



Företagsekonomiska institutionen
EKONOMIHÖGSKOLAN
LUNDS UNIVERSITET

FEK 582
Kandidatseminarium

Internpriser inom offentlig verksamhet

- en studie av Helsingborgs skolverksamhet

Handledare
Anna Thomasson
Caroline Hellström

Författare
Ellinor Friden 820515-8507
Sara Johansson 810615-3607

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Internpriser inom offentlig verksamhet – en studie av Helsingborgs skolverksamhet
Seminariedatum:	2006-01-16
Ämne/Kurs:	FEK 582 Kandidatseminarium, 10 poäng
Författare:	Ellinor Fridén, Sara Johansson
Handledare:	Anna Thomasson, Caroline Hellström
Studieobjekt:	Helsingborgs stad
Nyckelord:	Decentralisering, resultatenheter, internprissättning, marknadshyra, kostnadsbaserad hyra och transaktionskostnad.
Syfte:	Syftet med studien är att kartlägga konsekvenserna av att offentlig organisation tillämpar internprissättning på hyror till marknadspris inom skolverksamheten och huruvida det överensstämmer med syftet i en kommun. Alternativ som finns att tillgå presenteras.
Metod:	Vi har använt en kvalitativ metod med intervjuer där respondenten valts utifrån ett snöbollsurval. Vi har valt en deduktiv metod som innebär att teori och antagande är fastställda innan insamlingen av empiriskt material har gjorts.
Teoretiskt perspektiv:	Utifrån teorierna kring organisationsstruktur, interpriser och transaktionskostnader har det empiriska materialet undersökts för att kunna ge råd och rekommendationer till en kommun om hur internprissättning av hyror kan hanteras på skolor.
Empiri:	Genom bland annat medial uppmärksamhet har Helsingborgs stads sätt att hantera internprissättningen på hyror kritiserats. Vi har studerat hur kommunen bör hantera internhyra utifrån dess förutsättningar och styrningsönskemål.
Resultat:	Helsingborgs stad bör efter analys av situationen med teori till grund avhålla sig från att använda marknadshyra. Vi rekommenderar Helsingborgs stad att utifrån dess syfte använda en kostnadsbaserad hyra där självkostnad är att föredra för hyra.

Abstract

- Titel:** Transfer pricing in public organisation- a study of the school organisation in Helsingborg.
- Seminar date:** 2006-01-16
- Course:** FEK 582 Bachelor Course, 10 credits
- Authors:** Ellinor Fridén, Sara Johansson
- Advisors:** Anna Thomasson, Caroline Hellström
- Study object:** Helsingborg City
- Key words:** Decentralization, business unit, transfer pricing, transfer rent, marketing rent, cost based rent and transaction costs
- Purpose:** The purpose of this study is to analyse the consequences of a public organisation using transfer pricing at a free market level concerning rent within the school system and whether it agrees with the purpose of a public organisation. Possible alternatives are presented.
- Methodology:** A qualitative method approach has been used. The interviews have been conducted using a qualitative method approach. The respondents have been selected through a snowball selection. A deductive method has been used which means that the theory and hypothesis was established before we started to collect empiric material.
- Theoretical perspectives:** The empirical material has been gathered from theories regarding organisation structure, transfer pricing and transactions costs. The recommendations on transfer pricing concerning rent within public schools are based on this material.
- Empiri:** Helsingborg local government has been criticized on how the internal rent is conducted by different parties. Research is made on how the public sector handling internal rent pricing when taking into account the purpose and conditions that are present as well as the desire to control business.
- Conclusion:** When we look at the arguments that Helsingborg local government use to explain why they use marketing price on the rent and compare it to the theories we have studied we concluded that they should not use market price on the rent for schools. If you look at their purpose with the rent we suggest an alternative rent that is based on the actual costs.

Innehållsförteckning

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Problemställning	6
1.3	Problemformulering	7
1.4	Syfte	7
1.5	Avgränsningar	7
1.6	Vårt bidrag	7
1.7	Fortsatt disposition	8
1.8	Definitioner	8
2	Metod	9
2.1	Bakgrund	9
2.1.1	Val av ämne	9
2.1.2	Val av metod	9
2.2	Val av teoretisk referensram	9
2.3	Kvalitativ studie	10
2.4	Insamling av information	11
2.4.1	Primärdata	11
2.4.2	Sekundärdata	12
2.5	Validitet och reliabilitet	13
2.6	Källkritik	14
2.6.1	Primärdata	14
2.6.2	Sekundärdata	14
3	Teori	15
3.1	Styrning och ledning i offentliga organisationer	15
3.2	Organisationsstruktur	15
3.2.1	Decentralisering	16
3.2.2	Divisionalisering	16
3.2.3	Ansvarsenhet	17
3.3	Internpriser	17
3.3.1	Beställar-/utförarmodell ur den kommunala verksamhetens perspektiv	17
3.3.2	Förutsättningar för ett bra internprissystem	18
3.3.3	Internprissystemets utformning	20
3.3.4	Konsekvenser av internpriser	20
3.3.5	Olika typer av hyressättning	21
3.4	Internpriser inom svensk offentlig förvaltning	21
3.5	Transaktionskostnad	22

4	Empiri	24
4.1	Styrdokument	24
4.2	Helsingborgs stads organisation	25
4.2.1	Enheter	26
4.3	Internprissättning inom Helsingborgs stad	29
4.3.1	Befintligt internprissystem i Helsingborg	29
4.3.2	Förvaltningarnas förutsättningar	30
4.3.3	Internprissystemets utformning i Helsingborg	31
4.3.4	Konsekvenser av internpriser i Helsingborg	32
4.3.5	Alternativa förslag till befintligt system	33
4.4	Internpriser inom svensk offentlig förvaltning	34
4.4.1	Skolverksamhet	34
4.5	Transaktionskostnader	35
5	Analys	36
5.1	Styrning och ledning	36
5.2	Organisationsstruktur	36
5.3	Internpriser	38
5.3.1	Befintligt internprissystem i Helsingborg	38
5.3.2	Förvaltningarnas förutsättningar	39
5.3.3	Internprissystemets utformning i Helsingborg	42
5.3.4	Konsekvenser av internpriser i Helsingborg	43
5.3.5	Alternativa förslag till befintligt system	44
5.4	Internpriser inom svensk offentlig förvaltning	45
5.5	Transaktionskostnader	46
6	Slutsats	48
6.1	Fortsatt forskning	50
7	Källförteckning	51

1 Inledning

Inledningen beskriver det problem som avses studeras och ger läsaren en uppfattning om varför ämnet är relevant idag. Den kommer att ge läsare bakgrundsinformation för att till slut mynna ut i en problemformulering och ett syfte. De avgränsningar författarna valt att göra och viktiga begrepp kommer också att presenteras i kapitlet.

Enligt de teorier, för vilka vi presenterar i teorikapitlet, verkar inte kommunens agerande stämma överens med ett korrekt agerande vid tillämpningen av teorierna. Därför har vi valt att studera detta identifierande problem genom kvalitativa studier. Frågan är om kommunens agerande stämmer överens med kommunens syfte.

1.1 Bakgrund

Historien om införandet av internpriser i offentlig verksamhet börjar i och med en kraftig expansionsfas av den offentliga sektorn under sextio och sjuttioalet. En sviktande konjunktur gjorde att expansionen ifrågasattes.¹ Då tvingades staten att införa sparåtgärder för att anpassa sig till den sämre ekonomin. Åttiotalets ekonomiska åtgärder var inte tillräckligt för att få den offentliga sektorn i Sverige i balans. När Sverige fick en borgerlig regering i början på nittiotalet hämtades därför inspiration från den privata sektorn vilket innebar att marknadslösningar, såsom användningen av internpriser, började ta fart². Tillämpandet av internpriser uppkom från början i och med att privata multinationella företag blivit allt större och i behov av divisionalisering. Det innebar att när självständiga ansvarsenheter behövde utbyta tjänster fanns behovet av ett pris på tjänsten som utfördes. Divisionaliseringen ansågs vara en av flera metoder för att lösa de ekonomiska problem man stod inför.³ Divisionaliseringen blev en del av 90 talets privatiserings tankegångar. Grundtanken med privatisering är att genom att låta marknadskrafter styra fås ett mer effektivt utnyttjande av resurser. Den avreglering som pågår i Sverige innebär att privata företag med ett vinstintresse tar över tidigare statlig verksamhet. Det finns därför starkare incitament att minska kostnaderna för verksamheten och utnyttja resurser maximalt. Avregleringen har pågått under ett par decennier inom vissa verksamheter men kortare tid inom andra. Det finns en rad anledningar till varför inte alla system kan tillämpas på samma sätt inom offentlig och privat sektor. Offentliga organisationer och privata företag har olika intressen. Den offentliga organisationen betjänar allmänheten medan det privata företaget bedriver en verksamhet där syftet ytterst är att göra ett bra ekonomiskt resultat⁴.

Den kommunala verksamheten har genomgått stora förändringar de senaste åren. Precis som många företag har kommunen divisionaliserats. Ett exempel på en förändring som divisionaliseringen har inneburit är bildandet av så kallade teknikiska kontor som idag oftast sköter fastighetsförvaltningen för hela kommunen⁵. Det fungerar genom att övrig verksamhet betalar ett pris för att hyra lokaler. Internpriser är relativt nytt inom offentlig förvaltning och inte fullständigt prövad och utvärderad. Allmänt brukar man säga att internprissättning inom den offentliga sektorn används för att resurser ska utnyttjas effektivare. Bland annat tillämpas internpriser inom skolverksamheten i form av att skolor debiteras marknadshyror.

¹ Thomasson, Anna

² Mattiasson, Ola

³ Collin & Hansson

⁴ www.helsingborg.se 20051106

⁵ Sigvardsson & Skagermark

Ämnet blev aktuellt först genom i artikel i Dagens Nyheter (DN) angående en skola i Nybro kommun⁶. Skolan var efter en period tvungen att läggas ned till stor del på grund av att skolans hyra blev för hög då man började tillämpa marknadsanpassade hyror internt. Fastigheten i fråga ägdes av kommunen och förvaltades av dess tekniska kontor. Det fanns för den sedermera tomma skolan inga alternativa hyresgäster villiga att betala marknadshyran. Efter att skolans gamla lokaler stått tomma i flera år hyrdes den slutligen ut till annan kommunal verksamhet, men då till en sjättedel av den hyra som skolan tidigare betalat. Efter att problemet uppmärksammats i media kan fastslås att marknadshyror inte längre tillämpas i Nybro utan idag används istället hyror till självkostnadspris. Onsdagen den 26 oktober 2005 kunde man finna en insändare i Helsingborgs Dagblad (HD) angående en liknande situation i Helsingborg. I artikeln kritiserade Helsingborgs skolförening det faktum att ett kommunalägt bolag tillämpade marknadshyror på skolor. Problemet med marknadshyror är således återigen dagsaktuellt och allmänhetens intresse för en utredning av detta slag är stort.

Det finns få studier angående tillämpandet av internpriser till marknadspris inom offentlig förvaltning. I en studie som genomförts av Svenska Kommun och Landstingsförbundet (SKL) från 1998 framkommer det att 5 % av de tillfrågade kommunerna använder sig av en marknadsbaserad hyra⁷. Det kan tyckas lite gentemot de 95 % av kommunerna som inte använder samma system, men Helsingborgs stad har valt att använda denna form av internprissättning. Helsingborgs stad är den nionde största kommunen i Sverige⁸ och därför har studien relevans. De få studierna inspirerar till ytterligare undersökningar som denna. När det rör skolverksamhet och annan offentlig verksamhet som många av samhällets medborgare berörs av och utnyttjar dagligen är det extra intressant för allmänheten. Valet att studera Helsingborgs stad föll sig lämpligt på grund av den pågående debatten, samt att den är en av de stora kommunerna som använder sig av systemet.

1.2 Problemställning

Vi studerar vad de ekonomiska konsekvenserna blir av att ta ut marknadshyror på de fastigheter som skolan hyr av kommunen. Vi frågar oss om denna form av internprissättning som sådan är korrekt tillämpad och uppfyller de krav som ställs för att internpriser ska kunna användas effektivt. Studien omfattar också bakgrunden till varför kommunen valt att använda marknadshyror och hur man modifierat principen.

Vilket är det egentliga syftet från kommunledningens sida med marknadshyra i Helsingborg? En möjlig orsak till internprissättning till marknadshyror är att det kan utnyttjas som ett medel för att omfördela kommunala pengar. Det kommunala bolag som tar ut marknadshyror i Helsingborg av skolor hade i sin tur ett vinstkrav på sig från kommunen. Sammanfaller kommunens agerande med kommunens syfte? När vi läste artikeln angående Nybro kommun i Dagens Nyheter samt artikeln i Helsingborgs Dagblad rörande Helsingborgs kommun var vår första tanke att marknadshyrorna var ett sätt för kommunen att omfördela pengar till annan kommunal verksamhet.

Vi tror att skolorna vid tillämpandet av marknadsmässiga internpriser på hyror får mindre pengar att röra sig med. Vid införandet bör man fundera huruvida anslagen ökade i motsvarande takt med att hyrorna ökade. Anslagen till skolverksamheten ökades temporärt i Nybro kommun samtidigt som marknadshyrorna infördes. Efter en period sänktes anslagen,

⁶ Sigvardsson & Skagermark

⁷ Svenska kommunförbundet

⁸ <http://www.scb.se/statistik/MI/MI0810/2003M00/mi0810dia4.xls> 2006-01-03

men kostnadsläget för hyrorna bestod. Detta resulterade i minskade resurser för verksamhetens centrala uppdrag. Detta kryphål utnyttjades av Nybro kommun antagligen för att möta mindre motstånd vid införande av marknadshyror.⁹

Vid användandet av en decentraliserad organisation med resultatenheter är det ofta oundvikligt med ett system för att hantera interna transaktioner. Det finns teorier som beskriver hur internprissättning bör tillämpas för att syftet med systemet ska uppnås. Vid användandet av ett sådant system är det därför viktigt att fråga sig om marknadshyrorna får avsedd effekt. Är dessa grundregler uppfyllda i Helsingborgs stad för att systemet bör tillämpas?

1.3 Problemformulering

Primär problemformulering:

- Hur stämmer kommunens agerande överens med kommunens syfte? Med detta menar vi om agerandet stämmer överens med det uppdrag och ansvar kommunen har gentemot sina invånare.

Sekundära problemformuleringar:

- Vilka är de ekonomiska konsekvenserna, hur påverkas skolan och kommunens ekonomi, av kommunens tillämpande av marknadshyror inom skolverksamheten?
- Är internprissättningen korrekt tillämpad enligt de teorier vi funnit relevanta för Helsingborg?

1.4 Syfte

Syftet med studien är att kartlägga konsekvenserna av att en offentlig organisation tillämpar internprissättning med marknadspris inom skolverksamheten och vilka alternativ som finns att tillgå. Vi kommer att se vilka konsekvenserna av tillämpandet av internpriser inom skolverksamheten är och utifrån resultatet avgöra om kommunens agerande stämmer överens med syftet för kommunal förvaltning. Slutligen redovisas några alternativa lösningar.

1.5 Avgränsningar

Vi kommer inte att studera eller redovisa liknande studier inom den privata sektorn. Den privata och offentliga sektorn skiljer sig för mycket åt för att det ska kunna ge något mervärde till uppsatsen.

Vi avser bara att studera de ekonomiska konsekvenserna även om dessa i sin tur kan ha politiska eller sociala konsekvenser eller påverka undervisningen i skolorna. Dessa sekundära effekter ligger utanför ämnet för uppsatsen.

1.6 Vårt bidrag

Vi avser att skapa förståelse för internprissättning för politiker, tjänstemän och allmänhet genom att visa på konsekvenserna. Med studien avser vi också belysa orsakerna till hur och varför kommunen använder sig av marknadshyror som internprissättningssystem. Vi tror att vår studie kommer att ge läsaren en delvis ny bild av marknadshyror inom offentlig verksamhet.

⁹ Sigvardsson & Skagermark, Gustavsson Ylva

Ämnet berör både anställda inom skolverksamheten, men även andra kommunalt anställda samt avnämare av den kommunala verksamheten. En nackdel med vårt val av Helsingborgs stad är att vi inte kan kartlägga hur det ser ut i landet som helhet. Vi tror dock att generella slutsatser kan dras genom jämförelser med andra kommuner som tillämpar liknande system. Valet av Helsingborgs stad har också relevans genom att den är en av Sveriges största kommuner.

1.7 Fortsatt disposition

Kapitel 1 – Beskrivning av problemet och dess bakgrund.

Kapitel 2 – Beskrivning av den metodtillämpning som används vid insamling av relevant teori samt den metod som ligger till grund för den empiriska studien.

Kapitel 3 – Redogörelse för relevant teori som uppsatsen har som utgångspunkt vid de empiriska studierna.

Kapitel 4 - Skildring av de empiriska studier som gjorts för att samla information inför analys av problemet.

Kapitel 5 – Analys av teori och insamlad empiri. Genomgång av analys utifrån tidigare beskriven problemställning.

Kapitel 6 – Redogörelse av våra egna slutsatser av problemet.

Kapitel 7 – Källförteckning över samtliga källor för informationsinsamling

1.8 Definitioner

Egentlig offentlig verksamhet:	Verksamhet som kommuner och landsting är tvingade att tillhandahålla till exempel skola, vård och omsorg.
Generella lokaler:	Lokaler som utan större förändringar kan användas för andra verksamheter.
Internprestation:	Varor eller tjänster som levereras inom ett företag eller koncern.
Internpris:	Priset på en internprestation.
Internprissättning:	Området som rör användandet av internpriser inom företaget.
Internprissystem:	Det totala systemet där man fastställer priset, hur det görs och hur det används i företaget.

2 Metod

Metodkapitlet beskriver tillvägagångssättet vid faktainsamling. Det redovisar val av teoretisk referensram, metoder och typer av studier som anses nödvändiga för att kunna besvara frågeställningen på bästa sätt.

”Metod är alltså ett redskap, ett sätt att lösa problem och komma fram till ny kunskap”¹⁰

2.1 Bakgrund

Anledningen till att vi har valt Helsingborgs stad är att det är en stor kommun. Därtill pågår det för tillfället en debatt i kommunen och det är därmed ett dagsaktuellt område för studier. En studie på hur decentraliserad de demokratisk valda kommunerna är och hur väl de fungerar i praktiken för att uppfylla sitt syfte är intressant eftersom det påverkar många människor.

2.1.1 Val av ämne

Ämnet har valts som en intressant modell för ett ekonomiskt styrsystem som tillämpas i en politiskt styrd offentlig organisation. Genom att avnämarna är kommuninvånare får det ekonomiska styrsystemet dessutom sekundära politiska effekter. Att studera konsekvenserna är ett lämpligt sätt för kartläggning av kommunens agerande i relation till ekonomiska styrsystem.

2.1.2 Val av metod

Vi har valt en deduktiv metod där teorin och antagande är bestämda innan data samlas in och resultatet analyseras. I något fall har dock viss teori eller antagande förändrats under resans gång. I de fall där ansatsen varit deduktiv och induktiv brukar man benämna det en abduktiv ansats¹¹.

2.2 Val av teoretisk referensram

Helsingborgs stad använder sig av marknadshyror för skolverksamheten. Dess konsekvenser har diskuterats i bland annat en artikel som publicerades i Helsingborgs Dagblad¹². Teoribildning rörande internprissättning har använts som teoretisk referensram för att studera huruvida kommunen använder sig av prissättningen på ett korrekt vis. Vi har lagt ner stort arbete på att finna avhandlingar, rapporter och utredningar som rör den offentliga sektorn. Utbudet är magert och i många fall inte dagsaktuellt trots att det tillhör den senaste forskningen. De teorier som presenteras är de vi funnit relevanta för att kunna besvara vår frågeställning. Teorin kring beställare och utförare anser vi tillföra ett mervärde till uppsatsen, då vi anser att den har vissa likheter med internprissättning samt att den är ett givande komplement. Faktum är att många av dagens fastighetsförvaltningar i kommunerna tillkom när denna modell började tillämpas i Sverige¹³. Organisationernas struktur påverkar studien då det rör sig om internpriser. Decentraliserade organisationer är i större grad i behov av att använda sig av internprissättning varför teorier kring ämnet är relevant. Dessutom var det när organisationerna decentraliserades som internprissättning började uppkomma i den privata sektorn¹⁴ och sedermera infördes i den offentliga sektorn. Hur beslutsvägarna går och vem

¹⁰ Holme & Solvang sida 13

¹¹ Wallén, G

¹² Se bilaga för Insändaren i Helsingborgs Dagblad

¹³ Andersson P M & Hansson, L

¹⁴ Anthony, R. N. & Govindarajan, V

som fattar besluten är av allra högsta grad intressant eftersom organisationer med decentraliserat ansvar kan fatta beslut närmare kunden och har större kunskap om den¹⁵. Många av studierna har trots allt många likheter med dagens situationer och företag varför de anses relevanta i stor utsträckning trots allt.

