



**EKONOMI
HÖGSKOLAN**
Lunds universitet

VT-08

Kandidatuppsats

Företagsekonomiska institutionen

Internhyra i kommuner

- En kvalitativ studie av medelstora kommuner i Skåne

Handledare:

Per-Magnus Andersson

Peter Jönsson

Författare:

Staffan Persson

Andreas Svensson

Tom Svensson

Maria Sönne

Sammanfattning

Examensarbetets titel:	Internhyra i kommuner – En kvalitativ studie av medelstora kommuner i Skåne
Seminariedatum:	2008-06-05
Ämne/kurs:	FEKK01, Examensarbete kandidatnivå, 15 poäng
Författare:	Staffan Persson, Andreas Svensson, Tom Svensson och Maria Sönne
Handledare:	Per-Magnus Andersson och Peter Jönsson
Fem nyckelord:	Internpris, kommun, lokalhyra, resursallokering och målkongruens
Syfte:	Vårt syfte är att beskriva och analysera utformning, användning och syfte med prissättningsmodeller för internhyror i kommunal verksamhet.
Metod:	Studien har genomförts utifrån en hermeneutisk metodansats, och en kvalitativ och en induktiv forskningsstrategi. Empiriskt material har samlats in via semistrukturerade intervjuer.
Teoretiska perspektiv:	Teorikapitlet är strukturerat för att ge övergripande förståelse för målkongruens, organisationsstruktur och internhyror i kommunal administration.
Empiri:	Vi har studerat fem kommuner med ett invånarantal mellan 30 000 och 50 000. Fokus ligger på deras internhyror. Materialet har samlats in genom personliga intervjuer och telefonintervjuer.
Resultat:	Vi har funnit att det finns små incitament för de köpande enheterna av lokaler inom kommunerna att resursallokera. Vi tolkar detta som en effekt av den princip om full kostnadstäckning som återfinns i det empiriska materialet.

Abstract

- Title:** Internal rents in municipal administrations – A qualitative study of middle-sized municipal administrations in Scania.
- Seminar date:** 2008-06-05
- Course:** FEKK01, Degree Project Undergraduate level, Business Administration, Undergraduate level, 15 University Credits Points (UPC) or ECTS-cr)
- Authors:** Staffan Persson, Andreas Svensson, Tom Svensson and Maria Sönne
- Advisors:** Per-Magnus Andersson and Peter Jönsson
- Key words:** Transfer pricing, municipal administration, internal rent, resource allocation and goal congruence.
- Purpose:** Our purpose is to describe and analyze the design, employment and purpose with pricing models for internal rents within municipal administrations.
- Methodology:** The study has been accomplished through a hermeneutical methodology-approach and a qualitative and inductive research-strategy. The empirical material has been gathered through semi-structured interviews.
- Theoretical perspectives:** The theory-chapter has been structured to give a comprehensive understanding of goal congruence, organizational structure and internal rent within municipal administrations.
- Empirical foundation:** We have studied five municipal administrations with a population between 30 000 and 50 000. The focus is on internal rents. The material has been gathered through personal and telephone interviews.
- Conclusions:** We have found small incentives for the buying units of premises within the municipal administrations to allocate resources. It is our interpretation that this is an effect of the principle of full cost coverage that we have found in the empirical material.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	5
1.1	Problematisering	5
1.2	Problemformulering	7
1.3	Syfte	7
1.4	Fortsatt disposition	7
2	METOD	8
2.1	Vetenskapsteoretisk ansats	8
2.2	Kvalitativ forskningsstrategi	9
2.3	Intervjutekniker i kvalitativ forskningsstrategi	10
2.4	Avgränsning och urval	10
2.5	Validitet och reliabilitet	11
3	TEORI	12
3.1	Målkongruens	12
3.2	Organisationsstruktur i kommuner	13
3.3	Ansvarsenheter	13
3.4	Internpriser	14
3.5	Internhyror	14
3.6	Självkostnadshyra	16
3.7	Påverkbarhetsprincipen i kommuner	17
4	EMPIRI	18
4.1	Eslövs kommun	18
4.1.1	Organisationsstruktur	18
4.1.2	Prissättningsmodeller	19
4.1.3	Syfte och konsekvenser	19
4.1.4	Relationen mellan köpare och säljare	20
4.1.5	En köpande förvaltnings syn	20
4.2	Hässleholms kommun	21
4.2.1	Organisationsstruktur	21
4.2.2	Prissättningsmodeller	21
4.2.3	Syfte och konsekvenser	22
4.2.4	Relation mellan köpare och säljare	23
4.2.5	En köpande förvaltnings syn	23

4.3 Landskrona kommun	24
4.3.1 Organisationsstruktur	24
4.3.2 Prissättningsmodeller	24
4.3.3 Syfte och konsekvenser	25
4.3.4 Relation mellan köpare och säljare	25
4.3.5 En köpande förvaltnings syn	26
4.4 Trelleborgs kommun	26
4.4.1 Organisationsstruktur	26
4.4.2 Prissättningsmodeller	27
4.4.3 Syfte och konsekvenser	27
4.4.4 Relation mellan köpare och säljare	28
4.5 Ängelholms kommun	28
4.5.1 Organisationsstruktur	28
4.5.2 Prissättningsmodeller	29
4.5.3 Syfte och konsekvenser	29
4.5.4 Relation mellan köpare och säljare	30
4.5.5 En köpande förvaltnings syn	30
4.6 Empirisk sammanfattning	31
5 ANALYS	33
5.1 Organisationsstruktur	33
5.2 Prissättningsmodeller	35
5.3 Syfte och konsekvenser	37
5.4 Påverkbarheten i de köpande förvaltningarna	39
6 RESULTATDISKUSSION	41
6.1 Slutsatser	41
6.2 Begränsningar och fördelar med studien	41
6.3 Fortsatta studier	42
7 BIBLIOGRAFI	43
7.1 Muntliga referenser	43
7.2 Publicerad litteratur	43
7.3 Elektroniska källor	45
8 BILAGOR	46
8.1 Intervjuguide	46
8.2 Brev till respondent	47

1 Inledning

”Totalt miljoner betalas i hyror för outnyttjade lokaler i stället för att användas till elevernas undervisning.” (DN, 2004). Just det här citatet behandlar skolor i Stockholms stad, men det skulle lika gärna kunna vara på vilken annan plats som helst i Sverige. Debatten om kommunernas hyressättning av de egna fastigheterna har fått stor plats i media sedan mitten av 90-talet då internprissättning av lokaler börjat användas mer frekvent i många av Sveriges kommuner (SKL, 2002). Besluten om internhyror ligger på en politisk nivå men det är inte alla politiker som är överens om den övergripande nyttan med systemen. Torbjörn Lövendahl (s) förtydligade detta genom ett uttalande i Sydsvenskan (2004) "Ett bra, aktuellt exempel är internhyror, alltså att kommunens egna verksamheter ska betala hyra till kommunen. När vårt parti satt vid makten avskaffade vi dem". Vidare visar debatten i media på att förvaltningar i vissa lägen är låsta till de lokaler som de hyr av kommunerna. "... det är ofta svårt att hyra ut lokaler eller att avgränsa och lämna tillbaka delar av skolor till skolfastighetsbolag" (DN, 2004) är bara ett citat av många på den aktuella frågan.

1.1 Problematisering

Svenska kommuner har självstyre vilket innebär att de har rätt att själva bestämma över resurser och hur de ska sköta sina arbetsuppgifter. En viktig faktor i det kommunala självstyret är att det ska bidra till en effektivare och snabbare administration (SKL, 2008) vilket bör gynna medborgare på både ekonomiska och ickeekonomiska sätt. I en organisation av den storlek som svenska kommunerna utgör är det av stor vikt att en effektiv styrning implementeras för att fördela ansvarsområden och befogenheter, dra upp gränser och riktlinjer samt tala om vilka verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvar som respektive förvaltning eller chef har (Brorström & Johansson, 1992).

Eftersom de flesta av de modeller som litteraturen på området främst riktar sig till är vinstdrivande organisationer, är det intressant att studera hur icke vinstdrivande organisationer använder sig av ekonomistyrningsmodeller. Hur ser modellerna i de icke vinstdrivande organisationerna ut, eller är det möjligen så att de är implementerade utan förändring? Inom gruppen med icke vinstdrivande organisationer finns en mängd av

ideella föreningar och organisationer vars syfte inte primärt är att uppvisa några vinster. För dessa organisationer kan det finnas problem med att bara införa de modeller om ansvarsenheter som återfinns i gängse ekonomistyrningslitteratur. När det gäller kommuner regleras dessa av kommunallagen som närmre bestämmer att en kommun får ”driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.” (Kommunallagen 2kap 7B). Detta gäller främst då kommuner säljer tjänster till medborgare, men stadgar likväl att kommunen inte får lov att bedrivas i vinstsyfte.

Utöver ovanstående måste det också tas hänsyn till att de svenska kommunerna inte har full frihet att organisera sig på vilket sätt som helst. Traditionellt har kommunen delats upp i en politisk del och en tjänstemannadel; en så kallad klassisk kommunal organisationsstruktur. De senaste 15 åren har de kommunala organisationerna emellertid genomgått en hög grad av decentralisering. Syftet med detta har varit att flytta ansvaret för olika frågor närmre de enheterna som berörs av dem. (Brorström & Solli, 1990)

En mycket stor del av kommunernas tillgångar ligger i fastigheter. Fastigheterna som kommunen äger ska vara anpassade och tillgängliga till de olika verksamheter som finns så att de tillgodoser de behov som invånarna har. Att kommunen har en stor andel av sina tillgångar i fastigheter gör även att diskussioner kring att prissätta utnyttjandet av dessa fastigheter förekommer. I samband med detta är det intressant att närmre analysera vad som påverkar internpriset. Priset på en lokal kan variera mellan kommuner beroende på hur värderingen av fastigheterna görs, hur kapitalkostnaderna bestäms och periodiseras eller vilka extra tjänster som inkluderas i internhyran.

Med detta i beaktande vill vi analysera hur kommuner löser interprissättningsproblematiken när de prissätter de lokaler som ägs. Som vi har nämnt ovan har det under ett antal år förekommit röster i lokal debatt som försökt påvisa det orättfärdiga i att skolorna ska betala hyra för lokaler som kommunen äger.

1.2 Problemformulering

Hur har kommuner löst prissättningen av interna hyresavtal och vad anser förvaltningarna i kommunerna att syftet med prissättningen är? Som en följdfråga till detta har vi valt att analysera hur väl syftet uppfylls i de utvalda kommunerna och i de fall vi funnit diskrepanser, har vi undersökt dessa med hjälp av vald teoretisk referensram.

1.3 Syfte

Vårt syfte är att beskriva och analysera utformning, användning och syfte med prissättningsmodeller för internhyror i kommunal verksamhet.

1.4 Fortsatt disposition

I kapitel två presenteras arbetets vetenskapsteoretiska ansats som vi valt för att uppnå ovanstående syfte. Vi förklarar även vilka forskningsstrategiska val som vi har gjort i den här uppsatsen samt vilka tekniker för insamlandet av det empiriska materialet som använts. I kapitel tre lägger vi fram den utvalda teori som vi sedan använder för att genomföra uppsatsens analys. Kapitlet är strukturerat genom att vi går igenom målkongruens, organisationsstrukturer och internhyra. I hela kapitlet har vi strävat efter att ha stor anknytning till kommuner. I kapitel fyra presenterar vi det sammanställda empiriska materialet som har samlats in. Vi har i detta kapitel strukturerat avsnitten genom att först gå igenom kommunens organisation för att därefter presentera deras valda prissättningsmodell. I varje avsnitt har vi även presenterat deras övergripande syfte samt, i de kommuner där vi har fått access till informationen, hur en köpande enhet upplever prissättningsmodellen. Sist i det fjärde kapitlet presenteras en tabell som sammanställer de viktigaste punkterna inför analysen. I kapitel fem genomförs uppsatsens analys och vi presenterar vår uppfattning om kommunernas prissättningsmodeller. I kapitel sex presenterar vi de slutsatser som vi gjort efter analysen av det empiriska materialet. Vi diskuterar även i detta kapitel vilka styrkor och svagheter som vi har uppmärksammat med vårt eget arbete samt ger förslag på framtida forskning.

