräknad i hyran. Då enbart kostnaderna för lokalerna ligger till grund för hyressättningen finns risk för att verksamheter kan bedrivas i sämre lokaler än

vad som är nödvändigt, eftersom hyran är högre på nybyggda lokaler. Vi utvecklar detta problem i 8.6.5.

8.6.1 Pedagogiska problem gällande nuvarande värderingsgrund

Sedan internhyrorna infördes har det ständigt varit en debatt kring värderingsgrunden. Det är fortfarande svårt för berörda parter att få förståelse för att hyrorna baseras på en högre värderingsgrund än Lunds kommuns bokförda värde för fastigheterna. Det pedagogiska problemet bygger enligt Lundafastigheter på att allmänheten, däribland föräldrar till elever, inte har kunskap om hur resursfördelningen fungerar. En vanlig missuppfattning hos allmänheten är att nuvarande modell för internhyrorna medför försämrad utbildning då den anses "stjäla" resurser från andra verksamhetsgrenar. Många frågar sig också var merkostnaden, det vill säga skillnaden mellan Lundafastigheters och Lunds kommuns bokförda värde "tar vägen" och vem som tjänar på detta system.

8.6.2 Administrativt merarbete på grund av olika värderingsgrunder

Införandet av internhyror baserade på Lundafastigheters bokförda värde har enligt Lundafastigheter även medfört administrativt merarbete. Exempel på detta är hantering av två olika anläggningsregister och dubbla kalkyler. Lundafastigheter anser att detta problem tillsammans med det pedagogiska problemet är den huvudsakliga anledningen till att man har börjat se över det nuvarande internhyressystemet. Detta kommer att utvecklas i uppsatsens appendix.

8.6.3 Kranskommunerna ifrågasätter värderingsgrunden

Genom samverkansavtal säljer Lund gymnasieplatser till flera närliggande kommuner, de så kallade kranskommunerna. Enligt den ansvarige för inköp av gymnasieplatser åt Staffanstorps invånare är den externa avgiften för en gymnasieplats i Lund varken hög eller låg jämfört med statistik över andra svenska kommuners motsvarande avgift. Dock upptar hyreskostnaden en onormalt stor del av avgiften. Att avgiften trots allt håller en normal kostnadsnivå beror på att utbildningskostnaden för en gymnasieplats i Lund är jämförelsevis mycket låg.

Det senaste året har kranskommunerna börjat ifrågasätta gymnasieavgiftens hyresdel och har tillsammans tillsatt en oberoende konsult som skall härleda de olika kostnaderna i avgiften. Enligt samverkansavtalet kan Lunds kommun endast kräva ersättning för sina självkostnader. Hyreskostnaden som ingår i avgiften bygger på den interna hyresmodellen, det vill säga Lundafastigheters bokförda värde. Detta värde är som tidigare nämnts betydligt högre än Lunds kommuns bokförda värde, vilket kranskommunerna och även Lunds kommun betraktar som den egentliga självkostnaden.

8.6.4 Otillräcklig differentiering av internhyran

Lunds kommun, Lundafastigheter och i viss mån Skolnämnderna anser att de nuvarande internhyrorna inte är tillräckligt differentierade med hänsyn till lokalernas standard och användbarhet. Nuvarande metod för internprissättning bygger i huvudsak på läge, ålder

och byggkostnader och står därmed inte i direkt proportion till nyttan, det vill säga användbarheten av lokalerna.

Det finns, enligt Lundafastigheter, skolor i Lunds kommun som kan anses jämförbara utifrån elevantal och verksamhetsbehov. Skillnaden dem emellan är att den ena skolan använder sig av dubbelt så stor lokalyta som den andra gör. Om användbarheten av lokalerna för den ytmässigt mindre skolan är dubbelt så hög som för den andra vet vi dock inte. Eftersom skolorna får full täckning för sina lokalkostnader har de inga direkta motiv till att begränsa sin yta. När vi tar upp problem kring hyresprinciper ser vi att det inte heller alltid är möjligt för skolorna att begränsa sin yta. För att optimera hela kommunens kostnadseffektivitet är det däremot väsentligt med maximal nytta på så liten yta som möjligt. Förutom fastigheten "egna" kostnader kan även kostnader för drift och underhåll anses stå i relation till dess yta.

8.6.5 Risk för att verksamhet bedrivs i sämre lokaler än nödvändigt

Lundafastigheter anser att kostnadsbaserade internhyror kan medföra att förskolor och grundskolor väljer att avstå från att hyra nyare och därmed dyrare lokaler. De nya lokalerna har kanske ett lägre värde på den externa marknaden, i den mån det finns en extern marknad att värdera utifrån. Konsekvensen blir att verksamheterna bedrivs i sämre lokaler trots att kommunen som helhet inte vinner något på detta, så länge kommunen äger de aktuella fastigheterna. I de fall då marknadsvärdet understiger kostnadsvärdet och kommunens mål är ett rationellt utnyttjande av befintliga lokaler, däribland nyare, talar resonemanget för en marknadsbaserad hyresmetod. Om kommunens mål trots allt är att begränsa nyinvesteringar är den kostnadsbaserade värderingsgrunden mest lämplig i just detta avseende.

8.7 Summering av problem

Vi har i denna problemanalys tagit upp ett relativt stort antal problem som vi anser minskar affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten utifrån kommunen som helhet. Det finns troligtvis ingen lösning som reder ut alla problem. Det blir därmed viktigt att hitta en lösning som kan avhjälpa flera större problem. Alternativet bör vara att finna en lämplig kombination av lösningar som tillsammans kan komma tillrätta med de större problemen. Flertalet av problemen, är som synes, redan observerade i verksamheterna vi studerar. Förslag på lösningar till några av dessa problem har diskuterats bland de berörda enheterna. Dessa förslag samt våra synpunkter på dem kommer att presenteras i ett appendix, vilket vi bifogar med uppsatsen.

Kapitel 9 – Resultat

I detta kapitel kommer vi att belysa vilka brister som finns i internhyressystemet. Avsikten är att avgöra mellan vilka styrverktyg som samordningen brister och vad detta får för resultat för den totala kommunnyttan.

9.1 Brister i samverkan mellan styrverktygen

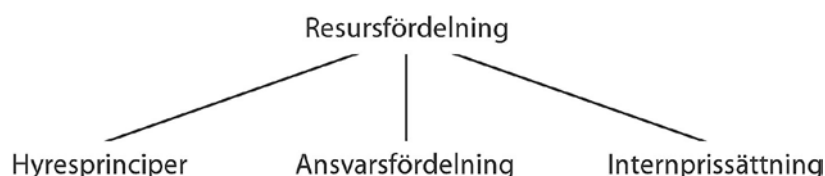
I föregående kapitel uppmärksammades ett stort antal problem i internhyressystemet. Problemen var där uppdelade efter styrverktyg och därmed relativt separerade från varandra. För att presentera ett övergripande men samtidigt konkret resultat så måste internhyressystemet betraktas i sin helhet. Det blir därmed intressant att med utgångspunkt i ett antal övergripande och betydelsefulla problem avgöra mellan vilka styrverktyg som samordningen brister och vad detta får för konsekvenser utifrån internhyressystemets syfte om att stödja affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten ur ett kommunperspektiv. Brister mellan två styrverktyg kan komma att diskuteras mer än en gång med anledning av att de berör olika problemområden.

Kommunperspektivet innebär att Lundafastigheters och Skolnämndernas agerande ska stödja kommunens mål, det vill säga att uppnå målöverensstämmelse. Om det inte finns en tydlig och uttalad målöverensstämmelse är risken för suboptimering stor vilket brister i kopplingar ofta kan bekräfta. Det är dock inte alltid uppenbart när ett agerande leder till suboptimering. Ett antagande kan bli mycket missvisande på grund av att bara en del av Lunds kommun studeras varför ett ställningstagande inte alltid kan göras.

Ovanstående diskussion leder till att internhyressystemet här kommer att betraktas ur två dimensioner parallellt. Den ena avser att utreda var i kopplingarna mellan de enskilda styrverktygen som de största bristerna finns och den andra innebär att hela tiden ta hänsyn till kommunnyttan. Resultatets angreppssätt har sin utgångspunkt i den teoretiska referensramen. Kapitlet baseras också på tidigare diskuterad empiri samt de teorier vi redogjort för.