2.3 Kvalitativ studie

Vi har valt att göra en kvalitativ fallstudie på Helsingborgs stad. En fallstudie har få observationsenheter och många variabler¹⁶ vilket stämmer bra överens med den problemställning vi har och syftet med vår studie. En av anledningen till att vi valde en kvalitativ studie var att Svenska kommunförbundet 1998 hade gjort en enkätstudie av kvantitativ karaktär. Där påvisades det att internprissättning av hyror till marknadspriser var ovanliga vid skolverksamhet. När vi insåg att Helsingborg var ganska ensam om sitt sätt att hantera hyror kändes det extra viktigt att få reda på Helsingborgs argument.

En ytterligare anledning till att utföra en kvalitativ studie är för att undersöka vilka alternativ det finns till marknadshyror och hur marknadshyror påverkar skolans ekonomiska situation. Dagens Nyheter publicerade 1997 en artikelserie med sammanställning av material från skolverket som påvisade att lokalhyran ökat och undervisningskostnaderna minskat¹⁷. En kvalitativ studie av internprissättning av hyror till marknadspriser kan bidra till att ge en förklaring till varför det används. Det är möjligt att generalisera en enskild fallstudie¹⁸, men det är viktigt att skilja på resultat som är specifika och generella¹⁹. Vi anser att vår studie kan generaliseras så till vida att andra kommuner kan ta lärdom av den teori som finns och se samband med hur de själva hanterar hyrorna. Vissa delar av studie är specifik för Helsingborg och kan inte generaliseras men å andra sidan kan andra kommuner ta lärdom av hur en annan kommun agerar.

I kvalitativ forskning²⁰ brukar den primära frågeställningen först fastställas. Vi har i denna uppsats fastställt den generella frågeställningen om huruvida kommunens agerande stämmer överens med kommunens syfte samtidigt som vi valde vilket objekt vi skulle studera. Ytterligare, sekundära, frågeställningar som studien avser att besvara är vilka de ekonomiska konsekvenserna av kommunens tillämpande av marknadshyror inom skolverksamheten är och huruvida internprissättningen korrekt tillämpad.

Vi utgick från de viktigaste stegen i kvalitativ undersökning²¹ när denna studie gjordes. För oss var det naturligt att välja Helsingborg efter den massmediala uppmärksamheten. Efter att ha studerat Helsingborgs stad valdes undersökningspersonerna ut, vilka presenteras längre fram i kapitlet. Via dem, samt andra källor såsom avhandlingar, offentliga utredningar och Internetsökning har sedan relevant data samlats in och tolkats. Nästa steg var att specificera de begrepp och teorier som skulle användas i studien. Detta gjordes delvis innan data samlades in samt under arbetets gång. Allt eftersom vi förstod problemet bättre, dess komplexitet och hur allt hänger samman samlades mer material in och fler teorier blev relevanta. Därefter väljs relevanta platser och undersökningspersoner ut. Begrepp och teorier specificeras för att sedan

¹⁵ Anthony, R. N. & Govindarajan, V

¹⁶ Andersen Ib sida 129

¹⁷ Sigvardsson & Skagermark

¹⁸ Andersen Ib sida 130

¹⁹ Andersen Ib sida 133

²⁰ Bryman & Bell

²¹ Bryman & Bell

kunna komma fram till ett resultat och slutsatser utifrån den framtagna empirin, begrepp och teorier. Problemet belystes därmed i flera återkommande cirkulära steg med ny information och ny teori vid varje genomgång.

Idiografiskt fall är ett fall där forskaren önskar belysa fallet utifrån dess unikheter, vilket också är det vanligaste²² tillvägagångssättet inom denna disciplin. Vi anser att vi belyst detta fall med dess unikheter, men samtidigt ger det framtida läsare en möjlighet att ta lärdom av fallet och dra generella slutsatser. Förhoppningsvis kan de ta del av resultatet och därmed få möjlighet att förbättra verksamhetens situation. Då de flesta av landets kommuner är organiserade lika rörande skola och fastighetsförvaltning kan studien tillämpas även på andra kommuner.

Vårt antagande om att marknadshyror är ett sätt att omfördela anslag och att pengarna i själva verket bara går runt gör att fallet är ett kritiskt eller avgörande²³. I ett kritiskt eller avgörande fall testas ett antagande för att ge ökad förståelse för läsaren och dess omgivning, vilket vi anser detta antagande gör och kommer att göra.

2.4 Insamling av information

2.4.1 Primärdata

Primärdata består av intervjuer. Detta är mest lämpat för vår studie eftersom intervjuerna ger respondenten möjligheten att återge sina synpunkter. Dessutom kan vi få en bredare förståelse för olika synvinklar och reda ut eventuella missförstånd enkelt redas ut under intervjuens gång. Genom intervjuerna har vi också kunnat validera annan information från andra källor.

Intervjuer

Med hänsyn till studiens syfte har insamlandet av primärdata skett via intervjuer. Intervjuer av kvalitativ karaktär ansåg vi vara mest lämpligt. Vi kontaktade relevanta personer för uppsatsen för att få en större förståelse för hur internprissättning till marknadshyror rörande skolverksamheten tillämpas. Efterhand har ytterligare personer ansetts relevanta varför fler intervjuer gjorts. Intervjuerna är semistrukturerade²⁴, det vill säga att frågor ställs utifrån en generell, förutbestämd intervjuguide. Frågorna har inte alltid ställts i samma ordning då respondenten ibland i svaret på frågorna ger en möjlighet till en följdfråga som var tänkt senare i turordningen. Under intervjun har respondenterna konfronterats med studiens hypotes. Det är även möjligt att komma in på spår som vi inte tänkt på från början, då vi inte har samma information om Helsingborg som respondenten. Det är viktigt att låta respondenten återge sin verklighet till oss och inte bli allt för styrda²⁵. Frågorna är av öppen karaktär trots att de följer en generell idé för att ge respondenten möjlighet att ge sin version av situationen och sina egna åsikter. Detta har varit möjligt då vi enbart har för avsikt att genomföra tre personliga intervjuer samt fyra telefonintervjuer.

Respondenterna har valts ut från tre olika organisationer som alla berörs av marknadshyror i skolan. De har valts ut enligt snöbollsurvalet²⁶, vilket betyder att de valts ut enligt ett icke-sannolikhetsurval där vi är de som tagit kontakten med respondenterna. Vi har ansträngt oss

²² Bryman & Bell s 72

²³ Bryman & Bell

²⁴ Bryman & Bell

²⁵ Holme & Solvang sida 101

²⁶ Holme & Solvang sida 101

för att kontakta personer som gjort att urvalet representerar olika ståndpunkter för ökad förståelse. Vi har valt att genomföra intervjuer med ett kommunalråd, Ingela Andersson (s), som är politiskt vald och har avgörande politiskt ansvar för beslut rörande internprissättning. Därtill valdes en aktiv förälder från Helsingborgs skolförening, Stefan Lundin, vice ordförande. Dessutom valdes Lars Nymberg, förvaltningschef och tjänsteman med det övergripande ansvaret för Kärnfastigheter, som är den förvaltning som har hand om alla kommunens lokaler. Telefonintervjuer genomfördes med ekonom, Birgitta Forssman, på Bildningsnämnden och med kommunalrådet med ansvar för skolfrågor tillika kommunstyrelsens ordförande, Tomas Nordström (s). Telefonintervjuer har också genomförts med Per Bredberg, rektor på Slottvångsskolan i Helsingborgs stad som arbetar efter principen med marknadshyror och med Ylva Gustavsson, rektor på Hanemålaskolan i Nybro kommun. I Nybro infördes marknadshyra redan 1993 och syftet med den intervjun är att se hur det gått och vilka lärdomar som dragits. Dessa lärdomar kan vara tillämpbara även på Helsingborg och generellt för kommuner i landet och därför anser vi att det bör ingå i uppsatsen.

Det rekommenderas att referat ska bandas för att försäkra sig om att de blir korrekta²⁷. Valet att avstå från bandning i vårt fall gjorde då det bedömdes att den intervjuade personen skulle störas mer av bandspelare än av en ytterligare intervjuperson. Intervjuerna har genomförts således av båda författarna där den ena personen fokuserade på att ställa frågorna och skapa kontakt och den andra personen fokuserade på att föra anteckningar och iakttä respondenten. Efter intervjun har den som antecknat sammanställt informationen och tillsammans har vi gått igenom texten för att säkerställa att innehållet blivit korrekt. Efter att sammanställningen var färdig skickades den även till respondenterna för att låta dem läsa igenom materialet och se att allt uppfattats korrekt. Respondenten gavs också tillfälle att ge ytterligare synpunkter och tillägg. Rutinen för detta blev därmed helt i enlighet med tillgänglig teoribildning²⁸ trots att vi inte utnyttjade möjligheten till att banda intervjuerna. Telefonintervjuerna genomfördes av en av oss två, men även här fick respondenten möjlighet att läsa igenom sammanfattningen för att säkerställa att informationen var korrekt uppfattad.

2.4.2 Sekundärdata

Vi har studerat tidigare uppsatser och avhandlingar och annat material rörande dels offentlig verksamhet dels internprissättning. Där ingår materialet Internprissättning inom offentlig förvaltning²⁹, Kommuner och landsting i förändring³⁰, Internhyror i offentlig förvaltning³¹, Svenska kommunförbundets studie Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen – en praxis studie³² och rapporten Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter av Ekonomistyrningsverket³³.

Tidningsartiklar är sekundärdata som vi också använt oss av. De artiklar vi har studerat är artikelserien i Dagens Nyheter³⁴ och insändare i Helsingborgs Dagblad, framförallt den som först fångade vår uppmärksamhet³⁵, men även andra som varit relevanta för denna uppsats.

²⁷ Andersen Ib

²⁸ Andersen Ib

²⁹ Andersson, P. M., 1984

³⁰ Collin, S.-O. & Hansson, L

³¹ Sjöberg, Anders

³² Svenska kommunförbundet

³³ Ekonomistyrningsverket

³⁴ Sigvardsson & Skagermark

³⁵ Se bilaga

Vid insamlandet av sekundärdata är Internet en viktig sökvägen. Där fanns information om Helsingborgs stad. Internmaterial från kommunen i form av budget missiv 2006, budget med styrkort 2006, Bildningsnämndens budget 2006 och Helsingborgs stads årsredovisning 2004 är också en del av sekundärdatan.

Vid användandet av sekundärdata har vi försökt säkerställa riktigheten i materialet till exempel genom att få samma information genom flera källor. Då detta inte kunnat göras har vi behandlat dessa källor med en extra försiktighet och haft det i åtanke vid analyser och slutsatser dragits.

2.5 Validitet och reliabilitet

Helsingborg stad är i sig ett unikt och specifikt exempel, men det finns möjlighet att dra valida och generella slutsatser genom studiens upplägg. Externvaliditet och generaliserbarhet kan vara svåra att använda sig av vid en fallstudie än reliabilitet, validitet och replikerbarhet³⁶. Många ställer sig frågan huruvida ett fall kan vara representativt för alla samt att resultatet kan användas på flera fall. Vi anser att vårt fall kan användas av andra såtillvida att man kan dra lärdom av och lära sig mer om internprissättning, dess konsekvenser samt alternativ till marknadshyror.

Med extern reliabilitet eller tillförlitlighet menas huruvida undersökningen hade lett till samma resultat om den genomförts på nytt³⁷. Den undersökning vi genomfört, en kvalitativ fallstudie, torde ge lika resultat så vida Helsingborgs stad inte väljer att i fortsättningen tillämpa något annat än marknadshyror. Det som kan påverka är vilka personer som svarar på frågorna. För att öka reliabiliteten har vi valt personer från olika delar av organisationen som förmodligen ser på situationen annorlunda för att på så sätt få en helhetsbild. Det gör att det är sannolikt att en ny studie kommer fram till liknande resultat.

Den interna reliabiliteten påverkas av hur de som genomför undersökningen tolkar sitt resultat³⁸. Huruvida vårt bemötande av respondenter har påverkat resultatet i någon betydande mening går inte att fastställa, men bör givetvis beaktas. Vi har, för att om möjligt motverka detta, valt att använda oss av ett så neutralt bemötande som möjligt. Innan intervjuerna genomfördes övade och diskuterade vi hur frågorna skulle ställas och hur vi skulle undvika att avslöja våra egna reaktioner med kroppsspråk, blickar och liknande. Att vi delat upp intervjuprocessen genom att den ena personen ställer frågor och koncentrerar sig på följdfrågor och förståelse och den andra på att anteckna gör resultatet mer tillförlitligt. För att ytterligare minska risken för fel här har vi bytt roller mellan intervjuerna. Replikerbarhet är intressant i frågan om den interna reliabiliteten såtillvida att replikeringen är i vilken utsträckning resultaten från undersökningen kan upprepas.

Extern validitet är ett sätt att se hur väl fallet överrensstämmer med andra fall, i vårt fall andra kommuner³⁹. En risk med vårt val av Helsingborgs stad är att vi inte fångar in hur det ser ut i landet som helhet eftersom vi endast studerar en av över 250 kommuner. Det är konstaterat att fem procent av kommunerna använder sig av liknade interndeberingssystem och därmed har studieobjektet Helsingborg hög validitet för andra kommuner i samma situation. Man kan konstatera att eftersom samtliga kommuner lyder under samma lagar och regler och i stor

³⁶ Bryman & Bell sida 73

³⁷ Bryman & Bell

³⁸ Bryman & Bell

³⁹ Bryman & Bell

utsträckning administreras på likartade sätt så ökar generaliserbarheten. Det andra kommunerna kan ha intresse för studiens resultat eftersom de kanske funderar på att införa samma typ av system eller önskar genomföra förändra sitt nuvarande system. En fallstudie kan inte generalisera populationer utan kan användas för att generalisera en teori⁴⁰. Huvudsyftet med studien är att slutsatserna ska fungera som underlag vid informationsinsamlande av kommuner och ge rekommendationer samt delge lärdomar av marknadsanpassade hyror.

Intern validitet innebär att där ska finnas en överrensstämmelse mellan våra observationer och de teoretiska idéer vi utvecklar. Intern validitet innebär att se om de slutsatser som dragits från en undersökning hänger samman eller inte⁴¹. I denna uppsats anser vi det vara så. De slutsatser vi drar är sammanhängande och där finns ett samband mellan de intervjuer och observationer vi gjort och det teorier vi väljer att förklara empirin utifrån.

2.6 Källkritik

Våra studier kommer att baseras endast på kvalitativa studier och vi kommer därför inte kunna, eller ha avsikt att, utvärdera uppgifternas riktighet i någon större utsträckning. Viss möjlighet finns dock där det är möjligt att jämföra respondenters svar med andra respondenter samt annat skriftligt material så som årsredovisningar, utredningar med mera. Detta kommer vi beakta i slutsatsen.

2.6.1 Primärdata

Respondenterna kan av olika anledningar välja att svara på ett sätt som gör det fördelaktigt för dem för de vill få fram sitt budskap. En förskönad sanning kan därför finnas i svaren. Exempelvis vid två intervjutillfällen tycktes respondenten till synes obekvämt och ovilligt att ge raka svar. Detta har med all säkerhet påverkat vår uppfattning av dennes svar samt vilka svar han/hon har gett oss.

2.6.2 Sekundärdata

I Svenska kommunförbundets undersökning saknas information om hur stort bortfallet var i undersökningen. Det framgår inte heller hur respondenterna valdes ut. Detta gör att valideringen av sekundära data i det här fallet kan vara svår att genomföra.

Tidningsartiklarna i Dagens Nyheter⁴² är sekundärdata som vi inte fullt ut kunnat fastställa säkerheten på. Intervjun med rektor i Nybro kommun gjorde dock att artikeln *Skolan betalade sexdubbel hyra* kunde säkerställas utifrån de uppgifter hon sedermera lämnade till oss. Det finns dock ingen anledning för artikelförfattarna att gå fram med osanning som vi ser det då de inte har någon direkt koppling till skolan.

⁴⁰ Bryman & Bell

⁴¹ Bryman & Bell

⁴² Sigvardsson & Skagermark

3 Teori

Detta avsnitt innehåller de teorier som är relevanta för att testa antagandet som presenterades i inledningen. Utifrån de teorier vi presenterar kommer vi sedan att analysera och diskutera kring problemställningen.

Vi kommer enbart att presentera de styrning och ledningsteorier Helsingborg använder sig av då vår avsikt med uppsatsen är att utvärdera de befintliga systemen och knyta samman de till befintlig teori om internprissättning samt teorier om beställare/utförare modellen

3.1 Styrning och ledning i offentliga organisationer

Offentliga organisationer är styrda av lagar och förordningar. Vi anser att det är svårt att beskriva någon teori hur detta skall vara och kommer istället att presentera olika styrdokument som påverkar skolan i empiriavsnittet.

3.2 Organisationsstruktur

Divisionsorganisation är idag en vanligt förekommande organisationsform inom offentlig verksamhet. Det finns dock flera andra sätt att organisera sin verksamhet på men vi har valt att endast beskriva denna form då det är den Helsingborg använder sig av.

I divisionsorganisationer samordnas enheter efter funktion. Exempel på funktioner kan vara fastighetsförvaltning och utbildning. I divisionsorganisationer är det vanligt att använda sig av ett decentraliserat ansvar⁴³. Den övergripande kontrollen och ansvaret behålls dock av den verkställande direktören eftersom central kontroll behövs för att undvika suboptimering⁴⁴ och för att få synergieffekter. Suboptimering kan bli ett problem i en divisionsorganisation i och med de olika divisionernas självständighet.

I Sverige har det länge, på grund av de allt större organisationerna, tillämpats decentraliserat styre inom den privata sektorn⁴⁵. Stora organisationer har delats upp i allt mindre organisatoriska enheter som alla i sin tur har haft ett eget ekonomiskt ansvar. Lösningen på problemet med inbördes relationer har man gjort genom tillämpning av internpriser. Internpriser är ett måste när man organiserar sig med hjälp av resultatenheter då en enhet inte kan låta andra enheter utnyttja deras tjänster och resurser fritt utan någon egenkontroll.⁴⁶ Sedan början på nittioalet har det varit aktuellt även inom den offentliga sektorn eftersom samma tendenser till allt större organisationer med en alltmer diversifierad verksamhet har skett⁴⁷. Samtidigt kan man generellt sett säga att privata företag har börjat gå ifrån divisionstänkande på grund av trenden med ökad fokusering på kärnverksamheten. Alternativet för de privata företagen är att man istället har valt att dela upp större företag i mindre företag. Därför har många privata företag också slutat med internprissättning.

⁴³ Lindvall Jan sida 95

⁴⁴ Optimering av viss verksamhet utan att koncernens bästa beaktas

⁴⁵ Anthony, R. N. & Govindarajan, V

⁴⁶ Brorström B sida 267

⁴⁷ Andersson P M

3.2.1 Decentralisering

Decentralisering innebär att beslutsfattande inom organisationen fördelas så att beslut och ansvar hamnar närmare sin påverkan än tidigare⁴⁸. Det innebär många fördelar men även nackdelar. Till fördelarna hör att medarbetare delegeras mer ansvar och kan påverka sin arbetssituation. Detta leder i sin tur till ökad motivation hos de anställda samt ökad resultatmedvetenhet eftersom de får ett lokalt ekonomisk ansvar. De anställda får träning för eventuella framtida ledarpositioner. I och med att besluten tas närmre kunder får organisationen en högre beslutshastighet, mera anpassade beslut, högre kvalitet på beslut samt ökad flexibilitet inom organisationen.⁴⁹

Nackdelarna med decentralisering är bland annat att det lätt förekommer dubbelt arbete, eftersom samma arbete kan genomföras på olika avdelningar inom ett och samma företag. Det kan bli en suboptimering i beslutsfattandet och ökade tendenser till kortsiktighet på grund av bristande översikt och minskad kontroll för företagsledningen.⁵⁰

Dagens organisationsstrategier inom den offentliga sektorn har ställt ökat fokus på decentraliseringstänkande och – tillämpande än tidigare. Då organisationsformen har blivit vanligare och påverkar stora organisationer på ett märkbart sätt krävs det att systemet bidrar till positiva konsekvenser. Det innebär att vid utnyttjandet av decentraliseringens fördelar tillkommer kravet kontrollsystem. Det har skett en snabb utveckling på området och organisationer har haft det svårt att hinna med i utvecklingen. Det leder till att organisationer tenderar att tillämpa kontrollsystem som inte passar organisationens syfte och strategi fullt ut, eller så införs kontrollsystem innan man har strategin klart för sig. Det kan leda till varierande konsekvenser, bland annat problem på grund av att decentraliseringen innebär att det nu är möjligt att ha både kunder eller leverantörer inom den egna organisationen.

