

# Internhyra

RÄTT INCITAMENT FÖR EFFEKTIVA LOKALER



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Internhyra

RÄTT INCITAMENT FÖR EFFEKTIVA LOKALER



Upplysningar om innehållet:

Sonja Pagrotsky, [sonja.pagrotsky@skl.se](mailto:sonja.pagrotsky@skl.se), 08-452 76 26

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

ISBN: 978-91-7164-799-3

Text: Hans Lind och Anders Hellström, Kungliga Tekniska högskolan

Foto: Bildarkivet.se (s. 6 och 72), Maskot (s. 12, s. 24, s. 36, s. 46 och s. 58), Maria Rosenlöf (s. 18), Casper Hedberg (s. 27),

Pia Nordlander (s. 30) och Folio (s. 53)

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB, maj 2012

## Förord

Kommunernas lokaler kostar pengar och det är en ständigt återkommande fråga hur dessa kostnader ska fördelas. Hur får man brukarna att inte använda mer lokalyta än nödvändigt? De flesta kommuner har någon form av internhyresmodell för att ge incitament för besparingar, öka kostnadsmedvetandet och göra så att kostnaderna betalas av de som faktiskt får nytta av lokalerna.

Internhyra som styrmedel för lokaleffektivitet är inte är något självständigt verktyg. Dess möjlighet att skapa incitament är beroende av andra delar så som budget, regelsystem och organisation. I den här skriften diskuteras bland annat hur man lyckas påverka verksamheten att lämna lokaler som inte längre är viktiga, att begära ”rätt” investeringar i sina lokaler och att bidra till energibesparingar. Vi tar även upp frågan om konkurrensneutralitet för diskussion.

Skriften har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor.

Författare till skriften är Hans Lind och Anders Hellström, Kungliga Tekniska högskolan. Till sin hjälp har författarna haft en styrgrupp som medverkat i arbetet, bistått med material och gett värdefulla synpunkter. Styrgruppen har bestått av Thomas Energård, Västerås kommun; Lena Lundqvist, Uppsala kommun; Jens Skoglund, Uppsala kommun; Cecilia Öhlén, Gavlefastigheter; Linda Sjöborg, Håbo kommun och Rune Ohlsson, Stenungsunds kommun.

Ulf Sandgren och Sonja Pagrotsky från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har varit projektledare.

Stockholm i maj 2012

Gunilla Glasare och Göran Roos  
*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*  
*Sveriges Kommuner och Landsting*

# Innehåll

7	<b>Kapitel 1. Inledning</b>
7	Bakgrund
8	Problem
9	Slutsatser
11	Metod och genomförande
11	Disposition
13	<b>Kapitel 2. Organisationsmodeller för kommunens fastigheter</b>
13	Översikt av de tre organisationsmodellerna
14	Införande av en särskild fastighetsenhet (modell 3): Principiella argument
17	Sammanfattning av kapitlet
19	<b>Kapitel 3. Internhyran i sitt sammanhang</b>
20	Lokalförsörjningssystemet
21	Budgetsystemet
22	Styrning med nyckeltal
22	Organisationskultur
22	Sammanfattning av kapitlet
25	<b>Kapitel 4. Självkostnadshyra på objektsnivå</b>
25	Fastställande av hyresnivån
26	Aspekter att beakta vid självkostnadshyror
28	Sammanfattning av kapitlet
31	<b>Kapitel 5. Marknadshyra</b>
31	Fastighetsenheten anpassar sin förvaltning till marknaden
32	Marknadshyror och deras påverkan på hyresgästen
33	Svårigheter med att hitta marknadsnivån
34	Sammanfattning av kapitlet
37	<b>Kapitel 6. Funktionshyra</b>
38	Införande av funktionshyror
39	Funktionshyresmodellen
41	Beräkning av funktionshyra
44	Sammanfattning av kapitlet

47	<b>Kapitel 7. Internhyra och konkurrensneutralitet</b>
48	Möjlighet att välja lokaler
49	Hyreskostnader och bidrag ur de fristående skolornas perspektiv
56	Sammanfattning av kapitlet
59	<b>Kapitel 8. Hur skapar man incitament för verksamheterna?</b>
59	Inledning
60	Miljön kring internhyressystemet kan försvaga incitamenten
62	Övergripande åtgärder
64	Lämna lokaler
65	Investeringar/underhåll
68	Energihushållning
70	Sammanfattning av kapitlet
73	<b>Kapitel 9. Avslutning - en checklista med tips</b>
75	<b>Bilaga 1</b>
77	<b>Bilaga 2</b>