9.2 Bristande incitament

Ett av de centrala kraven vid utformningen av internpriser som styrverktyg är, som tidigare har nämnts, att det ger incitament i den riktning som stödjer syftet. Detta krav blir enligt oss särskilt viktigt med tanke på att det är kommunal verksamhet som analyseras. I problemanalysen konstaterades att det finns mycket få incitament som motiverar grundskolorna i Lunds kommun att hushålla med lokaler. Detta problem bottnar, enligt oss, i att resursfördelningen till grundskolorna och internprissättningen av lokalerna inte samverkar på ett sätt som stödjer kostnadseffektiviteten i detta avseende. Problemet mellan resursfördelning och internprissättning är dock inte ett avskilt problem utan uppmärksammar även brister i samverkan mellan fler styrverktyg.



Modell 4. Bristerna som uppstått till följd av resursfördelningen.

9.2.1 Brister mellan resursfördelningen och hyresprinciperna

Skolornas får i dagsläget tilldelat sig resurser i form av ramanslag. Detta ger inga incitament till att hushålla med lokaler eftersom de får full täckning för hyran utan tvingas att balansera de olika verksamhetskostnaderna, det vill säga nyttorna, mot varandra.

Hyresprincipernas utformning ger inte heller incitament till hushållning. Även om en grundskola eller en förskola vill säga upp en lokal finns sällan möjligheten att göra det på grund av principernas utformning. Detta innebär att möjligheten att påverka hyreskostnaderna är mycket begränsade och att formen för anslag inte har någon större betydelse för incitamenten. Frågan om hyresprinciperna borde vara mer flexibla måste beaktas utifrån vad som är mest optimalt utifrån kommunnyttan.

Om man antar att grundskolornas resursfördelning liknade förskolornas, det vill säga individuell skolpeng, borde incitament till att hushålla med lokalerna finnas enligt resonemangen ovan. Grundskoleverksamheten skulle utifrån den hypotesen inte få full täckning för hyran utan tvingas att balansera de olika verksamhetskostnaderna mot varandra.

För att styra agerandet utifrån kommunnyttan krävs en tydlig målöverensstämmelse för att undvika suboptimering. Även om en uppsägning av en lokal är lönsam för delen, det vill säga en enskild grundskola eller förskola som vi här antar får resursfördelning i form av skolpeng eller förskolepeng, är det *inte* självklart att det är det optimala agerandet utifrån kommunnyttan. Risk finns att lokalen blir stående tom, vilket även det innebär en kostnad för kommunen eller en minskad intäkt för Lundafastigheter, beroende på hur man ser det.

9.2.2 Brister mellan resursfördelningen och ansvarsfördelningen

Problemen med bristande incitament kan även härledas till att påverkbarhetsprincipen, utifrån grundskolornas nuvarande resursfördelningssystem, inte är tillämpbar i samma utsträckning som för förskolorna. Om Skolnämnderna hade haft möjligheten att påverka grundskolans fördelning av intäkter i större utsträckning hade detta troligtvis också ökat incitamenten. Om de intäkter som Skolnämnderna har ansvar över inte är påverkbara minskar inte bara viljan till att agera i en viss riktning utan även förtroendet och förståelsen för hela internhyressystemet.

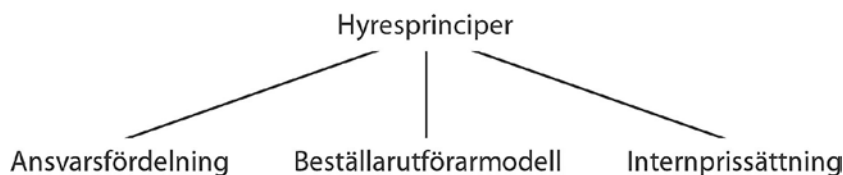
9.2.3 Brister mellan resursfördelningen och internprissättningen

En grundskolas lokalbehov kan förändras av flera anledningar. Oavsett vad anledningen beror på så bör en förändring medföra logiska konsekvenser i riktning mot bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet. Enligt detta resonemang skulle exempelvis en grundskolas minskande lokalbehov på grund av färre elever innebära minskade resurser avsatta till lokalkostnaderna. Som diskuterats tidigare stödjer inte resursfördelningen till grundskolorna, i form av ramanslag, detta resonemang. Om en förändring av lokalutnyttjandet däremot skulle medföra konsekvenser genom ökade eller minskade resurser till kärnverksamheten, bör det enligt oss skapa en kostnadsmedvetenhet och därmed incitament till att hushålla med lokalanvändningen. Sannolikt finns det förskolor och grundskolor som prioriterar stor lokalyta och nya lokaler mer än en annan skola och är villiga att betala för detta. I dessa fall måste incitamenten begränsa en annan nytta i verksamheten. Det viktiga är att olika beslut medför märkbara konsekvenser eftersom detta skapar medvetenhet.

Men märkbara konsekvenser ställer också krav på en differentierad internprissättning. Om internprissättningen är alltför generell, det vill säga att priset inte speglar användbarheten så minskar incitamenten ytterligare. Det blir som det förefaller nu, svårt att uppnå rättvisa mellan grundskolor och avgöra grundskolornas verkliga behov och därmed vilken lokalkostnad som anslaget ska täcka. Då prisskillnaden är låg mellan olika lokalers standard finns det dessutom risk för suboptimering i form av utnyttjande av en lokal med onödigt hög användbarhet. Denna risk bör även finnas inom förskoleverksamheten trots att priskänsligheten där är högre. Avgörande är huruvida differensen i hyreskostnaderna mellan lokaler med olika användbarhet är märkbar för förskolans övriga verksamheten eller ej.

9.3 Liten flexibilitet i internhyressystemet

Hyresprinciperna i Lunds kommun bör vara utformade så att de tillgodoser de övergripande målsättningarna om affärsmässighet och kostnadseffektivitet och att de därmed bidrar till att öka den totala kommunnyttan. De kan betraktas som internhyressystemets regelverk och har därmed stor inverkan på de övriga styrverktygen. Vi har dock upptäckt att hyresprinciperna i många fall inte samverkar med helheten. Den finns stora brister i relationen till framförallt ansvarsfördelningen, beställarutförarmodellen samt internprissättningen.



Modell 5. Bristerna som uppstått till följd av hyresprinciperna.

9.3.1 Brister mellan hyresprinciperna och ansvarsfördelningen

En av de största bristerna i internhyressystemet är att hyresprinciperna inte samverkar med ansvarsfördelningen. Som vi tidigare nämnt är det viktigt att resultatenheter kan påverka sin situation, men som problemen antyder tillämpas inte påverkbarhetsprincipen fullt ut. Detta medför att Skolnämndernas flexibilitet är mycket begränsad.

Hyresprinciperna ställer stora krav på när Skolnämnderna får säga upp lokaler. I praktiken är det näst intill omöjligt för dem att minska lokalytorna vilket gör att hyresprinciperna inte tillåter att Skolnämnderna har någon påverkan på sina kostnader i detta avseende. Därmed har de inte heller någon möjlighet att vara flexibla i sin planering av verksamheten.

Faktumet att Skolnämnderna delvis har förlorat sin möjlighet att påverka hur stora lokaler de ska ha, får en negativ inverkan på affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten. Skolnämnderna menar att de är villiga att öka sin kostnadseffektivitet och därmed bidra till kommunnyttan, men de upplever sig hindrade att vidta de besparingar som är nödvändiga eftersom de inte har möjlighet att minska sina hyreskostnader.

9.3.2 Brister mellan hyresprinciperna och beställarutförarmodellen

Genom beställarutförarmodellen skapas det marknadsmässiga förhållande där avtal ska kunna slutas mellan parterna. Dessa förhållanden förstärker förutsättningarna för att öka effektiviteten inom organisationen och så är det även tänkt att fungera i Lunds kommun. Vi kan dock se tendenser på att de interna förhållandena inte har den kopplingen till den externa marknaden som krävs för att effektiviteten ska kunna ökas. Bristerna finns bland annat i hyresavtalens längd.