3.2.2 Divisionalisering

Då en decentraliserad organisation växer är det ofta nära till hands att dela upp organisationen i divisioner. Vilken typ av ansvar de olika enheterna kommer att ha kan variera, men det är divisionalisering alltså. Divisionalisering har som grundläggande tanke att samtliga divisioner finns inom organisationen eftersom det medför en ökad effektivitet som i sin tur leder till ökad lönsamhet för organisationen jämfört med om man skulle använda sig av den fria marknaden utanför organisationen.⁵¹ Tillämpandet av internpriser är en del av det kontrollsystem som krävs vid ökad decentralisering⁵².

Organisationens enheter gör ofta egna investeringar. Den ökade kapacitet som det innebär måste utnyttjas maximalt för att hög effektivitet ska råda. Om andra enheter skulle köpa varor eller tjänster externt som leder till mindre effektivitet innebär det en förlust för företaget förutsatt att köppriset överstiger de egna särkostnaderna. Här finner man att divisionalisering kan leda till suboptimering. En enhets maximering betyder inte alltid att det är det bästa för sett ur hela företags synvinkel.⁵³

⁴⁸ Bruzelius & Skärvad sida 143

⁴⁹ Bakka J F sida 51

⁵⁰ Bakka J F sida 51

⁵¹ Samuelson L A sida 739

⁵² Anthony, R. N. & Govindarajan, V

⁵³ Samuelson L A sida 740

3.2.3 Ansvarsenhet

För kommunala organisationer är det ofta frågan om att använda sig av kostnadsenheter, då de inte har några direkta intäkter utan enbart kostnader eftersom de är anslagsfinansierade⁵⁴. De pengar som de har att röra sig med består i de flesta fall av skatteintäkter från kommunens invånare. Det finns även enheter som har ansvar för enhetens resultat. De kallas för resultatenheter. Har enheten ytterligare ansvar i form av investeringsansvar så är benämningen investeringsenhet.

I de fall där en resultatenhetens intäkter till störst del kommer från internprissättning talar man om artificiella resultatenheter⁵⁵. Skillnaden mellan artificiella resultatenheter och naturliga resultatenheter är således att naturliga resultatenheter bestäms till huvuddel av externa intäkter. Internprissättningen får en central betydelse i divisionaliserade organisationer som bygger artificiella resultatenheter.⁵⁶

3.3 Internpriser

Syftet med att använda sig av internprissättning är att organisationen får en tydlig överblick över lönsamheten i förhållande till dess kostnader⁵⁷. Systemet som tillämpas för internpriser ska uppfylla kraven att vara enkelt att förstå och använda, samt medföra att de affärsbeslut som tas ska leda till ökad lönsamhet. Man gör genom tillämpandet av internpriser kostnader påverkbara för nyttjaren och denne får därmed ökade incitament att minska sin efterfrågan vilket minskar de totala kostnaderna om det finns en överkapacitet. Den enhet som tillhandahåller produkten eller tjänsten ges samtidigt förutsättningar att på ett effektivt sätt bedriva sin verksamhet. När internprissystem används flyttas vinster mellan ett företags olika enheter. Det blir i slutändan ett nollsummespel.⁵⁸

Internpris är det monetära värdet som sätts på en internprestation. En internprestation är varor och tjänster som levereras mellan enheter i ett företag för att se vilka separata resultat eller kostnadsberäkningar som görs.⁵⁹

Det finns två sätt att fastställa internpriset, via marknadspris eller via ett kostnadsbaserat pris. Detta beskrivs mer i kapitel 3.3.5.

3.3.1 Beställar-/utförarmodell ur den kommunala verksamhetens perspektiv

Det föreligger likheter mellan internpriser, såsom i Helsingborgs fall, och beställar-/utförarmodeller. Beställarens uppgift är att styra sin del av verksamheten utifrån politiska beslut och samhällets intentioner. Utföraren skall utveckla tjänsterna och metoderna och utföra produktionen.⁶⁰ Inom de tekniska förvaltningarna har man arbetat längst med beställar-/utförarmodellen⁶¹. Tidigare gav kommunledningarna resurser direkt till förvaltningarna som skulle utföra sina arbetsuppgifter. Förvaltningarna var då både beställare och utförare. Senare

⁵⁴ Helsingborgs stad Årsredovisning 2004

⁵⁵ Där största delen av en enhetsresultat bestäms av internprissättning

⁵⁶ Samuelsson L A

⁵⁷ Anthony, R. N. & Govindarajan, V

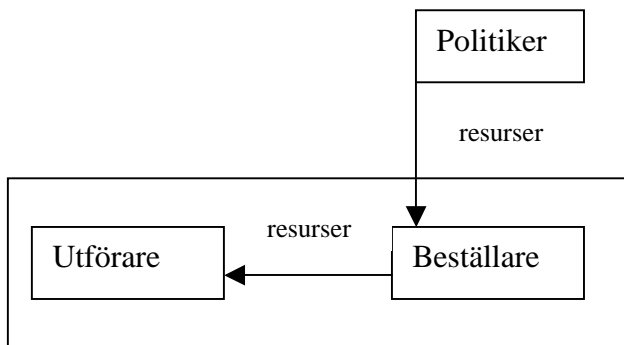
⁵⁸ Samuelson L A sida 603

⁵⁹ Samuelson L A

⁶⁰ Andersson, P M & Hansson, L sida 7

⁶¹ Andersson, P M & Hansson, L

togs ytterligare en aktör in, utföraren, för att tydliggöra rollfördelningen. Förvaltningen skulle nu istället köpa tjänsten av en utförare. Bilden visar hur modellen fungerar⁶².



Beställaren har ansvar gentemot politikerna och har krav på att hålla sig inom den tilldelade budgeten. Utföraren har ansvar gentemot beställaren. I vissa fall kan beställaren finna tjänsten extern. Att ges en möjlighet att jämföra och utvärdera den interna utföraren mot den externa behövs för att fastställa den bästa leverantören. Uppdelningen med beställare och utförare gör att förvaltningarnas uppgifter renodlas där beställaren ska försöka få ut så mycket som möjligt inom sin angivna ram och utföraren skall få sin verksamhet att gå jämt upp.⁶³

3.3.2 Förutsättningar för ett bra internprissystem

Ansvar och befogenheter är viktiga begrepp för att internpriser ska fungera. Det anses att internpriser har gått från att vara ett kontrollsystem till ett sätt att koordinera verksamheten⁶⁴.

Principen med internprissättning är att man inom organisationen ska tillämpa priser som har en motsvarighet på den fria marknaden med likvärdiga förutsättningar. Den ideala situationen och för att en korrekt bedömning ska vara möjlig bör följande uppfyllas⁶⁵:

1. Kompetent personal med både långa och kortsiktiga mål.
2. Viljan att tillämpa internprissättning på bästa sätt.
3. Marknadspris på den fria marknaden med en motsvarande produkt/tjänst. (Eventuellt minskning av transaktionskostnader för jämförelse.)
4. Fritt val av leverantör (och möjliga alternativ)⁶⁶.
5. Full information hos samtliga inblandade parter (kritiskt är tidpunkt och hur detaljerad informationen är).
6. Möjlighet till förhandling mellan parter.

⁶² Andersson, P M & Hansson, L sida 10

⁶³ Andersson P M & Hansson L s 10

⁶⁴ Lindvall, Jan

⁶⁵ Anthony, R. N. & Govindarajan, V sida 243

⁶⁶ Sjöberg, Anders

För att få en ungefärlig uppfattning av vad det interna priset ska sättas till måste alla punkter beaktas och ingen kan försummas⁶⁷.

Ett väl utformat internprissättningssystem kan alternativt definieras enligt nedan⁶⁸:

- Möjliggör en korrekt resultaträkning för de olika resultatenheterna
- Stimulerar affärsmässigt agerande i hela organisationen
- Är administrativt enkelt

Båda dessa teorier beskriver på olika sätt ungefär samma sak. Dessutom gäller fortfarande att organisationen får en ökad effektivitet av att utnyttja internprissystemet. Internprissystemet ska även ge⁶⁹:

- Autonoma divisioner: Trots beroendeförhållandet måste enheterna kunna agera självständigt och idealt sätt kunna avstå från att sälja eller köpa internt. Dessutom måste internpriserna sättas i förhand, vilket kan tyckas självklart, men även där ser man exempel på olämpligt agerande.
- Relevant beslutsunderlag: Internprissystemet måste ge lokala beslutsfattare underlag för att fatta rationella beslut. Med rationalitet avses att lokala beslut ligger i linje med vad som är ekonomiskt lönsamt för koncernen som helhet.
- Rättvis resultatfördelning: Alla internprissystem ger resultatenhetsfördelningseffekter. För att detta ska upprätthållas krävs att den resultatfördelning som internprissystemet ger upphov till upplevs som rättvis.

Vid tillämpandet av ett internprissystem sker det förhandling mellan parter. Styrkan i förhandlingen beror på många faktorer. Generellt sett kan man säga att beroendet av styrka från en part i internprissättningen skulle minska i situationer som karakteriseras av att⁷⁰:

- Resursbehovets styrka är starkt
- Resursers användbarhet är stor
- Resursers rörlighet är stor
- Aktiviteten är svagt reglerad
- Aktiviteten är lågt prioriterad
- Aktiviteten är svagt kopplad till organisatoriska arrangemang.

Här ses tydliga kopplingar till hur marknaden ser ut som helhet. På den fria marknaden är det bland annat prioritet och konkurrens som avgör priset, i detta fallet avgör liknande variabler förhandlingsstyrkan.

Huvuddragen i ett internprissystem är att det⁷¹:

- Möjliggör decentralisering och lokalt ekonomiskt ansvar
- Använder internpriser som information om verksamhet på kort och lång sikt

⁶⁷ Anthony, R. N. & Govindarajan, V sida 243

⁶⁸ Samuelson, L A

⁶⁹ Samuelson, L A

⁷⁰ Andersson, P M sida 246

⁷¹ Samuelson, L A

Internrelation ska kunna identifieras, mätas, värderas i pengar och vara valbar. Med valbar menas att det ska vara möjligt att avstå eller anskaffa ett annat alternativ.⁷²

3.3.3 Internprissystemets utformning⁷³

Hur man väljer att bestämma internpriset är fullt ut kontrollerat av företaget i fråga. Det finns tre huvudfunktioner vilka är fördelning, information och styrning. Med fördelning är syftet med internpriset att föra kostnaderna närmare sin användare/utnyttjare. Information handlar om att se var kostnaderna och intäkterna uppkommer medan styrning avser att använda internpriset till att styra sin organisation.

För att undvika suboptimering inom företaget bör man vid införandet av internpriser se över vilka regler man avser följa för upphandling av varor inom koncernen. De finns enligt tre grundprinciper:

1. Köp av varor och tjänster ska alltid ske internt i den mån man byggt upp resurser för detta. Avtal rörande omfattning och prissättning av dessa köp ska fattas på rationella grunder.
2. Upphandling av interna varor och tjänster sker på begränsat affärsmässiga grunder. Om det emellertid visar sig att den interna leverantören inte väljs vid en viss upphandling, ska han informeras om detta och ges möjlighet att justera sitt anbud.
3. Beslut om interna prestationer sker på helt affärsmässiga grunder.

Köpare av interna prestationer måste innan köp alltid värdera om de framtida intäkterna överstiger kostnaderna. Man måste dessutom kontinuerligt ifrågasätta om de interna priserna är rimliga. Det innebär i praktiken att man måste aktivt utvärdera om det finns möjlighet att använda sig av alternativa leverantörer för likvärdiga produkter till en lägre kostnad.

3.3.4 Konsekvenser av internpriser

I vissa fall överstiger fastighetsförvaltningens kostnader för en lokal utnyttjarens alternativa kostnader för en likvärdig lokal. Det kan bero på att förvaltningsverksamheten är ineffektiv och mer kostnadskrävande än en mindre organisations fastighetsförvaltning. Det kan även bero på att efterfrågan på en viss typ av lokal är svag och ägaren är därmed beredd på att sänka kostnaden för att få lokalen uthyrd.

I andra fall grundas kapitalkostnaden på ett felaktigt, högre, värde. Detta innebär troligtvis att hyresgästen väljer ett annat alternativ i form av andra lokaler om det inte finns avtal som binder hyresgästen till en viss hyresvärd. Detta i sin tur medför att hyresvärden förlorar än mer kapital då lokalen inte förväntas utnyttjas.

Ett tredje scenario är att den alternativa hyresintäkten för hyresvärden är högre än den som den nuvarande hyresgästen betalar för att utnyttja lokalerna. Detta kan exempelvis inträffa med mycket centralt belägna lokaler. Vad som sker i dessa situationer beror på syftet med fastighetsförvaltningen vilken torde vara olika mellan privat och kommunal verksamhet⁷⁴. I offentlig sektor är inte det yttersta syftet att skapa stora intäkter från uthyrning av lokaler utan snarare att tillgodose verksamhet med passande lokaler.

⁷² Samuelson, L A

⁷³ Samuelson, L A sida 739

⁷⁴ www.helsingborg.se 20051112

3.3.5 Olika typer av hyressättning

Kostnadsbaserade hyror innebär att nyttjaren betalar motsvarande för vad det kostar att utnyttja lokalerna i fråga. Det innebär kapitalkostnader för investerat kapital, en årlig kostnad för periodiskt underhåll samt de kostnader som uppstår för hyresvärden i form av drift och underhåll. Kostnadsbaserad hyra innebär inte i alla sammanhang samma sak som hyra till självkostnadspris. Hyror kan byggas på andra underlag än den verkliga investeringskostnaden varför man inte alltid kan anta att hyra till självkostnadspris är detsamma som kostnadsbaserad hyra. Däremot är de alltid densamma vid investeringssituationer⁷⁵. Ett problem med kostnadsbaserad hyra är att säljaren i viss utsträckning saknar incitament att genomföra effektivitetsökningar. Detta kan motverkas genom att effektivitetsökningarna helt eller delvis tillfaller enheten i fråga under en period.

Det finns fem olika metoder för kostnadsbaserade hyror varav självkostnad är en av dem. De övriga är ABC-kalkylering, särkostnad, självkostnad med ett vinstpålägg samt avräkning till standardkostnad⁷⁶. Självkostnadsprincipen (full tillverkningskostnad) har många fördelar. Till exempel tydliggör den vad prestationen i fråga kostar och den visar vilken kostnad mottagaren måste kunna bära för att prestationen ska vara lönsam. Kostnaden belastar mottagaren och lyfts från leverantören vilket gör det möjligt att beräkna kostnaden i respektive led. Dessutom uppfattas ofta självkostnadsmodellen som objektiv och rättvis⁷⁷.

Nackdelarna med självkostnadsprincipen är bland annat att den kan ge ett felaktigt beslutsunderlag på kort sikt beroende på periodisering och avskrivningar⁷⁸. Pålägget för indirekta kostnader kan bli mer eller mindre godtyckliga och därmed är det svårt att fastställa vad varje enskild produkt egentligen kostar. Det kan lätt bli en konflikt om hur de indirekta kostnaderna ska fördelas mellan olika enheter. Dessutom är det svårt att se hur enhetens resultat påverkar det totala resultatet. För övrigt uppmuntrar det inte till rationalisering då leverantören alltid får sina kostnader täckta varför metoden inte är att rekommendera om leverantören har ett resultat- eller räntabilitetsansvar⁷⁹.

Marknadshyran fastställs genom att undersöka vilken hyresnivå som finns på likvärdiga byggnader i området⁸⁰. Det är ofta svårt att göra en sådan jämförelse då byggnader är speciella och avsedda för särskilda ändamål⁸¹. Marknadspris kan fastställas efter rådande pris eller efter ett uppskattat värde. Internrabatter och prisjusteringar kan vara vanligt förekommande då man använder sig av marknadspriser⁸².

3.4 Internpriser inom svensk offentlig förvaltning⁸³

Inom offentlig sektor har man, efter att ha sett en fungerande utveckling av att använda internpriser i den privata sektorn, tagit efter de instrument som utvecklats av privata företag. Förutsättningar för positiva effekter vid användandet av ett internprissystem är situationsberoende och det är därför svårt att dra entydiga konsekvenser. Dock är det i den

⁷⁵ Sjöberg, Anders

⁷⁶ Samuelson, L A

⁷⁷ Samuelson, L A

⁷⁸ Svenska kommunförbundet

⁷⁹ Samuelson, L A

⁸⁰ Samuelson L A

⁸¹ Sjöberg, Anders

⁸² Samuelson, L A

⁸³ Andersson, P M sida 187-209

utsträckning ekonomins roll har betydelse i organisationen som i högst grad påverkar internsystemets förmåga till effekter. Det innebär att ju större incitamenten är för att genomföra besparingar ju större är effekten av ett internprissystem.

De effekter som kan utläsas av ett internprissystem kan härledas även till organisationens situation och omgivning. Man har vid tidigare studier undersökt två typer av konsekvenser. De är köp – processeffekter⁸⁴ och köp – beslutseffekter⁸⁵. De dimensioner som man kontrollerar inom typen köp – beslutseffekter är volym-, produkt- samt leverantörsvalet. De renodlade alternativ som en köpare av produkt kan sägas ha är att:

- inte avstå från köp
- avstå från köp men ersätt detta med ett motsvarande köp, eller
- avstå från köp men ersätt ej fullt ut.

Konsekvenser av internpriser i offentliga organisationer är bland annat ett ökat ifrågasättande av utnyttjande från köparens sida. Med andra ord, större tveksamhet till att köpa varan i fråga. Det leder till ökad hushållning av resurser och därmed ett minskat utnyttjande av varan. Volymvalet har därmed påverkats av priset. Minskad försäljning av produkter leder i de flesta fall till en förändring i produktportföljen varför även en förändring av produktval kan uttydas. Ökat ifrågasättande från köpare och minskad volym gör att de största konsekvenserna i form av kundval skett då säljaren sökt nya kunder. Noterbart är att statliga organisationer på senare år inte enbart sökt nya kunder i form av andra statliga bolag utan även i stor utsträckning vänt sig mot privata företag.

Samband mellan internprissystem och effekt kan tydas, men inte utan problem. Effekterna är inte enbart beroende av internpristillämpningen utan också i stor utsträckning beroende av den situation i vilken enheten agerar. Incitament som kan kopplas till icke ekonomiska konsekvenser spelar i större utsträckning in än i motsvarade situation i ett privat företag.

Problem uppstår då den offentliga sektorn grundas på ett bidragssystem och tillämpandet av internpriser inte har samma möjligheter, men inte heller begränsningar.

3.5 Transaktionskostnad

Transaktionskostnader definieras på många olika sätt. Ett exempel är ”kostnaden att bedriva det ekonomiska systemet”, ett annat är ”kostnaden att bli informerad om köpare och säljare och utföra kontrakt mellan parter som göra att varor byter ägare”⁸⁶. Transaktionskostnader är själva kostnaden för bytet av vara eller tjänst⁸⁷. I det fall där transaktionskostanden är inom företaget brukar samma kostnad gå under namnet administrativa kostnader. Behåller man transaktionerna inom företaget slipper man kostnaden att gå via den fria marknaden. Det behöver inte nödvändigtvis betyda att det är en effektiv lösning. Nya kostnader för administration uppstår istället. Dessutom förändras incitamenten för att effektivisera, omorganisera och utveckla inom företaget⁸⁸.

⁸⁴ Påverkan på den köpprocess som föregår köpbeslutet

⁸⁵ Påverkan på själva köpbeslutet som fattas

⁸⁶ Knutsson, Hans sida 51

⁸⁷ Knutsson, Hans sida 50

⁸⁸ Grant Robert M sida 390- 402

Transaktionskostnaderna ser olika ut i olika verksamheter. Det beror på om man har valt att endast använda sig av egen produktion och tjänster inom det egna företaget, så kallat hierarkiskt organisationsmönster. Motsatsen är om man delvis använder sig av utomstående företag, då har man en struktur som anpassas efter marknaden. Dessa två regleringsstrukturer ger upphov till olika aktiviteter. Den struktur som präglas av hierarki påverkas av beslut om transaktioner tagna inom organisationen. Alternativ struktur påverkas av marknadspris genom konkurrens.