# Inledning

## Bakgrund

Det stora flertalet av Sveriges kommuner väljer att placera sina fastigheter i en särskild fastighetsenhet. Fördelarna med detta är många, bland annat en centraliserad fastighetskompetens. Tidigare finansierades fastighetsenheten via direkta anslag men idag har många kommuner valt att istället ge anslag till verksamheterna. Anslaget ska täcka samtliga kostnader, inklusive hyror för lokalerna. Finansieringen av fastigheterna sker alltså genom hyreskontrakt där medel förs från kommunstyrelsen via verksamheter, som till exempel skolförvaltningen, vidare till fastighetsenheten som förvaltar fastigheterna. Då medel flyttas inom en och samma organisation (kommunen) kallas hyran för internhyra.

Det finns en mängd förklaringar till att man valt detta sätt att finansiera förvaltningen av fastigheterna. Kommunernas lokaler kostar pengar, och då resurserna är begränsade vill man få brukarna att inte använda mer lokalyta än den som behövs och att inte slösa med drift- och underhållskostnader, inte minst energikostnader. Internhyresmodellen är således tänkt att leda till ökade incitament för besparingar, ett ökat kostnadsmedvetande och att kostnaderna betalas av de som faktiskt får nytta av lokalerna.

För att uppnå målet om resursbesparingar är det grundläggande för ett fungerande internhyressystem att det finns en möjlighet för verksamheterna att faktiskt avsäga sig lokalyta samt påverka och minska drift- och underhållskostnader. Om till exempel antalet kvadratmeter per elev ska kunna minskas är det av vikt att lokalytor kan sägas upp. För effektivisering av driftkostnader gäller det bland annat om ett system med varmhyra eller ett med kallhyra ska tillämpas samt hur verksamheten och fastighetsenheten ska förmås att verka för att aktivt begränsa sin energiförbrukning.

Utöver detta ska internhyressystemet bidra till rättvisa (mellan kommunala aktörer) och konkurrensneutralitet (mellan kommunala verksamheter och externa aktörer, samt mellan externa aktörer). De kostnader som belastar de olika enheterna inom kommunen ska vara desamma vid lika lokalförhållanden, medan större och mer attraktiva lokaler ska kosta mer. Privata och offentliga aktörer ska uppleva att man arbetar på lika villkor och kan konkurrera med kvalitet och inriktning.

För att få ett pris på verksamheternas lokaler behöver en kvadratmeterhyra fastställas. Den vanligaste metoden för detta verkar fortfarande vara att utgå från den specifika lokalens så kallade självkostnader. En annan metod skulle kunna vara att försöka uppskatta en så kallat marknadsmässig hyresnivå och sedan belasta verksamheten med denna. Att användandet av självkostnadsbaserade hyror är utbrett beror troligtvis på att det är lätt att förstå och att det initialt kan uppfattas ”rättvist” då varje hyresgäst står för sina egna kostnader. Dessutom innebär självkostnadsprincipen att fastighetsenheten får täckning för alla sina kostnader och man undviker därmed hantering av underskott/överskott.

## Problem

Vi vill med den här rapporten ta reda på vilka områden som är kritiska för att målen med internhyressystemet ska uppnås. Genom intervjuer i fem kommuner har vi undersökt hur internhyran används i praktiken och om den fungerar som avsett. En mängd frågor uppstår här.

- › Hur hanteras förändring av lokalyta för enskilda skolor?
- › Ligger ansvaret för detta på de enskilda skolorna, eller sköts det centralt på skolförvaltningen?
- › Hur hanteras kostnaderna för tomställda lokaler?
- › Här kan vi tänka oss olika vägar. Antingen fördelas kostnaderna ut på de kvarvarande ytorna som hyrs ut, eller så får fastighetsenheten extra anslag för de kvadratmeter som ligger i den så kallade lokalbanken. Vi kommer här in på frågan hur under- och överskott hanteras inom kommunen.
- › Hur och för vem skapas incitament för minskad energiförbrukning?
- › Om vi använder kallhyra finns få incitament för fastighetsenheten att göra lokalerna mer energisnåla, då kostnaden för drift direkt förs vidare som ett påslag på hyran. Vid kallhyra skulle istället brukaren få incitament att dra ned på kostnader, men i praktiken har denne små möjligheter och otillräcklig kunskap om hur man påverkar investeringar för att få byggnaden energisnål. Hur är det möjligt att i denna situation få incitament för båda parter?
- › Hur skapas en rättvis och konkurrensneutral behandling? Hur starka blir incitamenten?