Hur långa hyresavtal som tecknas mellan parterna bör styras av vad hyressystemet är avsett att påverka. Lunds kommun vill genom sitt internhyressystem få en bättre hushållning av lokaler och därmed kunna öka kommunnyttan. Vid nybyggnation använder sig Lundafastigheter av långa kontraktstider. Anledningen är att de anser sig behöva skydda sin ekonomiska situation. En ny fastighet genererar högre internhyror än gamla fastigheter vilket kan göra att dessa blir svårare att hyra ut till en annan verksamhet om den som ansökte om att fastigheten skulle kunna säga upp kontraktet tidigt. Vi anser dock att dessa längre kontrakt minskar parternas flexibilitet i verksamheterna och att de inte bidrar till att öka kommunnyttan.

Som vi ser det finns det inte någon anledning för Lundafastigheter att skydda sin egna ekonomiska ställning. Riskerna med nyinvesteringar tas när beslutet om byggnation erhålls vilket inte Lundafastigheter har del i. Efter uppförandet finns kostnaderna inom kommunen oavsett vilken enhet som nyttjar lokalerna. Ett effektivt och mer flexibelt utnyttjande av lokalerna skulle därför öka den totala kommunnyttan.

9.3.3 Brister mellan hyresprinciperna och internprissättningen

Det övergripande syftet med internhyressystemet är, som vi tidigare nämnt, att skapa ett flexibelt och effektivt lokalutnyttjande i Lunds kommun. Internpriserna ska skapa en medvetenhet hos användarna om vilka kostnaderna för lokalerna egentligen är och

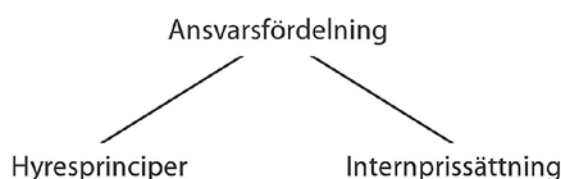
därigenom öka medvetenheten till att hushålla med lokalerna. En effektivisering av lokalutnyttjandet måste dock ses i sitt sammanhang, det vill säga tillsammans med övriga styrverktyg. Internprissättningen är beroende av vilka övergripande strategier som har bidragit till utformningen av exempelvis hyresprinciperna.

Lunds kommuns kostnadsbaserade metod för internprissättning av speciallokalerna innebär att målsättningen att utnyttja befintliga lokaler står i fokus. Detta gör att nya lokaler blir betydligt dyrare än äldre och incitamenten till nybyggnation blir mindre. Det finns dock risker med denna metod som kan innebära att den totala kommunnyttan begränsas. Skolnämnderna vill i dagsläget inte hyra nya lokaler eftersom dessa är avsevärt dyrare. Risken är att äldre lokaler med sämre användbarhet används och att de lokaler som egentligen är mer anpassade till en viss typ av verksamhet står tomma. Skolnämnderna kan genom användning av äldre lokaler öka sin egen kostnadseffektivitet, men i slutändan blir den totala kommunnyttan lidande eftersom kostnaderna för lokalerna finns inom kommunen oavsett om de utnyttjas eller ej. Denna risk måste dock vägas emot risken att utnyttja lokaler av onödigt hög användbarhet vilket kommer att diskuteras senare.

9.4 Påverkbarhetsprincipen tillämpas inte fullt ut

Påverkbarhetsprincipen innebär, som vi tidigare sagt, att enheterna ska kunna påverka sina ansvarsområden. I de fall de inte kan det bör de inte heller bära ansvaret. Vi har i problemanalysen sett att påverkbarhetsprincipen inte tillämpas fullt ut i Lunds kommun, bland annat att Skolnämnderna bär ansvar för kostnader som de inte kan påverka.

Att påverkbarhetsprincipen inte tillämpas som den bör medför att en ökad affärsmässighet och kostnadseffektivitet inte kommer att uppnås. Detta medför även effekter på övriga delar av internhyressystemet där de mest påtagliga bristerna uppstår i samverkan mellan ansvarsfördelningen, hyresprinciperna och internprissättningen.



Modell 6. Bristerna som uppstått till följd av ansvarsfördelningen.

9.4.1 Brister mellan ansvarsfördelningen och hyresprinciperna

Hyresprinciperna i Lunds kommun anger vilken service och vilka kostnader som ingår i hyran och de gör därmed en fördelning av vilka kostnader som ska bäras av Lundafastigheter respektive Skolnämnderna. Vi anser dock att hyresprinciperna inte stödjer den valda ansvarsfördelningen i detta avseende heller. Hyresprinciperna bör utformas så att påverkbarhetsprincipen kan tillämpas och tvärtom. Det är inte nödvändigt att påverkbarheten praktiseras fullt ut, men ansvarsenheterna bör ha en rimlig möjlighet att inverka på sin situation.

Skolnämnderna bär i dagsläget ansvar för kostnaderna för värme, el, vatten/avlopp samt underhåll av markytor. Hyresprinciperna anser att Skolnämnderna ska bära ansvaret för dessa kostnader trots att de inte har en rimlig möjlighet att påverka dem. Detta beror delvis på att resursfördelningssystemet inte tillåter investeringar som energibesparande lösningar.

9.4.2 Brister mellan ansvarsfördelningen och internprissättningen

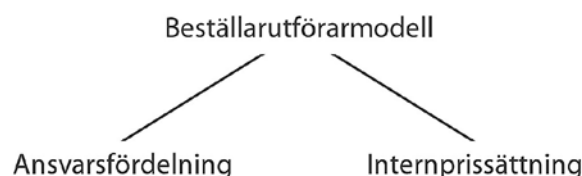
Påverkbarhetsprincipen bör även tillämpas vid val av internprissättningsmetod. När båda parterna har tilldelats resultatansvar är förhandlingsbaserade internpriser enligt teorin att föredra. Denna metod ger enheterna ansvar för prissättningen genom att de självständigt har möjlighet att kunna agera mot varandra. Vi har dock upptäckt brister i internprissättningen som gör att påverkbarhetsprincipen inte kan tillämpas.

Lundafastigheter uppger att det finns möjlighet att i viss mån förhandla om hyresnivån, men i praktiken används standardlösningar för hyreskontrakten. Standardlösningarna är utformade av Lundafastigheter och uppfyller således deras behov. Detta gör att Skolnämndernas möjlighet att påverka hyreskostnaderna blir obefintlig.

9.5 Parterna är inte likvärdiga

Lunds kommun har i och med införandet av en beställarutförarmodell försökt att skapa så marknadsmässiga förhållande som möjligt för att deras internhyressystem ska fungera i praktiken. Detta har dock inte gett de resultat som Kommunfullmäktige hoppades på. Motparterna, det vill säga Lundafastigheter och Skolnämnderna, är inte likvärdiga i förhandlingssituationer, vilket kan bidra till en minskning av den totala kommunnyttan. Lundafastigheter har en starkare ställning än Skolnämnderna och saknar konkurrens. Därmed har en monopolliknande situation uppkommit.

Att denna situation har uppstått anser vi bero på att beställarutförarmodellen brister i samverkan med ansvarsfördelningen och internprissättningen. Information om hur styrsystemet ska fungera samt kommunikationen mellan parterna fungerar inte, vilket är en av de viktigaste förutsättningarna för att beställarutförarmodellen ska uppfylla sin funktion.



Modell 7. Bristerna som uppstått till följd av beställarutförarmodellen.

9.5.1 Brister mellan beställarutförarmodellen och ansvarsfördelningen

Lundafastigheter och Skolnämnderna har ett resultatansvar vilket innebär att de ansvarar för sitt resultat, men de bär även ett ansvar för den totala kommunnyttan. Deras uppgift är

att se till att kommunens resurser utnyttjas på bästa sätt och att verksamheterna är kostnadseffektiva. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv verksamhet krävs affärsmässigt agerande från båda parternas sida, vilket i sin tur kräver marknadsmässiga förhållanden.

Beställarutförarmodellen syftar till att skapa de marknadsmässiga förhållanden som krävs för att ett resultatansvar ska kunna tilldelas enheterna. Vi finner dock brister i hur dessa två styrverktyg samverkar med varandra. Det största felet, som vi ser det, är att Lunds kommun har renodlat förhållandet mellan parterna i alltför stor utsträckning, vilket har fått negativa konsekvenser. Lundafastigheter har, genom separeringen av beställar- och utförarfunktionerna, fått en starkare ställning än Skolnämnderna.