4 Empiri

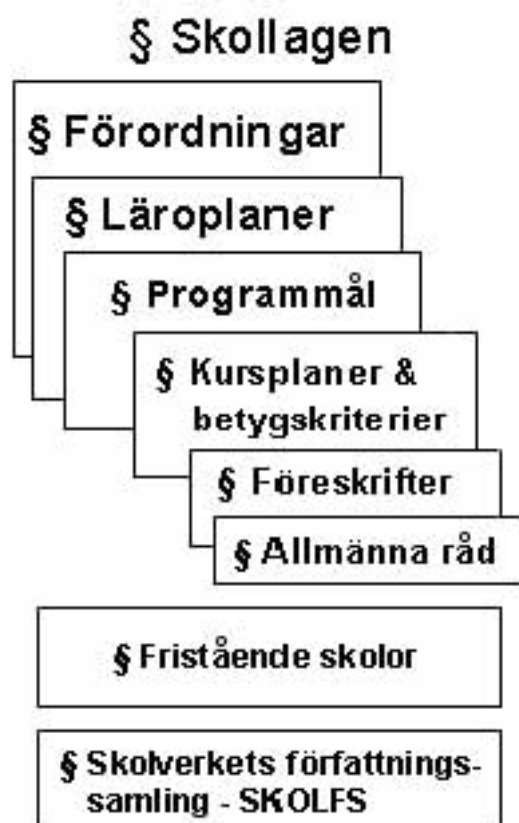
Kapitlet kommer att delge insamlad information från olika källor. Information och åsikter från samtliga respondenter kommer att redovisas i kapitlet.

4.1 Styrdokument

Sedan den 1 januari 1991⁸⁹ ligger huvudansvaret för skolorna på kommunerna eller andra huvudmän (friskolorna). Skolan är dock ett gemensamt ansvar som delas mellan staten och kommunen enligt skollagen. Samtidigt som kommunerna blev ansvariga för skolan bildades Skolverket vars huvuduppgift är utveckling, uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolan⁹⁰. Detta regleras med styrdokument.

Skollagen som riksdagen beslutar om bestämmer om förordningar som läroplan och kursplan. I skollagen regleras bland annat om gruppstorlekar, personalens kompetens och lokalers utformning⁹¹. Skolverket bestämmer bland annat betygskriterier och fastställer allmänna råd.

Följande bild visar de olika styrdokument som skolan regleras av⁹².



⁸⁹ www.skolverket.se 20051204

⁹⁰ Riksdagen, Skollagen

⁹¹ <http://www.skolverket.se/sb/d/777> 20051204

⁹² <http://www.skolverket.se/sb/d/155/a/220> 20051204

Skolans styrs sedan lokalt i varje kommun eller huvudman utifrån dessa styrdokument på sitt eget sätt och skall nå upp till de mål som sätts.

4.2 Helsingborgs stads organisation

För att få full förståelse för problemet så kommer vi först att presentera nödvändig bakgrunds fakta för Helsingborgs stad och hur kopplingarna ser ut mellan kommunen och dess skolverksamhet.

Helsingborg ligger i nordvästra Skåne utmed Öresund. Staden grundades 21 maj 1085. Helsingborg är Sveriges nionde största kommun. Den 1 januari 2005 hade staden 121 179 invånare⁹³. Helsingborg har idag ett socialdemokratiskt styre. Politisk majoritet brukar skifta varje mandatperiod.

*"Helsingborg - den goda staden med delaktighet för alla"*⁹⁴ Dessa ord finns i stadens vision och målprogram.

I Helsingborg finns det 17 kommunala gymnasieskolor och en enhet för individuellt program. Tio av gymnasieskolorna är fristående. Det finns 56 grundskolor med förskoleklass i Helsingborg, varav 18 är fristående⁹⁵. Idag går 10% av Helsingborgs elever i privata skolor. Av Helsingborgs stads nettokostnader står verksamhetsområdet utbildning för 42 %.⁹⁶

År 1994 hade staden en organisation som bestod av fem Servicenämnder. Servicenämnderna var en form av stadsdelsnämnder där nämnderna hade ett helhetsansvar för medborgarna i det geografiska området. Denna organisationsform avskaffades 1998 och därefter har Helsingborgs stad haft en sektorsbaserad organisation⁹⁷.

Helsingborgs stad har tretton nämnder och elva förvaltningar⁹⁸. Nämndernas uppgift är att sköta det arbete som området har ansvar för enligt de lagar och bestämmelser som finns. De ska se till att de beslut kommunfullmäktige tar genomförs och ta fram underlag för beslut till fullmäktige. Nämnderna har stor självständighet och i Helsingborgs stad arbetar man med ett decentraliserat styre. Anledningen till att Helsingborgs stad har en kommunal nämnd är för att skapa demokratiskt inflytande och effektiv arbetsfördelning⁹⁹. I nämnderna sitter politiker som kommunfullmäktige väljer. Enligt lagen ska varje kommun ha minst följande nämnder: kommunstyrelse, krigsledningsnämnd, överförmyndarnämnd och valnämnd. Därefter är det upp till varje kommun vilka ytterligare nämnder de önskar använda sig av för att bedriva sin verksamhet på ett korrekt sätt och efterleva andra krav som finns från stadsmakten. Helsingborgs stad har valt att ha en förvaltning för varje nämnd, detta för att göra arbetet effektivt¹⁰⁰.

Det finns en risk för suboptimering i och med att de olika förvaltningarna är självständiga. I fallet där Kärnfastigheter har ett vinstintresse som bland annat ska bekostas av skolan finns

⁹³ <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=553> 20051201

⁹⁴ Budget med styrkort sida 1, Helsingborgs stad, Bildningsnämnden

⁹⁵ Årsredovisning Helsingborgs Stad 2004

⁹⁶ Årsredovisning Helsingborgs Stad 2004 sida 26

⁹⁷ Andersson, Ingela

⁹⁸ Bilaga, Organisationsschema Helsingborgs stad

⁹⁹ <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=662> 20061115

¹⁰⁰ <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=662> 20051201

där en stor risk för suboptimering. Kommunstyrelsens ordförande menar dock att de är medvetna om dessa problem och lägger ner mycket tid för att förbättra situationen.

Storleken på förvaltningarna varierar kraftigt, men den största är bildningsnämndens förvaltning. Alla lärare och förskolelärare arbetar under denna förvaltning. Tjänstemännen som arbetar i förvaltningen har en stor självständighet då politikerna inte får detaljstyra förvaltningens arbetsuppgifter.¹⁰¹ Skola är en av kommunens obligatoriska uppgifter.

För att inte tappa helhetsperspektivet har kommunen valt att bilda flera medborgarutskott som är organiserade som tvärutskott¹⁰². Medborgarutskottet är öppet för alla och är organiserat utifrån sitt geografiska läge. Där finns fem utskott vilka är uppdelade efter området centrum, nord, syd, öst och väst. Syftet med medborgarutskotten är att förbättra bostadssituationen och samhället. Detta sker genom enkäter, intervjuer och/eller möten.

4.2.1 Enheter

Bildningsnämnden

Bildningsnämnden är ansvarig för skol- och fritidsfrågor i Helsingborg. De ansvarar för all verksamhet som ingår för att få en bra skola. Mål och kvalitet, finansiering, upphandling, utvärdering, fritidsfrågor och föreningsbidrag är de saker de ska arbeta med. Nämnden utför myndighetsutövande och har enligt skollagen ansvar för invånare upp till 20 år. Idrottsanläggningar och andra evenemang är också bildningsnämndens ansvar.

Skollagen, skolförordningen, gällande läroplaner och allmänna råd samt FN:s barnkonvention är de styrdokument som bildningsnämnden måste ta hänsyn till. Därtill kommer de bestämmelser som Helsingborgs stad har.

Bildningsnämnden säger sig ha en decentraliserad organisation med stort frihet för rektorerna. Följande rader går att läsa på bildningsnämndens hemsida:

”Bildningsnämndens arbete bygger på en decentralisering som ger rektorerna stor frihet att själva utveckla skolarbetet inom ramarna för kommunens övergripande läroplan. Målet är en bra verksamhet för alla barn och ungdomar i förskola och skola och möjlighet till en kreativ fritid¹⁰³.”

”Den stora friheten var en mycket större sanning för fem till sex år sedan. Idag är rektorerna bundna av centralt utgivna uppgifter, rapporteringar, prognoser, obligatoriska möten och utbildningar på ett helt annat sätt än för cirka två till tre år sedan¹⁰⁴.”

Bildningsnämnden arbetar utifrån ett styrkort där man under budgetåret anger arbetsuppgifter och metoder för genomförande. Följande är hämtad ur Helsingborgs stads budget med styrkort:

- Ledarutvecklingsprogram
- Inflytande, delaktighet och medansvar

¹⁰¹ <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=594> 20051115

¹⁰² <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=661> 20051115, Andersson, Ingela

¹⁰³ www.helsingborg.se Bildningsnämndens hemsida

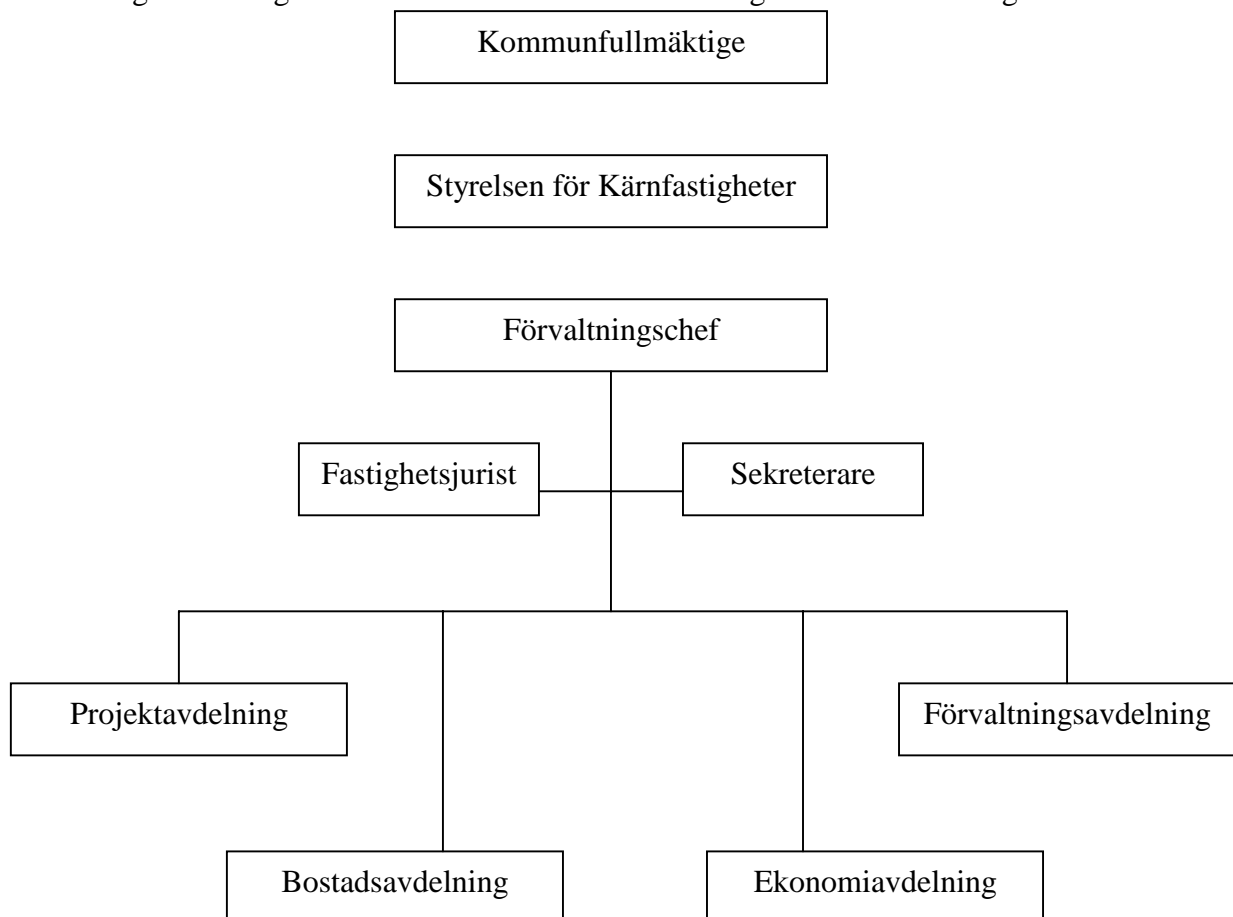
¹⁰⁴ Bredberg, Per

- Portfolio och gemensam syn på dokumentation av barns/elevs lärande och utveckling samt gemensamma kriterier för individuell utvecklingsplan.
- Kvalitetsarbete – att utveckla dokumentation och metoder för bedömning av resultat
- Ett sammanhållet skolsystem – kontinuitet genom skolaren
- Flexibel skolgång

Detta är saker som ska prioriteras under budgetåret 2006 enligt Handlingsprogrammet. Inflytande, delaktighet och medansvar är ett sätt för att få elever och föräldrar mer delaktiga i arbetet i skolan. Det ska vara meningsfullt, begripligt och hanterbart. Det är viktigt att eleven blir delaktig i sin egen läroprocess.

Kärnfastigheter

Kärnfastigheter är en del av kommunen, men bedriver självständig förvaltning med uppdrag från Helsingborgs stad. Man har ansvar för att *tillhandahålla stadens förvaltningar ändamålsenliga lokaler och bostäder samt att tekniskt och ekonomiskt förvalta dessa*¹⁰⁵. Detta är att se som en service till de obligatoriska uppdragen, till exempel utbildning, och inte ett mål i sig. Bildningsnämnden samt vård och omsorgsnämnden är idag de två störst



förvaltningarna som Kärnfastigheter har uppdrag av. Kärnfastigheter hyr även ut till privata aktörer. Dessa står för cirka 10 % av lokalerna som Kärnfastigheter förvaltar medan Helsingborgs stad hyr de övriga 90 %. Det är Kärnfastigheter som beslutar om eventuella lokalinvesteringar samt ombyggnader och tillbyggnader.¹⁰⁶

¹⁰⁵ <http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=600> 20060107

¹⁰⁶ Lars Nymberg är utbildad jurist och är förvaltningschef på KF

Ovan visas organisationen för Kärnfastigheter. Kärnfastigheters styrelse tillsätts av Kommunfullmäktige

Denna mandatperiod har Kärnfastigheter sparkrav från kommunen på 20 miljoner kronor per år. Kärnfastigheter har sparat 25 miljoner kronor 2005 genom att framförallt minska på hyror av externt ägda lokaler. Överskottet går tillbaka till respektive förvaltning. Det innebär en win-win situation och det är en politisk tanke att nyttja så lite lokaler som möjligt. För kommunal verksamhet innebär det att om lokalutnyttjandet¹⁰⁷ minskar fås en lägre lokalkostnad och det blir därmed mer pengar över till den egentliga verksamheten. Kommunen minskar också på så sätt sina utgifter. Det inkomster som Kärnfastigheter får från hyrorna går till kostnad för kapital, underhåll och tillbaka till den kommunala verksamheten. De verksamheter som sparar in på hyror får tillbaka det insparade kapitalet till skillnad från de 145 miljoner kronor som är vinst och som går tillbaka till kommunen.

Lokalyta delades av Kärnfastigheter upp i tre kategorier. Så kallade mörka lokaler som ska användas för tekniska syften. För dem betalas 5 % av den totala hyran. Viktigt är att dessa lokaler används till dess riktiga syfte och inte till dåliga undervisningslokaler. Undervisningssalar som kan användas i hög utsträckning kostar cirka 900kr/kvm. Aulor och andra lokaler som används i viss utsträckning kostar cirka 500kr/kvm.¹⁰⁸

Hyran på skollokalerna sätts idag beroende på antal kvadratmeter som skolan använder. Det finns dock vissa justeringar för typ av utrymme (som beskrivs ovan). Skolföreningens representant menar att detta inte är en bra lösning då skolorna indirekt inte kan påverka elevantalet och friskolorna blir allt fler och större i kommunen.

Idag jobbar Kärnfastigheter som ett traditionellt bolag och investmentcenter inom kommunen¹⁰⁹. Kommunstyrelsen säger dock att Kärnfastigheter är en resultatenhet. Under det gångna året önskade Kärnfastigheter bilda ett eget bolag självständigt från kommunens styre. Detta beviljade inte kommunstyrelsen.

Kärnfastigheter har ett problem i form av att information angående förvaltningen stannar hos respektive förvaltningschef och sedan förs inte vidare ner i de olika organisationerna. Informationsbristen försämrar hyressättningen och de olika förvaltningschefernas möjlighet till påverkan av situationen. Detta är ett problem som är väl beskrivet hos Kärnfastigheter och som man försöker åtgärda inom förvaltningschefsgruppen.

Helsingborgs skolförening

Helsingborgs Skolförening är en organisation där alla Helsingborgs skolors föräldraföreningar är välkomna och de flesta är medlemmar. De föräldraföreningar som valt att inte vara med idag beror troligtvis på att inte alla skolor är känner sig hotade av nedläggning och därmed anser sig inte gynnas av medlemskap. Helsingborgs Skolförening startade i samband med att Slottvångsskolan hotades med nedläggning sommaren 2003. Syftet med Helsingborgs Skolförening är att göra föräldrarnas röst hörd och försöka påverka skolverksamheten. Detta görs bäst om alla föräldraföreningar kan samlas och arbeta tillsammans. Ett bevis på att det fungerar är att vid nedläggningshoten på Slottvångsskolan blev där så stora protester att man

¹⁰⁷ Lokalen måste vara klart avgränsad från övrig verksamhet

¹⁰⁸ Nymberg, Lars

¹⁰⁹ Nymberg, Lars

valde att inte lägga ner skolan. Istället blev det tillslut Gustav Adolf skolan som fick läggas ner. Här var protesterna inte lika stora enligt vice ordförande i Helsingborgs Skolförening och beslutet blev bekvämare för politikerna¹¹⁰.

Helsingborgs Skolförening önskar vara en remissinstans i Helsingborgs stad rörande alla de frågor som rör skolverksamheten. Det är det mål man siktar mot. Man har noterat att kommunen lyssnar mer idag på Helsingborgs Skolförening än för två och ett halvt sedan då föreningen startades.

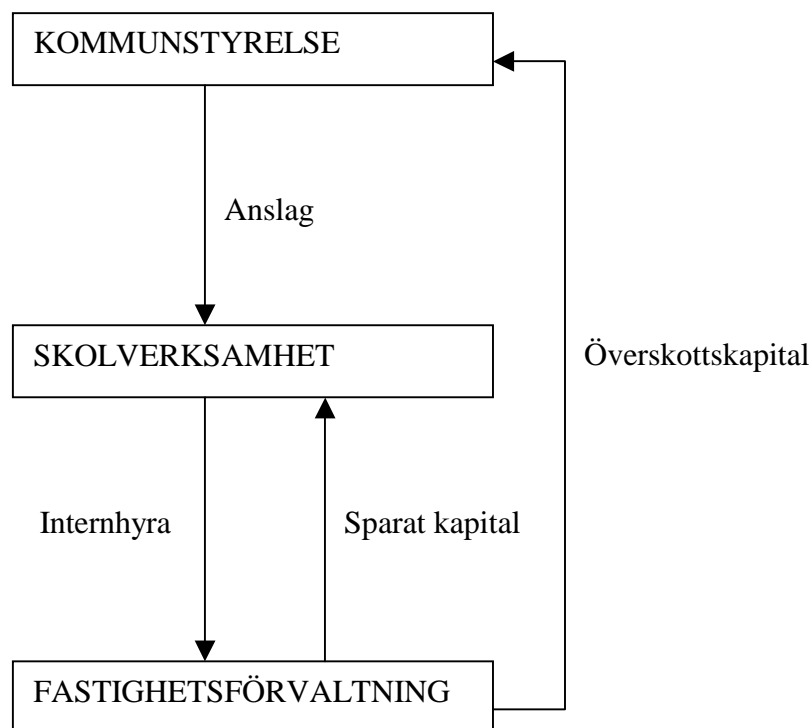
Helsingborgs Skolförening är positiv till privata skolor. De är ett bra komplement till den kommunala skolan. Att de ofta lockar iväg de bästa eleverna tycker vice ordförande i Helsingborgs Skolförening är synd, men samtidigt ger det en möjlighet att fånga upp de elever som har speciella krav.

Skolan borde få vara en frizon vad det gäller politik menar skolföreningens representant. Det borde gälla hela landet, men särskilt i Helsingborg där det politiska styret skiftar i princip vid varje val. Enligt skolföreningens representant anger politikerna att det finns en överkapacitet i skolan. Den har man inom Helsingborgs Skolförening svårt att finna. Om det dock är så menar man att det mest ekonomisk lönsamma borde vara ett samarbete med friskolorna för att få maximalt utnyttjande.

4.3 Internprissättning inom Helsingborgs stad

4.3.1 Befintligt internprissystem i Helsingborg

Bilden nedan visar hur resurser cirkulerar inom Helsingborgs stad vad gäller internprissättning av hyror och anslag.