Det visar sig att de hyresmodeller som används ofta leder till en ojämlig behandling av kommunens skolor (som ett exempel), eftersom upplevelsen av nytta sällan motsvarar hyran om denna bestäms utifrån kostnaden för lokalerna. För att korrigera detta skapas olika former av extra tilldelningar eller interna fördelningssystem inom en förvaltning, till exempel skolförvaltningen, där de enskilda enheterna antingen helt blir utan hyreskostnad eller endast får möta en snittkostnad. Dessa kompletterande system tenderar att försvaga incitamenten för den enskilda enheten. En ytterligare faktor som försvagar incitamentet är osäkerheten kring om effektiviseringar ett år kommer verksamheten tillgodo under kommande år. Finns det en risk för att effektiviseringar i år leder till lägre anslag i framtiden?

*”Det är kanske inte internhyran i sig som ska ha målsättningar, istället kan vi fråga oss vilken roll internhyran spelar för att nå de uppsatta målen om lokaleffektivitet, rättvisa och konkurrensneutralitet.”*

## Slutsatser

Hur väl uppfyller då internhyressystemet ovan nämnda målsättningar? Kanske borde vi egentligen vända på frågan. Det är kanske inte internhyran i sig som ska ha målsättningar, utan istället kan vi fråga oss vilken roll internhyran spelar för att nå de uppsatta målen om lokaleffektivitet, rättvisa och konkurrensneutralitet. Internhyran måste ses i sitt sammanhang och många av lösningarna finns just där, i sammanhanget. Viktiga faktorer blir då att:

- › Informera om lokalförsörjningssystemets olika delar
- › Hitta en hyresmodell där hyresnivån sätts i relation till lokalens möjlighet att skapa intäkter
- › Eliminera utjämnande faktorer utanför systemet genom ”rätt” hyressystem från början och klar koppling till budgetsystemet
- › Använda lokalsamordning som en viktig central funktion
- › Använda nyckeltalsstyrning som ett sätt att följa upp hur lokaler används inom kommunen
- › Separera kostnader för lokalbank från internhyran för att på det sättet stärka incitamenten för verksamheterna

Utöver detta behöver konstruktionen av systemet förtydligas för de olika aktörerna. Systemet kan ses som bestående av tre huvudkomponenter: En komponent som styr hur stort anslag en verksamhet får (är i dag ofta direkt prestationsbaserad genom skolpeng/elevpeng eller motsvarande), en komponent som styr vilken hyra som ska betalas och en komponent som rör de mer specifika reglerna, till exempel hur man kan påverka samt lämna lokaler. Dessa tre komponenter behöver vara tydliga och samordnade.

Vi har i den här rapporten valt att utgå från att verksamheterna får inkomster genom sina prestationer i form av exempelvis en skolpeng, och utvecklat ett fördelningssystem där kostnaderna för lokalerna i kommunen fördelas efter lokalernas möjlighet att skapa inkomster för verksamheten. Ju effektivare lokaler desto fler elever kan vistas på samma lokalyta, vilket skapar möjlighet till högre inkomster. Alternativt kan man se det som att skolan behöver hyra färre kvadratmeter för ett givet antal elever jämfört med lokaler med sämre kapacitet. Även lokalernas kvalitet bör påverka hyresnivån, där lokaler med hög kvalitet tilldelas en högre kvadratmeterhyra. Ju högre kvalitet lokalerna har ur ett verksamhetsperspektiv, desto mindre andra resurser behövs ju för att nå en viss allmän kvalitet på verksamheten. Vi kallar denna hyresmodell för funktionshyresmodellen, där hyran fördelas efter den relativa kapaciteten och den upplevda relativa standardnivån bland kommunens skolor. Bas för fördelningen är i regel de sammanlagda självkostnaderna för de lokaler som används, men även andra baser kan tänkas.