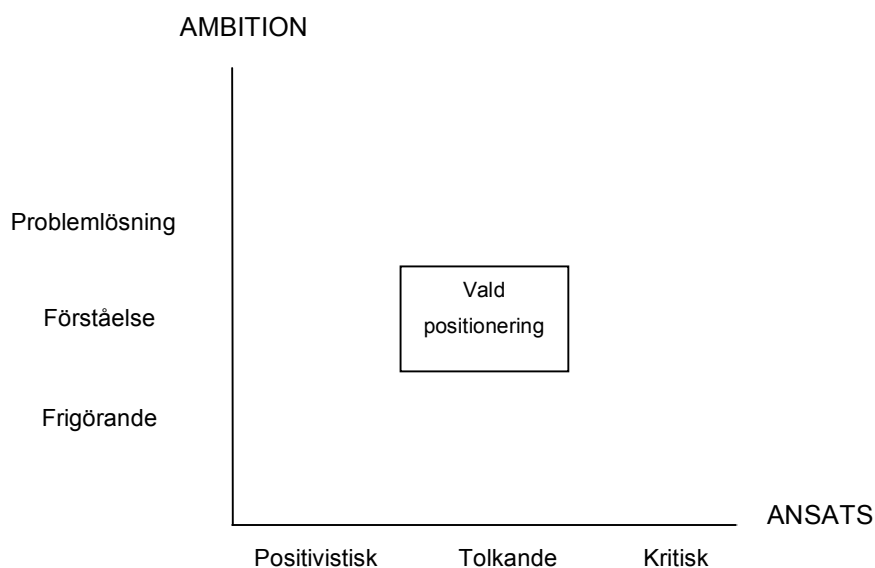
2 Metod

I detta kapitel presenterar vi den vetenskapsteoretiska ansats som vi anser bäst lämpar sig för uppsatsens syfte. Vidare presenterar vi den forskningsstrategi som vi använt oss av genom hela arbetet samt vilken ansats gällande empiri och teori som arbetet utgått från. Vi diskuterar även de tekniker som använts för att samla in det empiriska materialet och hur urvalet till källor gjorts. Sist i detta kapitel presenterar vi hur vi uppnått validitet och reliabilitet i detta arbete samt hur vi har förhållit oss källkritiska till den insamlade informationen.

2.1 Vetenskapsteoretisk ansats

För att uppnå syftet med den här studien har en hermeneutisk metod använts. Den hermeneutiska metoden innebär att en tolkande ansats kombineras med en ambition att skapa förståelse kring ett givet fenomen. I den tolkande ansatsen studeras och beskrivs en situation utifrån forskarens uppfattning om den. Information som samlas in på detta sätt är oftast lokal och unik. (Lundahl & Skärvad, 1999)

Den hermeneutiska metoden lämpar sig för den här studiens syfte eftersom vi varken haft för avsikt att lösa några problem i, eller kritisera, prissättningsmodellerna för internhyror i kommunerna. Istället kunde vi med hjälp av den hermeneutiska metoden skapa förståelse kring hur kommuner arbetar med sina prissättningsmodeller.



Figur 1, positionering av ambition och ansats, egen bild

2.2 Kvalitativ forskningsstrategi

Kvalitativ forskningsstrategi kan sägas gå hand i hand med den hermeneutiska metoden eftersom den främst inriktar sig på att försöka se och förstå en händelse, handling eller situation utifrån någon annans ögon (Bryman, 1997). Vi har använt oss av en generell frågeställning, för att uppnå vårt syfte, vilket faller inom ramen för den kvalitativa forskningsstrategin. För att inte begränsas av befintlig teori i vår studie, eller låta vår empiri färgas av densamma, har vi förhållit oss induktivt i den här uppsatsen. Detta innebär att vår empiriska data har samlats in utan förväntningar på studien, för att därefter analyseras med lämplig teori (Bryman & Bell, 2005). Kritik som framförts mot den här ansatsen är att forskaren inte har kapacitet att samla in all relevant information och därmed gör en medveten eller omedveten avgränsning som hämmar utfallet (Jacobsen, 2002). Det är dock vår uppfattning att fördelen med att inte färgas av tidigare teori övervinner nackdelarna som presenterats ovan.

Alternativt till att arbeta efter en kvalitativ forskningsstrategi vore att arbeta efter en kvantitativ. Detta skulle kunna ge fördelar i form av generaliserbarhet, ökad mätbarhet och ökad replikerbarhet (Andersen, 1998). Dock skulle detta val av forskningsstrategi kräva en mer specificerad frågeställning än vår, möjligen en hypotesdriven frågeställning, bildad av tidigare teori och som testas mot verkligheten. Det skulle inte heller vara möjligt för oss att tolka resultaten i samma utsträckning som den kvalitativa strategin medförde. (Bryman, 1997)

Alternativet till en induktiv ansats är en deduktiv ansats, där teorin samlas in före den empiriska datan. Eftersom vårt syfte är att tolka hur kommunernas prissättningsmodell för internhyra såg ut ville vi samla in så mycket information som möjligt via empirin, utan att den färgades i allt för stor grad av vårt val av teori. Detta är också en av kritikerna mot den deduktiva ansatsen; att forskaren blir låst vid sin teori och bara samlar in empiri som verkar relevant, men i verkligheten begränsar forskningen (Jacobsen, 2002).

2.3 Intervjutekniker i kvalitativ forskningsstrategi

För att besvara frågorna i vår problemformulering har vi samlat in empiriskt material via ett antal intervjuer. Intervjuteknikerna som vi ansåg på bästa sätt skulle fungera för att besvara dessa frågor var tekniker som tillåter respondenten att tala någorlunda fritt kring ämnet. Givet de frågor som vi ville besvara lämpade sig en semistrukturerad intervjuteknik bäst. Vid semistrukturerade intervjuer har intervjuaren ett på förhand bestämt antal frågor. Frågorna är ofta mer allmänt formulerade och ordningsföljden kan varieras av intervjuaren¹. Dessutom tillåter intervjutekniken att uppföljningsfrågor ställs till det som uppfattas som viktiga svar. Vid en semistrukturerad intervju finns risken att intervjuaren inte skriver ner allt som sägs, förvränger svaren eller feltolkar respondentens åsikter. Detta undvek vi genom att spela in och transkribera intervjuerna. En generell nackdel med intervjuer är att termer och uttryck kan ha olika betydelse för intervjuare och respondent. (Bryman & Bell, 2005)

För vårt syfte var det näst bästa alternativet till den semistrukturerade intervjutekniken att arbeta med en ostrukturerad intervjuteknik. I den ostrukturerade intervjutekniken används ofta lösa minnesanteckningar och respondenten tillåts prata fritt. Intervjun liknar i mångt och mycket ett helt vanligt samtal där fördelen är öppenheten i samtalet, vilken i vissa fall kan leda till betydelsefulla och oförutsedda upptäckter (Kvale, 1997). Nackdelen anges främst vara tidsåtgången. Genom den ostrukturerade intervjutekniken kommer forskaren oftast att få spendera åtskilliga timmar med att transkribera intervjuer vilket resulterar i en mycket stor mängd data. Generaliserbarheten minskas också vid användandet av den här typen av intervjuer (Jacobsen, 2002). Vi valde bort den här tekniken eftersom vi sökte svar inom ett par specifika områden, vilket skulle ha gjort den ostrukturerade intervjutekniken otymplig att arbeta med. Vidare ansåg vi att den semistrukturerade tekniken skapade bättre förutsättningar för jämförbarhet mellan de kommuner som vi undersökte.

2.4 Avgränsning och urval

Vi har valt att analysera prissättningsmodeller av internhyra i fem medelstora skånska kommuner. Med medelstora menar vi här kommuner med ett invånarantal i intervallet 30 000 till 50 000. Valet att analysera dessa kommuner motiveras genom att vi önskade

¹ För våra intervjufrågor se bilaga 8.1

ha så likvärdiga objekt som möjligt och en bra måttstock på detta ansåg vi var invånarantalet. Vi har endast analyserat kommuner i Skånes län då detta underlättade för oss att genomföra personliga intervjuer.

De fem medelstora skånska kommuner som vi valt ut för denna studie är Eslöv, Hässleholm, Landskrona, Trelleborg och Ängelholm. För att få kontakt med personer som kunde medverka i studien använde vi oss av ett icke-sannolikhetsurval som till viss del kan liknas med Bryman och Bells (2005) definition av bekvämlighetsurval. Vi definierar vårt urval som tillgänglighetsurval där vi har sökt lämplig person inom den kommunala administrationen som hade kunskap om prissättningsmodeller för internhyror.

2.5 Validitet och reliabilitet

Inför intervjuerna skickade vi ut ett introduktionsbrev² till respondenterna där vi presenterade oss själva och uppsatsens syfte. Brevet innehöll även ett par huvudområden, som skulle diskuteras vid intervjun, för att ge respondenten möjlighet att förbereda sina svar. Intervjuerna genomfördes på respondenternas respektive arbetsplatser för att de skulle ske i en naturlig miljö med klar koppling till intervjuens syfte. Vi har på detta sätt strävat efter att kontexteffekterna skulle bli så små som möjligt och därmed säkerställt materialets reliabilitet. (Jacobsen, 2002)

Validitet kan översättas till giltighet. Giltighet delas in i en intern och en extern del. Den interna giltigheten visar huruvida vi fått tag på den information vi sökte samt om vi beskrev den korrekt. Detta har vi uppnått genom att arbeta med en semistrukturerad intervjuteknik där vi i viss mån styrt respondenten genom att välja frågeområden. För att kontrollera den interna giltigheten har vi granskat arbetet självkritiskt och kommit fram till att uppsatsen uppnått en hög grad av detta. Den externa giltigheten behandlar huruvida vi kan föra över vår information även i andra sammanhang, det vill säga att resultatet är generaliserbart. I vårt val av metod begränsas vår generaliserbarhet vilket medför att den externa giltigheten kan anses vara låg. (Jacobsen, 2002)

² Se bilaga 8.2

3 Teori

För att ge läsaren en bättre förståelse för vårt ämne kommer vi i teorikapitlet gå igenom för problemformuleringen relevanta teorier. För att beskriva prissättningsmodeller för internhyror kommer vi gå igenom varför organisationer väljer att använda sig av internhyror. Vid valet av teori har vi utgått från tre övergripande områden: målkongruens, organisationsstruktur och internhyra vilka är nära sammankopplade. Vi börjar med att beskriva målkongruensen för att ge läsaren en insikt i vad som påverkar graden av målkongruens och varför detta är viktigt för organisationen. Därefter går vi igenom kommunens organisationsstruktur, med de olika ansvarsenheterna. Hur en kommun är uppbyggd är intressant då den styrs av politiska direktiv och inte kan agera fritt. Strukturen på en organisation är i allra högsta grad avgörande för om de ska använda sig av en prissättningsmodell för internhyra. Till sist går vi igenom olika utformningar av internhyror och påverkbarhetsprincipen.

3.1 *Målkongruens*

I de flesta organisationer sätter ledningen upp mål som de har för avsikt att hela organisationen ska arbeta mot. I vissa fall kan det vara så att enskilda individer inom organisationen har personliga mål som inte överensstämmer med de övergripande organisatoriska målen. Det är därför av stor vikt för ledande personer i dessa organisationer att arbeta för att jämka samman de personliga och övergripande organisatoriska målen. Med andra ord bör ledningen arbeta för en hög grad av målkongruens. Till ledningens hjälp finns olika former av styrsystem som, genom implementering, kan underlätta för att uppnå en högre grad av målkongruens. För att utvärdera vilka styrsystem som kan vara aktuella inom organisationen anser Anthony och Govindarajan (2007) att två frågor ska besvaras: för det första bör ledningen finna åtgärder som sammanfaller motivatoriskt med de enskilda individernas inom organisation. För det andra bör dessa åtgärder, när de är identifierade, analyseras av ledningen för att avgöra om de även är bra för organisationen.

Målstyrning är ett, för många inom kommunal verksamhet, laddat ord som skapar särskilda problem inom kommunal verksamhet. När målstyrning först introducerades som ett styrmedel inom kommuner menades det att målstyrningen skulle ”ge politiker en tydligare roll som strategisk instans i kommunen” (Hansson & Isacson, 1993:182).