¹¹⁰ Lundin, Stefan

4.3.2 Förvaltningarnas förutsättningar

Marknadsanpassade hyror tillämpas på samtliga lokaler i kommunen. Detta system har använts i cirka 10-15 år. Hyran sätts i samförstånd med respektive kund. När hyran fastställs använder Kärnfastigheter sig av erfarenhet, jämförelse med andra lokaler i området samt med likvärdiga lokaler i närliggande områden. Hyran är förhandlingsbar vid varje ny kontraktperiod. Max kontraktstid är fem år. Syftet med att tillämpa marknadsanpassade hyror är att det ska få en dämpande effekt på nya investeringar.¹¹¹

Kommunstyrelsens ordförande hade tidigare arbetat i med andra uppgifter i kommunen och var av den uppfattningen att förvaltningscheferna och rektorerna hade möjlighet att förhandla om hyran. Han menade att ingen av de ovannämnda ville betala ett överpris. Denna uppfattning delar inte Helsingborgs Skolförening. De anser att skolorna idag inte har någon möjlighet att påverka hyran.

Skollokaler som har lagts ned har antingen sålts (reavinst går till kommunen) eller hyrts ut till andra verksamheter inom kommunen. Vid försäljning av lokaler tar man hänsyn till priserna på den fria marknaden. Kärnfastigheter tar in och utvärderar olika bud för att sen avgöra om det blir en försäljning. I vissa fall kan lokaler säljas medan kringliggande gård etcetera stannar kvar inom kommunen för annat syfte. Vid en eventuell ombyggnad av lokal, då de stannar inom kommunal verksamhet, innebär en högre hyra, annars likvärdig hyra som tidigare hyresgäst. Då lokaler under perioder står tomma så hamnar dess kostnader i en så kallad lokalbank och kostnaden åläggs kommunstyrelsen.

Skolor kan välja att ta egna initiativ till att hyra andra lokaler. Detta ska i så fall ske genom Kärnfastigheter som kommer att företräda skolan i fråga vid förhandling. Kärnfastigheters förvaltningschef¹¹² berättar att de dras fortfarande med dåliga kontrakt där upphandlingen skett av respektive verksamheter. Då anställda på Kärnfastigheter har bättre kunskap och erfarenhet av kontraktsupphandlingar menar Kärnfastigheters förvaltningschef att det blir fördelaktigare för verksamheten och kommunen om upphandlingarna sker via dem.

Det är möjligt för skolor att hyra av privata företag och det förekommer i vissa fall i Helsingborg. Detta sker främst på de mindre skolorna. Kommunalrådet i Helsingborgs stad¹¹³ anser dock att detta inte är bra då kommunen inte bör vara beroende av privata företag när det gäller sin skolverksamhet. Skolan skulle kunna försöka hyra andra lokaler, som är billigare att hyra än alternativet som de har idag. Om så var fallet är skolföreningens representant av uppfattningen att Kärnfastigheter köper fastigheten och därefter får skolan på nytt hyra av Kärnfastigheter. Det stämmer väl överens med hur verkligheten ser ut, även om det formuleras på ett annat sätt.

De prognoser som Helsingborgs stad har genomfört visar att antalet elever i grundskolan kommer att minska i framtiden¹¹⁴. Samtidigt ökar gymnasieelevantalet. Idag är således grundskolverksamheten byggd för stora årskullar. Staden har börjat arbeta med att minska lokalerna för att få en anpassning till hur det ser ut idag och i framtiden. En flexibel organisation och struktur är viktigt att införa för att kunna möta de förändringar som finns i framtiden. Omställningarna medför engångskostnader som kan betyda att budgeten överskrider

¹¹¹ Nymberg Lars

¹¹² Nymberg, Lars

¹¹³ Andersson, Ingela

¹¹⁴ Budget missiv 2006 Bildningsnämnden

temporärt. Exempel på kostnader är flyttkostnader, mindre lokalanpassningar, extra personalkostnader i samband med omstruktureringar med mera.

Det förslag som nu ligger rörande budgeten är att Bildningsnämnden skall tilldelas en nettobudget på 1926,8 miljoner kronor, en ökning på 62,5 miljoner kronor jämfört med föregående år. En del av ökningen beror på kostnadsuppräknningar, en del beror på volymökningar och en del på kompensationsriktat stadsbidrag¹¹⁵. Utöver tilldelningen har bildningsnämnden också intäkter främst från barnomsorgen. Hur stora stadsbidragen blir är ännu inte fastställt så tills vidare räknar man med att dessa blir oförändrade jämfört med föregående år. Nämndens totala omslutning för 2006 beräknas bli 2 260,3 miljoner kronor. Under hösten 2003 fattade bildningsnämnden beslut om att lägga ner två grundskolor från och med hösten 2004 och en grundskola från och med 2005. I april 2005 fattade man beslut om att avveckla ytterligare en skola och omdisponering av en annan. Bildningsnämnden kommer att behöva fatta beslut om ytterligare anpassningsåtgärder¹¹⁶.

Inför 2006 års budget hade Bildningsnämnden samt kommunstyrelsen i Helsingborgs stad förslag på ökade anslag för administrativa kostnader. De begärda anslagen var ungefär 70 % högre än föregående års budget¹¹⁷. De administrativa kostnaderna fördelas mellan samtliga verksamheter genom en fördelningsnyckel. En verksamhet kan med andra ord inte påverka sin andel av de administrativa kostnaderna själv utan endast genom att påverka den totala kostnaden för samtliga administrativa kostnader.

4.3.3 Internprissystemets utformning i Helsingborg

Helsingborgs stad började med ett system för internhyra år 1994. Anledningen var att tidigare ansågs lokaler vara en fri rättighet som i många fall ledde till överutnyttjande¹¹⁸. Trenden visade att hyrorna steg så kraftigt att cirka tio år fram i tiden skulle hyrorna utgöra 100 % av den kommunala budgeten¹¹⁹. Istället för en självkostnadsbaserad hyra valdes en mer marknadsanpassad hyra, dock på en något lägre nivå än marknadshyrorna¹²⁰. Syftet med marknadsanpassad hyra var att tydliggöra för alla vad lokalerna egentligen kostade¹²¹. Skolorna fick ansvar för sin budget och tilldelat sig så mycket pengar som behövdes för att täcka de kostnader de hade i dagsläget. De pengar de sedan lyckades spara in genom att minska sina lokalbehov fick de behålla. Motiveringen kommunalrådet i Helsingborgs stad gav till att en marknadsanpassad hyra valdes var att det skulle kännas mer lönsamt att avveckla lokaler. När internprissättning av hyror infördes 1994 hade Kärnfastigheter ett informationsmöte med alla berörda på inom förvaltningarna samt alla berörda på skolorna. Kommunalrådet i Helsingborgs stad menar dock att det är svårt att förklara för någon som inte vill förstå och har en förutfattad åsikt. Många var inte tillräckligt pålästa om den egna verksamheten.

Val av system för internprissättning är dock ett politiskt beslut varför varken Kärnfastigheter eller skolföreningar kan påverka val av system. Väl vid tillämpandet har kommunen även där

¹¹⁵ Budget missiv 2006 Bildningsnämnden

¹¹⁶ Andersson, Ingela

¹¹⁷ Bildningsnämndens budget för 2006

¹¹⁸ Andersson, Ingela

¹¹⁹ Andersson, Ingela

¹²⁰ Andersson, Ingela

¹²¹ Nordström, Tomas

många åsikter, framförallt om oenigheter som ofta kan lösas på ett bra sätt mellan insatta förvaltningar utan kommunens inblandning¹²².

4.3.4 Konsekvenser av internpriser i Helsingborg

Hyran blir för vissa skolor en orimligt hög kostnad per elev eftersom hyran sätts efter kriterierna för marknadsanpassade hyror anser rektor på Slottvångsskolan. Dessutom får alla kvadratmeter oavsett funktion och oavsett typ av lokal (med vissa undantag som beskrivits tidigare) samma pris. Detta är speciellt märkbart i skollokaler, som är byggda för mer än 100 år sedan. Detta innebär att lokaler såsom korridorer, gymnastiksalar och liknande har en lika hög hyra som undervisningslokaler trots att de inte kan utnyttjas maximalt i undervisningssyfte. Till exempel kostar Slottvångsskolans gymnastiksalens utnyttjande cirka 480:- per timme, om man utgår ifrån hyran och antalet timmar, som salen utnyttjas¹²³.

Skolföreningens representant menar att dagens system gör att det blir en hysteri kring att få in rätt antal elever för att nå break-even i ekonomiska termer. Helsingborgs Skolförening anser att låta skolorna hyra till självkostnadspris är ett alternativ till den nuvarande marknadsanpassade hyran av skollokaler. Man menar att det handlar om skattepengar som används till verksamheter som är en service till stadens invånare. Då är det inte rimligt att Kärnfastigheter har ett vinstkrav på 125 miljoner från kommunen. Ett annat alternativ är att sänka skolpengen och hyran. På så sätt får friskolorna det svårare då de idag enkelt kan konkurrera med de kommunalägda skolorna genom hyresnivån, då skolpengen är densamma för alla elever i kommunen oavsett vilken skola de går på. Skolföreningens representant menar att en konsekvens av detta att den relativa andelen kapital som går till verksamhetens huvudsyfte (material etcetera) skulle bli jämnare mellan privata och kommunala skolor, vilket i sin tur innebär att fler barn väljer den kommunala skolan.

Den delen av hyran som överstiger de faktiska kostnaderna gör att Kärnfastigheter kan gå med vinst. Denna vinst går in i kommunstyrelsens kassa och delas sedan ut i nästa års budget. Genom att sänka hyrorna till självkostnad skulle Kärnfastigheters vinst försvinna alternativt minska. Hyran sätts efter den verkliga kostnaden plus att där läggs på en summa för det avkastningskrav som Kärnfastigheter har. Kommunstyrelsens ordförande menar att ingen kan tillhandahålla lokaler i Helsingborg billigare än vad Kärnfastigheter kan. Det avkastningskrav som finns ske enligt tanken täcka den återinvestering som kommunen gör. Man vill inte låna pengar i bank för att kunna investera utan istället använda vinsten.¹²⁴

I dagsläget är skillnaden i hyreskostnader per elev stor mellan elever på olika skolor. Det skiljer cirka 4000 kronor mellan elever som går på den skola med den lägsta hyran till elever som går på den skolan med den högsta hyran. Det är för stor skillnad anser rektorn på Slottvångsskolan¹²⁵ eftersom det betyder att olika stora summor per elev läggs på utbildning. Skillnaden i hyra mellan kommunens egna skolor beror bland annat på att äldre skollokaler har stora utrymmen såsom trapphus och liknande som ingår i beräkningen av hyran. Samtidigt påverkar skolans läge (som ofta är centralt för gamla skollokaler) och närheten till transportmedel hyran.

¹²² Nymberg, Lars

¹²³ Bredberg, Per

¹²⁴ Nordström, Tomas

¹²⁵ Bredberg, Per

Under de senaste åren har många av skolorna i Helsingborg stängts och eleverna har flyttats till andra skolor. Skolföreningens representant anser att vid sådana stängningar bör en konsekvensanalys göras. Både före och efter för att se om besparingar sker samt vad som egentligen händer med de besparingar som görs i den kommunala skolan. I en konsekvensanalys bör man dessutom bland annat se om andra förändringar påverkar eleverna än utbildningen.

4.3.5 Alternativa förslag till befintligt system

Det har gjorts flera utredningar av systemet att tillämpa marknadsanpassade hyror. Kraven på utredningar har kommit från allmänheten då systemets ansågs behövas utvärderas. Det har delvis berott på bristande förståelse från olika parter hävdar förvaltningschefen på Kärnfastigheter. Systemets existens har inte varit hotat efter utvärderingarna utförts internt. Dock har vissa justeringar gjorts av det befintliga systemet. Bland annat har kategoriseringen av lokalerna tillkommit efter en av utredningarna och efter klagomål från skola, föräldrar och lärare¹²⁶. Trots att systemet länge har kritiserats på grund av de marknadsanpassade hyrorna finns fenomenet fortfarande kvar. Om förståelsen för systemet har förändrats under åren går inte att bedöma.

Rent praktiskt kan det vara lämpligt med kostnadsbaserad hyra eftersom det tydliggör vad som kostar menar förvaltningschefen på Kärnfastigheter. En kostnadsbaserad hyra kan vara lämpligare för Helsingborg av flera skäl. Självkostnad är en typ av kostnadsbaserad hyra som man kunnat använda sig av. Nackdelarna med principen, som diskuterats i kapitlet teori, kan inte ha stor påverkan på Helsingborg. Att det skulle ge ett felaktigt beslutsunderlag på kortsikt är ett temporärt problem. Hyran kommer inte att variera eftersom de styrs av räntan på lånet som finns på lokalen. Vi vet inte om Helsingborg har fasta eller rörliga räntor, men det mest troliga är att de har den ränta som är förmånligast så länge den är säker. Med detta menar vi att om räntan skulle förväntas stiga kraftigt och de har en rörlig ränta tror vi att de låser räntan. Helsingborgs kommun är beroende av att veta sina kostnader i relativt säker grad redan när budget sätts och detta gör återigen att den fasta räntan är den mest lämpliga.

De indirekta kostnader som ska fördelas är de kostnader som Kärnfastigheter har utöver ränta och amortering på lokaler. Vaktmästarkostnaden anser vi inte vara en indirekt kostnad då vaktmästaren bör kunna beräkna den ungefärliga arbetstiden per skola. De indirekta kostnaderna som kvarstår är då löner till dem som arbetar på Kärnfastigheter och övrigt material som till exempel kontorsmaterial och verktyg.

Konflikter om hur de indirekta kostnaderna ska fördelas kan uppkomma om otillräcklig information och omotiverade fördelningar sker. Självkostnadsprincipen kan medföra problem eftersom det är svårt att se hur enhetens resultat bidrar till det totala resultatet. Det löses med hjälp av korrekt information, styrsystem och kontroll av dessa.

Det som talar emot självkostnadsprincipen är att 14 % av kommunerna anse sig idag ha problem med att följa de rekommendationer som finns rörande avskrivningar på anläggningstillgångar på ett korrekt sätt¹²⁷. Problemet bör kunna lösas genom mer information till kommunerna. Det kostar pengar, men kan ses som kompetenshöjande och ett måste för att kunna fatta beslut genom att ha ett komplett bakgrundsmaterial.

¹²⁶ Nyberg Lars, Lundin Stefan

¹²⁷ Svenska kommunförbundet

Ett alternativ till dagens system anser skolföreningens representant och Slåttvångsskolans rektor vara att hyran sätts utifrån antalet elever på skolan. Det innebär att spekulationerna om huruvida antalet elever per år inte skulle bli ett problem vid planeringen av övrig verksamhet. Då blir det mindre hysteri för skolpersonalen över att ha ett visst antal elever. Det skulle göra skolan mer rättvis, trots att skolorna fortfarande skulle betala marknadshyror.

4.4 Internpriser inom svensk offentlig förvaltning

Internhyra är vanligt som ekonomiskt styrmedel i offentlig verksamhet. Anledningen till detta är att internhyra anses ge en totalkostnadsbild och motiverar även till att lokaler utnyttjas bättre. Svenska kommunförbundet identifierar två huvudprinciper för fördelning av internhyra. Dels en kostnadsbaserad där man ser till självkostnaden samt marknadsanpassad hyra. I den kostnadsbaserade hyran ingår i huvudsak tre delar: kapital, drift och underhåll samt eventuellt central administration eller liknande. I studien framgår att kostnadsbaserad hyressättning är den mest vanliga 87 % mot 5 % marknadsanpassad hyra¹²⁸. En procent använder båda typerna och 6 % har svarat att de använder något annat. En procent har inte besvarat frågan.

Ett av syftena med internprissättning på hyra är göra verksamheterna medvetna om lokalkostnader och se över sitt lokalbehov. Det är många som väljer att minska sin lokalyta och det har i de flesta fall resulterat i tomma lokaler. En intressant fråga är då var dessa kostnader hamnar. Ungefär 85 % av kommunerna har kostnader för tomma lokaler. I de fall kommuner har kostnader för tomma lokaler och de gäller "Egentlig kommunal verksamhet" redovisar 50 % av kommunerna detta under en egen verksamhet¹²⁹, vilket betyder att det inte lastar en enskild förvaltning eller enskild skolas budget.

4.4.1 Skolverksamhet

I början av 90-talet förändrades skolan samtidigt som skolan blev kommunernas ansvar. Kärnverksamheten¹³⁰ har fått ökade kostnader med cirka 20 miljarder utan motsvarande ökning av kapital vilket därmed innebär minskade resurser. Kapital har istället flyttats över till bokföringsposten administration, som bidrag till företag och underskott i egna bolag. De har nämligen ökat sina resurser med nästan lika mycket som kärnverksamheten har förlorat. Här skiljer sig den bild som kommunerna vill förmedla att kärnverksamheterna prioriteras och inte de icke prioriterade områdena. I samband med att införandet av marknadshyror blev det möjligt att göra det på ett omvänt sätt. Det kommer således inte att synas i anslagen. Då internhyran ofta är opåverkbar för till exempel skolan måste de spara in pengar på bland annat undervisningsmaterial, lärarresurser och speciallokaler.¹³¹

I Dagens Nyheters artikelserie framkommer det även att skolverket, det verk som skall kontrollera skolorna, är medvetna om problemet. Ulf P Lundgren, generaldirektör för skolverket, anser dock att skolverket inte kan göra något. De skulle då anklagas för att lägga sig i kommunernas inre angelägenheter. De menar att vad de kan göra är att informera. När reportrarna frågar om de försökt informera berörda om konsekvenserna av marknadshyror, får de följande svar av skolverkets generaldirektör:

¹²⁸ Svenska kommunförbundet

¹²⁹ Svenska kommunförbundet sida 29

¹³⁰ Defineras i artikeln av Sigvardsson och Skagermark som utbildning, omsorg och vård.

¹³¹ Sigvardsson & Skagermark

"Nej, vi skulle leva jättestor om vi la oss i kommunernas ekonomi. Kommunförbundet skulle strypa oss varenda dag. Vi har valt att ligga lågt¹³²."

Enligt Kurt Psilander, fastighetsekonom vid Tekniska högskolan i Stockholm, har många privata företag idag¹³³ gått ifrån marknadsanpassad internprissättning av hyror, men att kommunerna inte följer efter tror han beror på att det blir ett sätt för dem att dölja obekväma besparingar. Psilander uttryckte sig på följande sätt:

"Internhyror blir därmed ett utmärkt verktyg för fega politiker att genomföra obehagliga beslut i tysthet."

Sammantaget kan sägas att artiklarna speglar en bild av att kommunerna utnyttjar sin position och möjlighet att "mjölka" verksamhet som skola för att få pengar till annat. Med andra ord en omfördelning av resurser som sker i skymundan.

4.5 Transaktionskostnader

Kommunalrådet och kommunstyrelsens ordförande hävdar att kostnaderna för transaktionerna bör vara av ringa storlek. Uppgiften kan varken bekräftas eller dementeras. Dock kan det konstateras att samtliga transaktioner medför en kostnad. Om sen den administrativa delen av jobbet kan skötas utan en större ökning av kostnader är en fråga vi inte kan besvara.

Vad man däremot kan fundera över är Kommunstyrelsens fråga efter ökade anslag för administrativa kostnader. Kommunstyrelsen hade för år 2006 önskat en ökning av anslag för administrativa kostnader med cirka 70 %. Alla enheter inom den kommunala verksamheten avsätter varje år en del av sina anslag till administrativa kostnader. De beräknas solidariskt genom användandet av en omräkningskoefficient. Det kan alltså inte påverkas av den egna verksamheten i fråga. Önskan om ökade anslag för administrativa kostnader avlogs av kommunfullmäktige då budgeten fastställdes tidigare i år.

¹³² Lundgren, Ulf P

¹³³ Avser år 1997

5 Analys

I detta kapitel kommer vi att analysera Helsingborgs stad och deras internhyresystem baserat på de intervjuer, teorier och annat material vi samlat in och för att sedan dra slutsatser.

Av analysen framgår att Helsingborgs stad, trots sin ambition att tillämpa marknadshyror inom skolan, inte gör det fullt ut. De hävdar att de tillämpar ”en form av marknadshyror” som inte låter sig jämföras med någon modell inom privat sektor. Det framgår att man har svårigheter att göra jämförelser mellan olika lokaler för att få en adekvat prissättning. Den analys som följer nedan bygger dock på det antagande och den utsaga Helsingborgs stad själva gör, nämligen att marknadshyror tillämpas. Den hyresnivå de själva påstår sig ligga under kan stå för de transaktionskostnader som bortfaller eftersom man så att säga håller sig inom den egna verksamheten.

Det missnöje som idag råder i Helsingborg och de olika åsikter som finns tror vi kommer skada kommunen på längre sikt. Under denna uppsats gång har det vid flera tillfällen figurerat insändare som berört skolverksamheten i Helsingborg förutom de vi valt att ta upp. Nedläggningen av Nicolaiskolan har till exempel varit på tapeten ett par gånger. Att ha en debatt är bra och kan medföra utveckling, men det missnöje som visas i tidningen gång på gång är oroväckande.