Våra råd är vidare att använda sig av en stark lokalsamordning där fastighetsenheten och de olika verksamheterna tillsammans kan verka för att ”rätt” lokalytor används. Annars finns risk för suboptimeringar. Om långsiktiga strategiska lokalbeslut ska kunna fattas behövs en stark central enhet.

Mycket tyder också på att internhyressystemet behöver kombineras med en nyckeltalsstyrning och politiska direktiv. Att bygga ett system som enbart förlitar sig på ekonomiska incitament verkar svårt, om inte omöjligt, då dessa inte ger tillräckliga fördelar.

Avslutningsvis kan sägas att fastighetsenhetens kostnader för tomma lokaler inte bör falla tillbaka på verksamheten då incitamenten till begränsning av lokalyta försvagas. Det ska inte vara de olika enheternas problem i fall fastighetsenheten inte kan hyra ut lokaler som verksamheterna inte behöver. I lokalförslöjningsplanen ingår också beslut om vilka lokaler som ska säljas eller rivs.

## Metod och genomförande

Rapporten bygger huvudsakligen på följande källor:

- › En genomgång av svensk litteratur och kommunala dokument, med koppling till internhyror.
- › Intervjuer med lokalansvariga och representanter från verksamheten (skolförvaltning eller motsvarande) i fem kommuner.
- › Diskussioner med representanter i projektets styrgrupp.

## Disposition

I kapitel 2 går vi igenom de huvudsakliga organisationsmodeller som förekommer eller har förekommit inom offentlig fastighetsförvaltning. Särskilt fokus läggs på modellen där fastigheterna finansieras via hyror.

I kapitel 3 beskrivs den ”miljö” i vilken internhyran verkar. Utan en fungerande lokalförsörjningsplanering och utan tydliga, konsekventa samt förutsägbara budgetsystem och organisationskulturer kommer målen med internhyresmodellen att vara svåra att uppnå.

I kapitel 4–6 redogör vi först för de två vanligaste hyressättningsmodellerna, självkostnadsbaserad respektive marknadsbaserad hyra, samt beskriver deras styrkor och svagheter. Vi beskriver därefter hur en hyresmodell som i stället baseras på lokalernas förutsättning att bringa intäkter, en så kallad funktionshyresmodell, skulle kunna utformas.

I kapitel 7 tittar vi på internhyressystemets utformning utifrån ett perspektiv om konkurrensneutralitet.

I kapitel 8 diskuterar vi olika komponenter som antingen kan stärka eller försvaga internhyrans roll som incitamentsskapare.

I det avslutande kapitel 9 finns en checklista med tips för dig som arbetar med internhyressystem.

I bilaga 1 presenteras ett mer detaljerat räkneexempel om funktionshyror och i bilaga 2 diskuteras hur en självkostnadshyra mellan kommunen och till exempel ett kommunalt bostadsföretag kan utformas i det fall ägande och förvaltning överlåtits till ett fristående bolag.



# Organisationsmodeller för kommunens fastigheter

Det finns idag i stort sett tre mer eller mindre framträdande organisationsmodeller för offentligt ägda fastigheter. Utifrån dessa kan förvaltningen antingen skötas av verksamheten, av en särskild anslagsfinansierad fastighetsenhet eller av en särskild hyresfinansierad fastighetsenhet. För enkelhetens skull kallar vi i denna rapport dessa för modell 1, modell 2 respektive modell 3.

Som en följd av bland annat ökad decentralisering och förändringar i budgetsystemen under 1990-talet har en gradvis övergång skett från modell 1 och 2 till modell 3, som idag är den dominerande varianten, särskilt i större kommuner. Denna rapport riktar sig därför också till kommuner som använder sig av eller funderar på att använda sig av modell 3. Nedan följer en översikt av de tre organisationsmodellerna samt en mer utförlig beskrivning av modell 3.