Problem som har identifierats med målstyrningen inom kommuner har dock varit att politiker inte alltid vill begränsa sig i olika mål, följa upp målen eller att omformulera politiska och ideologiska övertygelser till kvantifierbara mål. (Hansson & Isacson, 1993)

3.2 Organisationsstruktur i kommuner

I Sverige har vi en kommunallag som styr kommunernas verksamhet. Den lämnar dock stort utrymme för självstyre i kommunerna. De kan bland annat själva bestämma hur de vill fördela sina resurser och på vilket sätt de ska sköta sina arbetsuppgifter. Genom representativ demokrati väljer medborgare de politiker som ska sitta i respektive kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser sedan kommunstyrelsen och bestämmer även vilka nämnder som ska finnas i kommunen. Kommunstyrelsen i sin tur ansvarar för kommunens ekonomi, leder och samordnar allt arbete inom kommunen. De olika nämnderna ansvarar för det dagliga arbetet inom kommunen och genomför de beslut som har fattats i fullmäktige. I praktiken är det tjänstemän och inte politiker som utför det dagliga arbetet i nämnderna. (SKL, 2008)

Vi har tidigare beskrivit svårigheterna med att arbeta med så kallad målstyrning inom kommuner. Det kan därför vara på sin plats att prata om graden av decentralisering inom de kommunala organisationerna. I samband med att målstyrningsfrågan i kombination med decentralisering inom kommunal verksamhet diskuteras är det viktigt att skilja mellan två typer av styrningsansatser: tight control och loose control. Inom tight control antas den ansvariga arbeta bäst under korta mål, press och ledningens medverkan. I motsats till detta ställs då loose control där den ansvarige anses ha rätt kompetens för att fatta rätt beslut. I denna ansats blandar sig inte ledningen i besluten i samma nivå som inom tight control. (Hansson & Isacson, 1993)

3.3 Ansvarsheter

En kostnadsenhet har ansvar för att hålla sina kostnader inom en angiven budgetram. I en resultatenhet ansvaras för enhetens resultat, det vill säga skillnaden mellan intäkter och kostnader. Den största skillnaden mot en kostnadsenhet är att om kostnaderna ökar för resultatenheten, har de rätten och möjligheten att även öka sina intäkter. Likaså förutsätts en resultatenhet sänka sina kostnader eller effektivisera verksamheten om intäkterna minskar. (Brorström och Solli, 1990)

Alternativt till både kostnadsenheterna och resultatenheterna finner vi, inom kommunal verksamhet, en tredje variant av kostnadsansvar; balansräkningsenheter. I en balansräkningsenhet ansvarar enheten också för balansräkningsposter. Med andra ord ansvarar enheten för att genomförda investeringar ska ge en rimlig avkastning (Brorström och Solli, 1990). Detta ansvar garanterar att enheten inte bara fokuserar på att redovisa ett så högt resultat som möjligt utan även på sambandet mellan resultat och kapitalanvändning (Hansson & Skärvad, 2004).

3.4 Internpriser

Ett styrmedel som används mellan olika ansvarsenheter är internpriser. Internpriserna hjälper ansvarsenheter att allokera resurser på ett rationellt och effektivt sätt. På samma sätt hjälper de till att uppnå organisationens övergripande mål, förutsatt att priset är format efter enheternas begränsningar och förutsättningar. När organisationer ska bestämma internpriset avgörs prissättningen ofta av huruvida det finns ett marknadspris att utgå från eller inte. Det optimala, då det finns ett marknadspris, är att låta detta vara vägledande när prissättningen bestäms. För att ett marknadspris ska vara så optimalt som möjligt krävs det bland annat att ansvarsenheterna har både möjlighet och rättighet att vända sig till externa aktörer. (Eccles, 1985)

Ett alternativ till att låta ett marknadsbaserat pris vara vägledande är att införa ett kostnadsbaserat system. Ett sådant exempel är att ge den säljande ansvarsenheten full kostnadstäckning för de varor eller tjänster som upplåts till den köpande parten. I dessa fall uppstår ofta problematiken att incitamenten för resursallokering minskar radikalt. Detta sker eftersom den säljande enheten får sina kostnader ersatta i alla lägen och därmed inte behöver se över den egna verksamhetens kostnader. Ansvar för att se över sin verksamhet, eller snarare incitamentet att göra det, försvagas till så stor del, då den säljande parten erhåller full kostnadstäckning, att det kan få stora ekonomiska konsekvenser för organisationen som helhet. (Eccles, 1985)

3.5 Internhyror

Internhyran har enligt Paulsson Frenckner och Psilander (1993) tre syften eller uppgifter: att skapa kostnadsansvar hos köparen, att ge en rättvis bedömning samt att fungera som ett lämpligt beslutsunderlag. Nedan presenteras de tre syftena närmre.

Att skapa en kostnadsmedvetenhet hos köparen är av vikt för att de skall kunna hushålla med mängden lokaler som de utnyttjar. Denna medvetenhet bör åtminstone medverka till att krav från de köpande enheterna angående nya lokaler undviks. Nackdelen med ett införande av internpriser är att det kan skapa irritation, konflikt och byråkrati varför det är viktigt att kontinuerligt följa upp och utvärdera systemet som tillämpas, mot de förväntningar och krav som satts. Dock anses förändringar som införandet av internpriser ta lång tid innan de uppvisar en effekt. Därför bör ett nyinfört system utvärderas först efter ett par år för att effekterna ska synliggöras. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

Framförallt då en kommun ställer krav på exempelvis resultat eller räntabilitet krävs det att de införda internhyrorna uppfattas som rättvisa. Likvärdiga lokaler gällande kvalitet, läge och funktionalitet bör ha samma hyra. Ett problem som kan uppstå är att köparna ofta värderar lokalerna efter subjektiva bedömningar och därför kan en diskrepans mellan den subjektiva uppfattningen om priset och den bestämda internhyran uppstå. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

Internhyror kan ingå i det underlag som används vid beräkning av priset för exempelvis patienter, elever eller externa kunder. ”Helst ska hyrorna ge styrsignaler för beslut i linje med hela organisationen eller samhällets mål.” (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993:29). Köparens och säljarens beslut, oberoende av varandra, ska leda till att de uppställda målen uppnås. (Paulsson & Psilander, 1993)

Offentlig verksamhet jämförs allt oftare med näringslivet. Så görs även med internhyrorna då det sägs att dessa ska vara, så långt som möjligt, affärsmässiga. Konkurrens anses här vara en nödvändig förutsättning. Internhyrorna är tänkta att skapa incitament till att effektivisera lokalanvändningen och alla användarna ska veta och känna till vad lokalerna kostar. Dock kan det vara svårt att göra rättvisa jämförelser med näringslivet då det ofta saknas marknadsbetingade intäkter, vilket gör att det är svårt att ersätta konkurrens på en öppen marknad med konstlade köp-sälj-relationer, som de inom kommunal verksamhet. Fastigheter i offentlig verksamhet är ofta ändamålsanpassade för verksamheten som utförs där, vilket leder till att både hyresvärd och hyresgäst saknar alternativa aktörer att söka sig till. I dessa fall är strikt affärsmässighet inte

möjlig. Det finns även en risk att internhyran sätts till ett högre pris eftersom alternativ användning ofta är svår. En annan sak som kan begränsa affärsmässigheten är den självkostnadsprincip som kommunerna följer, vilken statuerar att kommunerna ska drivas utan vinstintresse. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

3.6 Självkostnadshyra

Internhyran kan baseras på självkostnaden, vilken är uppbyggd med kostnader för byggnaden, funktionaliteten, brukstiden med mera. Självkostnad kan definieras som ”summan av samtliga kostnader för en viss produkt till dess den är levererad och betald” (Paulsson & Psilander, 1993:57). Vad självkostnaden i själva verket är beror på vilka kostnader som ingår, hur de värderas samt hur de fördelas över tiden. Det bör alltid framgå hur kostnaderna värderas, periodiseras och väljs ut. Detta gäller framförallt kapitalkostnadsdelen. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

Fastigheten kan värderas med utgångspunkt från antingen ett historiskt anskaffningsvärde, nuanskaffningsvärde eller ett avkastningsvärde. Dessa värden kan periodiseras med antingen lika stora, stigande eller fallande avskrivningar. Även hur andra kostnader väljs ut påverkar självkostnaden; om kostnaderna är i förväg budgeterade, om det är i förväg beräknade eller om det är i efterhand konstaterade kostnader. Fördelen med en i förväg budgeterad självkostnadshyra är att den ökar medvetenheten om långsiktiga kostnader för köparen. Paulsson Frenckner och Psilander (1993) nämner även att den kan ge en önskad uppdelning av resultat och räntabilitet. Självkostnadshyran anses vara en olämplig metod att använda vid kortsiktigt utnyttjande av lokaler, eftersom en målkongruens kan uppstå. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

Svenska Kommunförbundet³ rekommendationer för avskrivningar är tänkta att fungera som maximitider. Tiderna som tillämpas ska vara satta efter en lokal bedömning anpassad till verksamhetens art, utnyttjandet och geografiska förutsättningar. Grunden för bedömningen är den ekonomiska livslängden. Om en kommun förlänger de rekommenderade tiderna bör det ses som något exceptionellt. För bland annat skolor

³ Fr.o.m. den 1:e januari 2005 gick Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samman i organisationen Svenska Kommuner och Landsting (härefter benämnt som SKL)

och gymnastiklokaler rekommenderas en avskrivningstid på 33 år medan paviljonger rekommenderas till 10 år. (Svenska Kommunförbundet, 2001)

3.7 Påverkbarhetsprincipen i kommuner

Det är viktigt att studera påverkbarheten inom ett internhyressystem eftersom ingen part vill stå till svars för något som den inte kan påverka. Om internhyrorna ska få den ekonomiska styreffekt som eftersträvas, måste utformningen av systemet accepteras av alla parter, både köparen och säljaren. Köparen ska kunna påverka sitt utnyttjande av lokalerna, så som användning av antal kvadratmeter, samt kunna påverka priset på hyran. Finns inte denna möjlighet kan systemet upplevas som orättvist och skapa irritation vilket i sin tur kan leda till att köparen har svårt att acceptera det rådande systemet. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

Kostnader för exempelvis drift och underhåll är lättare för köparen att påverka än kapitalkostnader. Köparens ansträngningar att minska på drift och underhåll bör resultera i att hyran påverkas. Om de kostnader som är mest påverkbara inte beaktas tillräckligt, kan förtroendet för den interna hyressättningen rubbas. (Paulsson Frenckner & Psilander, 1993)

4 Empiri

I detta kapitel presenterar vi det sammanställda empiriska materialet som samlats in. Avsnittet är strukturerat genom att först återge hur organisationsstrukturen ser ut i varje enskild kommun. Här beskrivs de ekonomiska ansvaren som enheterna anger att de har. Därefter presenteras de prissättningsmodeller gällande internhyra som kommunerna säger sig använda. Vidare återges kommunens syn på administrativa kostnader, kapitalkostnader samt vilka eventuella tilläggstjänster som inkluderas i internhyran. Efter detta redogörs för vad kommunerna själva menar är det övergripande syftet med internhyran samt vilka konsekvenser de ser av systemet. Sist i varje avsnitt presenterar vi den köpande förvaltningens syn på prissättningsmodellerna för internhyror i de fall där vi fått access till detta.

4.1 Eslövs kommun

Inom Eslövs kommun används ett internhyressystem som varit aktivt och verksamt sedan 1993. Ett nytt system diskuteras för närvarande då det inom kommunen finns politiker som menar att det nuvarande systemet slår felaktigt på kommunens olika förvaltningar. Informationen som presenteras nedan gäller det nuvarande och aktiva systemet.

4.1.1 Organisationsstruktur

Organisatoriskt är det kommunfullmäktige som bär det formella ansvaret för att prissättningarna av lokaler inom Eslövs kommun sker. Det är fullmäktige som sätter gränser och krav för att därefter delegera ansvaret till förvaltningen Service och Teknik (här efter SoT). Vid intervju med Kurt Strömberg, förvaltningschef på SoT, framgår det att förvaltningen ansvarar för att operationalisera de prissättningar som fullmäktige beslutat.

Inom Eslövs kommun har man gett SoT dels ett resultatansvar, dels ett investeringsansvar. Det finns i dagsläget ett krav på att SoT skall leverera ett överskott på 1,2 miljoner kronor. I förhållande till förvaltningens omsättning, som är ca 120 miljoner, är avkastningskravet lågt ställt. Det framgår dock inte av intervjun med Strömberg vilka konsekvenser som skulle uppstå om kravet inte uppfylls. Vidare anser SoT att det finns, som nämnts tidigare, ett investeringsansvar lagt på SoT. Strömberg definierar invest-

eringsansvaret som att det åligger SoT en initiativrätt, men att SoT måste använda sig av en lista gjord av lokalförsörjningsenheten. Dessa investeringar som därefter beslutas måste godkännas av kommunfullmäktige och finansieringen sker i mycket hög grad genom egenfinansiering inom kommunen.