För att internhyressystemet ska fungera som tänkt är det viktigt att Skolnämnderna kan påverka sin situation vad det gäller lokalkostnaderna, vilket de inte kan idag. En möjlig utväg för att Skolnämnderna skulle kunna påverka dessa kostnader, hade varit att de hade haft valmöjligheten att hyra lokaler av externa fastighetsförvaltare. Denna möjlighet sägs finnas, men Lundafastigheter har ingen konkurrens eftersom privata aktörer inte tillhandahåller speciallokaler som skolor. Detta gör att de marknadsmässiga förhållandena som beställarutförarmodellen är tänkt att skapa, inte infrias och att Lundafastigheter därmed får en monopolliknande ställning gentemot Skolnämnderna.

9.5.2 Brister mellan beställarutförarmodellen och internprissättningen

Internpriserna inom Lunds kommun är kostnadsbaserade, men sägs vara förhandlingsbara i viss mån. Förhandlingsbaserade internpriser är att föredra i den situation som Lunds kommun befinner sig i, det vill säga när det råder ofullständig konkurrens men en komplett decentralisering ändå önskas. Det är dock viktigt att parterna är likvärdiga vid förhandlingarna, annars finns det risker att det är förhandlingsstyrkan och inte affärsmässigheten som värdesätts vid utvärdering av enheterna.

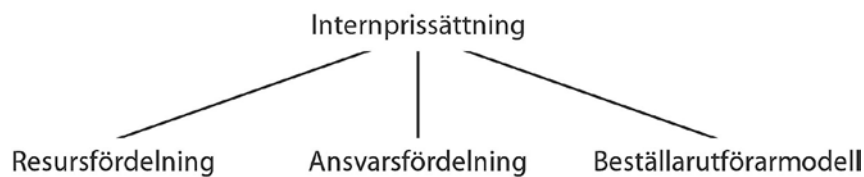
Det styrverktyg som ska förmedla att en förhandlingsmöjlighet finns samt hur förhandlingar ska gå till är beställarutförarmodellen. Här brister dock den samverkan som behövs mellan den valda metoden för internprissättningen och beställarutförarmodellens syfte att informera parterna.

I Lunds kommun finns inga utarbetade regler eller rutiner för hur Skolnämnderna ska informeras om sina rättigheter. De som trots allt är medvetna om sin möjlighet att förhandla om hyreskostnaderna saknar därtill ofta kunskap i hur en förhandling ska gå till. Vi har tidigare nämnt att Lundafastigheter inte ser det som sin uppgift att informera Skolnämnderna om deras rättigheter eller hur förhandlingar går till. Detta gör att Lundafastigheter skapar sig ett överläge och därmed skapar mindre utrymme för förhandlingar om hyresnivåerna.

Lundafastigheters monopolliknande ställning och deras överläge i förhandlingar gör att de inte i detta avseende behöver agera affärsmässigt eller effektivisera sin verksamhet eftersom de uppnår sitt resultatmål på sina villkor. Detta gör att den totala kommunnyttan inte står i fokus och därmed blir lidande.

9.6 Rättvis och accepterad metod för internhyran saknas

Med hänsyn till hur ansvarsfördelningen inom internhyressystemet är utformad så är internprissättningen av de kommunala lokalerna en förutsättning, enligt oss, för att beställarutförarmodellen ska kunna fungera. Utifrån detta faktum och med tanke på de problem som diskuterades i föregående kapitel så blir det tydligt att samverkan mellan beställarutförarmodellen och internprissättningen har brister som även påverkar ansvarsfördelningen. Samtidigt kan internprissättningens uppbyggnad få konsekvenser som gör att Skolnämndernas beslut om vilka lokaler de ska hyra inte är det mest optimala utifrån kommunnyttan.



Modell 8. Bristerna som uppstått till följd av internprissättningen.

9.6.1 Brister mellan internprissättningen och resursfördelningen

På grund av att utförarens utbud och beställarnas efterfrågan inte får fritt spelrum i internhyressystemet så utformas inte en differentierad internprissättning på ett naturligt sätt. Detta kan påverka beställarnas agerande negativt, speciellt med tanke på utformningen av resursfördelningssystemet till grundskolorna. Risken finns att internprissättningen leder till ett agerande som begränsar affärsmässigheten då få motiv finns för att Lundafastigheter ska arbeta mot kommunens mål att uppnå så stor användbarhet som möjligt per yta. En investering som bekostas av Lundafastigheter för att öka användbarheten av en lokal avspeglas, i nuvarande internprissättning, inte tillräckligt mycket vilket gör att de utifrån sitt resultatkrav inte finner anledning till att sträva mot detta mål. Eftersom inte internhyran är differentierad i sig själv behöver den styrning för att bli det. En nuvarande kostnadsbaserad internhyra som inte är märkbart differentierad kan också, som nämnts tidigare, innebära risk att verksamhet bedrivs i sämre lokaler än nödvändigt.

9.6.2 Brister mellan internprissättning och ansvarsfördelning

Internprissättning ska möjliggöra en rättvis resultatbedömning. Det finns dock inte något direkt samband mellan internhyrorna och Lundafastigheters rådande resultatmål. Resultatmålet bygger inte på internprissättningens uppbyggnad utan främst på de reavinster som uppkommer när Lundafastigheter minskar sitt fastighetsbestånd. Då det inte finns någon långsiktighet i att uppnå ett förutbestämt resultatmål på detta sätt blir det därför inte heller ett tillförlitligt beslutsunderlag. Det är svårt att i förväg uppskatta reavinsternas storlek och dessutom är inte fastighetsbeståndet i Lunds kommun oändligt stort. Om Lundafastigheter till varje pris årligen tvingas att sälja av fastigheter för att uppnå ett visst resultatmål, finns en risk att de tar förhastade beslut som innebär suboptimering.

Som nämnders i problemanalysen är ett stort problem den påtagliga risken för kapitalförstöring på grund av eftersatt underhåll. Detta är mycket negativt utifrån målsättningar om att uppnå en långsiktig kommunnytta enligt kommunallagen. Nuvarande resultatkrav är varken tillräckligt eller långsiktigt genomförbart. Dagens internhyror möjliggör dock inte heller förebyggande åtgärder för att undvika eftersatt underhåll då de är baserade på Lundafastigheters självkostnad och därmed inte nämnvärt bidrar till ett positivt resultat. Om det kapital som krävs för att motverka eftersatt underhåll ska uppkomma ur högre internhyror låter vi vara osagt. Ett tydligare samband mellan internprissättning och resultatansvarets bedömning krävs dock för att kunna kontrollera affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten ur ett långsiktigt perspektiv.

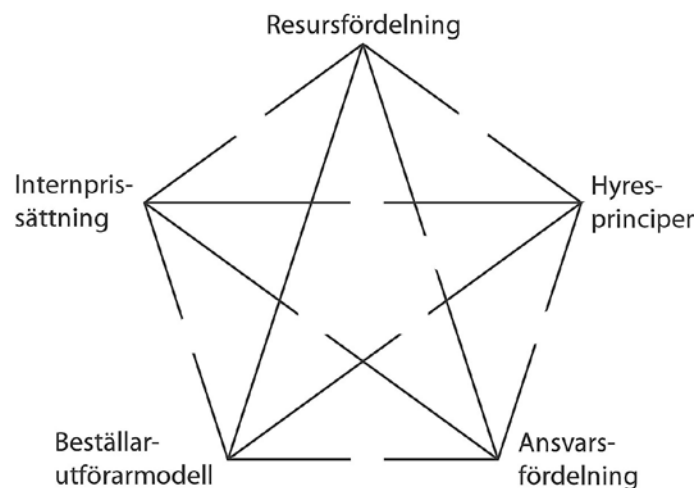
9.6.3 Brister mellan internprissättningen och beställarutförarmodellen

På den externa marknaden styr efterfrågan och utbudet pris- och kvalitetsnivå på varor och tjänster. Då syftet med beställarutförarmodellen är att skapa en tydligt och effektivt partsförhållande som påminner om den externa marknaden så ställer detta höga krav på en genomtänkt och flexibel internprissättning. Problem i verksamheten tyder på att beställarna i internhyressystemet inte har förståelse eller accepterar nuvarande värderingsgrund. Detta kan botten i att parterna inte är likvärdiga och att förhandlingsmöjligheterna är starkt begränsade. Detta försämrar möjligheterna till en marknadsmässig relation och påverkar beställarutförarmodellen negativt. Misstron till internprissättningen kan medföra att viljan till att arbeta i samma riktning och uppnå målöverensstämmelse försämras.