## Översikt av de tre organisationsmodellerna

### Modell 1 – Förvaltningen sköts av verksamheten

Verksamheten förvaltar sina egna fastigheter vilket underlättar lokalanpassningar vid förändrade behov. Ett incitament till att spara på lokalkostnader finns också, då man själv kan avgöra hur stor del av budgeten som ska gå till lokaler. Här finns dock en risk att verksamheten väljer att lägga mindre

resurser på exempelvis underhåll än vad som är nödvändigt för en bibehållen standard, vilket kan leda till stora framtida utgifter. En viss osäkerhet finns också kring vem som senare faktiskt kommer att finansiera det eftersatta underhållet. Verksamheten kan här tänkas chansa på att man ska tilldelas framtida extra anslag för detta. En ytterligare nackdel med modellen är att det troligtvis finns mindre förvaltningskompetens inom verksamheten jämfört med i en specialiserad fastighetsenhet.

### **Modell 2 – Förvaltningen sköts av en anslagsfinansierad fastighetsenhet**

En särskild fastighetsenhet med egna anslag förvaltar fastigheterna åt verksamheten. Fördelen med denna modell är, förutom att kompetensen samlas på ett och samma ställe vilket bidrar till ett professionellt förvaltande, att stordriftsfördelar skapas då man inom en och samma organisation tar hand om en mängd olika verksamheters lokaler. En nackdel med modellen är att det inte är verksamheten som betalar för de lokaler som brukas, vilket lätt kan leda till en ökad medieförbrukning samt överdrivna krav på lokaler med större ytor och högre standard.

### **Modell 3 – Förvaltningen sköts av en hyresfinansierad fastighetsenhet**

I den tredje modellen sköts förvaltningen av fastigheterna, liksom i modell 2, av en separat fastighetsenhet med eget resultatansvar. Skillnaden ligger i finansieringsformen, där anslagen för förvaltningen nu istället går till verksamheterna som sedan hyr lokaler av fastighetsenheten på den interna marknaden och betalar en så kallad internhyra för detta. Internhyra är ett sätt att prissätta en tjänst eller en fysisk egenskap. Genom prissättning visar man att lokaler kostar och därmed skapas ett incitament till att inte slösa. Internhyra används alltså både för att informera och att styra.

Bland modellens fördelar kan bland annat nämnas att den bör ge en större kostnadsmedvetenhet, ekonomiska incitament, större möjlighet till lokal-anpassningar, en professionell fastighetsenhet samt en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Till dess svagheter hör att den ger en ökad administration, skapar gränsdragningsproblematik och ett kompetensövertag för fastighetsenheten, alternativt tvingar fram dubbla kompetenser, samt att det kan vara svårt att sätta internhyror som speglar nyttan för verksamheten.

## **Införande av en särskild fastighetsenhet (modell 3): Principiella argument**

Utgångspunkten är här att kommunen äger ett antal lokaler av varierande ålder och kvalitet i vilket det bedrivs en viss verksamhet, till exempel skola och förskola. Kommunen har en viss total kostnad för lokalerna i form av



kapitalkostnader, underhållskostnader och driftskostnader. Exakt hur dessa kostnader beräknas spelar ingen roll för resonemanget i detta kapitel.

De som bedriver verksamhet i lokalerna får i regel intäkter utifrån hur många ”kunder” de har. Inom kommunen utgörs dessa av exempelvis en skolpeng eller en barnomsorgspeng och ska täcka verksamhetens samtliga kostnader, inklusive lokalkostnader. En liknande situation råder i ett landsting där sjukvården får en prestationsbaserad ersättning utifrån en prislista för olika former av behandlingar.

Vid införande av modell 3, där förvaltningen av kommunens fastigheter sköts av en hyresfinansierad fastighetsenhet skapas dels en tydlig ansvars- och kompetensfördelning, dels en intern marknad där kostnader för verksamhetens lokaler synliggörs via interna hyresavtal.

### **Ansvars- och kompetensfördelning**

Modell 3 ger förutsättningar för att bygga upp en professionell fastighetsenhet med specialistkompetens. Genom att samla kompetensen i en enhet som sedan förvaltar hela beståndet skapas stordriftsfördelar, resurseffektivitet samt kunskap och erfarenhet för att långsiktigt förvalta, utveckla och förnya beståndet.

Skapandet av en särskild fastighetsenhet förtydligar även ansvarsfördelningen i organisationen och låter olika verksamheter ägna sig åt sin kärnverksamhet. Detta minskar även risken för att underhållet missköts och att medel istället används till annat, eftersom förvaltningsenheten hela tiden fattar beslut utifrån fastighetsbeståndets bästa.