4.1.2 Prissättningsmodeller

När priset sätts tas det i beaktande vilka explicita kostnader som finns för varje fastighet, som exempelvis uppvärmning, elförbrukning, vattenförbrukning, underhåll, fastighetstillsyn och kontroller. Det är bara i undantagsfall där tjänster som vaktmästeri inkluderas i detta pris. Dessa kostnader ligger ofta inom andra delar av kommunen. Utöver dessa läggs det även till en kapitalkostnad.

Kapitalkostnaden upptar, enligt Strömberg, en mycket stor del av kostnaden för fastigheten. Denna består av avskrivningar och räntekostnader. När det gäller avskrivningar strävar SoT efter att följa kommunförbundets avskrivningsrekommendationer⁴. Det finns emellertid utrymme att ändra på dessa; Strömberg anger att det i vissa fall har skett en förlängning eller förkortning av avskrivningstiden för att bättre passa betalningsförmågan hos de köpande förvaltningarna. Värdet som skrivs av baseras på anskaffningsvärdet och har inte varit föremål för uppskrivningar sedan systemet lanserades 1993. Räntekostnaderna, som också de ingår i kapitalkostnaderna, sätts utefter statslåneräntan per december året före⁵. Det finns inte någon explicit inflationskompensation satt i räntan.

4.1.3 Syfte och konsekvenser

Strömberg menar att det huvudsakliga syftet med den valda prissättningsmodellen är att ifrågasätta om ett lokalutnyttjande är riktigt ur förvaltningens och kommunens vinkel. Vidare menar Strömberg att syftet med internhyran är att ”lokaler inte ska vara fria men ransonerade, men prissättningsmodellen är till för att det ska väga av lokaler mot andra resurser när man ska producera något”.

Strömberg anser att de positiva effekterna av prissättningsmodellerna är att de genererar en ökad kommunikation. Strömberg menar att tankarna kring lokalutnyttjandet mynnar

⁴ Numera SKL:s rekommendationer

⁵ Statslåneräntan per den 30:e november 2007 var 4,16 %

ut i ett rationellt tänkande som gynnar de enskilda förvaltningarna och kommunen i stort.

Det är nog så att man nästan alltid tar en dialog om vilka resurser man behöver. Inte alltid!
Ibland rusar man iväg och skiter i konsekvenserna. Oftast innebär det att man tänker efter.
Kan vi lösa det här på ett annat sätt? Kan vi göra det mer rationellt?

Negativa konsekvenser av det rådande systemet är att fastighetsägaren idag är beroende av att hyresgästen godkänner hyreshöjningar, vilket enligt Strömberg är hindrande i återinvesteringar. Strömberg anser att det i det nuvarande systemet finns en maktförskjutning till hyresgästens fördel som gör det svårt för SoT att styra över vilka lokaler som ska användas. Detta kan få effekter som att en paviljong sätts upp och inte tas ned då behovet försvinner, trots att kostnader för underhåll och kostnad ligger kvar hos SoT.

4.1.4 Relationen mellan köpare och säljare

Relationen mellan köpande och säljande förvaltningar i Eslövs kommun anges vara av god karaktär där kommunikation framhålls. Det finns teoretiskt sett en frihet för de köpande förvaltningarna att vända sig till externa aktörer om de vill hyra lokaler eller hyra ut sina befintliga lokaler. Det finns dock en policy inom kommunen om att i första hand vända sig till SoT för att samråda om lokalbehov samtidigt som SoT kan förhindra förvaltningar från att flytta ut ur vissa lokaler. Strömberg säger:

Nä, och sen finns det en regel som man kallar den övergripande kommunnyttan. Det kan ju faktiskt vara så att om jag skriker högt och sätter klackarna i taket, då får de inte flytta härifrån. För då får du betala den här hyran och den hyran där.

Vid en intervju med Viveca Serder, förvaltningschef på Gymnasie- och vuxenutbildning i Eslöv, anger hon att detta aldrig har skett. Hon poängterar att det är kommunikationen med SoT som är den viktigaste. Serder menar även att friheten att dra ner på lokaler är på en teoretisk nivå eftersom det finns ett ansvar att även se till hela kommunens bästa. Därför måste en förvaltningschef som vill lämna en lokal även ange vilken alternativ användning som finns för lokalen så att den inte står oanvänd.

4.1.5 En köpande förvaltnings syn

På frågan om hur han trodde att den köpande förvaltningen såg på internhyressystemet svarade Strömberg att de flesta tycker att det är ett bra system, men att det möjligen

fanns frågetecken kring vad som ingår i hyran och vad som är utöver. Serder menar att det inte har varit någon fråga om vilken nivå som hyran ligger på, utan att fokus istället ligger på att få rätt lokaler och rätt utrustning. Däremot, menar Serder, finns det inte någon egentlig förhandlingssituation när priset sätts utan det angivna priset som SoT levererar accepteras utan motsättningar. Serder menar dock, precis som Strömberg också poängterat, att det kan finnas frågetecken kring vad som egentligen ingår i hyran.

På frågan om det känns orättvist att SoT ska uppvisa en vinst på de köpande förvaltningarnas bekostnad svarar Serder med:

Det kommer oss tillgodo ändå. Vi betalar då något för mycket och förhoppningsvis används den vinsten till återinvesteringar. När vi vill bygga något annat så är det bland annat de pengarna som kommunen använder för att investera i nya verksamheter.

4.2 Hässleholms kommun

4.2.1 Organisationsstruktur

I Hässleholms kommun har internprissättning av hyror lagts på Tekniska verket (härefter Tv) men det är Tekniska nämnden som bär ansvaret för att priserna som sätts är riktiga. I intervju med K-G Pålsson, kameral förvaltare på Tv i Hässleholm, framgår det att det är Tv som operationaliserar priserna. Priserna förändras en gång om året och detta är i samband med kommunens budgetarbete.

Det ekonomiska ansvaret som åläggs Tv är mer problematiskt att definiera. Enligt Pålsson finns det i dagsläget inga krav på att uppvisa vinst. Tvärtom framhålls det att vinst inte är ett ändamål i verksamheten. Dock får Tv ha pengar över efter det att budgetåret avslutas, men dessa är tänkta att användas till kommande reparationer eller återinvesteringar. Tv ansvarar ensamt för att finansiera ombyggnad, tillbyggnad och reparationer. De intäkter som Tv har är fördelade dels på budgeterade anslag från kommunfullmäktige, dels intäkter från externa hyresgäster.

4.2.2 Prissättningsmodeller

Pålsson anger att man i Hässleholm använder en självkostnadsmodell för att beräkna kostnaderna för lokalhyror. Kostnaden är uppdelad i två delar vilka kan definieras som en solidarisk och en specifik kostnad. I den specifika kostnaden ingår kapitalkostnader,

underhåll, bygg och vvs-kostnader. Dessa kostnader hör alltså till den specifika fastigheten och debiteras den förvaltning som utnyttjar fastigheten. I den solidariska kostnaden ingår beredskap om snöröjning eller vaktmästeritjänster, där den totala kostnaden för hela kommunen fördelas per kvadratmeter i fastigheterna. I den här solidariska kostnaden ingår även kostnader för eventuella skador på fastigheter som finns inom kommunen. Pålsson menar att:

... om en fastighet i Hässleholm får rutor och sånt sönderslagna den gången, men nästa gång kanske det är i Sösdala. Då går det in per kvadratmeter... Många gånger så blir det bara ören.

För att beräkna kostnaderna för vaktmästartjänster och de solidariska kostnaderna väljer man i Hässleholm att låta allmännyttans prissättningar vara vägledande.

Avskrivningar baseras på det anskaffningsvärde som kommunen har haft för att uppföra eller köpa in fastigheten. Pålsson menar att vanliga avskrivningstider varierar i längd, men upp till 60 år förekommer. Den kalkylränta som används i Hässleholms kommun ligger år 2008 på 5 %.

4.2.3 Syfte och konsekvenser

Pålsson är tydlig i vad syftet med den valda internprissättningen är, nämligen att ”prissättningen vi har är ju att vi ska ha ändamålsenliga lokaler till verksamheterna till rimliga priser”. Trots detta finns det lokaler som blir dyra på grund av lokalbrist och stor efterfrågan, vilket Pålsson beklagar. Det underliggande syftet med att det ska vara rimliga kostnader är att internhyran är utformat genom ett system som ”betalar de kostnader som finns, dock utan vinst!”.

Eftersom kommunfullmäktige ger varje förvaltning en kostnadstäckning för hyror menar Pålsson att den positiva effekten av deras system är att varje förvaltning går skadeslös ur situationen eftersom de inte kan ta pengar från verksamheten för att betala hyror. Det negativa blir därmed även att det inte finns möjligheter för förvaltningar att spara in pengar på hyran som sedan kan användas till verksamheten. Pålsson menar även att förvaltningarna har liten möjlighet att påverka sina kostnader, då specifikt de solidariska kostnaderna, eftersom dessa inte går att välja bort.

4.2.4 Relation mellan köpare och säljare

Det är svårt att uttala sig om relationen mellan Tv och övriga förvaltningar i Hässleholm. Pålsson svarar på frågan om förvaltningarna har rätt att vända sig till externa fastighetsägare med att det kan vara svårt eftersom ”då får de äska pengar av kommunen och då menar kommunen att, kommunledningen, att det ska gå igenom fastighetskontoret”. I vissa fall har förvaltningarna möjlighet att välja mellan att göra en direktinvestering som bekostas genom verksamhetsmedel eller genom att debiteras via internhyressystemet. Pålsson menar att förvaltningarna har två saker att välja mellan i sådana lägen; ta av verksamhetsmedel eller begära ett tilläggsäskande som i de flesta fall nekas. I de fall de får till stånd ett sådant och kostnaden debiteras via internhyressystemet, blir hyran dyrare eftersom kapitalkostnader ska inkluderas.

Det framgår även i intervjun med Pålsson att de köpande förvaltningarna har mycket små möjligheter att påverka priset på sin hyra. Eftersom de även får full kostnadstäckning finns det inga tecken på att man från förvaltningarnas sida ser över sitt lokalanvändande i någon stor utsträckning. Pålsson uttrycker också en vilja att förvaltningarna ska vända sig till Tv för att låta dem sköta hyresförhandlingar med externa fastighetsförvaltare eftersom att ”då har man styr på kostnaden”.

4.2.5 En köpande förvaltnings syn

Jan Dahlberg, förvaltningschef på Barn- och Ungdomsförvaltningen i Hässleholm, ser det som en avlastning att Tv sköter hyressättningarna inom kommunen, eftersom förvaltningarna därmed kan syssla med det som de är bra på. Dahlberg anser inte att det är till nackdel för förvaltningarna att de inte har möjlighet att påverka sina kostnader eftersom alternativet skulle vara att införa en förhandlingsorganisation som arbetade med detta. Dahlberg menar även att prissättningen accepteras eftersom ”någonstans måste ju den här hyran fastställas”. Däremot anser Dahlberg att det nuvarande systemet medför att förvaltningarna får ”acceptera den kvalitet på fastigheterna” som det är. Dock påpekar han samtidigt att kvaliteten inte är dålig.

Dahlberg ser möjligheter för förvaltningarna att dra ner på lokalanvändandet och därmed skapa besparingsmöjligheter för hela kommunen, men kan inte se att det finns någon koppling till de anslag de sedan får till verksamheten. Det finns, enligt Dahlberg,

inget tydligt samband med att ha nedskärning i lokalkostnader och höjda anslag året därpå.

4.3 Landskrona kommun

4.3.1 Organisationsstruktur

Flera gånger under intervjun med Mattias Wallin, fastighetsförvaltare på fastighetskontoret, påpekar han att de får direktiv från politiker om vad priset ska vara och hur ofta dessa ska justeras. Det operationella ansvaret att räkna ut priserna och se till att de debiteras har ålagts fastighetskontoret. Wallin anger att det teoretiskt sett skall ske en revidering av priserna en gång om året, men att detta styrs av politikerns vilja till prisförändringar. I vissa fall har det även varit så att Fastighetskontoret inte tillåtit höja priserna under innevarande år.

Det ekonomiska ansvaret som Fastighetskontoret har ligger främst i att bibehålla värdet på fastighetsbeståndet. Under intervjun med Wallin framkommer att det finns en ovilja att spara pengar, eftersom detta skulle kunna tolkas som att avdelningen går med vinst genom att en hög hyra har satts. Wallin menar att det inte finns någon ”mening för oss att spara pengar” eftersom de en gång har berättat för sina kunder vilket pris som är självkostnad och att ett överskott skulle motsäga själva idén med just detta system. Wallin anger att Fastighetskontoret inte får några skatteintäkter utan är helt beroende av de intäkter som de kan få via hyresintäkter hos de olika förvaltningarna.