9.7 Sammanfattning

Decentraliseringen inom Lunds kommun har, som tidigare konstaterats, inneburit en tydlig indelning av enheter utifrån olika verksamhetsområden. Samtidigt har nya styrsystem införts. Som vi har sagt tidigare kan detta troligtvis ha orsakat den kommunikativa distansen, vilken vi upplever finns i den del av organisationen som vi studerar. Vid förändringar av organisationsstruktur och ekonomiska styrverktyg krävs tydlig information till berörda parter och att de enskilda delarna utvecklas i samförstånd med varandra. Lunds kommun har dock inte, enligt vår mening, uppfyllt dessa krav vid implementeringen av det internhyressystem som infördes 1993, varför det i dagsläget finns stora problem.

En grundförutsättning för att uppnå affärsmässighet och kostnadseffektivitet, och därmed öka kommunnyttan, är att de enskilda styrverktygen samverkar med varandra. Som kan utläsas i de olika kapitlen i detta resultat samt i modellen nedan finns det i stort sett brister mellan samtliga styrverktyg. Detta är anmärkningsvärt, men samtidigt inte förvånande. Anmärkningsvärt är att de mest grundläggande förutsättningarna, som att påverkbarhetsprincipen ska tillämpas och möjligheten att förhandla om hyresnivåerna, inte utnyttjas. Vissa enskilda styrverktyg vi har studerat stödjer därmed inte ens sig själva. Om de enskilda styrverktygen inte stödjer sig själva, är det inte heller förvånande att de inte kan samverka och tillsammans agera som ett övergripande styrsystem. Detta anser vi också bero på otydlig målöverensstämmelse, vilket minskar förutsättningarna för samverkan ytterligare med risk för suboptimering.



Modell 9. Bristerna som uppstått i Lunds kommuns internhyressystem.

Som illustreras ovan finns bristningar i samverkan mellan i princip alla styrverktyg. I relationen mellan beställarutförarmodellen och resursfördelningen har vi inte hittat någon tydlig brist. Detta kan beror på vårt angreppssätt och våra avgränsningar, eller på att där inte finns någon bristning som orsakar något konkret problem.

Vi anser att den bristande samverkan mellan de enskilda styrverktygen är den främsta orsaken till att problem har uppstått inom organisationen. Det är inte problemen som har orsakat att brister uppstått, utan bristerna som skapat problemen. Problemen visar tydligt på konkreta orsaker som kan innebära minskad affärsmässighet och kostnadseffektivitet. Vad gäller de enskilda styrverktygen är de till stor del separat utformade och utan hänsyn till systemet de ska verka i. När problemen är så uppenbara som de är i Lunds kommun, borde de enskilda styrverktygen kunna förändras i den riktning som krävs för att de genom samverkan ska kunna förbättra kommunnyttan.

Denna uppsats har enbart ett perspektiv, att genom internhyressystemet uppnå optimal affärsmässighet och kostnadseffektivitet utifrån kommunnyttan. Inom Lunds kommun finns det flera styrsystem som ur olika aspekter optimalt ska bidra till kommunnyttan. På samma sätt som samverkan mellan de enskilda styrverktygen är väsentlig inom ett styrsystem, blir samverkan mellan internhyressystemet och andra styrsystem viktigt då exempelvis ett enskilt styrverktyg finns representerat i mer än ett styrsystem och därför har flera roller. Utifrån kommunnyttan kan det därför vara svårt att forma styrverktyg och styrsystem som är optimala ur alla perspektiv.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang är det därför inte förvånande att brister finns då system kan vara mycket komplexa och när hänsyn måste tas i flera avseenden. Det bör även tilläggas att den politiska inverkan som finns i kommunal verksamhet har en viss betydelse för de enskilda styrverktygens utformning. De politiska partierna prioriterar, som bekant, olika frågor och deras beslut om förändring kan ske mycket plötsligt. Då vi konstaterat att samverkan mellan enskilda styrverktyg är grunden för ett styrsystems syfte, kan förändring av enbart ett styrverktyg, på grund av politiska värderingar i en sakfråga, rubba ett helt styrsystem, eventuellt flera.

Kapitel 10 – Avslutning

I detta kapitel presenterar vi först en uppsummering av vår uppsats. Därefter följer de reflektioner som vi gjort under skrivandet av uppsatsen samt de generaliseringar som vi anser kan göras utifrån resultatet. Avslutningsvis lägger vi fram förslag till vidare forskning relaterat till vårt ämne.

10.1 Vårt teoretiska bidrag

Uppsatsen belyser vikten av samverkan mellan enskilda styrverktyg för att uppnå affärsmässighet och kostnadseffektivitet i kommunal verksamhet där det råder begränsad konkurrens. Diskussionerna kring styrverktygen och dess samverkan tar därmed hänsyn till den specifika situation som råder samt systemets processer och relationer. Detta skapar ett specifikt angreppssätt. Om de enskilda styrverktygen stödjer sitt eget syfte ökar förutsättningarna för ett fungerande och effektivt styrsystem. Styrsystemet ska i sin tur även samverka med andra styrsystem, det vill säga fungera i sin omvärld.

Vår förhoppning är att denna studie kan ge teoretiska kunskaper till framtida forskning gällande betydelsen av de enskilda styrverktygens samverkan för att en kommunal verksamhet ska kunna öka kommunnyttan, genom en förbättring av affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten.

10.2 Vårt praktiska bidrag

Vi har genom denna uppsats belyst för Lunds kommun problematiken i deras organisation ur alla inblandade parter perspektiv, det vill säga Lundafastigheter, Skolnämnderna samt i viss mån Kommunfullmäktige och Drätselkontoret. Detta gör att Lunds kommun får en samlad bild av parternas inställning och åsikter om det nuvarande internhyressystemet samt förslagen.

Samtidigt som en sammanställning av åsikter har gjorts har vi även belyst för Lunds kommun var bristerna i internhyressystemet finns och vilka problem bristerna medför. Tillsammans med vår syn på deras förslag till lösningar samt våra råd till Lunds kommun om hur ett internhyressystem bör utformas och integreras utgör detta vårt praktiska bidrag. Vår förhoppning är att Lunds kommun, Lundafastigheter och Skolnämnderna tar till sig av våra synpunkter och idéer för att därigenom kunna skapa en effektivare verksamhet.

10.3 Reflektioner

Vi har haft förmånen att kunna intervjua flera personer inom Lunds kommun. Flera av dem har varit nyckelpersoner för vår uppsats. De har haft stor kunskap om internhyressystemet och hjälpt oss med mycket användbart material. Vi är mycket tacksamma för att alla dessa personer har gett oss möjligheten att skriva den uppsats och tagit sig tid för intervjuer.

En stor fördel med vårt val av Lunds kommun som fallorganisation är att all information som rör kommunal verksamhet är offentlig. Detta har gjort att våra personliga källor har kunnat uttrycka sina åsikter om den aktuella situationen samt ge oss tillgång till allt väsentligt material som finns att tillgå. Vi har dock stött på komplikationer då informationen vi fått många gånger har speglat intervjupersonens uppfattning om det rådande läget. Detta har lett till att det i många fall har varit svårt att veta vad som egentligen är gällande, varpå en viss osäkerhet ibland har uppkommit. Det har varit tidskrävande, och i vissa fall svårt, att sätta sig in i internhyressystemets utformning och konsekvenser. Vi upplever dock att vi till slut, med våra referenspersoners hjälp, fått en tydlig och korrekt bild av situationen.

10.4 Generaliserbarhet

Samtliga av Sveriges kommuner bedriver likvärdig verksamhet och måste uppfylla krav utifrån kommunallagen. Dessutom har de flesta medelstora och små kommuner ofta en organisationsform som påminner om Lunds med en separat resultatansvarig fastighetsförvaltning samt internprissättning av lokalerna med tillhörande tjänster.