Genom att samla fastighetsexpertisen i en och samma enhet skapas samtidigt ett kompetens- och förhandlingsövertag gentemot verksamheten. En ojämlig kunskapsnivå mellan verksamheten och fastighetsenheten kan här lätt leda till krockar i förhandlingar och diskussioner rörande fastighetsfrågor. Verksamheten kan till exempel ha svårt att förstå fastighetsenhetens prioriteringar av underhållsinsatser, så som att ”osynliga åtgärder” som skal-skydd och byte av olika installationer prioriteras före målning, tapetsering eller mattbyte. Genom att själv bygga upp en fastighetskompetens kan verksamheten dock minska det ojämliga förhållandet och kan då, förutom att få en ökad förståelse vid dialog med fastighetsenheten, lättare ställa krav och motkrav vid förhandlingar om avtalsfrågor, byggprojekt et cetera.

Det som främst talar mot den här typen av dubbla fastighetskompetenser är den extra kostnad detta medför. Här finns även argument för att uppdelningen i kärnverksamhet (verksamheten) och stödverksamhet (fastighetsenheten), samt det faktum att samtliga inom kommunen har som målsättning att verka för en gemensam ”koncernnytta”, räcker för att fastighetsenheten inte ska nyttja sitt kompetensövertag negativt.

Som vi återkommer till i nästa kapitel är dock effekten av en ”internhyresmodell” beroende av hur andra styrsystem fungerar, till exempel lokalför-sörjningsplaneringen.

### **Synliggörande av kostnader**

Den särskilda fastighetsenheten fungerar som en egen resultat-enhet och finansierar sin verksamhet via hyresintäkter från den interna marknaden för lokaler. Detta synliggör kostnader och intäkter och tanken är att det i slutändan ska ge hela kommunen minskade kostnader för lokaler. Vidare bidrar modellen till ett ekonomiskt tänkande och medför, om den är väl implementerad, incitament för verksamheten att vara återhållsam med lokalytor och lokalanpassningar, att undvika onödigt slitage samt att minska energiförbrukningen.

### ***Lokalytor***

Verksamheten får via internhyran ekonomiska incitament till ett effektivt lokalanvändande. Ett ändamålsenligt användande av lokalytor skapas, det vill säga man hyr inte mer eller dyrare yta än vad man behöver. Den interna marknaden ger nämligen möjlighet för verksamheten att själv fatta beslut om vilka lokaler som ska hyras, och om verksamheten till exempel önskar minska lokal-ytan resulterar detta i en sänkt hyreskostnad. En nackdel med att verksamheten som enskild enhet fritt kan välja att hyra och säga upp lokaler är att en mängd samordningsmöjligheter med andra verksamheter lätt går förlorade.

### ***Lokalanpassningar***

Genom avtal och uppdrag till fastighetsenheten finns också större möjligheter till lokalanpassningar efter verksamhetens egna önskemål om funktion och standard. Dessa så kallade verksamhetsanpassningar görs i samråd med fastighetsenheten och bekostas av verksamheten i form av ett tilläggsavtal som löper under investeringens avskrivningstid. En tydlig koppling finns här alltså mellan investeringsbeslut och förändrade hyresnivåer, vilket leder till fler väl avvägda önskemål om förändringar av verksamhetens lokaler.

### ***Slitage och energianvändning***

Då hyran även täcker kostnader för reparationer blir verksamheten även mer aktsam och strävar efter att undvika onormalt slitage.

### **Fastställande av internhyresnivåer**

Det finns i princip tre olika huvudmodeller för att fastställa den internhyra som når verksamheten. Här följer endast en kort genomgång. Dessa beskrivs och analyseras mer i detalj i kapitel 4–6.

Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå: I detta fall utgår man från de kostnader som framkommer ur den kommunala redovisningen för det enskilda objektet.

Marknadshyror eller marknadsliknande hyror: I detta fall utgår man från vad en motsvarande lokal skulle kosta att hyra på den öppna marknaden.

### ***Funktionshyror***

I detta fall ska relationerna mellan hyror för olika lokaler spegla hur funktionella lokalerna är utifrån verksamhetens perspektiv. Fördelningsgrunden för detta kan till exempel utgöras av de samlade självkostnaderna för kommunens fastigheter.