4.3.2 Prissättningsmodeller

Något som Wallin är noga med att poängtera under intervjun är att priset är ett självkostnadspris. I detta pris ingår underhåll av fastigheterna, men inte ny- eller återinvesteringar. Wallin menar att Fastighetskontoret har beräknat priset utefter vad som finns idag och inte vad som kan komma att förändras i framtiden. I det självkostnadspris som Fastighetsförvaltningen använder ingår en kalkylränta på 5 % som är bestämd genom direktiv från politiker. I kapitalkostnaderna ingår även, förutom kalkylränta, en avskrivningskostnad som baseras på anskaffningsvärdet av byggnaden. De avskrivningstider som används varierar mellan 10 år och 33 år.

Utöver dessa kostnader inkluderas även administrativa kostnader i form av anställdas löner som debiteras genom hyran hos deras kunder. Som vi nämnde tidigare är Fastighetskontoret fullständigt beroende av de intäkter som kommer från hyrorna och därmed måste samtliga kostnader debiteras i hyrorna av fastigheterna. I de projekt som de lägger ner mycket tid på, läggs även kostnaden för denna tid in i hyran.

4.3.3 Syfte och konsekvenser

Wallin menar att det huvudsakliga syftet med deras internprissättning av lokalhyror är att ”hålla kostnaderna nere”. Han menar vidare att en uppvisad vinst skulle motarbeta detta och alltså inte är önskvärd. Wallin anser att detta är den största fördelen med systemet eftersom frånvaron av ett vinstintresse gör att förvaltningarna får ”... full valuta för pengarna” eftersom de har ”... ju inget för att behålla pengarna. Och det är väl den positiva effekten”.

Som en nackdel menar Wallin att det nuvarande systemet inte premierar eller lockar förvaltningarna till att rationalisera sitt användande av lokalytor eftersom förvaltningarna, hittills, fått full kostnadstäckning för hyrorna. Wallin menar att denna kostnadstäckning bidragit till att ett högre antal kvadratmeter utnyttjas än tidigare.

4.3.4 Relation mellan köpare och säljare

Utifrån intervjun med Wallin framstår det som om kommunikationen mellan Fastighetskontoret och de övriga förvaltningarna främst handlar om det löpande underhållet och vad som ska eller inte ska ingå i det. Det framkommer inte att de köpande förvaltningarna har något att säga till om vad gäller den faktiska hyressättningen utan att det pris som Fastighetskontoret bestämmer accepteras.

I dagsläget har förvaltningarna full frihet att säga upp kontrakt med Fastighetskontoret i syfte att dra ned på lokalytor, men får inte vända sig till någon extern aktör om de vill hyra lokaler. I dessa fall måste förvaltningarna vända sig till Fastighetskontoret och låta dem sköta förhandlandet med externa fastighetsägare. Vidare har inte Fastighetskontoret någon möjlighet att vända sig till externa hyresgäster för att hyra ut lokaler eftersom de ”inte får lov att konkurrera på den privata marknaden”.

4.3.5 En köpande förvaltnings syn

Reine Oskarsson, t.f. förvaltningschef på Barn- och Ungdomsförvaltningen, menar att det nuvarande systemet där förvaltningarna uppmärksammas på kostnaden av en lokal kan främja ett ifrågasättande av lokalutnyttjandet. Det kan även lyftas fram frågor om varför det ser ut på ett visst sätt eller om det behöver se ut på ett annat sätt. Oskarsson menar dock att eftersom det förekommer full kostnadstäckning för de lokaler som utnyttjas så finns det inget ekonomiskt incitament att ifrågasätta. Han menar att detta skulle förändras om skolor och förvaltningar inte fick full kostnadstäckning, samtidigt som han uppskattar det nuvarande systemet. Oskarsson menar att ett större kostnadsmedvetande skulle kunna uppnås om verksamheterna fått möjlighet att dra ner på sina lokalkostnader, för att använda dessa pengar till den övriga verksamheten istället. I dagsläget minskas anslagen inför nästkommande år om en minskning av lokalyta har skett.

Vidare menar Oskarsson att det inte sker någon kontinuerlig kontroll av hyresnivån ifrån förvaltningens håll. Detta beror troligen på att en full kostnadstäckning gör diskussionen om höga hyror irrelevant eftersom det inte går ut över verksamheterna. Oskarsson menar att förvaltningarna generellt sett accepterar det pris som angetts och sällan ifrågasätter storleken på hyran.

4.4 Trelleborgs kommun

4.4.1 Organisationsstruktur

I Trelleborg har man valt att förlägga det formella ansvaret för interndebitering av lokalhyror hos Fastighetsförvaltningen (härefter Ff). Gertie Lindberg, avdelningschef på fastighetskontoret, menar att formellt är det ett politiskt beslut när hyran bestäms eftersom det är politikerna som beslutar om budgeten.

Ff består organisatoriskt av fyra delar som tillsammans ansvarar för fastigheterna i kommunen. De fyra delarna består av tekniskt underhåll, strategisk lokalförsörjning, lokalresursplanering och en projektavdelning. Det är tekniskt underhåll som ansvarar för in- och uthyrning har lagts medan strategisk lokalförsörjning och lokalresursplanering består med att utreda hur lokalanvändandet kan tänkas se ut under den kommande femårsperioden. Projektavdelningen ansvarar för nyinvesteringar och ombyggnationer i en, vad Lindberg benämner som, beställarfunktion. Finansiellt är de tre första delarna, alltså

inte projektavdelningen, beroende av de hyresintäkter som genereras via internprissystemet. Lindberg uppskattar att ungefär 95 % av deras intäkter kommer från internhyror, medan resterande del kommer genom anslag från kommunfullmäktige. Projektavdelningen ska helst redovisa ett litet plus för att täcka eventuella framtida garanti-besiktningar.

4.4.2 Prissättningsmodeller

När det gäller prissättningsmodellen som används i Trelleborg anger Lindberg att ”det är ett fullservicekontrakt”. Definitionen av vad ett fullservicekontrakt är dock lite diffust. Lindberg menar att i detta ligger driftskostnader som uppvärmning, underhåll, elektricitet och en del oförutsedda händelser. Vidare ingår kapitalkostnader som baseras på avskrivningar och en kalkylränta på 4,5 %. Kalkylräntan bestäms av kommunstyrelsen och denna kan inte Ff själv förändra. Avskrivningarna baseras i regel på en livstid om 33 år och Lindberg menar att de följer SKL:s rekommendationer i frågan. Vidare inkluderas även en del administrativa kostnader i den hyra som debiteras förvaltningarna. Dessa beräknas, enligt Lindberg, genom att samtliga kostnader schabloniseras och fördelats efter antalet kvadratmeter som förvaltningen hyr. Lindberg berättar att de använder sig av ett system där de försöker förutsäga kostnader genom att titta på statistik över de senaste fem åren.

I internhyran ingår som regel inte kostnader för att städa lokalerna utan detta är en tjänst som Ff säljer till de verksamheter som är villiga att köpa den. På samma vis är det så att vaktmästartjänster är tilläggstjänster som inte inkluderas i hyressättningen. Vidare har varje fastighet en fastighetsvärd som sköter om den dagliga driften av fastigheten. Kostnaden för detta ligger utanför kontraktet och debiteras per nerlagd timme på den specifika fastigheten. I kostnaden som debiteras inkluderas alla kostnader som förknippas med dennes arbete.

4.4.3 Syfte och konsekvenser

Lindberg anser att det övergripande syftet med att använda sig av det rådande systemet är att skapa en medvetenhet i verksamheter och förvaltningar om vad fastigheterna kostar. Lindberg menar att verksamheterna måste uppmärksammas på att det inte bara är verksamheter som kostar för att de ska kunna fortsätta.

Lindberg menar att det nuvarande systemet, som använts sedan 1992, först de senaste åren börjat visa på en positiv effekt i form av att verksamheterna reagerar på kostnaderna och inser att dessa är kostsamma. Lindberg menar att verksamheterna i högre grad numera väljer bort extra lokaler eftersom det blir för kostsamt.

4.4.4 Relation mellan köpare och säljare

Enligt Lindberg får varje förvaltning en mängd pengar som de sedan fritt ska disponera på hyra och verksamhet. Lindberg menar att det är detta som skapar möjligheten för verksamheterna att antingen utöka eller skära i sin verksamhet beroende på vilka lokaler som de väljer att använda. Friheten för de köpande förvaltningarna att säga upp enstaka rum eller anpassade lokaler är mycket begränsad, men Ff tillåter å andra sidan att förvaltningarna hyr ut dessa lokaler i andra hand för att på det sättet finansiera sin hyra. Dock menar Lindberg att förvaltningarna inte kan hyra lokaler av externa fastighetsägare, eftersom ett sådant beslut måste godkännas av kommunledningen som i de flesta fall hänvisat till Ff.

När det gäller nyinvesteringar har förvaltningarna en initiativrätt genom att vända sig till projektavdelningen med förslag. Dock måste den sökande förvaltningen kunna visa hur en finansiering ska ske och ha de pengar som krävs för investeringen. Lindberg tror att de flesta förvaltningar är nöjda med det nuvarande systemet men att det kan finnas de som hellre hade sett ett annat system.

4.5 Ängelholms kommun

4.5.1 Organisationsstruktur

I Ängelholm är det Tekniska Kontoret (härefter TK) som ansvarar för uträkningen av internpriset samt att det därefter debiteras de övriga förvaltningarna. Herman Crespin, ekonomichef i Ängelholm, menar att TK är en fristående resultatenhet som är ”ålagda att tillämpa självkostnadsprincipen” och därmed inte ska uppvisa vinst. Crespin påpekar att TK ska ”gå runt på” de internhyror som de debiterar de övriga förvaltningarna, men att det inte ska förekomma några överskott.

4.5.2 Prissättningsmodeller

De prissättningsmodeller som används vid prissättningen av internhyror i Ängelholm kan sägas bestå av tre delar; avskrivningar, kapitalkostnader och overheadkostnader. Crespin väljer vid intervjun att definiera detta som ”kallhyran eller självkostnadshyran” som debiteras till förvaltningarna. Utöver denna hyra tillkommer kostnader för drift och underhåll som även innehåller kostnader för uppvärmning. I det hela är Crespin noga med att framhålla att det rör sig om en självkostnad och att ett överskott inte förekommer. Avskrivningsperioderna baseras på de rekommendationer som kommer från SKL och värdet är anskaffningsvärde utan justering för verkligt värde. Även internräntan sätts efter SKL:s rekommendationer och är år 2008 4,5 %.

I Ängelholm fungerar prissättningen på ett sådant sätt att de, enligt Crespin, använder sig av en ”rak nominell avskrivningsmetod” där det bokförda värdet minskas med avskrivningen varje år och därmed minskas även den räntekostnad som baseras på det kvarvarande värdet. Det sker alltså inte någon generell höjning av hyran utan det enda som justeras mellan två budgetår är internräntan, enligt ovan, eller om investeringar har gjorts i byggnader och på det sättet påverkat anskaffningsvärdet och avskrivningsunderlaget.

4.5.3 Syfte och konsekvenser

Det övergripande syftet med det nuvarande systemet i Ängelholm menar Crespin är att förvaltningarna ”är medvetna om att saker och ting kostar och inte är gratis”. Crespin anser att det valda prissättningssystemet ”skapar en helhetsbild” och en ”medvetenhet” ute i de köpande förvaltningarna, något som han också ser som en positiv effekt av systemet. Crespin tycker även att systemet ska syfta till att förvaltningarna tvingas prioritera och fundera över lokalanvändandet.

Negativa konsekvenser av den nuvarande prissättningsmodellen är enligt Crespin att förvaltningarna har ”våldigt lite påverkansmöjlighet” vad det gäller hyressättningen. Som systemet är uppbyggt idag avgör TK om en byggnad ska renoveras eller byggas om medan förvaltningarna tvingas acceptera den eventuellt höjda hyran. Beslutet får även konsekvenser för de driftskostnader som förvaltningarna dras med eftersom en renovering exempelvis kan sänka värmekostnaderna i byggnaderna. Crespin menar att

förvaltningarna är beroende av TK:s ”förmåga att finansiera” den tänkta renoveringen eller till-/ombyggnaden.