Förutsättningarna för en generalisering av problemen med Lunds kommuns internhyressystem är därmed goda. Kommuner bör överlag uppleva svårigheter med att de separata styrverktygen inte optimalt stödjer varandra och det ekonomiska styrsystem, motsvarande internhyressystemet, som de verkar i. Däremot har olika kommuner olika politisk sammansättning och har valt olika utformning på sina enskilda styrverktyg. Det kan även finnas ytterligare styrverktyg som påverkar ett internhyressystem, exempelvis brukarråd. Vi vill påstå att problem med samverkan mellan olika kommunala styrsystem kan uppstå oavsett de enskilda styrverktygens utformning och sammansättning. Detta kan vi tyvärr inte utveckla eftersom denna uppsats är begränsad till enbart ett ekonomiskt styrsystem.

På en mer övergripande nivå kan problemen med bristande samverkan mellan styrverktyg även generaliseras till att gälla även privat verksamhet. Styrverktyg kan, oavsett verksamhet, ha brister som kan härledas enbart till dem själva, exempelvis att inte påverkbarhetsprincipen tillämpas. En otydlig målöverensstämmelse, som inte klargör styrsystemens syften och därmed minskar risken för suboptimering, kan vara en anledning till detta. Vi anser dock att risken med detta är något högre i kommunal verksamhet då enbart verksamhetsmål kan upplevas som diffusa då de saknar absoluta mått som privat verksamhet styr sina mål mot.

10.4 Förslag till framtida forskning

Under uppsatsens gång har vi stött på många intressanta aspekter. Dessa har dock inte fallit inom ramen för vår uppsats varför vi har valt att lämna dem utanför. Vissa aspekter har dock varit så pass intressanta att vi har valt att presentera dem i ett appendix efter uppsatsen.

Aspekter som vi finner intressanta att forska vidare på är främst hur förslagen som presenteras i vårt appendix kommer att påverka internhyressystemet vid ett införande. Under slutskedet av vår uppsats har vi fått information om att förslagen om förändrad

värderingsgrund för internhyrorna samt totalhyror kommer att införas. Vi finner det intressant för framtida studenter att utvärdera om dessa förändringar i internhyressystemet fick den effekt som Lunds kommun ville uppnå samt om de har avhjälpt de problem som vi presenterade i vår analys.

En annan aspekt som vi finner intressant att fördjupa sig i är förslaget om nyttobaserade internhyror. Är förslaget helt bortkastat eller finns det förutsättningar, och framför allt möjlighet, att systemet ska kunna fungera i Lunds kommun. Vi har fått information om att förslaget idag är lagt på is eftersom det inte fått det mottagande av Skolnämnderna som kommunen hoppats på. Men Lundafastigheter har trots det förhoppningar om att förslaget ska mogna och i sinom tid kunna appliceras på Lunds kommuns internhyressystem.

Vi tycker även att det hade varit intressant att se till vad som hade varit optimalt för Lunds kommun, det vill säga vilka styrverktyg som bör ingå i internhyressystemet samt hur de ska utformas för att de tillsammans ska öka kommunnyttan. Vi är medvetna om att detta förslag är tidskrävande och kräver stora kunskaper i hur kommunala verksamheter fungerar. Därför anser vi att det är intressant ämne främst för framtida doktorander att fördjupa sig i.

Källor

Litteratur

Andersson, Per-Magnus – Hansson, Lennart, 1984. *Internprissättning inom offentlig förvaltning – en studie av internprissättning mellan myndigheter i svensk statsförvaltning*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, Per-Magnus – Hansson, Lennart, 1989. *Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner*. Första upplagan. Stockholm: ESO DS 1989:10

Anthony, Robert N – Govindarajan, Vijay, 2001. *Management Control Systems*. Tionde upplagan. Singapore: McGraw-Hill Higher Education.

Arvidsson, Göran, 1971. *Internpriser*. Första upplagan. Stockholm: Sveriges Mekanförbund.

Arvidsson, Göran, 1972. *Internprissättning*. Första upplagan. Uddevalla: M & B fackboksförlaget AB.

Arvidsson, Göran. *Internpriser* i Samuelson, Lars A, 2001. *Controllerhandboken*. Sjunde upplagan. Stockholm: Sveriges Verkstadsindustrier (VI).

Arwidi, Olof – Samuelson, Lars A, 1991. *Budgetering i industriföretagets styrsystem*. Första upplagan. Stockholm: Sveriges mekanförbund.

Axelsson, Björn, 1998. *Företag köper tjänster*. Första upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Björklund, Maria – Paulsson, Ulf, 2003. *Seminarieboken – att skriva, presentera och opponera*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Blomquist, Christine – Hansson, Lennart. *Resultatansvar i kommuner – är det möjligt och är det önskvärt?* i Collin, Sven-Olof – Hansson, Lennart, 1993. *Kommuner och landsting i förändring*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn – Solli, Rolf, 1989. *Kommunekonomi. Principer, praxis och problem*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Bruzelius, Lars H – Skärvad, Per-Hugo, 2000. *Integrerad organisationslära*. Åttonde upplagan. Lund: Studentlitteratur

Didriksson, Mats – Mogensen, Niclas, 1993. *Resultatansvar inom kommunal förvaltning – en (o)möjlig styrform*. Första upplagan. Lund: KEFU Skåne.

Ekonomiförvaltningsutredning, 2001. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. Första upplagan. Stockholm: Graphium/Norstedts AB.

Frencker, Paulsson – Psilander, Kurt, 1993. *Internhyror inom offentlig fastighetsförvaltning – teori och verklighet*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Halvorsen, Knut, 1998. *Samhällsvetenskaplig metod*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Hansson, Jan-Inge – Martinsson, Stefan, 1993. *Resultatenhetens ABC. Ekonomihandbok för verksamhetsansvariga*. Första upplagan. Ängelholm: Bokförlaget Kommunlitteratur.

Hansson, Lennart – Lind Jan-Inge. *Beställar-utförarmodellen – några erfarenheter från teknisk verksamhet* i Collin, Sven-Olof – Hansson, Lennart, 1993. *Kommuner och landsting i förändring*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Hellström, Mikael, 2002. *Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet – struktur, process och effekt*. Första upplagan. Lund: KFS AB.

Holme, Idar Magne – Solvang, Bernt Krohn, 1997. *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Lind, Hans – Lundström, Stellan, 1995. *Lokalens rätta värde – fastighetsvärden och kapitalkostnader i offentlig sektor*. Första upplagan. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Lind, Hans – Psilander, Kurt, 1994. *Internhyra – möjligheter och fallgropar med internhyror i offentlig fastighetsförvaltning*. Första upplagan. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Lind, Hans – Tingvall, Jonas, 2002. *Internpris i praktiken*. Första upplagan. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Lindvall, Jan, 2001. *Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Lundin, Olle, 1999. *Kommunal revision – en rättslig analys*. Första upplagan. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Personliga källor

Antonsson, Cecilia, Ekonomichef för Stadsfastigheter i Malmö kommun, 040115

Filhage, Ulf, Ekonom för Barn- och Skolnämnd Norr, 031209

Hammarbro, Erik, Intendent för Svaneskolan/Vårfruskolan, 040112

Holmberg, Anna, Ekonom för Barn- och Skolnämnd Öster, 031020

Jönsson, Britt-Marie, Ekonom för Barn- och Skolnämnd Öster, 040112

Jönsson, Lars, Rektor och ansvarig för gymnasieutbildning i Staffanstorps kommun, 040108

Niklasson, Lars, Ekonomidirektör i Lunds kommun, 031111

Samuelsson, Dag, Fastighetschef för Lundafastigheter, 031114, 031208, 040116

Sandberg, Karin, Skolchef för Barn- och Skolnämnd Söder, 031121

Skuja, Uldis, Budget- och Finanschef i Lunds kommun, 040112

Elektroniska källor

www.lund.se 031104, 031121, 031205, 040108

www.staffanstorp.se 040107

Artiklar

Olofsson, Stefan, *Förslag ger skolor kraftigt sänkt hyra*. Skånskan 031022

Samuelsson, Jan, *Ojämna barnkullar oroar planerare*. Sydsvenskan 030202

Samuelsson, Jan, *Lund går tio miljoner plus*. Sydsvenskan 031222

Samuelsson, Jan, *Lundafastigheter klarar resultatkrav med sex miljoner*. Sydsvenskan 031221

Svensson, Stefan, *47 nya avdelningar inom förskolan*. Sydsvenskan 040123

Appendix – Förslag till förbättringar

Vi har i vår uppsats analyserat vilka problem som uppstått till följd av internhyressystemet samt mellan vilka styrverktyg det brister. Som en fortsättning på denna problematik presenterar vi i detta appendix de förslag på lösningar som lags fram av Lunds kommun. Anledningen till detta är att vi finner det intressant för läsaren att se hur Lunds kommun tänker lösa de problem som vi belyst.