Det har framgått att det ofta är maktskifte i Helsingborg och detta tror vi i och för sig är bra då man inte låser sig fast i en tankebanan. En stor nackdel med politiskt styrda organisationen tror vi är att ibland kan politikerna glömma bort helhetsintresset för kommunen och kanske bara se till sitt eget bästa för att kunna sitta en valperiod till.

5.1 Styrning och ledning

Helsingborgs stad, liksom alla andra kommuner, lever i en politiskt styrd organisation som ytterst styrs av medborgarna genom allmänna val. Regelverk och lagar fastställs av riksdagen utifrån vilka kommunen tar fram styrdokument. Möjligheten till påverkan för medborgare och aktörer i verksamheten mellan valen är liten. Ur studien framgår dock att föräldrar till skolbarn genom att agera i föreningar och väcka debatt och massmedial uppmärksamhet kan påverka vissa beslut, såsom nedläggning av skolor. Ur intervjuerna framgår att aktörer inom skolväsendet upplever sig ha en relativt liten möjlighet att påverka styrfunktioner och beslut. Man försöker hantera situationen, eller ”gilla läget” så gott det låter sig göras inom organisationen.

Ett sätt att öka möjligheten till påverkan, utan att regering och riksdag går in i kommunernas egen styrning, är att ge korrekt och övergripande information till alla kommuner. Det framgår klart och tydligt vid våra intervjuer att politikerna inte alltid har fullständig information och fullständigt förståelse. Informationen till kommunerna bör innefatta frågor rörande internprissättning, men också andra mekanismer och styrfunktioner inom den kommunala sektorn. Genom att på detta sätt öka kompetensen och kunskaperna för de politiker och tjänstemän som ska verkställa, finns en möjlighet att besluten får ökad kvalitet. Det ger i sin tur en större möjlighet till en fruktsam dialog mellan utförare och beställare.

5.2 Organisationsstruktur

Vi anser att Helsingborg har en divisionaliserad organisation där varje nämnd och förvaltning är en egen ansvarsenhet. Tvärorganisationer utifrån geografiskt läge i och med

medborgarutskottet används också i Helsingborg. Helhetsperspektivet är lätt att tappa och risk för suboptimering är stor när ansvarsenheter används och en organisation är divisionaliserad. Detta är Helsingborg dock medvetna om. I och med deras medvetenhet är det lättare att göra något åt problemen och försöka förbättra. Genom att använda sig av medborgarutskotten anser vi att Helsingborg motverkar detta till viss del. I Helsingborgs Dagblad uppmärksammade vi en insändare¹³⁴ där viss kritik riktades mot medborgarutskotten. De ansågs onödiga och för kostsamma. Vi anser dock att grundtanken med utskotten är bra och med bättre information och om kommunen lyssnar på de klagomål som finns kan medborgarutskotten förbättras. Kommuninvånarna kommer då mest troligt att bli mer positiva till utskottet. Vi tror att medborgarutskotten kan användas till att få invånarna i staden att känna sig delaktiga i större utsträckning och något man inte bör utesluta. Den organisationsstruktur Helsingborg har anser vi vara lämplig utifrån dess förutsättningar och syfte.

Det är viktigt att Helsingborg ser över hur organisationen fungerar och hur den kan förbättras utifrån antagandet att man vill behålla grunden i den. Om de olika nämnderna till exempel ska vara investeringsverksamheter, resultatenheter eller kostnadsenheter är viktigt att fundera över. Idag är Kärnfastigheter en investeringsverksamhet enligt Kärnfastigheter men en resultatenhet enligt kommunstyrelsens ordförande, Bildningsnämnden en resultatenhet och skolorna resultatenheter.

Helsingborg säger sig ha en decentraliserad organisation där de olika nämnderna har stort ansvar. Vidare säger Bildningsnämnden att de har en decentraliserad organisation där rektorerna har stort ansvar. De har ett stort ansvar i form av att de har ett enormt ansvar gentemot samhället. Dock kan man knappast säga att det har ett stort ansvar när det kommer till beslut om ekonomisk planering. I princip samtliga vi har varit i kontakt med medger att rektorerna har liten påverkan på hyrorna. Fallet är detsamma med administrativa kostnader som nämnden har, men som i slutändan fördelas ut på skolorna. Den del av anslaget som då är kvar efter dessa poster är inte så stort och vilken ansvarsfrihet har rektorerna då? Det är viktigt att kunna påverka sina kostnader annars ska man inte behöva ansvara för dem. Detta har vi sett i alla de teorier som vi presenterat i teoridelen. Det är även rimligt att inte behöva ansvara för något man inte kan påverka. Påverkbarhet är ett viktigt begrepp och om påverkbarheten är liten eller minimal på vissa områden är inte heller ansvar möjligt att inneha. Då rektorerna anses ha ett stort ansvar med möjlighet att påverka är det också viktigt att information av vikt för organisationen når dem. Idag ser Kärnfastigheter att mycket av informationen de vill föra ut i organisationen stannar hos förvaltningscheferna. Då Kärnfastigheter är medvetna om problemet är det lättare att åtgärda. Bristen på information gör att hyressättningen försämras. Dubbelt arbete och suboptimering är två nackdelar med en decentraliserad organisation och om informationen inte är bra blir risken att dessa två nackdelar förekommer ännu större.

När en organisation använder sig av en decentraliserad organisation är det alltid viktigt att varje enskild del inte glömmet bort helheten. För även om den egna enheten går bra och fattar beslut som gagnar dem betyder det inte att det är det bästa för hela organisationen. Detta måste hela tiden särskiljas för att organisationen som helhet ska uppnå bästa resultat. Samtidigt är det viktigt att se hur de olika enheterna går för att bli varse om vad de kan bli bättre på.

¹³⁴ Se bilaga för hela insändaren

5.3 Internpriser

5.3.1 Befintligt internprissystem i Helsingborg

Anslag till skolorna beräknas efter den så kallade skolpengen, det vill säga man får anslag efter antal elever. Skolpengen anpassades, det vill säga höjdes, i samband med att marknadsanpassade hyrorna infördes. Även utgifterna för skolan har därmed ökat på grund av de marknadsanpassade hyrorna, vilket gör att det föreligger en rundgång av pengar. Är marknadshyran ett sätt att kunna hålla skolpengen högre? Skolverket gör kontinuerligt undersökningar angående skolpengen. De syns ofta i media, till skillnad från vilka kostnader skolorna har i lokalhyra och andra fasta kostnader såsom overhead kostnader. Skolpengen är ständigt under debatt men är sällan kopplat till hyresnivån. Något även rektorn på Hanemålaskolan anser.

Orsaken till denna rundgång av pengar kan man spekulera över. Ur politikerns synvinkel framstår en hög skolpeng som en kraftfull satsning på utbildning. Skulle skolpengen sänkas på grund av förändrad hyressättning skulle detta kunna missförstås som en minskad satsning på skolans uppdrag. I den tuffa politiska situation som Helsingborgs politiker lever, med majoritetsförändringar i stort sett varje val, kan detta vara skadligt och är därför inte i enlighet med den politiska agendan.

En annan faktor att ta hänsyn till är att den marknadsanpassade hyressättningen ger en vinst på i runda tal 145 miljoner per år för Kärnfastigheter. Det gynnar förvaltningens position i kommunen. Kärnfastigheter har inget egentligt incitament att förändra hyressättningen det skulle bara försvaga Kärnfastigheters ställning i Helsingborg. Därtill kan man konstatera att vinsten förs tillbaka till verksamheten, dock garanteras det inte att pengarna går tillbaka till den verksamhet som gjort besparingarna. Pengarna går tillbaka till kommunen, som kan använda detta för punktsatsningar. Hur satsningar under löpande valperiod väljs framgår inte av denna studie. Man kan misstänka att åtminstone en del av satsningarna används för att förstärka den politiska ledningens intryck av handlingskraft. Man visar på så sätt att man har möjlighet att följa den politiska agendan som väljargruppen önskar.

Vi ser stora likheter mellan Beställare/utförare modellen och det system Helsingborg har. En skillnad är dock att enligt den teori som presenteras i teorikapitlet rörande beställare/utförare modellen har utföraren inte samma roll som Kärnfastigheter. Beställaren är i vårt fall Bildningsnämnden och de skolor som hyr lokaler av Kärnfastigheter som är utföraren.

Kärnfastigheter har ett krav på vinst gentemot kommunstyrelsen, medan utföraren i modellen enbart har ett krav från beställaren som går ut på att på bästa möjliga sätt utföra uppgiften så kostnadseffektivt så möjligt. Hade modellen använts fullt ut i Helsingborg skulle det innebära att någon marknadshyra inte skulle tillämpas utan endast en slags kostnadsbaserad hyra då utföraren enbart har som mål att gå jämt upp. Vi ser problem i att Kärnfastigheter sitter på två stolar. Dels ska de leverera en bra och prisvärdig lokal till skolan och dels ska de ha en vinst som ska gå till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen liksom skolorna sitter också på två stolar då krav kommer från två håll. Kommunstyrelsen får höra att hyrorna är för höga samtidigt som de vill att Kärnfastigheter ska ha en vinst som de sedermera ska ta del av. Skolan måste betala hyran till Kärnfastigheter, de anser att den är för dyr och detta ska de diskutera med kommunstyrelsen (kommunfullmäktige) då det i slutändan är de som ska fatta beslut. Samtidigt ska de leverera bra produkter (duktiga elever) som resultat till kommunstyrelsen. Situationen är konstig och invecklad och vi anser att den är ohållbar i slutändan. Vi skulle

vilja rekommendera Helsingborg att använda något annat system till exempel beställare/utförare modellen fullt ut.

5.3.2 Förvaltningarnas förutsättningar

Den första frågan som kan ställas är om Helsingborgs stad tillämpar marknadshyra, vilket de säger sig göra fast med modifikation. Om man ser till teorin så inser man att det finns många brister. Teorin¹³⁵ menar att följande ska uppfyllas om marknadshyra ska vara lämplig:

1. Kompetent personal med både långa och kortsiktiga mål.
2. Viljan att tillämpa internprissättning på bästa sätt.
3. Marknadspris på den fria marknaden med en motsvarande produkt/tjänst. (Eventuellt minskning av transaktionskostnader för jämförelse.)
4. Fritt val av leverantör (och möjliga alternativ)
5. Full information hos samtliga inblandade parter (kritiskt är tidpunkt och hur detaljerad informationen är)
6. Möjlighet till förhandling mellan parter.

Sällan, för att inte säga aldrig, uppfylls samtliga punkter. Det är trots detta en relevant teori i detta sammanhang enligt oss.

Punkt 1

Rektorerna på de olika skolorna i Helsingborgs stad har i väldigt liten utsträckning erfarenhet av fastighetsförvaltning och hur tillämpandet av marknadshyror påverkar situationen. Det har givetvis mål för sin verksamhet som stämmer med det uppdrag som de utför. Dock kan man både genom intervjuer och genom att studera de olika parternas agerande konstatera att rektorer borde fokusera på sina uppdrag utan att behöva lära sig fastighetsförvaltning på en nivå som en jurist eller ekonom. Personalen är med andra kompetent för de uppdrag de har att utföra, men inte då det gäller effekterna av marknadshyror och hur man går tillväga för att påverka situationen. På andra sidan av förhandlingsbordet, där kommunens representanter sitter, kan också konstateras att kunskapen om marknadshyror påverkan inte är fullständig. Det är därför som syftet med att ha en fastighetsförvaltning som Kärnfastigheter är en bra lösning. Problemet som då uppstår är att Kärnfastigheter agerar på kommunens begäran, och inte i första hand med hänsyn till skolverksamheten. Skolverksamheten och Kärnfastigheter är båda delar av kommunen och om enheterna drivs helt självständigt från varandra finns en risk för suboptimering. Målen för samtliga parter är olika, men inte nödvändigtvis både kortsiktiga och långsiktiga. Vad som kan konstateras är alltså att punkt nummer ett inte är tillämpad på ett korrekt sätt enligt oss.

Punkt 2

Vid intervjuerna märks det tydligt att det förekommer kommunikationsproblem mellan kommun och dess nyttjare. Inställningen till varandra gör att kommunikationen försvåras ytterligare eftersom det från alla håll pekas på bristande kunskap. I och med att dessa problem finns så faller krav nummer två i ovan nämnda lista.

¹³⁵ Anthony, R. N. & Govindarajan, V

Punkt 3

För att kunna tillämpa marknadshyra är det viktigt att kunna jämföra med likvärdiga lokaler. Här ser vi att det finns problem. Skolor är inte vanligt förekommande i privat form även om mindre friskolor i Helsingborg är många till antalet. Kärnfastigheter menar att man därför jämför med liknande lokaler i området, samt andra skolor i närliggande områden. Att det inte kan göras på ett hundra procentigt sätt blir uppenbart. Det menar även kommunalråd i Helsingborg stad, som säger att därför har de valt att lägga sig under marknadsnivån. Om dock inte marknadsnivån går att bestämma korrekt kan undras hur det kan fastställas att man ligger under marknadshyra som Helsingborgs stad säger sig göra. Det kan åtminstone konstateras att krav nummer tre inte kan ses som tillämpat på ett korrekt sätt.

Punkt 4

I de fall där skolor önskar hyra alternativa skollokaler för att få en lägre hyra företräds de av Kärnfastigheter som utvärderar förslaget om andra lokaler. Kommunen säger att de behöver ha kontroll över de lokaler de utnyttjar för att det inte ska bli några problem i framtiden med att till exempel skolan en dag kanske inte kan hyra lokalerna av den privata aktören. Detta är något som vice ordförande i Helsingborgs Skolförening, tror och som sedan bekräftas av Helsingborgs stads kommunalråd. Vid användandet av internpriser är det viktigt att kontinuerligt utvärdera huruvida det är motiverat att tillhandahålla tjänsten själva något framgår att kommunen inte gör utifrån intervjun med kommunalrådet. Planering och alternativ verkar Helsingborgs stad inte kunna ha i åtanke. En undran om man verkligen kan ha det i sina egna skolor kommer fram då det kom till uppsatsförfattarnas vetskap att Gustav Adolf skolan fick stängas ett år tidigare än beräknat eftersom Arbetsmiljöverket hade synpunkter som ledde till en stängning. Det kan konstateras att möjligheten till fritt val av leverantör är begränsat för skolornas del, som också var vad teorins punkt nummer fyra var viktigt för ett fungerande internprissystem.

Punkt 5

Full information bygger på god kommunikation. Som konstaterat under punkt nummer två pekades det på att den andra parten har bristande information. Eftersom det finns ett skevt maktförhållande finns det därmed incitament för en part att hålla inne information. Således finns det ingen möjlighet till full information för någon av parterna, och i synnerhet vissa, och därmed kan man konstatera att punkt nummer fem inte stödjer tillämpande av internprissystem.

Punkt 6

Förekommer det kommunikationsproblem, som konstaterat under punkt två, är inte heller möjligheten till förhandling parterna emellan inte så stor. Dessutom begränsas den ytterligare av kommunens egna bestämmelser. Det innebär att även krav nummer sex kan ses som ej uppfyllt. I vissa situationer har dock förhandling förekommit. Det var exempelvis genom förhandling som kategorisering av de olika lokalerna tillkom. Det innebär att gamla skolor, ofta pampiga byggnader med mycket utrymme som inte kan utnyttjas effektivt, inte skall straffas på grund av orsaker som skolan inte kan påverka. Så till viss del uppfylls krav sex, dock inte på ett tillfredställande sätt och dessutom kan inte en enskild punkt själv göra att marknadshyra är lämpligt. Fungerar inte kommunikationen kan inte viljan att tillämpa internprisning på bästa sätt finnas. Kommunikation är a och o i alla sammanhang.

Den enskilda skolan är i underläge då det gäller förhandling med kommunen. Gör man en utvärdering av förhandlingsstyrkan mellan parterna utifrån tidigare presenterad teori kan man fastslå att all information tyder på att det är kommunen i förhållande till den enskilda skolan som har ett förhandlingsövertag. Det beror på att aktiviteten att nyttja lokaler för skolan är högt prioriterad och samtidigt starkt reglerad. Lokalerna som skolan använder sig av är specialanpassade och kan bara användas effektivt till skolverksamhet utan ändringar och ombyggnader. Det innebär i praktiken att det är svårt för skolan att påverka sin situation och lyckas med gynnsamma förhandlingar med kommunen, vilket är en ytterligare anledning varför internpriser inte borde tillämpas på hyror i Helsingborgs stad.

Det kan alltså konstateras att ingen av de sex punkter som bör vara uppfyllda då tillämpning av internpriser är lämpligt kan uppfyllas fullt ut. Givetvis är det inte teorin som avgör hur man bör sköta en kommuns skolverksamhet. Dock kan man fundera över om det inte finns en del poänger att ta till sig då ingen av punkterna kan uppfyllas på grund av problem och andra förhinder. Eventuellt skulle teorin möjliggöra för en effektivare användning där fler är nöjda med systemet. Bättre kommunikation och mer information bör rimligtvis leda till ett bättre resultat i slutändan. Vi ser sambandet mellan teorin och de fira och öppna marknaden, det vill säga som om nämnderna och förvaltningarna hade varit helt fristående från kommunstyrelsen, precis som en privatskola. Därför anser vi även att teorin är vettig och kommunstyrelsen, eller i slutändan invånarna hade fått betala för skolan och sedan hade skolan fått agera fritt utifrån de styrdokument som fastställs av riksdag, regering och skolverket.

Ett internprissättningssystem bör göra det möjligt att utläsa en korrekt resultaträkning, ge ett affärsmässigt agerande samt vara administrativt enkelt¹³⁶. Enligt Helsingborgs stad uppfylls dessa, men frågan är om ett affärsmässigt agerande ska bedrivas av skatteintäkter samt om en skola kan agera affärsmässigt. Privata skolor verkar kunna det men tanken med dem ligger i många fall inte att gå med vinst och vinsten kanske bör ses i barnens lärande¹³⁷ och inte i pengar.

Ett internprissystem ska bestå av autonoma divisioner, vilket betyder att de ska kunna köpa och sälja internt så väl som extern¹³⁸. En förutsättning som även Anthony & Govindarajan har och som vi diskuterat ovan. Det kan läggas till att inte ens Kärnfastigheter som verkar vara självständigt och arbetar som ett "vanligt" fastighetsbolag är självständiga. De styrs av kommunen via sitt vinstkrav och har som uppgift att förvalta eller förhandla fram hyreskontrakt till alla förvaltningar och nämnder i kommunen. Även om alla beslut som fattas är det bästa för den enskilda ansvarsenheten kan beslutet medföra ekonomiska konsekvenser för kommunen som helhet.

Det resultat som uppkommer i en organisation ska fördelas rättvist. I en kommun som inte har några direkta intäkter förutom skatteintäkter förekommer inte heller något direkt resultat. Man kan istället prata om besparingar och effektivitet, där den besparing som görs och effektivitetsförbättring ska komma rätt ansvarsenhet tillgodo.

Efter påtryckningar från Skolföreningen och efter en utredning kom skola och Kärnfastigheter överens om att modifiera den hyressättning som de tillämpade. Skolor som var gamla och byggda med stora korridorer och trapphus skulle inte bli lidande och betala lika hög hyra per

¹³⁶ Samuelsson L A

¹³⁷ Gustavsson Ylva, Sigvardsson & Skagermark

¹³⁸ Samuelsson L A

kvadratmeter som för undervisningssalarna då de inte kunde påverka denna yta. Detta visar på att skolan har en viss möjlighet att påverka sin situation. Vilket är positivt eftersom alla de teorier vi tagit upp trycker på möjligheten att påverka.

Vår första tanke när vi läste artikeln i Helsingborgs Dagblad och även under hela uppsatsen var att internprissättningen var ett sätt för kommunstyrelsen att kunna omfördela resurserna från skola till andra område. Detta är något kommunalrådet menar inte är fallet. Dock kan man konstatera att vi inte har funnit några bevis som tyder på motsatsen. Systemet med marknadsliknande hyror är bara pengar som går runt enligt kommunalrådet och ekonomen på Bildningsnämnden. Vid intervjun med kommunalrådet förstod uppsatsförfattarna att denne inte var fullt insatt i systemet då hon menade att om kostnadsbaserade hyror tillämpades istället skulle skolan få mindre pengar. Vi menade att skolan i reella termer inte skulle få mindre att röra sig med, men detta höll hon inte med om. Ekonomen på Bildningsnämnden var av samma åsikt som oss. De konsekvenser vi ser av detta och de problem som kan uppstå är att politiker inte alltid är tillräckligt insatta och kompetenta för att fatta alla beslut. Har egentligen rätt beslut fattas när politikerna inte vet vad de sysslar med? Hur de sedan ska kunna förklara för andra hur systemet fungerar och varför systemet används om de inte själva förstår det kan inte vara lätt.