4.5.4 Relation mellan köpare och säljare

Som vi återgett ovan har de köpande förvaltningarna oftast en beroendeställning till TK som beslutar när och om en renovering eller ombyggnad ska ske. Detta sker utanför förvaltningarnas besluts- eller påverkbarhetsförmåga. Skolorna kan endast påverka ny- och ombyggnationer. Deras påverkbarhet är begränsad till att endast tillåta framläggande av önskemål.

Ytterligare en försvårande effekt för förvaltningarna är att de inte kan säga upp en lokal hur som helst. I de fall då en förvaltning vill avyttra en lokal ifrån sin verksamhet kan TK tvinga förvaltningen att betala för lokalen i upp till ett år om en alternativ användning inte finns. Först därefter övergår kostnaden från förvaltningen till TK. Förvaltningarna har inte heller någon möjlighet att använda pengar, från minskad lokalanvändning, till verksamheten eftersom kommande anslag minskas med motsvarande belopp.

4.5.5 En köpande förvaltnings syn

Tony Mufic, förvaltningschef på Barn- och Utbildningsförvaltningen i Ängelholm, menar att den största positiva effekten av det nuvarande systemet är att hyrorna hålls lägre och att de ”får mycket för pengarna” jämfört med om förvaltningarna själva skulle hyra av externa fastighetsägare.

Mufic menar att de största nackdelarna med det system som används idag är att det uppfattas som mycket komplext. Detta hindrar förvaltningschefer från att kunna eller hinna sätta sig in i det. Frågan om vilket pris som sätts per kvadratmeter betyder mindre jämfört med hur många kvadratmeter de har per elev, menar Mufic. Mufic menar dock att systemet har bidragit till en medvetenhet i driftskostnader och underhållskostnader som kanske inte hade funnits om kostnaden inte hade debiterats de förvaltningar som utnyttjar lokalerna. Ytterligare en nackdel som Mufic anser finns med det nuvarande systemet är att det ekonomiska incitamentet i att se över sin lokalyta uteblir eftersom det inte är självklart att förvaltningarna får behålla pengarna i ett senare skede. Mufic menar dock att en besparing av lokalkostnader kan användas som ett argument för att få höjda anslag till verksamheterna i ett senare skede, men att det inte finns någon tydlig

koppling i att detta sker. Mufic menar att förvaltningarna inte är tvingade att hyra av kommunen men att det i många fall inte ses som ett alternativ att vända sig till en extern fastighetsägare.

4.6 Empirisk sammanfattning

Ovan har vi presenterat det empiriska material som ligger till grund för den efterföljande analysen. För att underlätta för läsaren har vi sammanställt materialet i en lathund. Vi vill med detta skapa en överblick av materialet. Denna är strukturerad på samma vis som ovanstående kapitel, alltså genom att först gå igenom organisationsstrukturen i varje kommun för att därefter gå igenom prissättningsmodellerna. Vidare sammanfattas det övergripande syftet, maktrelationerna mellan parterna för att avslutas med det ekonomiska ansvaret hos köparen.

	Eslöv	Hässleholm	Landskrona	Trelleborg	Ängelholm
Organisationsstruktur	Service och Teknik har det operationella ansvaret.	Tekniska verket har det operationella ansvaret.	Fastighetskontoret har det operationella ansvaret.	Fastighetsförvaltningen har det operationella ansvaret.	Tekniska kontoret har det operationella ansvaret.
Ekonomiskt ansvar hos den säljande enheten	Påstått resultatansvar. Initiativ rätt gällande investeringar	Kostnadsansvar	Kostnadsansvar	Kostnadsansvar	Kostnadsansvar
Prissättningsmodell Modelltyp	Självkostnad	Självkostnad	Självkostnad	Självkostnad	Självkostnad
Avskrivningar	Förhandlingsbara med ett tak enligt rekommendation från SKL	Enligt fastighetens livslängd. Ca 60 år.	Rekommendationer från SKL. 10-33 år.	Rekommendationer från SKL. 10-33 år.	Rekommendationer från SKL. 10-33 år.
Kalkylränta	Enligt statslåneräntan året före (för 2008 4,16 %). Bestämt av kommunfullmäktige.	5 %	Enligt direktiv från kommunfullmäktige. 5 %	Enligt direktiv från kommunstyrelsen. 4,5 %	Rekommendation från SKL. 4,5 %
Grad av inkluderade kostnader	Låg grad. Många tjänster timdebiteras de specifika fastigheterna.	Hög grad. Många tjänster inkluderas i priset och är solidariskt fördelade.	Medelhög grad. Löner och vissa tjänster inkluderas i priset.	Låg grad. Många tjänster är valbara.	Medelhög grad.
Övergripande syfte med internhyran	Resursavvägning	Anpassade lokaler till rimliga priser	Kostnadsmedvetenhet	Kostnadsmedvetenhet	Kostnadsmedvetenhet
Maktrelation mellan köpare och säljare	Förhandlingar förekommer gällande internhyran, men en övervikt av makt finns hos den säljande enheten.	Den köpande förvaltningen har mycket små möjligheter att påverka internhyran.	Viss förhandling förekommer, men i övrigt finns små möjligheter för de köpande enheterna att påverka priset.	De köpande enheterna har frihet att säga upp avtal eller vända sig till externa aktörer, men kan hindras av den säljande enheten.	Svårt för de köpande enheterna att avsluta avtal och står i beroendeställning till den säljande enheten.
Ekonomiskt ansvar hos de köpande enheterna	Kostnadsansvar. Budget relaterar till salt internhyra. Inga gränser mellan verksamhet och lokalhyra.	Kostnadsansvar med full kostnadsäckning. Gräns mellan verksamhet och lokalhyra.	Kostnadsansvar med full kostnadsäckning. Mycket små möjligheter att använda pengar från lokalhyra till verksamhet	Kostnadsansvar med full kostnadsäckning. Små möjligheter att utnyttja besparingar till verksamheterna.	Kostnadsansvar med full kostnadsäckning. Små möjligheter att utnyttja besparingar till verksamheterna.

5 Analys

I detta kapitel kommer vi att analysera det empiriska materialet som samlats in. Vi använder oss av de teoretiska verktyg som tidigare presenterats i uppsatsen. Analysen är strukturerad på samma vis som det empiriska materialet. Sist i kapitlet analyserar vi de köpande enheternas påverkbarhet i relation till hur mycket som inkluderas i den fastställda internhyran.

5.1 Organisationsstruktur

I empirin har det framkommit likheter och olikheter i hur kommunerna organiserar sin verksamhet. Samtliga undersökta kommuner har valt att lägga fastighetsansvaret i förvaltningsform. Vidare har vi upptäckt att det formella ansvaret i de kommuner som ingår i vår undersökning, ligger hos kommunfullmäktige medan det operationella ansvaret finns i förvaltningarna. Detta anser vi är en naturlig följd av den organisationsform som svenska kommuner använder sig av (jfr avsnitt 3.2). Vad vi dock har upptäckt är att det ekonomiska ansvaret i de förvaltningar som har uppdraget skiljer sig åt.

Vi har identifierat två möjliga varianter av ekonomiskt ansvar i vår undersökning. I den första varianten är förvaltningarna i hög grad beroende av den debiterade hyran som övriga förvaltningar, de köpande enheterna, betalar till de säljande enheterna. I denna variant har vi uppfattat det som svårt och i viss mån oönskvärt att de säljande förvaltningarna ska försörjas genom skatter. Istället ser vi i dessa ett system där beroendet av de köpande enheterna är mycket starkt. I den andra varianten som vi identifierat är visserligen de säljande enheterna beroende av hyrorna, på så vis att de överförs till den säljande enheten, men det finns en större möjlighet att täcka oförutsedda utgifter via så kallat tilläggsäskande. Dessa görs hos kommunfullmäktige och kan inte anses vara någon form av garant för att den säljande enheten ska erhålla bidrag. Dock är det vår uppfattning att det finns en mindre beroendegrad hos de säljande enheterna i den andra varianten än i den första, eftersom en direkt skattefinansierad verksamhet till viss mån är möjlig eller till och med acceptabel. I de fall vi har observerat denna möjlighet till skattefinansierat stöd har det främst gällt de fall där förvaltningarna avser att göra, eller har gjort, stora kapitalkrävande investeringar.

Vi har i vår studie uppmärksammat att samtliga kommuner uppvisar tecken på kostnadsansvar. Ett visst undantag kan dock göras när vi närmre analyserar uppbygget i Eslövs kommun. Särskiljande för den här kommunen är att kommunfullmäktige beslutat och ålagt den säljande förvaltningen att generera ett överskott som motsvarar ca 1 procent av dess omsättning. Ett så uttalat direktiv om att skapa ett överskott har vi inte stött på i de övriga kommunerna som vi har studerat.

En viss likhet har dock funnits då vi närmre studerat Trelleborgs kommun som valt att organisera sin säljande enhet i fyra delar. I denna organisation har en så kallad projektavdelning till uppgift att generera överskott som kan användas till eventuella kommande kostnader. Den stora skillnaden här verkar dock vara att detta överskott inte är villkorat av kommunfullmäktige, vilket borde medföra en större frihet för Trelleborgs kommun. I de övriga kommunernas säljande enheter har vi inte funnit några tendenser vad det gäller möjlighet eller tvång till generering av överskott. Detta gör att vi även här identifierar två varianter i de studerade kommunerna; de som förväntas skapa ett överskott och de som inte förväntas göra det. Med detta resonemang skulle det vara enkelt att snabbt dra slutsatsen att den första gruppen av kommuner har ett resultatansvar, men vi anser att det vore att dra förhastade slutsatser. I den empiri som vi har samlat in ser vi tydliga tecken på att ingen av förvaltningarna har någon reell makt över att fritt höja sina priser. Detta regleras på en politisk nivå vilket måste accepteras av de säljande enheterna. Att de säljande enheterna alltså saknar möjlighet att påverka sina intäkter i någon större utsträckning gör att vår uppfattning blir att dessa enheter inte har ett resultatansvar (jfr avsnitt 3.3). Med ovanstående resonemang kan det inte heller vara så att denna första grupp av säljande enheter har ett intäktsansvar utan endast ett kostnadsansvar.

Som komplement till detta kan det framföras att vissa av de säljande enheterna hävdar att det finns ett investeringsansvar ålagt dem. Under vår studie har vi inte kunnat finna något stöd för att det förekommer krav på någon framtida avkastning av de investeringar som görs. Vi har tidigare redovisat för balansräkningsenheter (jfr avsnitt 3.3) men kommer, för att använda samma benämningar som respondenterna, benämna detta som ett investeringsansvar. Teori på området menar att ett investeringsansvar endast föreligger om en chef kan göra rationella beslut som han eller hon tror kommer att generera framtida avkastning. Det är därför vår tolkning att de säljande enheterna

alltså inte kan ha något investeringsansvar i strikt ekonomisk mening. Dock vill vi poängtera att det finns en viss initiativrätt, vad gäller investeringar, som de säljande enheterna oftast fått via mandat från kommunfullmäktige, men att detta inte ska förväxlas med ett ekonomiskt investeringsansvar. Vi har identifierat denna initiativrätt som en förskjutning av makten att välja vilka objekt som ska lyftas fram för beslut till de säljande enheternas fördel.

Vi har även analyserat hur kontrollfaktorn i kommunerna ser ut. Där har vi observerat att samtliga kommuner uppvisar en hög grad av tight control (jfr avsnitt 3.2) där kommunfullmäktige begränsar de säljande enheterna bland annat genom direktiv om hyreshöjningar. På samma sätt är det vår uppfattning att även de köpande enheterna är hårt kontrollerade genom att de får anslag motsvarande hyreshöjningarna. Detta kan vara ett tecken på att decentraliseringen inom dessa kommuner inte har skett i särskilt utsträckt form.

5.2 Prissättningsmodeller

Under vår studie av kommunernas prissättningsmodeller har det framgått att fyra av de fem kommunerna hävdar att de tillämpar en självkostnadsprincip. Vi kommer i detta stycke definiera, analysera och förklara vad kommunerna inkluderar i sina prissättningsmodeller samt visa att självkostnad inte alltid är samma sak i olika kommuner.