Förslag till förbättringar från Lunds kommun

Kommunfullmäktige i Lund är medvetna om att det nuvarande internhyressystemet har brister som gör att kommunens långsiktiga mål, affärsmässighet och kostnadseffektivitet, inte alltid sätts i fokus. De beslutade därför att en översyn av det nuvarande internhyressystemet skulle genomföras och förslag till lösningar på problemen därefter skulle presenteras.

Vi har tagit del av de förslag som Lundafastigheter i samarbete med Drätselkontoret samt Skolnämnderna presenterat för Kommunfullmäktige. Det handlar om fyra lösningar av olika storlek. Det första är att införa nyttobaserade internhyror. De andra handlar om en förändrad kostnadsbas vid beräkning av hyornas storlek, införandet av totalhyror samt att införa en lokalbank. Vi kommer att presentera förslagen samt de olika parternas åsikter om respektive förslag.

Nyttobaserade internhyror

För att komma tillrätta med problemen att hyorna inte är tillräckligt differentierade, att de upplevs som orättvisa samt att det finns pedagogiska svårigheter med att förklara och få förståelse för internhyrorna har Lundafastigheter och Drätselkontoret utarbetat ett förslag. Detta innebär att hyorna ska baseras på nyttan av lokalerna istället för på självkostnaden.

Systemet med nyttobaserade hyror bygger på att lokalerna värderas och prissätts efter ett antal kriterier som speglar lokalernas nytta för användarna. Dessa bedömningar ska i sin tur bidra till att användaren ska få incitament till att bli kreativ i sin lokalplanering och lokalanvändning. Kostnadsbasen i detta förslag kommer att värderas på Lunds kommuns självkostnader till skillnad från vad hyorna bygger på idag, då de baseras på Lunds kommuns bokförda värde.

Kriterierna som lokalerna kommer att bedömas efter är standard och kvalitet samt funktionalitet och användbarhet. Standard och kvalitet innefattar lokalens innemiljö såsom värme och ljus samt yttermiljö i form av golv, väggar och tak. Denna värdering av lokalerna ska göras av Lundafastigheter och stäms av med Skolnämnderna. Funktionalitet och användbarhet syftar till att mäta lokalernas basutrymme, det vill säga ett utrymme som har primär betydelse för verksamhetens bedrivande, komplement till detta samt övriga lokaler. Värdering av dessa lokaler sker genom att Skolnämnderna rapporterar till Lundafastigheter vad utrymmena används till samt vad som finns respektive saknas i de övriga lokalerna. Därefter ansvarar Lundafastigheter för att göra de bedömningar och

beräkningar som behövs. Utifrån kriterierna nämnda ovan poängsätts sedan varje objekt. Därefter fördelas totalhyran med hjälp av poängen mellan objekten baserat på en given hyresram för objektkategorin, exempelvis en förskola.

Lunds kommuns förslag om nyttobaserade internhyror har sin grund i en modell som använts i Malmö kommun sedan 1992 och som där fungerat friktionsfritt. Att denna modell fungerat bra beror mycket på att motsvarande Skolnämnder i Malmö kommun fick vara med och utforma detta förslag så att det skulle vara anpassat både för dem och för kommunen. Detta har gett upphov till en god kommunikation mellan de inblandade parterna. Ett annat skäl till varför det fungerar bra är att Malmö kommun tillämpar en annan resursmodell för sina skolor än vad Lunds kommun gör. De ger anslag i form av en skolpeng per elev i grundskolan vilket motsvarar Lunds kommuns förskolepeng. Detta tillsammans med att skolorna har relativt lätt att göra sig av med lokaler som det inte längre finns behov av gör att hyressystemet fungerar i Malmö.

Detta förslag har dock inte fått någon genomslagskraft i Lunds kommun. Istället har förslaget fått mycket kritik från Skolnämnderna. En åsikt som framkommit är att det nya systemet är svårbegripligt samt att det är svårt att kunna utläsa vad det kommer att få för konsekvenser. En annan åsikt som har lagts fram är att om detta internhyressystem ska fungera måste kommunens resursfördelningssystem ses över. Om inte detta görs finns det risk att orättvisor uppkommer.

Kommunens kapitalbas som värderingsgrund

Det nyttobaserade internhyresförslaget fick vid sin första presentation inte ett tillräckligt positivt mottagande bland Skolnämnderna för att kunna införas som planerat. Drätselkontoret och Lundafastigheter var då tvungna att utarbeta ett mindre komplext alternativ. Förslaget som togs fram innebär att Lunds kommuns bokförda värde ska användas som värderingsgrund för internhyror på alla specialanpassade lokaler. Idag används Lundafastigheters bokförda värde som värderingsgrund.

Förslaget innebär främst en hyressänkning då Lunds kommuns bokförda värde, vilket anses motsvara självkostnaden, är avsevärt lägre än Lundafastigheters. Enligt utredningen kommer detta förslag att lösa både de pedagogiska och de administrativa problemen inom Lunds kommun. Men förslaget anses även komma tillrätta med problemet gällande kranskommunernas ifrågasättande av värderingsgrunden. Enligt förslaget kommer även hyresdelen i den avgift som kranskommunerna betalar för en gymnasieplats i Lund att baseras på kommunens kapitalbas.

De sänkta hyrorna för grundskolorna kommer att innebära att deras ramanslag minskar i samma omfattning. Vad det gäller förskolorna, som får anslag i form av individuell förskolepeng, är det ännu oklart i vilken utsträckning som deras ekonomiska situation påverkas av förslaget.

Totalhyror

Kommunstyrelsen föreslår att en totalhyra ska införas på samtliga hyreskontrakt. Detta förslag kommer att innebära att alla fastighetsrelaterade driftskostnader ingår i hyran såsom värme, el, vatten och underhåll av markytor.

Syftena med förslaget är flera. De nämnder som nyttjar lokalerna kan i större utsträckning koncentrera sig på sina kärnverksamheter. Samtidigt skapas en kommungemensam organisation för energihushållning och hantering av eftersatt och framtida underhåll av de markytor som finns i anslutning till fastigheterna. Förslaget innebär dock inte inkludering av teknisk service på fastigheterna. Huruvida detta ska ingå i hyran håller Lunds kultur- och fritidsförvaltning på att utreda villkoren kring.

Då totalhyror införs på samtliga specialanpassade lokaler kommer även orättvisan kring framförallt uppvärmningskostnaderna av grundskolorna att minska då värmekostnader och övriga driftskostnader schabloniseras. För grundskolorna innebär förslaget att ramanslaget anpassas efter totalhyrans nivå.

Lokalbank

Skolnämnderna vill att Lundafastigheter ska ges ett större ansvar för den kommunövergripande samordningen av lokaler. Med anledning av svårigheten att förutse behov av lokaler inom förskole- och skolverksamhet anser Skolnämnderna att det finns behov av att snabbt kunna göra sig av med lokaler som det inte längre behövs.

Förslaget är att införa en lokalbank dit outnyttjade lokaler kan lämnas med korta uppsägningstider. Detta ger Skolnämnderna incitament till att vara kostnadseffektiva samtidigt som det ställer större krav på Lundafastigheters affärsmässighet då de tvingas till att hitta nya hyresgäster.

Lundafastigheter är inte lika positiva till förslaget att införa en lokalbank. Detta beror på att i dagsläget är det Skolnämnderna som bär kostnaderna för outnyttjade lokaler, men detta förslag medför att kostnadsansvaret flyttas till Lundafastigheter.

Våra synpunkter på förslagen

Vi kommer här att ge våra synpunkter på om de förslag som presenterats av Lunds kommun kommer att uppnå det syfte de har, det vill säga avhjälpa problemen i organisationen. Dessutom kommer vi att ge våra förslag på lösningar som skulle kunna vara intressanta för Lunds kommun att titta närmre på.

Förslag till förbättringar från Lunds kommun

Vi anser att Lunds kommun har kommit en bra bit på väg vad gäller problemen med internhyressystemet. Dels är de uppmärksamma på att det finns stora brister i det nuvarande systemet dels är de medvetna om att något måste göras åt problemen. Detta har resulterat i fyra förslag på lösningar.