Det går att identifiera en internrelation mellan Kärnfastigheter och skolorna i Helsingborg. Denna relation ska kunna mätas, vilket vi anser vara möjligt, värderas också detta anses rimligt samt vara valbar. Här fallerar den teori vi tidigare presenterat. Vi anser inte att skolorna har så stor möjlighet att vända sig till andra hyresvärdar.

5.3.3 Internprissystemets utformning i Helsingborg

Det har gjorts minst tre utredningar av systemet att tillämpa marknadsanpassade hyror. Det har delvis berott på bristande förståelse från olika parter hävdar Lars Nymberg på Kärnfastigheter. Trots att det tidigare har varit diskussioner om just marknadsanpassade hyror finns fenomenet fortfarande kvar. Det kan antingen bero på att det under granskning visat sig vara ett fungerande system för sitt syfte. Det kan även bero på att systemet är välfungerande men att det egentliga syftet inte stämmer med det uttalade syftet. Det är enkelt att maskera det egentliga syftet i fall som detta, speciellt när det finns en snedfördelad kunskap och maktbas.

Hyran har modifierats (beskrivs i stycke 5.3.2) och den nya sättet ska vara mer rättvist. Det finns dock lokaler på en skola som inte alltid kan användas, men som måste finnas. Exempel kan vara en idrottshall. Idrott är ett obligatoriskt ämne och det är svårt att utnyttja lokalen till något annat än just idrott. Slottsvångsskolan betalar 480 kr per timme för idrottshallen om hyran räknas ut efter hur många timmar den används. Frågan är om skolan bör betala hyra för mer än lokalen utnyttjas. Idrottshallar kan hyras ut extern och det är då inte riktigt att låta skolan stå för kostnaden. Inte heller är det rimligt att låta skolan betala fullt ut för idrottshallen när de inte har möjlighet att utnyttja den mer än ett visst antal timmar då skolplanen och andra obligatoriska ämne styr skolan. Här ser vi att det finns stora brister och det måste finnas något system som är lämpligare.

Helsingborg motivering till det system de har i dag var att det verkligen skulle kännas att nyttja lokaler och det skulle vara kännbart om lokaler kunde undvaras. Då de pengarna då skulle stanna i skolan och kunna gå till andra ändamål. Den motiveringen köper inte vi. Den harmoniserar inte och är vag enligt oss. Med ett system där man använt sig av någon form av kostnadsbaserad marknadshyra hade samma effekter uppnåtts enligt oss.

Vid valet av internpris är det viktigt att ha klart för sig vilket syfte Helsingborg har med marknadshyran. Det är även viktigt för Helsingborgs kommunpolitiker och alla som berörs av marknadshyran att ha klart för sig varför marknadshyra används. Vad vi fått reda på om Helsingborg tolkar vi det som att styrning är syftet. Genom att använda sig av en marknadsanpassad hyra kan kommun politikerna påverka skolan i större grad. Hade syftet varit fördelning eller information hade detta varit mer motiverat enligt oss. Då hade systemet blivit mer rättvist eftersom kostnaderna och intäkterna hade varit det väsentliga och inte att spara pengar eller rättare sagt fördela pengar.

5.3.4 Konsekvenser av internpriser i Helsingborg

Då en skola sparar in pengar på minskat lokalutnyttjande får de tillbaka motsvarande kapital. Det är alla överens om i debatten. Vad man däremot kan fråga sig är var de 145 miljoner kronor som Kärnfastigheter går i vinst och betalar tillbaka till kommunen hamnar. Rimligtvis borde de gå tillbaka till respektive verksamhet som betalat in pengarna. Vi tror däremot att detta är ett av argumenten att kommunen vill ha marknadsanpassad hyra. Det gör det möjligt för kommunen att omfördela pengar på ett enkelt sätt utan att bli ifrågasatt. Sen kan man ju ytterligare fundera varför Kärnfastigheter som ingår i den kommunala koncernen överhuvudtaget behöver gå med vinst. Om de bara hade haft ett intresse av att på bästa möjlig sätt tillhandahålla lokaler till övriga förvaltningar kunde deras fokus ha varit mer kring detta och inte kring marknadshyror och liknande. Energi som idag går åt för att bestämma den marknadsliknande hyran och diskutera hyran kunde istället fokuseras på att förbättra och effektivisera. Detta är vad beställare och utförare modellen beskriver kring utförarens roll. Vidare hade man fått ta ställning till huruvida Kärnfastigheter bör bedriva verksamhet som ligger utanför kommunens område, det vill säga hyra ut till externa intressenter.

Under de senaste åren har många av skolorna i Helsingborg stängts och eleverna har flyttats till andra skolor. Här kan man fundera över kommunens egna uppsatta mål som bland annat är att ge eleverna en kontinuitet i sin skolgång. Vice ordförande i Helsingborgs skolförening anser att vid sådana stängningar bör en konsekvensanalys göras. Både före och efter för att se vad som egentligen händer med de besparingar som görs inom den kommunala skolan. Vi en besparing borde rimligtvis skolpengen öka totalt sett skulle samtidigt som hyrorna skulle vara den samma, förutsatt att inte fler lokaler behövs för verksamheten.

Vid intervjun med kommunalrådet pratades mycket om hur de tilldelade pengar till skolverksamheten och hur storleken på anslag skulle minska om internhyran sattes till en självkostnadsnivå. Att det som betalas ut till skolorna till stor del bekostas av skolorna själva verkar det inte finnas en tanke på. Därför undrar man om det är så att kommunstyrelsen ser den ökade tilldelningen av pengar (samma pengar delas ju ut flera gånger) som ett maktmedel att utnyttja mot skolverksamheten. Hade skolorna i fråga fått en summa pengar för att driva verksamheten till självkostnadspris hade mindre pengar delats ut, men skolverksamheten däremot hade i så fall haft god kunskap om hur resursanvändandet ser ut och kanske därmed göra bättre anpassningar. Frågan är oerhört intressant eftersom kommunstyrelsen kan utifrån sitt agerande ha möjlighet att öka sin makt via tilldelningen. Om de belönar de delar av organisationen som stödjer dem och deras beslut har de möjlighet att öka anslagen. Det är dock kommunfullmäktige som beslutar om tilldelning, efter förslag från kommunstyrelsen. Att notera är att det är samma partier som har makten i kommunstyrelsen som i kommunfullmäktige. En tanke uppsatsförfattarna får då är ifall Helsingborgs stad inte använder marknadshyror av fel anledning.

Kommunstyrelsens ordförande säger att den vinst som Kärnfastigheter har är i form av ett avkastningskrav och tanken är att de pengarna ska gå till investering och kommunen vill inte behöva låna pengar på banken för att kunna investera. Tanken som först slog oss när vi fick redan på att detta var en orsak till marknadsanpassad hyra var att det lät vettigt. Vid närmare eftertanke och funderar kom vi dock underfund med att detta argument var lika vagt som det rörande anslagen. Hade inte kommunen delat ut mindre i anslag och tagit bort den marknadsanpassade hyran hade de i slutändan haft lika mycket pengar kvar. När man låter en egen enhet bekosta andra saker inom samma organisation tjänar man inga nya pengar. Alla resultatenheter som finns i organisationen är så kallade artificiella. Utifrån det syfte Helsingborg har med sin marknadsanpassade hyra anser vi det därmed inte legitimt med de argument som framställs.

På gamla och nya skolor kan det skilja så mycket som två miljoner kronor i hyra och detta motsvarar cirka fem hela lärartjänster. Detta medför att elever blir lidande om de går på gamla ”pampiga” skolor där det finns outnyttjade ytor, men som inte går att använda till så mycket. Systemet med marknadsmässiga hyror kan vara en god idé och vi tror att den tanke Helsingborg har är bra, men denna skillnad är ett bevis på att systemet inte är tillfredställande.

5.3.5 Alternativa förslag till befintligt system

Ett problem med kostnadsbaserad hyra är att säljaren i viss utsträckning saknar incitament att genomföra effektivitetsökningar. Detta kan enkelt motverkas genom att resultatet av effektivitetsökningar helt eller delvis tillfaller enheten under en period.

Utifrån vad vi sett i Helsingborg och efter de teorier vi tagit del av anser vi att Helsingborg bör förändra sitt hyressystem och använda sig av en kostnadsbaserad hyra. Det är viktigt att veta vad saker och ting kostar, vilket påpekas av de inblandade och det anser vi att även ett kostnadsbaserat system tillgodoser. Att de ska vara kännbart att göra sig av med lokaler och därmed bör marknadshyra användas då den är högre tycker inte vi stämmer. Det blir lika kännbart om ett kostnadsbaserat system används eftersom då kommer anslagen minska, enligt kommunalrådet. Självkostnad verkar vara det som passar denna situation bäst enligt oss. Hyra till självkostnadspris tillgodoser kravet på att det går att utläsa vad saker och ting kostar. Samtidigt betalar inte skolan ett överpris, som blir till vinst i en annan del av kommunen för till syende och sist innebär den vinsten ingen ”riktig” vinst för kommunen. Det är bara pengar som flyttats runt.

Vice ordförande i Helsingborgs skolförening menar att vid en sänkning av skolpengen samt en sänkning av hyran skulle den kommunala skolan erbjuda utbildning på mer konkurrenskraftigt sätt i förhållande till friskolorna och med att skolpengen är densamma oavsett vilken skola eleven går på. Eftersom friskolorna får förhandla om hyrorna på den fria marknaden och den kommunala skolan då kan ha kostnadsbaserade hyror får friskolorna det tuffare. Skolpengen blir densamma till friskolan såväl som den kommunala, men om marknadsanpassade hyror avskaffades skulle anslagen (skolpengen) kunna sänkas och den kommunala skolan hade ändå haft lika mycket kvar när hyran var betalt om den sänktes med samma belopp som hyressänkningen. Eventuellt skulle friskolor tvingas stänga och barnen börja i den kommunala skolan. Samtidigt menar vice ordförande i Helsingborgs skolförening att den överkapacitet kommunen talar om inte kan påvisas. Ändå är han villig att den kommunala skolan ska ta emot fler elever för att kunna nå break-even. Här har kommunen ett

annat styrsystem att kunna använda om så önskas eftersom de idag inte direkt kan påverka friskolorna.

Skolan ska nollbudgeteras enligt oss och de ska varken kosta eller generera pengar till kommunkassan. Inte heller Kärnfastigheter bör gå med resultat i de fall de servar den kommunala verksamheten. Eftersom leverantörerna alltid får sina kostnader täckta uppmuntras inte rationalisering, vilket vi menar kan förändras. Kan inte enheterna se sitt totala bidrag till i vårt fall kommunen har de ett problem redan från början. Det är kommunens pengar som försvinner och det påverkar i slutändan alla bosatta i kommunen. Helhetsperspektivet är alltid lätt att tappa, men det är därför viktigt att kommunstyrelsen och kommunfullmäktigen trycker på detta. Skolan kan också öka sina krav till Kärnfastigheter vad det gäller möjligheten att rationalisera. Kärnfastigheter är i dag en investeringsverksamhet och självkostnadsprincipen är inte förenlig med denna ansvarsenhet. Det som då bör diskuteras är huruvida det är så att Kärnfastigheter bör vara en investeringsverksamhet då det leker företag med kommunens pengar?!

Nybro kommun tillämpar idag, efter att ha testat marknadshyra, en hyra som bygger på självkostnadsprincipen och rektor på Hanemålaskolan, Nybro, ser enbart fördelar med denna. Dessutom visar Svenska kommunförbundets undersökning att de flesta kommuner i Sverige gör likadant. Även rektor på Slottsvångsskolan, Helsingborg, berättar att han tidigare jobbat i andra kommuner men ingen har tillämpat marknadshyra.

5.4 Internpriser inom svensk offentlig förvaltning

Nybro fick efter påtryckningar ändra sitt system med marknadshyror till självkostnadsbaserade hyror. Anledningen till detta var att de argument kommunpolitikerna använde sig av för att giltighetsförklara marknadshyror inte levdes upp till. Det var bland annat att hyror skulle användas till återinvestering. Helsingborg säger sig ha marknadsliknade hyror för att visa vad saker och ting kostar, det vill säga en kostnadsmedvetenhet vill uppnås, samt att de vill använda pengarna till återinvesteringar. Tomas Nordström vill inte att kommunen lånar pengar på banken för att investera. Hur rätt är det då egentligen att låta skolan bekosta kommunens investeringar? Ska skolans hyra vara högre för att kommunen behöver investera i något äldreboende till exempel. Det verkar inte rimligt för oss. Efter intervjuerna framkom att skolan hade lika mycket pengar kvar efter att marknadshyror infördes. Anslagen minskade sedan totalt under hela 90- talet. Enligt Nordström hade detta inget att göra med marknadshyror.

Vi tror och hoppas att politikerna i Nybro insåg att det inte spelade någon roll att använda sig av marknadshyror eftersom det bara är ett spel med låtsas pengar. Detta grundar vi på att de gav upp ganska lätt sedan media började granska situationen istället för att motbevisa dem om systemets förträfflighet. Ett av deras argument var precis som Helsingborg att pengarna skulle återinvesteras. Nybro valde dock att specificera sig att de pengar skolan betalade också skulle användas till återinvestering inom skolan. Kanske är det också dags för Helsingborgs stad att inse att det bara är ett spel med låtsas pengar. Argumentet med att möjligheten till investeringar faller då anslagen kunde minskas med de pengar marknadshyran bringade in utan att skolan reellt sätt påverkats och investeringsmedlen i så fall inte hade behövts delats ut från början. Det är mer rättvist att låta en verksamhet som skolan vara självkostnadsbaserad anser vi eftersom det är ett åtagande kommunen måste ha och eleverna är kommunens framtid!

Nybro kommun saknade många av de teoretiska förutsättningar vi presenterat i teorikapitlet rörande internpriser. Att kunna jämföra och likvärdiga lokalerna är en som vi gärna vill belysa lite extra. När skolan fick läggas ner för att de inte hade råd att betala marknadshyran fick de lämna lokalerna. Barnen fick börja i andra skolor. Den gamla skolan stod sedan tom i flera år eftersom ingen ville hyra den och ingen ville betala den så kallade marknadshyran. Orsaken till det är att skollokaler ofta är svåra att använda till annat än skolverksamhet och antagligen var hyran på tok för hög. I Helsingborg har det ännu inte gått så långt. De gånger skolor lagts ner som vi har kännedom av har lokalerna kunnat utnyttjas till annat, Komvux i ett fall (också en typ av skolverksamhet) och i ett annat fall ska en gammal skola byggas om för att kunna fungera som kontorslokaler. Det kan tillägga att den sistnämnda skolan har mycket centralt belägna lokaler i Helsingborg, mest troligt är det därför den varit av intresse av företag.

Vi tror att om Helsingborgs stad lägger ner andra skolor, som ligger lite utanför eller i icke prioriterade stadsdelar kommer dessa lokaler stå tomma och vara mycket svår sålda. Detta är något vi anser att kommunen missar i sitt tänkande och agerande.

I Nybro kommun kunde inte politikerna bevisa att kommunen fick några fördelar genom tillämpandet av marknadshyror. Politikerna tvingades inte stå till svars för sina argument förrän de ställdes inför medial rikstäckande uppmärksamhet. Är medial uppmärksamhet det som krävs för att regerande politiker ska visa konsekvensplaner på sina beslut?

5.5 Transaktionskostnader

Överföring av pengar mellan konton och organisationer är alltid behäftade med transaktionskostnader. I studien har det inte varit möjligt att beräkna hur stor denna kostnad är. Faktum är att kapital flyttas runt i cirklar i och med den extra del som betalas vid användande av marknadshyran. Transaktionskostnaderna skulle garanterat minska vid användandet av andra internprissystem än marknadspris på hyror.

De ökade administrationskostnader som bör infalla vid denna rundgång av kapital som uppstår vid tillämpandet av marknadshyror hävdar kommunalrådet och kommunstyrelsens ordförande vara av ringa storlek. Uppgiften kan varken bekräftas eller dementeras varför vi inte avser diskutera detta vidare. Faktum kvarstår dock att samtliga transaktioner medför en kostnad på något plan

Vad man däremot kan fundera över är Kommunstyrelsens fråga efter ökade anslag för administrativa kostnader. Drar man en parallell mellan kommunstyrelsens önskan av ökade anslag för administrativa kostnader och fallet Nybro kommun, så kan man konstatera att ett av de första tecken på att något var fel i Nybro kommun var att de administrativa kostnaderna ökade medan det som gick till den egentliga verksamheten istället sjönk

Av kostnaderna i Helsingborgs Stad går 42 % till utbildning¹³⁹. Tanken som slår en är dock hur mycket som får stanna kvar och hur mycket försvinner egentligen i fasta kostnader som hyra och overhead kostnader som skolan har minimal chans att påverka. Om man granskar Bildningsnämndens redovisning kan man se hur kostnaderna har ökat. Vad de beror kan man ju endast spekulera i. Med tanke på att det idag finns färre elever, färre lärare och färre lokaler utnyttjas så undrar man ju vad de ökade kostnaderna beror på. Det som ser positivt ut i budgeten är att det inte ligger några sparkrav på nästa år. Frågan är om de sparkraven, som för

¹³⁹ Årsredovisning 2004

övrigt skulle se mycket negativt ut för kommunledningen, finansieras av bland annat de vinstkrav som Kärnfastigheter har på sig?

Sommaren 2003 hotades Slåttvångskolan av nedläggning. Då startades föräldraföreningen och stora protester utbröt. Kommunpolitikerna fick det svårt att genomföra beslutet. Istället blev det Gustaf Adolf skolan som stängdes. Detta beslut blev bekvämare eftersom protesterna inte var lika stora här enligt Lundin på föräldraföreningen. Detta kan medföra att inte optimala beslut alltid fattas. Ett bra beslut som medför stora problem kan vara svårt och jobbigt för politiker att genomföra. Politikerns tanke är att bli omvald till nästa period och vi tror att deras agerande ofta baseras på den tanken och det långsiktiga tänkandet kan komma att försvinna. Vad som är bäst för Helsingborgs stad kanske inte alltid är det bästa för individen. Psilander, fastighetsekonom vid Stockholms tekniska högskola, menar att internprissättning av hyror till marknadspris är ett sätt för kommunerna att slippa fatta obekväma beslut. Genom att låta skolorna få högre hyra, men med samma anslag, slipper de dra in på anslagen.

6 Slutsats

I detta avsnitt kommer vi att svara på den problemformulering vi definierade i inledningen och knyta samman allt så vi ser att vi uppfyllt det syfte vi har med uppsatsen.

Vi anser inte att kommunens agerande stämmer överens med kommunens syfte. Helsingborgs stad bör se över både vilket syfte de har, vad de vill åstadkomma och hur de ska göra detta. Många av de beslut som fattas är starkt influerade av politik och därmed anser vi inte att besluten som fattas alltid ligger i kommunens intresse utan kanske i en enskild persons bästa intresse. Detta påverkar naturligtvis om det agerande kommunen har stämmer överens med kommunens syfte.

Vi har kommit fram till att orsaken till marknadshyror är att en politisk agenda styr. Detta är direkt kontraproduktivt mot kärnverksamheten. Det kan sägas vara logiskt ur politisk synvinkel med tanke på att politikernas yttersta agenda är att få fortsatt förtroende. Marknadshyror möjliggör för kommunen att behålla sin makt och finare siffror vad det gäller tilldelning. Detta gör att marknadshyror inte är ett rimligt instrument i politiskt styrda organisationer.

De ekonomiska konsekvenserna av kommunens agerande är svåra att fastställa nedan följer dock en redogörelse för vad vi sett.

Vinstkravet för Kärnfastigheter gör att successivt allt mindre pengar kommer att finnas till kvar till undervisning. Den vinst som Kärnfastigheter gör går tillbaka till den kommunala verksamheten, men det är inget som säger att den går tillbaka till skolundervisningen. Det innebär att om en politisk känslig fråga dyker upp så kan den prioriteras vid fördelningen av Kärnfastigheters vinst. Det ger politikerna ett instrument för att agera handelskraftigt i särfrågor inför sina väljare.

Sparkrav i skolan kan bara drabba undervisningen eftersom det är den enda rörliga kostnaden. Skolan kan inte påverka hyreskostnaderna, de administrativa kostnaderna eller andra overheadkostnader. Pengar till kärnverksamheten förloras också i transaktionskostnader av samma anledning. Dessa kan inte beräknas men finns självfallet.

Friskolor har en bättre ekonomisk sits än kommunala skolor eftersom de kan påverka hyreskostnaden som ingår i skolpengen. Antalet friskolor i området gynnas och kommer troligtvis att fortsätta öka i Helsingborgs kommun. Det kommer på sikt att underminera den kommunala skolan.