Det finns tillräckligt underlag för att göra påståendet att självkostnaden kan variera kraftigt mellan olika kommuner. Fyra av fem kommuner som ingått i vår studie anger att de tillämpar en självkostnadsprincip. Det är endast Eslöv som inte definierat sitt pris som självkostnad. Detta kan bero på det krav om överskott i verksamheten som är ställt på dem. Teorin på området anger att det kan finnas en problematik om vad som egentligen är självkostnad. Kostnaden ökar om den säljande förvaltningen väljer att addera tjänster eller tillägg till det pris som en köpande enhet ska betala. Vi har funnit exempel på detta i exempelvis Hässleholm där en rad tjänster ingår i det så kallade självkostnadspriset och alltså inte är valbara. Liknande tjänster i exempelvis Eslöv eller Trelleborg har lyfts ut ur självkostnadspriset och hamnat som en valbar tjänst istället för en obligatorisk.

Enligt teorin skulle detta innebära att den köpande enheten i Hässleholm skulle uppfatta prissättningen som orättvis och inte acceptera modellen. Dock har vi funnit att man från skolförvaltningens sida i Hässleholm inte ser något negativt med den rådande prissättningen. ”Någonstans måste ju den här hyran fastställas” är en kommentar som vi får av Jan Dahlberg på skolförvaltningen på frågan om de ser något negativt med det nuvarande systemet. Vår uppfattning är att effekten av de obligatoriska kostnaderna dämpas genom att de köpande enheterna i Hässleholms kommun får full kostnads- täckning. Vi upplever även att det finns en viss uppgivenhet hos de köpande enheterna eftersom de inte kan påverka priset utan måste ”acceptera den kvalitet på fastigheterna” som systemet medför. Det förväntade motståndet mot prissättningen i Hässleholm kan förklaras av låg möjlighet att påverka priset i kombination med att den köpande enheten får full kostnadstäckning för hyran.

Andra orsaker till att den köpande enheten inte ifrågasätter prissättningen i någon större utsträckning kan vara en följd av prissättningens komplexitet. Under våra intervjuer med köpande förvaltningar har vi mött reaktioner som tyder på att systemet är komplext och svårt att sätta sig in i, varför en argumentation för att priset är för högt blir mycket svår. I dessa fall har vi funnit tecken på att det har skett en suboptimering av systemet i den mån att användarna av systemet inte förstår hur det fungerar. Teori på området hävdar att ett system måste accepteras av både den köpande och säljande sidan för att fungera fullt ut. En hög grad av suboptimering kan medföra att de köpande enheterna accepterar prissättningen eftersom de inte har full insyn i det.

Andra viktiga bitar som vi anser kan skapa potentiella differenser i självkostnadspriset är de varierande andelarna kapitalkostnader. Som vi visat i avsnitt 3.6 kan det finnas en problematik i hur värdering och periodisering av kostnader görs. Detta får konsekvenser för storleken på självkostnadspriset. I det empiriska material som vi har samlat in och granskat har vi upptäckt att det förekommer skillnader på dessa områden, precis som den teoretiska grunden anger. Vi har funnit att de säljande enheterna inte strikt följer samma principer för avskrivningsperioder över alla kommunerna. I Eslöv, som utmärker sig på en rad punkter, fann vi att den säljande enheten strävade efter att förhandla fram en avskrivningsperiod som den köpande enheten kunde klara av att betala. Vi såg alltså här en hög grad av förhandling mellan de köpande och säljande parterna i just den här frågan där det eftersträvades att korta ner avskrivningstiden. Dock har samt-

liga säljande enheter hävdar att de följer de rekommendationer som SKL har gjort. I detta avseende är det bara Eslöv som sticker ut från mängden och anger att de använt SKL:s rekommendationer som ett tak när de sätter avskrivningstiderna. I samband med avskrivningar är det intressant att titta närmre på den kalkylränta som kommunerna använder sig av. Vi har funnit att kalkylräntan ligger i ett intervall mellan 4,16 % och 5 %. Det finns alltså en skillnad i vilken storlek av kalkylränta som används, vilket givetvis även får effekt på den självkostnad som beräknas. Under förutsättning att allt annat är lika blir en självkostnad högre i en kommun som använder 5 % än i den kommun som istället använder 4,16 %. Särskilt påtagligt blir detta vid stora kapitalkrävande investeringar.

Utifrån detta kan vi se att självkostnadsbegreppet är svårt att definiera precis som teorin anger att det kan vara. Vår studie visar att det finns tendenser till att de säljande enheterna har möjlighet att inkludera tjänster i självkostnadsbegreppet och därmed höja de totala kostnaderna för den köpande enheten. I dessa fall minskas den köpande enhetens möjlighet att påverka sitt eget pris, men kompenseras i dessa fall med full kostnadstäckning. Vi har även uppmärksammat att det finns skillnader i periodisering och värdering av kapitalkostnader i de säljande enheterna, vilket gör att självkostnadsbegreppet blir svårare att definiera och identifiera.

5.3 Syfte och konsekvenser

I vårt syfte har vi angett att vi ska beskriva och analysera varför man använder sig av prissättning av internhyror, eller rättare sagt vad syftet med prissättningen är. Vi kommer i detta avsnitt närmre studera vilka övergripande mål som kommunerna anger finns i att använda sig av de valda prissättningsmodellerna. Vi kommer även att studera hur de köpande enheterna reagerar på det angivna syftet och förklara deras reaktion med hjälp av den teoretiska referensramen.

Vi har funnit att fyra av fem kommuner anger att de vill skapa en kostnadsmedvetenhet och en resursavvägning med hjälp av internprissättningen. Teori på området anger att detta är ett par av de effekter som bör uppstå då en organisation inför ett internpris. Den kommun, Hässleholm, som inte ansluter sig till syftet om att skapa kostnadsmedvetenhet anger istället att deras övergripande syfte är att skapa billiga och ändamålsenliga lokaler till de köpande enheterna. Vår tolkning är att vi kan se två tendenser om var

ansvaret för uppfyllandet av syftet ligger. I de fyra kommunerna tolkar vi det som att syftet ska uppfyllas genom att de köpande enheterna väljer att resursfördela sina lokaler och därmed, genom prissättningen, bli kostnadsmedvetna. I den avvikande kommunen är det dock istället vår tolkning att ansvaret skiftats över på den säljande enheten.

Vidare har vi uppmärksammat att de köpande enheterna uppvisar en tydlig medvetenhet om att lokaler och resurser kostar vilket antyder att syftet till den delen har uppnåtts. Den andra sidan av syftet, som de säljande enheterna anger, är att de köpande enheterna ska reagera på prissättningen genom att välja bort lokaler som inte i egentlig mening är nödvändiga. Teorin anger att detta beteende handlar om en resursallokering. Ett högt pris ska då medföra att de köpande enheterna väljer bort en resurs till fördel för en annan. Teoretiskt ska även resursallokeringen medföra en högre grad av effektivisering eftersom onödigt utnyttjande av en resurs undviks. Dock har vi funnit att de köpande enheterna uppvisar en medvetenhet om att lokalerna kostar, men att kostnaden i sig inte ger effekten att de väljer bort dem. En möjlig orsak till den uteblivna resursallokeringen kan spåras till ett par, i systemet inbyggda, dysfunktioner. Exempelvis har vi uppmärksammat att de köpande enheterna inte äger full frihet att vända sig till externa aktörer för att få samma eller likvärdiga lokaler att hyra. I systemet som det ser ut idag finns det även en möjlighet för de säljande enheterna att förlänga eller till och med förhindra den köpande enheten från att göra sig av med en lokal. Detta kan ta sig uttryck i att de säljande enheterna hänvisar till ”den allmänna kommunnyttan” eller genom avtal med de köpande enheterna avtalar om långa uppsägningstider. Det är vår tolkning att detta inte ställer de säljande och köpande enheterna på samma maktnivå utan att en förskjutning även här har skett till de säljande enheternas fördel. Ytterligare en sak som försvårar de köpande enheternas resursallokering är att avtalen oftast gäller hela fastigheten – detta specifikt gällande skolor – vilka inte tillåter att enstaka rum i fastigheten sägs upp. Ännu en komplikation som uppstår i dessa sammanhang är att de lokaler, som de köpande enheterna hyr, oftast är verksamhetsanpassade i hög grad. Detta gör att alternativ användningen försvåras och teoretiskt bör priset därmed vara något högre. Sammantaget tolkar vi det som att den maktförskjutning tillsammans med de avtal som finns i kommunerna skapar ett system som gör det mycket svårt för de köpande enheterna att påverka pris eller kvantitet på sina lokaler.

Vi har observerat att de köpande enheterna inte uppvisar några direkta tecken på att aktivt välja bort lokaler som de inte har användning för. Teoretiskt sett bör en prissättning medföra just detta och frånvaron anser vi vara värd att analysera djupare. Vi har ovan diskuterat att bristen på påverkbarhet kan utgöra en faktor som bidrar till den svaga resursfördelning av lokaler som vi har observerat. Det är även vår tolkning att de köpande enheternas finansieringstyp är av stor vikt för att förklara denna brist. I de kommuner som ingår i vårt empiriska material har vi funnit att samtliga köpande enheter erhåller en kostnadstäckning för de lokalhyror som de säljande enheterna har bestämt. I stor grad framstår denna kostnadstäckning som fullständig i den bemärkelsen att de köpande enheterna inte ska förlora på att ha vissa lokaler. Vi har sett tecken på att ett utökande av lokaler även medför höjda anslag till de köpande enheterna. På samma vis har vi sett att en minskning av lokaler resulterar i att anslagen nästkommande år minskas med motsvarande belopp. Vi tolkar dessa justeringar i anslagsnivå, direkt kopplat till den kostnad som lokalanvändandet utgör, som en mycket hämmande effekt. Teori på området full kostnadstäckning är svår att applicera eftersom den i hög grad berör endast den säljande enheten. Teorin menar att en full kostnadstäckning eliminerar eller förminskar incitamenten för att se över sina kostnader. Vi väljer här att använda denna teori analogt på den köpande enheten. Genom detta kan vi förklara att incitamentet för att dra ner på sina kostnader hos de köpande enheterna minskas radikalt då de erhåller en finansiering som täcker samtliga lokalkostnader som verksamheten ådrar sig. Samma effekt anser vi uppstår då de köpande enheterna får minskade anslag som en effekt av en minskning av lokaler. Incitamentet att resursallokera eller ens fundera över en resursallokering minskas eftersom det inte får någon effekt på de köpande enheternas ekonomiska framtid.

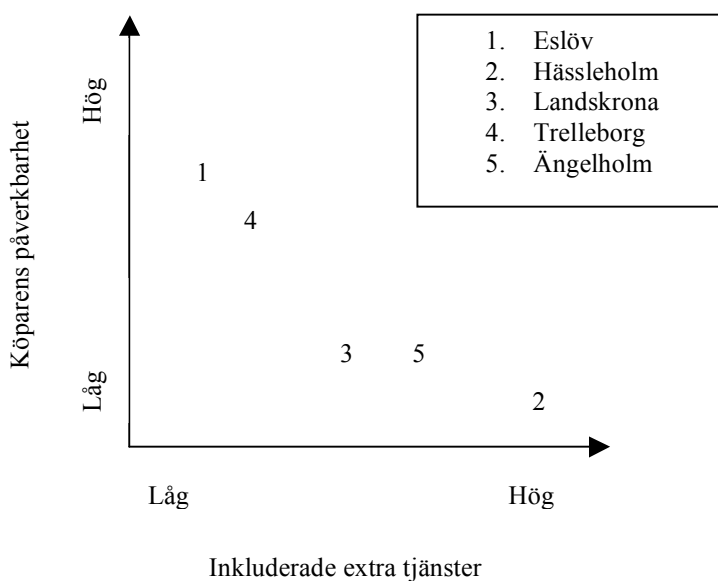
Ovanstående får en direkt konsekvens på så vis att graden av målkongruens sänks inom kommunerna. Det övergripande målet vi har funnit är att kommunfullmäktige önskar att förvaltningarna ser över sitt lokalanvändande. Vi har funnit att systemets utformande hämmar förvaltningarnas vilja att uppnå de, av kommunen uppsatta och gemensamma, mål.

5.4 Påverkbarheten i de köpande förvaltningarna

Den analys som vi gjort ovan avser främst jämförelser mellan kommuner på en horisontell nivå. Med horisontell nivå menar vi här jämförelser där vi exempelvis ställt kom-

munerna mot varandra i enskilda frågor. I detta stycke går vi ett steg längre och integrerar även en vertikal nivå som ett komplement till den i den redan befintliga analysen.

Som vi tidigare i vår analys diskuterat har vi funnit att kommunerna uppvisar olika grader av påverkbarhet. Vidare har vi även påvisat att graden av extra tjänster som inkluderas i internhyran varierar mellan de olika kommunerna. För att tydligare se sambandet mellan dessa två aspekter har vi valt att presentera materialet i en modell där vi visar både påverkbarheten och graden av extra tjänster.