Nedan kommer vi att ge våra synpunkter på huruvida förslagen kommer att avhjälpa några problem eller inte. Därefter kommer vi att presentera två förslag som vi anser kunna hjälpa Lunds kommun att komma tillrätta med de mest väsentliga problemen i internhyressystemet.

Nyttobaserade internhyror

Förslaget med internhyror som baseras på brukarens nytta av lokalerna istället för självkostnader, är tänkt att öka med förståelsen till varför internpriser är nödvändiga. I den nya hyresmodellen kommer det bli lättare att särskilja kostnaderna och därmed kommer en större acceptans av hyrorna skapas. Lundafastigheter menar även att hyrorna blir mer rättvisa när man ser till nyttan av lokalerna.

Det nyttobaserade hyresförslaget kommer att baseras på Lunds kommuns kapitalbas istället för Lundafastigheters bokförda värde, vilket borde leda till en större förståelse för det nya systemet. Problemet med orättvisa hyresskillnader skulle även det minska, då denna metod innebär en betydligt högre grad av differentiering än nuvarande system för hyrorna.

Vi anser att förslaget hade kunnat få den effekt som Lundafastigheter och Drätselkontoret önskade om de hade agerat på ett annorlunda sätt från början. Detta grundar vi på den studie av Malmö kommun som vi har gjort. Lundafastigheter har vid utarbetandet av sitt förslag med nyttobaserade internhyror inspirerats av Malmö kommuns internhyressystem som bygger på just nyttan av lokalerna. Malmö införde detta system redan 1992 och det har sedan dess fungerat friktionsfritt. Anledningen till detta är att metoden för internhyran utarbetades i samarbete mellan fastighetsförvaltningen och hyrestagarna. Detta samarbete saknas i Lunds kommun.

Om Lundafastigheter hade valt samma upplägg som Malmö, att samarbeta med Skolnämnderna vid utvecklingen av internprismetoden, hade förståelsen och acceptansen kunnat öka. Men som läget är idag, med hård kritik från Skolnämnderna, ser vi inga förutsättningar för att nyttobaserade internhyror kommer att lösa problemen.

Kommunens kapitalbas som värderingsgrund

Genom att ändra värderingsgrunden för internhyrorna vill Lunds kommun lösa de pedagogiska och administrativa problemen. Lösningen ligger i att Skolnämnderna kommer att få en ökad förståelse för internhyrorna när hyressättningen grundar sig på den faktiska självkostnaden.

Vi anser dock inte att detta förslag kommer att lösa dessa problem. Vid våra intervjuer har det framkommit att det är få som är medvetna om vilken värderingsgrund internhyrorna baseras på i dagsläget. De som kritiserar det nuvarande systemet mest är i många fall inte ekonomer, utan har en pedagogisk bakgrund. Detta gör att det kan vara svårt att få uppmärksamhet för ekonomiska begrepp som kapitalbas och värderingsgrund. Att ändra beräkningssättet för internhyrorna kommer därför inte att lösa de pedagogiska och administrativa problemen med värderingsgrunden. Snarare är det en bättre och tydligare dialog mellan parterna som behövs. Vi upplever att Lundafastigheter varken vill eller orkar ta i tu med problemet att informationen om hur internhyressystemet fungerar inte har nått fram till Skolnämnderna, utan de väljer istället att ändra systemet.

För att slippa ifrågasättande från kranskommunerna avseende hyresdelen i gymnasieavgifterna kan en ändrad värderingsgrund vara lösningen. Resultatet blir då att Lunds kommun endast kräver ersättning för sina självkostnader, vilket de endast har rätt att göra enligt samverkansavtalen. Diskussionerna om att kranskommunerna betalar mer än vad som kommer dem till nytta försvinner därmed.

Totalhyror

Det främsta syftet med att införa totalhyror är, som vi tidigare nämnt, att Skolnämnderna ska kunna koncentrera sig på den pedagogiska verksamheten samtidigt som det skapas möjligheter till exempelvis energihushållning, vilket i sin tur ökar kommunnyttan.

Vi anser att vid ett införande av totalhyror kommer dessa målsättningar att infrias. Skolnämnderna slipper lägga ner resurser på elförbrukning, energihushållning och liknande frågor och kan i stället lägga allt på skolverksamheten. Det kommer även att bli möjligt att vidta åtgärder för besparingar av olika slag om Lundafastigheter övertar ansvaret för drift och underhåll. Lundafastigheter har de resurser och den kompetens som krävs för större investeringar som ger avkastning på lång sikt.

Lokalbank

Skolnämndernas förslag att införa en lokalbank är, som nämnts tidigare, inte populärt hos Lundafastigheter eftersom de då tvingas till en större flexibilitet vad gäller hyresprinciperna. Skolnämnderna menar dock att kommunnyttan skulle öka med denna åtgärd eftersom parterna tvingas att agera mer affärsmässigt och kostnadseffektivt.

Vi håller med Skolnämnderna om detta. Förslaget kommer enligt oss att få positiva effekter på den totala kommunnyttan genom en ökad hushållning av lokaler samt en ökad affärsmässighet och kostnadseffektivitet. Samtidigt vill vi framhålla att Lundafastigheters kritik mot systemet med lokalbank är obefogat. Kritiken visar på att de tänker på sitt eget

resultat och sitt eget välbefinnande istället för att se till kommunens bästa. Genom att införa en lokalbank kommer man inte bara att öka kommunnyttan, utan även motverka att Lundafastigheter agerar i eget intresse.

Ändrad metod för resursfördelning

De största bristerna i internhyressystemet är, enligt oss, dels att resursfördelningen inte är lika för förskolor och skolor samt dels att metoderna för resursfördelningen inte överensstämmer med kommunens övergripande målsättningar.

Vi skulle vilja se att skolorna tilldelades samma typ av anslag som förskolorna, det vill säga en skolpeng. Detta hade gjort att incitamenten till att hushålla med lokaler hade ökat eftersom Skolnämnderna hade känt av kostnaderna på ett sätt som de inte gör idag. Dessutom hade en skolpeng samverkat bättre med de övriga styrverktygen i internhyressystemet. Som det ser ut i dagsläget finns det bristningar i samverkan mellan resursfördelningen och alla övriga styrverktyg. Många av dessa bristningar hade kunnat repareras med ett annat resursfördelningssystem.

Vi anser att ett ökat incitament och en bättre samverkan tillsammans kommer att bidra till att affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten, samt därmed kommunnyttan, ökar i Lunds kommun.

Samarbete mellan Skolnämnderna

Det har i våra empiriska studier framkommit att Skolnämnderna inte har någon kontakt med varandra när det gäller frågor om internhyressystemet. Samtidigt upplever Skolnämnderna sig vara underlägsna Lundafastigheter och känner att de inte når fram med sina åsikter. Som vi tidigare nämnt, är det viktigt att parterna är likvärdiga för att internhyressystemet ska fungera.

En lösning som inte kräver omarbetningar av system eller liknande, men som gör att parterna blir mer likvärdiga än i dagsläget är ett samarbete mellan de olika Skolnämnderna. Gemensamt kan de ställa krav på Lundafastigheter, som då blir tvungna att lyssna på deras åsikter. Skolnämnderna är trots allt deras största hyrestagare.

Brukarråd

En annan lösning på problemet att parterna inte är likvärdiga, som dock kräver mer resurser, är att införa ett brukarråd. Brukarråd har som uppgift att lämna synpunkter på utformningen av hyressättningsprinciperna samt hjälpa den svagare parten vid förhandlingar.

Vårt förslag grundar sig på vad vi har sett i Malmö. Malmö kommun har infört ett brukarråd som är specialiserade på fastighetsfrågor och sköter förhandlingarna åt vad som motsvarar Skolnämnderna. Samtidigt samarbetar de med fastighetsförvaltarna för att utarbeta tydliga hyreskontrakt efter alla parterns önskemål. Detta upplägg anser vi hade främjat arbetet mot likvärdiga parter inom Lunds kommun. Vi anser detta vara en bra

lösning för att öka de marknadsmässiga förhållanden som krävs för att Lunds internhyressystem ska fungera. Dessutom bidrar denna lösning till att öka affärsmässigheten och kostnadseffektiviteten, vilket medför att den totala kommunnyttan ökar.