## **Sammanfattning av kapitlet**

Det finns i huvudsak tre organisationsformer för kommunal fastighetsförvaltning. Förvaltningen av fastigheterna sköts i dessa av:

- › Verksamheten
- › En anslagsfinansierad fastighetsenhet
- › En hyresfinansierad fastighetsenhet

Modell 3 är den idag mest framträdande.

Genom införandet av en hyresfinansierad fastighetsenhet skapas en tydlig ansvars- och kompetensfördelning. Fastighetsenheten ansvarar för förvaltningen av fastigheterna och verksamheten (skola, vård, et cetera) kan fokusera på sin kärnverksamhet. Att centrera fastighetskompetens leder till en effektivare förvaltning, men kan samtidigt försvåra samtalen och förhandlingarna mellan hyresvärd och hyresgäst.

Då fastighetsenheten i modell 3 fungerar som en egen resultatenhet, synliggörs även fastigheternas kostnader och intäkter, vilket förhoppningsvis leder till en effektivare förvaltning och användning av kommunens lokaler.

Om förvaltningen av fastigheterna ska finansieras genom hyresintäkter måste även en modell för hyressättning skapas. Ovan ges ett kort exempel på tre sådana (mer om detta i kapitel 4–6):

- › Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå
- › Marknadshyror eller marknadsliknande hyror
- › Funktionshyror



## Internhyran i sitt sammanhang

Tanken bakom internhyran som styrmedel är enkel. Med ”rätt” pris på lokaler kommer den verksamhetsansvarige att välja rätt mängd lokaler utifrån en avvägning mellan nytta och kostnad. Emellertid leder både för höga och för låga priser till felaktiga beslut. Internhyran tydliggör kostnaderna för lokaler även för de politiska beslutsfattarna som därmed lättare kan prioritera mellan olika satsningar. Det vanligaste argumentet för internhyror är just att det ska tydliggöra kostnader och leda till klokare beslut.

Beslut rörande lokalfrågor både på den politiska nivån och på verksamhetsnivå beror emellertid på en rad andra informations- och styrsystem i kommunen, och om dessa system inte fungerar bra ska man inte förvänta sig att internhyror heller har så stora effekter. En grundläggande förutsättning är till exempel att man har ett bra lokalregister.

*”Ibland har det funnits någon sorts uppfattning om att ifall vi bara får ett nytt internhyressystem så löser sig allting av sig självt. Så är det definitivt inte, utan det finns flera saker som hänger ihop och som hjälper den här bollen i rätt riktning.”*

Fastighetschef, Uppsala kommun

I detta kapitel ska vi kort beskriva och kommentera två viktiga övergripande styrsystem: lokalförsörjningssystemet och budgetsystemet, samt ett kompletterande styrsystem – styrning med nyckeltal. Till sist tar vi även upp vad vi kan kalla ”organisationskulturen”.

## Lokalförsörjningssystemet

Rätt lokaler för verksamheterna förutsätter att kommunen har tänkt igenom hur olika verksamheter långsiktigt kommer att utvecklas. Vilka lokaler behövs i framtiden och hur förhåller sig detta behov till dagens lokaler? Ökar eller minskar lokalbehovet inom olika verksamheter? Demografiska framskrivningar är en viktig grund för denna typ av analyser.

Lokalförsörjningsplanering handlar i grunden om att få en överblick av lokaltillgång och lokalbehov, för att utifrån detta göra en plan för hur olika lokaler kan utnyttjas, samt vilka samordningsmöjligheter och investeringsbehov som finns. En förutsättning för en bra lokalförsörjningsplanering är att kommunen har en kontinuerlig lokalrevision där man kan se hur dagens lokaler brukas.

*”För att få alla att jobba mot samma mål, att tänka på koncernnyttan, är den strategiska lokalförsörjningen viktig.”*

Det är inte realistiskt att tro att ekonomiska styrinstrument som internhyror skapar tillräckliga incitament för de enskilda verksamheterna att själva hitta samordningsmöjligheter och utforma långsiktiga strategier.<sup>1</sup> Möjligheten att fatta rationella beslut om en viss enhet är också liten om beslutsfattaren inte har en klar bild av lokalförsörjningen som helhet. Det finns stor risk för onödiga investeringar och bortkastade underhållsinsatser. Man kanske bygger nytt när det finns möjlighet att lösa lokalfrågan inom ramen för de befintliga lokalerna och man kanske gör underhållsinsatser i lokaler som inte kommer att behövas om några år. Det blir akuta problem och ad hoc-lösningar på grund av bristande planering.