Skolverket verkar medveten om att det finns ett problem rörande marknadslänkande hyror inom skolverksamheten. De verkar tveka för att vidta åtgärder och ursäkterna är dåliga. I serien i Dagens Nyheter motsäger sig Skolverket sig själva. Varför? Informera är viktigt och ett av kraven för ett fungerande system för tillämpandet av marknadshyror är information.

Den sista frågan vi ställde i frågeställningen var huruvida internprissättningen tillämpas korrekt enligt de teorier vi funnit relevanta för Helsingborg. Detta kommer vi att redogöra för nedan.

Beställare och utförare principen verkar vara en bra lösning för Helsingborg. På så sätt gör alla det som de är bäst på och kan fokusera på sin kärnverksamhet. Risken för suboptimering bör minska då utföraren inte har något vinstintresse utan enbart har som avsikt att minska beställarens kostnader.

Kommunen har inte gjort en korrekt tillämpning av internpriser. I analysen framkommer det tydligt att vi inte anser att Helsingborgs stad uppfyller kraven som finns för att marknadshyror ska vara lämpliga. På flera andra teoripunkter faller också Helsingborg.

Internprissättning är ett administrativt styrinstrument som kan tillämpas i en organisation, men som måste hanteras på rätt sätt för att få en positiv effekt. Kunskap om detta styrinstrument är kritiskt. Det finns krav för att marknadshyror skall kunna tillämpas och för att man ska kunna säga sig använda sig av marknadshyra. Om kommunen sen vill kalla det för ett annat ord eftersom det inträffar i kommunal verksamhet spelar egentligen ingen roll. I grund och botten leder det till att avtal träffas mellan parter med olika förutsättningar i form av kunskap och makt. En rektor på en skola borde inte i huvudsak behöva fundera över hur hyrorna sätts när man har blivit tillsatt för att bedriva verksamhet för utbildning. Påverkan kan endast göras genom att föräldrar gör sin röst hörd genom exempelvis skolföreningar. Faktum kvarstår dock att det endast är barnen som tar del av kommunens tjänster och föräldrarna har inte full insyn. Ska man som förälder behöva kontrollera kvalitén på sitt barns skolgång, och utifrån vilka kunskaper i så fall?

Den enskilda skolan är i ett förhandlingsunderläge gentemot kommunen i avseende om hyror. Det är enkelt att konstatera att skolorna har små chanser att påverka sin situation. Man bör således återigen överväga att inte använda sig av internpriser på hyror eftersom möjligheten till förhandling är liten. Vid tillämpande av andra system, såsom kostnadsbaserat system, kommer förhandlingsposition att spela en mindre roll varför det är att föredra.

Helsingborg ska kunna betjäna sina lite mer än 121 000 invånare. Staden är en stor arbetsgivare, en stor kommun och vi anser att det behövs någon form av divisionaliserad organisation och det är nödvändigt med decentralisering. I den organisation Helsingborg har idag behövs det internpriser för att kunna effektivisera verksamheten och se vilka verksamheter där kostnaderna springer iväg. Det system de har idag med marknadsliknande hyror anser vi dock inte vara optimal.

Kostnadsbaserad hyra till självkostnadspris är ett alternativ till marknadsanpassade hyror samtidigt som det är det mest förekommande i de svenska kommunerna. Det är ett bättre alternativ eftersom det ger skolorna möjlighet till bättre planering och mer fokus på sin kärnverksamhet. Det skulle också minska skillnaderna mellan friskolorna och den kommunala skolan eftersom hyran täcks av att antalet elever på skolan blir mindre intressant. Om lokalutnyttjandet är högre i kommuner med självkostnads hyror är svårt att se. Troligtvis inte eftersom sparmedvetenhet finns i samtliga kommuner. Om så trots allt skulle vara fallet, kan det då vara så att skolbarnen faktiskt behöver den ökade ytan i sin undervisning? Hur mycket ska vi välja att spara in på utbildning?

Vi önskar även belysa det alternativ som vi anser vara bäst till det system Helsingborg använder sig av idag. Det bästa alternativet anser vi vara att använda sig av en självkostnadsbaserad hyra. Det skulle innebära att undervisningen inom kommunala skolor skulle ha samma förutsättningar än friskolorna då friskolorna måste betala den hyra som råder på marknaden. Hyreskostnaden skulle inte påverka rektorernas planering för undervisningen i

samma höga grad som tidigare samtidigt som det fortfarande finns incitament till att minska lokalutnyttjandet inom kommunen i form av marknadshyror. Det optimala hade varit att för hyrorna använda sig av en anpassad självkostnad. Svenska kommunförbundets studie om internprissättning visar på att kommunerna i Sverige ofta har problem med att hantera avskrivningar. För att det ska vara lämpligt att rekommendera Helsingborgs stad att tillämpa en kostnadsbaserad hyra istället för en marknadsbaserad hyra måste man vidta åtgärder för att fastställa att avskrivningar hanteras på ett korrekt sätt. Då skulle man kunna minska transaktionskostnaderna, öka möjligheten till planering och säkerställa att anslag avsedda för skolverksamheten faktiskt går till undervisning och inte omfördelas till andra verksamheter. Incitamenten för fortsatta besparingar löser man genom interna kontroller och därmed har man säkerställt att den agenda som politikerna bör ha, att erbjuda en bra utbildning, är prioriterat framför andra sårfrågor. Är det dessutom en självkostnadsbaserad hyra finns det fortfarande incitament kvar att hålla nere kostnaden.

6.1 Fortsatt forskning

Vi anser att denna uppsats bör följas upp med en kvantitativ studie för att se hur det ser ut i dagsläget. Denna uppsats kan då vara till hjälp för att försöka ge en förklaring till varför marknadshyror inom egentlig offentlig verksamhet är olämplig och inte bör tillämpas om det kan undvikas. Om möjligt bör studien göras både utifrån Helsingborgs stad men också i hela landet för att få en tydlig överblick.

Studier av konsekvenser som kan uppkomma till följd av nedläggningar och andra sociala konsekvenser kan vara av intresse för att påvisa ytterligare konsekvenser av det befintliga systemet. Hur arbetsmiljön påverkas för elever och lärare på skolan är en social effekt som kan ge direkt statistik av påverkan, samt möjligheten till att kunna dra mer långsiktiga slutsatser av internprissystemet. Här skulle det inom olika områden tillföra ämnet om det gjordes mätning av olika situationers relativa påverkan.

Ytterligare studier av intresse är att studera betydelsen för politiker av att flytta runt pengar. Hur gynnsamt är det för det politiska styret kan var intressant att fördjupa sig i närmare.

7 Källförteckning

- Andersen, Ib, 1998, *Den uppenbara verkligheten*, Studentlitteratur
- Andersson, Ingela, kommunalråd (s) Helsingborgs Stad, Helsingborg, 20051121
- Andersson, P. M., 1984, *Internprissättning inom offentlig förvaltning*, Studentlitteratur, Lund
- Anthony, R. N. & Govindarajan, V., 2003, *Management Control Systems*, 11th edition, McGrawHill
- Bakka, J. F., 2001, *Organisationsteori - struktur, kultur, processer*, Upplaga 4:1, Liber Ekonomi
- Bredberg, Per, rektor Slåttvångsskolan Helsingborgs stad, 20051206
- Brorström, B, Haglund, A & Solli, R 1999, *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur
- Bruzelius, L. H., 2000, *Integrerad organisationslära*, Upplaga 8, Studentlitteratur, Lund
- Collin, S.-O. & Hansson, L, 1993, *Kommuner och landsting i förändring*, Studentlitteratur Lund
- Ekonomistyrningsverket, 2001, *Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*
- Eriksson, L. T., 2001, *Att utreda, forska och rapportera*, Upplaga 7, Liber Ekonomi
- Andersson P M, & Hansson L, 1989, Beställare Utförare- ett alternativ till entreprenad i kommuner, Ds1989:10, Finansdepartementet
- Forssman Birgitta, Ekonomichef Bildningsnämndens förvaltning Helsingborgs stad, 20051207
- Grant Robert M, 2005, *Contemporary Strategy Analysis*, Upplaga 5, Blackwell Publishing
- Gustavsson, Ylva, rektor Hanemåla skolan Nybro kommun 20051118
- Helsingborgs Stad, *Årsredovisning 2004*
- Helsingborgs Stad, *Budgetmissiv 2006*
- Helsingborgs Stad, *Budget med styrkort 2006*
- Helsingborgs Stad, *Bildningsnämndens budget 2006*
- Holme, I. M. & Solvang, B. K., 1997, *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Upplaga 2, Studentlitteratur, Lund
- Jacobsen, D. I., 2002, *Vad, hur och varför*, Studentlitteratur, Lund
- Knutsson, Hans, 2000, *Process-Based Transaction Cost Analysis*, Lund University
- Lindvall, Jan, 2001, *Verksamhetsstyrning: Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, Studentlitteratur Lund
- Lundin, Stefan, vice ordförande Helsingborgs Skolförening, Helsingborg, 20051121
- Mattiasson, Ola, 2000, *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utvecklingen studie av kommunal teknik*, Wallin & Dahlblom, Lund
- Nordström Tomas, kommunstyrelsens ordförande Helsingborgs stad 20051206
- Nygaard, C., & Bengtsson, L., 2002, *Strategizing- en kontextuell organisationsteori*, Studentlitteratur, Lund
- Nymberg, Lars, Kärnfastigheter, Helsingborg, 20051129
- Riksdagen, Skollagen
- Samuelsson Lars A, Controllerhandboken**
- Sigvardsson, Ola & Skagemark, Pia, Skolans Pengar, Dagens Nyheter, *Marknadshyra tar skolans pengar, Betong istället för skolböcker, Misslyckande: skolverket medger allvarliga brister och Kommuner sparar på välfärd. Bolagsaffärer och administration växer på bekostnad av skola och vård*, 26 och 27 januari, 1997
- Sjöberg, A., 1991, *Internhyror i offentlig förvaltning*, LMV-Rapport 1991:5, Värderingsenheten Lantmäteriverket

Svenska kommunförbundet, 1998, *Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen - en praxis studie*

Thomasson, Anna, Föreläsning, 20051104

Wallén, Göran , 1996, *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, Studentlitteratur, Lund

www.helsingborg.se 10/11-05

<http://80-skolan.prestext.prb.se.ludwig.lub.lu.se> Sökord: skolans.pengar.ser. 20/11-05

www.skolverket.se 12/1-05

www.riksdagen.se 2/1-06

Bilaga

Artiklar i Helsingborgs Dagblad

Marknadshyror är inte rimliga

Hyran är en väldigt stor del av elevpengen i Helsingborgs kommun idag. Eleverna debiteras per läsår från 10 000 kronor upp till 13 000 kronor, samt att de debiteras cirka 7 000 kronor i "overheadkostnader" till utbildningsnämnden.

Tyvärr har eleverna i Helsingborgskommun en av de lägsta nivåerna i landet på sin skolpeng, nämligen 55 000 kronor per elev, i friskolan har de tre procent lägre skolpeng (cirka 51 000). Därav det stora problemet i kommunen med antalet icke godkända elever i vissa kärnämnen (eng, sv, matte). Det ska också tilläggas att det finns andra pengar till verksamheten som till exempel Wärnerospeningar etcetera vilket gäller för alla elever oavsett om de går i kommunal eller friskola.

Kärnfastigheters utdebitering av hyrorna har vi i Helsingborgs skolförening, HSF, samt Nätverket mot skolnedläggning ifrågasatt i flera år. Kärnfastigheter tar idag ut hyra efter x antal kvadratmeter oavsett antalet elever på skolan.

Hyran gör att varje rektor har ett fullt sjå med att nå "breakeven" varje termin eftersom det inte finns något att förhandla om oavsett hyran. Detta resulterar ibland annat större klasser, färre lärare, vikarier, sämre utbildningsmaterial, färre datorer med mera. Helt enkelt en sämre miljö för inläring.

Vad vi har önskat och krävt vid de olika mötena med kärnfastigheter och Remy Jönsson har varit följande och är fortfarande:

- Att hyran tas ut efter X antal elever på skolan, samtliga elever i kommunen debiteras samma hyra
- Med den nya hyran får man större flexibilitet, man kan i lugn och ro vänta in nästa årskull med fler barn eller färre barn, man kan genomföra förändringar i skolan under en längre period. Vid överkapacitet hyra ut vissa delar till externa hyresgäster. Bättre trygghet för eleverna.
- Man blir inte skyldig Kärnfastigheter hyra som släpar in på nästa termin.
- Eleverna får en bättre studiekvalitet och man får mer undervisningsyta på skolorna.

Även idag efter den stora "flyttkarusellen" är det väldigt trångt på vissa skolor och tyvärr kan man inte ge eleverna den optimala kvalitet som är allas önskemål och strävan.

Det har även uppstått vissa arbetsmiljöproblem på grund av förtätningen på vissa skolor, dessa fall är just nu under utredning.

Om man jämför med en elev i en friskola så ser man att vid snabbt att en friskoleelev får behålla en större del av sin elevpeng efter hyror och administration. Friskolorna förhandlar själva om sina hyror, de har oftare en "slimmare" organisation.

Det kan inte vara rimligt att Kärnfastigheter har som mål och strategi att ta ut marknadsmässiga hyror från våra skolor för att man har ett vinstkrav från kommunen om 125 miljoner kronor.

Många av stadens skolor har varit avskrivna i flera år. Detta upprör många föräldrar.

Thomas Nordströms svar på detta från podiet på Olympiaskolan hösten 2003 vid ett stort allmänt möte var att vinsten går tillbaka till studiematerial. Då undrar vi i HSF: hur ser denna fördelningsnyckel ut? Innebär det att de barn som betalas med en hyra om 13 000 kronor per läsår får nya böcker varje läsår, vikarier när det behövs, flera datorer, fler anpassade ämnessalar och inte behöver åka buss eller gå i cirka 15 minuter för vissa även som gymnastik, hemkunskap etcetera?

Stefan Lundin

Helsingborgs skolförening

Helsingborgs Dagblad 26 oktober 2005

Medborgarutskott onödiga

Så har det visat sig igen. Medborgarutskotten är en dyr och onödig organisation. Ända sedan detta demokratiska luftsloft inrättades har spi hävdat att detta bara är slöseri med skattepengar.

Nu har till och med den kloke Arne Larsson (fp) insett faktum och lämnar sin plats i medborgarutskott Syd.

Medborgarutskotten skulle vara en bro mellan medborgare och politiker och fördjupa demokratin.

När så de boende på Planteringen ville få en gata omdöpt visade makten upp sig. Ett positivt och konkret förslag till förnyelse och exempel på demokrati, som enkelt skulle ha kunnat få en lösning, avvisades av makthavarna i fullmäktige.

Vad ska vi i så fall ha dessa penningsslukande utskott till om de inte ska fånga upp goda idéer från stadens invånare och omsätta dessa i praktisk handling?

Efter nästa val hoppas spi att utskottspengarna istället kommer till användning inom vård, skola och omsorg.

Sven-Åke Tannerstig (spi)

Helsingborgsavdelningen

Helsingborgs Dagblad 22 december 2005

Organisationsschema Helsingborgsstad



Nybro kommun

Nybro kommun är ett exempel på en kommun där man tillämpat ett system ytterst likt det som nu förekommer i Helsingborgs kommun. Nedan kan man läsa utvecklingen av skolverksamheten i Nybro kommun för att få exempel på konsekvenser av tillämpandet av marknadsanpassad hyra i andra kommuner. Detta är för att ge läsaren information om resultatet i andra kommuner samt hur man valt att lösa de problem som uppstår för att sedan göra det möjligt för läsaren att göra jämförelser och dra egna slutsatser.

I Dagens Nyheter kunde man i januari 1997 läsa om Nybro kommun och om hur de använde sig av marknadshyror gentemot skolan. Det var efter att konsulten Roy Gripsborn, anställd av Svenska kommunförbundet, hade haft en föreläsning 1993, som Nybro kommun nappade på idén om marknadsanpassade hyror. Gripsborns tanke var centraliserad fastighetsförvaltning och marknadsanpassade hyror. Nybro kommun införde 1994 marknadsanpassade hyror i kommunen. Redan under introduktionsföreläsningen reagerade Ylva Gustavsson, rektor på Hanemålaskolan. Hon tyckte det var märkligt att det går att skapa en vinst i en verksamhet som är skattefinansierad. Informationen till alla inblandande var dessutom knapphändig. Gustavsson hade svårt att förstå varför och hur detta skulle vara möjligt i en kommun. När Nybro kommun marknadsanpassade hyrorna gjordes det med motiveringen att de pengar som skolan betalade, som översteg den egentliga kostnaden för byggnaderna, skulle sättas i en fond för framtida nybyggnationer och renoveringar. Samtidigt som marknadsanpassade hyror började gälla ökade kommunen skolans budget med lika mycket. Ylva Gustavsson tror att dessa pengar var ett sätt att undgå problem med missnöje i samband med att skolan kommunaliserats 1991.

Det finns sex krav som bör vara uppfyllda för att marknadsanpassade hyror skall vara lämpligt. Flera av dessa uppfylls inte i Nybro. Förutom knapphändig information om konsekvenserna med marknadsanpassade hyror kunde inte heller skolorna gå ut på den privata marknaden för att finna alternativa lokaler. Det sa kommunen nej till när skolor försökte genomföra egna lokalbyten. Skolorna kunde heller inte säga upp ytor inom skolbyggnaderna då klassantalet minskades. Någon förhandling parterna emellan var det heller inte tal om.

Efter artikeln i Dagens Nyheter uppmärksammades Nybro fallet även i TV. Då kommunen vid efterforskningar inte kunde påvisa att det överskott som blev i och med marknadsanpassad hyra gick tillbaka till skolan började man så småningom backa på det nödvändiga i att använda sig av marknadsanpassade hyror. Det resulterade i att Nybro kommun 1998/1999 gick tillbaka till det hyressystem som man hade före Gripsborns besök. Med andra ord återinfördes hyra till självkostnadspris som var ungefär hälften av den marknadsanpassade hyran. Gustavsson berättar vidare att idag ligger de varken sämst eller bäst rörande resurstilldelning för skola.

Gustavsson anser att marknadsanpassade hyror i många fall var ett medel för kommunerna att i statistiken visa att man ökat satsningen på skolorna. Tilldelningar och hyror är bara en interndebitering utan riktiga pengar. Nybro kommuns huvudargument för marknadsanpassade hyror var som ovan nämnts att få loss pengar till bättre underhåll och nybyggnationer. Ylva Gustavsson menade att trots att Nybro kommun inte tillämpar marknadshyror idag är underhållet bättre idag och nybyggnationerna likaså. Det var något som sades vara omöjligt med hyror till självkostnadspris men visade raka motsatsen. Sammantaget kan sägas att Ylva Gustavsson anser att hyror till självkostnadspris är det som är mest lämpligt i den organisation hon befinner sig.

Frågor för intervjuer

HSF

1. Vad är Helsingborgs Skolförening (HSF)?
2. Vilka är medlemmar?
3. Vilket är HSFs syfte?
4. När kom HSF till och varför?
5. Vad anser ni om internhyra?
6. Vad är syftet med internhyra?
7. Kan skolan välja ett annat alternativ?
8. Har någon skola stängt eller bytt lokaler?

Kärnfastigheter

9. Vad är Kärnfastigheter?
10. Vad anser ni om internhyra?
11. Vad är syftet med internhyra?
12. Vem sätter hyrorna?
13. Varför har ni valt marknadshyra?
14. Tillämpas internprissättning av hyror på alla kommunala skolor i HBG?
15. Kan skolan välja ett annat alternativ?
16. Har någon skola stängt eller bytt lokaler?
17. Vem har i så fall hyrt lokalerna?
18. Till vilket pris?
19. Om ingen hyr lokalerna, vart hamnar kostnaderna för tomma lokaler?

Kommunalråd

20. Hur är ni organiserade?
21. På er hemsida står det att skolan har självstyre. Vad innebär det?
22. Vad anser ni om internprissättning av hyror?
23. Vad är syftet med internprissättning av hyror?
24. Hur ser skolans budget ut?
25. Tillämpas internprissättning av hyror på alla kommunala skolor i Helsingborg?
26. Kan skolan välja ett annat alternativ?
27. Har någon skola stängt eller bytt lokaler?
28. Vem har i så fall hyrt lokalerna?
29. Till vilket pris?
30. Om ingen hyr lokalerna, vart hamnar kostnaderna för tomma lokaler?
31. Ställa frågor till alla rörande följande aspekter

- Kompetent personal som har både långa och kortsiktiga mål.
- Viljan att tillämpa internprissättning på bästa sätt.
- Marknadspris på den fria marknaden med en motsvarande produkt/tjänst. (Ev minskning av transaktionskostnader för jämförelse.)
- Fritt val av leverantör (och möjliga alternativ)
- Full information hos samtliga inblandade parter
- Möjlighet till förhandling mellan parter