Ur modellen kan vi utläsa att det finns ett samband mellan graden av påverkbarhet och hur mycket extra tjänster som inkluderas i den internhyra som debiteras de köpande enheterna. I modellen ser vi att Hässleholm, som har en mycket hög grad av inkluderade tjänster, också uppvisar tecken på att de köpande enheterna inte har möjlighet att påverka sin situation. Vidare har vi även, i vårt material, hittat tecken på att en mindre andel inkluderade tjänster i internhyran ökar de köpande enheternas möjligheter till påverkan.

Utifrån den presenterade modellen tolkar vi utfallet från vårt empiriska material som att en minskning av de obligatoriska extratjänsterna borde innebära att de köpande enheternas möjlighet till att påverka ökar. Givet detta kvarstår en problematik i att de köpande enheterna har små möjligheter att påverka den kvantitet som hyrs.

6 Resultatdiskussion

6.1 Slutsatser

I vår analys har vi visat att det finns många likheter mellan kommunerna i hur de har valt att konstruera sitt pris. Vi har dock visat att det finns skillnader i vilken grad kommunerna i vår undersökning väljer att lägga in extra tjänster i den internhyra som debiteras. Vi har även visat att det finns samband mellan de köpande enheternas möjlighet till påverkan och graden av extra tjänster som de säljande enheterna valt. Detta samband återges i den modell som vi konstruerat för att tydligare klargöra kommunernas positionering.

De negativa incitament som vi har uppmärksammat hos de köpande enheterna tror vi främst kommer av det rådande systemet med full kostnadsersättning. Den fulla kostnadsersättningen hindrar de köpande enheterna att dra ner på lokalanvändandet eftersom detta resulterar i minskade anslag nästkommande år. På samma sätt hindras inte de köpande enheterna, ekonomiskt sett, från att utöka sitt lokalanvändande eftersom de då får ökade anslag. Det är även vår uppfattning att detta i förlängningen kan skapa en negativ effekt på de säljande enheterna i form av att de inte fokuserar på kostnaderna i verksamheten, eftersom de har tryggade intäkter.

Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att det övergripande syftet med internhyran, att öka kostnadsmedvetenheten, visserligen uppfylls i ordets direkta betydelse. Vi har sett att både de säljande och köpande enheterna är medvetna om sina kostnader, men vi vill dock påstå att detta inte får någon reell effekt på grund av utformningen med ersättningar. Det är alltså vår mening att de är medvetna om sina kostnader men att det inte finns några incitament för att göra något åt det.

6.2 Begränsningar och fördelar med studien

Som vi har beskrivit i vårt metodkapitel var det vår avsikt att genomföra en induktiv studie där vi samlade in det empiriska materialet utan förutfattade meningar på resultatet. Vi anser att den insamlingen har fungerat bra och att materialet har en hög validitet. Dock kan det vara intressant att fundera över vilka begränsningar som finns med den studie som vi har genomfört. En begränsning som vi tycker är viktig att lyfta fram är

graden av generaliserbarhet. Valet av metod har begränsat oss i generaliserbarheten, men det är vår mening att studiens omfattning av fem, av Sveriges 290 kommuner, gör att det vore alltför optimistiskt att översätta våra resultat på alla kommuner.

Vår studie medför en ökad förståelse kring den problematik som finns med prissättningar av internhyra. Vi anser att studien bidrar till att skapa förståelse främst kring området på hur prissättningen är konstruerad, men även i varför incitamenten för resursallokering är svag för inblandande enheter inom kommunen.

6.3 Fortsatta studier

I denna studie har vi kommit fram till att kommunernas syfte med internprissättningen, att öka kostnadsmedvetenheten för att på så sätt minska användandet av lokalytorna, inte uppfylls. Köparna har inte tillräckliga incitament att göra detta eftersom de erhåller full täckning för alla sina kostnader. Det skulle vara intressant att närmre studera huruvida de köpande enheterna verkligen minskat sina ytor efter att internpriserna implementerats i kommunerna. För att göra detta krävs historisk och aktuell information om nyttjandet av lokalerna. Dock bör man ha i åtanke att det kan finnas fler faktorer i en kommuns styrsystem som kan påverka köparnas nyttjande av lokaler. Ett sådant exempel kan möjligtvis vara befolkningstillväxten.

Det finns idag ett problem i att liknande priskomponenter inte ingår i de olika kommunernas internpris, samtidigt som vissa beräknas, värderas och periodiseras annorlunda. Detta leder till att priset som köparna betalar för ”samma” tjänster blir olika. Intressant att studera ytterligare kan vara anledningarna till varför en del kostnader inkluderas i vissa kommuner medan de exkluderas i andra. Ytterligare en intressant framtida studie vore att titta på kommuner som även tillämpar ett belöningssystem och göra en komparativ studie med de kommuner som inte använder sig av ett sådant. På så sätt skulle man kunna se hur ett sådant system påverkar den köpande enheten samt huruvida målkongruensen ökar till följd av ökad kostnadsmedvetenhet och minskade lokalytor. Att genomföra en mer kvantitativ studie i enkätform med en större andel av Sveriges 290 kommuner skulle med högsta sannolikhet öka antalet respondenter. Med fler respondenter skulle det empiriska materialet öka. Med detta följer en högre grad av validitet och större möjlighet att generalisera för svenska kommuner.

7 Bibliografi

7.1 Muntliga referenser

Crespin, Herman; ekonomichef i Ängelholms Kommun, personlig intervju 2008-04-22

Dahlberg, Jan; förvaltningschef på skolförvaltningen Hässleholms Kommun, telefonintervju 2008-05-05

Lindberg, Gertie; avdelningschef på fastighetskontoret Trelleborgs Kommun, personlig intervju 2008-05-08

Mufic, Tony; förvaltningschef på Barn- och Ungdomsförvaltningen i Ängelholms Kommun, telefonintervju 2008-04-29

Oskarsson, Reine; t.f. förvaltningschef på Barn- och Ungdomsförvaltningen i Landskrona Kommun, telefonintervju 2008-05-05

Pålsson, Karl-Gustav; kameral förvaltare på Tekniska kontoret i Hässleholms Kommun, personlig intervju 2008-04-23

Serder, Viveca; Förvaltningschef på Gymnasie- och Vuxenutbildningsförvaltningen, telefonintervju 2008-05-06

Strömberg, Kurt; förvaltningschef på Service och Teknik Eslövs Kommun, personlig intervju 2008-04-24

Wallin, Mattias; fastighetsförvaltare på fastighetskontoret i Landskrona Kommun, personlig intervju 2008-04-25

7.2 Publicerad litteratur

Andersen, Ibs (1998): *Den uppenbara verkligheten – val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund, Studentlitteratur

Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2007): *Management control systems*. Singapore, McGraw-Hill/Irwin Companies

Brorström, Björn & Johansson, Staffan (1992): *Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter – En bok om decentraliseringens bryderier och om förändrade styrformer i kommuner och landsting*. Lund, Studentlitteratur

Brorström, Björn & Solli, Rolf (1990): *Kommunekonomi – Principer, praxis och problem*. Lund, Studentlitteratur

Bryman, Alan (1997): *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund, Studentlitteratur

Bryman, Alan & Bell, Emma (2005): *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö, Liber Ekonomi

Eccles, Robert G (1985): *The transfer pricing problem – A theory for practice*. Massachusetts, Lexington Books

Finansdepartementet KL, Kommunallagen (1991:900)

Hansson, Lennart & Isacsson, Ulf (1993): *Målstyrning i omvandling*. In: Collin, Sven-Olof och Hansson, Lennart (red): *Kommuner och landsting i förändring*. Lund, Studentlitteratur.

Hansson, Lennart & Skärvad, Per-Hugo (2004): *Ekonomistyrning i divisionaliserade företag*. In: Samuelsson, Lars A (red): *Controllerhandboken*. Uppsala, Industrilitteratur AB

Jacobsen, Dan Ingvar (2002): *Vad hur och varför – Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Lund, Studentlitteratur

Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund, Studentlitteratur

Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1999): *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund, Studentlitteratur

Paulsson Frenckner & Psilander, Kurt (1993): *Internhyror inom offentlig fastighetsförvaltning*. Lund, Studentlitteratur

7.3 Elektroniska källor

DN (2004): *Miljoner i hyra för skolor utan elever: publ. 2004-11-29*,
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=349228>, hämtad 2008-05-27

SKL (2008); <http://www.skl.se/artikel.asp?A=5031&C=445>, hämtad 2008-05-14

SKL (2002): <http://www.skl.se/artikel.asp?A=1961&C=1165>, hämtad 2008-05-27

Svenska Kommunförbundet (2001): *Avskrivningstider*.
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1324&A=2277&FileID=81156&NAME=AvskrivningstiderKommuner.pdf>, hämtad 2008-05-23

Sydsvenskan (2004): *Kommunen styrs från baksätet: publ. 2004-01-23*.
<http://sydsvenskan.se/skane/staffanstorp/article58081.ece> hämtad 2008-05-27

8 Bilagor

8.1 Intervjuguide

1. Organisationsstruktur
 - a. Vem är det som bestämmer prissättningen av lokalhyran?
 1. Finns det särskilda direktiv kring detta och vilka?
 2. Hur ofta justeras detta pris?
 - b. Vem är det som har det operationella ansvaret? Vem ansvarar för att det tillämpas?
 - c. Vilket ekonomiskt ansvar har denna enhet? Kostnadsansvar, resultatansvar eller intäktsansvar?
2. Prissättningsmodeller
 - a. Vad skulle du säga är det övergripande syftet med prissättningsmodellen som ni använder?
 - b. Tillämpas samma prissättningsmodell generellt i kommunen?
 - c. När vi tittar mer specifikt på lokalhyror, hur bestäms detta pris?
 1. Ingår kapitalkostnader?
 1. Vad ingår i kapitalkostnaderna?
 2. Återanskaffningsvärde eller anskaffningsvärde?
 3. Avskrivningstid
 4. Kalkylränta. Hur stor är den? Hur bestäms denna? Av vem?
 2. Inkluderas administrativa kostnader?
 1. Vad ingår i de administrativa kostnaderna?
 3. Varför inkluderas/exkluderas dessa delar i internhyran?
3. Konsekvenser och effekter
 - a. Vilka positiva effekter ser du av er internhyra?
 - b. Negativa?
 - c. Hur uppfattar du att köparnas syn på er internhyra är?
4. Relationer mellan köpare och säljare
 - a. Vilken frihet finns det för er att hyra ut lokalerna till externa kunder?
 - b. Kan köparen välja bort att hyra vissa lokaler? Har köparen rätt att vända sig till externa aktörer?

- c. Om ni höjer internhyran, vilka effekter skulle detta få för era köpare? (ökade anslag eller neddragningar?)

8.2 Brev till respondent



**EKONOMI
HÖGSKOLAN**
Lunds universitet

Bäste respondent!

Först och främst skulle vi vilja tacka för att ni tar er tid att besvara våra frågor. Vi skulle med detta brev vilja ytterligare presentera och förklara syftet med vårt arbete.

Vi avser att genomföra en komparativ studie där prissättningsmodeller av internhyror i fem mellanstora kommuner kommer att studeras. Syftet är att närmare studera *hur* priset är sammansatt och om det finns likheter i prisernas framtagande. De intervjuer som vi vill genomföra med er kommer till mycket stor del ligga till grund för de slutsatser som vi senare kommer att presentera vid framläggandet av vår kandidatuppsats.

Vi vill här passa på att betona att vår ambition med arbetet är att skapa en förståelse kring hur priset är satt och vilka komponenter som er internhyra består av. Vi har alltså inte någon avsikt att komma med förbättringsförslag genom vårt arbete.

De kommuner som vi kommer att studera är Eslöv, Hässleholm, Landskrona, Trelleborg och Ängelholm. Liknande intervjuer som de vi kommer att göra med er kommer också att göras med representanter från de övriga kommunerna.

Områden som vi önskar beröra i intervjun:

5. Organisationsstruktur
6. Prissättningsmodeller
7. Syfte med prissättningsmodellerna
8. Prissättningsprocesser
9. Relationer mellan köpare och säljare
10. Konsekvenser och effekter av prissättningen

Har ni fler frågor är ni givetvis välkomna att ta kontakt med oss.

Med vänliga hälsningar

Staffan Persson
Andreas Svensson
Tom Swenson
Maria Sönne