För att nå mål om ett effektivt lokalutnyttjande och kloka investeringsbeslut har många kommuner infört en eller flera så kallade lokalsamordningsgrupper. Dessa underlättar på många vis då man genom samordningsfunktionen får en överblick över det samlade lokalbehovet. Det kan handla om att förbättra möjligheterna till samordning av lokalutnyttjande dels inom varje verksamhet, dels mellan olika verksamheter som annars skulle haft svårt att

Not. 1. Staten har till exempel valt en lokalförsörjningsmodell där de ekonomiska styrmedlen är helt dominerande och man kan fråga sig om detta bidragit till de ökande lokalkostnaderna. Se ”Staten som fastighetsägare och hyresgäst” (SOU 2011:31) och ”En effektivare förvaltning av statens fastigheter” (”SOU 2010:92).

upptäcka att de kan dela lokaler. Andra fördelar med en lokalsamordningsfunktion är att man kan överblicka beståndet för att sedan se till att resurser sätts in på rätt plats, att vissa områden kan prioriteras om behov finns och att man lättare kan samordna underhållsåtgärder med lokalanpassningar initierade av verksamheten.

För att få alla att jobba mot samma mål, att tänka på koncernnyttan, är alltså den strategiska lokalförsörjningen viktig. Det är här de tre benens intressen, uppdrag och intentioner vägs samman och man kommer fram till någonting som är klokt för kommunen som helhet.

*”Det är den strategiska lokalförsörjningen som är kittet och det är också där det största arbetet sker.”*

Fastighetschef, Uppsala kommun

## Budgetsystemet

En verksamhet borde i teorin inte vilja ha lokaler vilkas nytta är lägre än kostnaden de medför. Syftet med ett internhyressystem är att tydliggöra avvägningen mellan nytta och kostnad för de olika verksamheterna. Hur bra detta fungerar i praktiken beror dock på det övergripande budgetsystemet samt vilken budgetdisciplin som finns i kommunen.

Utan god budgetdisciplin blir det svårt att uppnå en avsedd styrande effekt med internhyran. Om en verksamhet kan räkna med att få extra pengar varje gång man vill ha mer lokaler så kostar dessa lokaler i praktiken ingenting. I organisationer med sämre budgetdisciplin kan det även finnas möjlighet att redovisa ett underskott ett år utan att det får några egentliga konsekvenser för verksamhetens framtida ekonomi.

En annan viktig aspekt är vad som händer om en verksamhet redovisar överskott. Får verksamheten behålla detta, eller blir man av med det och får man kanske till och med minskade anslag året därpå? Det är viktigt att en verksamhet som sparar in på till exempel lokalkostnader får använda dessa resurser för att förbättra och utveckla sin verksamhet, åtminstone under ett antal år.

Även när man i budgeten fattar beslut om olika investeringar är det av vikt att veta vem som ska stå för kostnaden. Ska dessa finansieras inom befintliga ramar eller får verksamheten extra medel och vad händer om verksamheten lämnar lokaler innan investeringen är fullt avskriven? Kan verksamheten slippa betala för en beställd lokal genom att relativt snart säga upp den?

## Styrning med nyckeltal

Ett viktigt komplement till internhyran som styrinstrument är att använda både fysiska och ekonomiska nyckeltal.<sup>2</sup> Det kan till exempel handla om kvadratmeter per elev, lokalkostnad per elev, energiförbrukning per kvadratmeter och liknande. Nyckeltalen kan sedan användas för att formulera mål i termer av till exempel minskad energiförbrukning eller minskade lokalkostnader under en viss tidsperiod och för en mer direkt styrning av lokal användningen. Nyckeltalen kan även användas för jämförelser med andra kommuner eller andra fastighetsförvaltare (benchmarking), även om det är förenat med problem eftersom olika kommuner kan ha olika definitioner och mäta på olika sätt. Att följa utvecklingen över tiden i olika enheter i den egna kommunen är dock enklare.

## Organisationskultur

Hur ett styrsystem som internhyra fungerar och vilken effekt det har beror till sist även på den ”miljö” som internhyran ska verka i. Hur förutsägbar är denna miljö? Ständiga förändringar av spelplanen och regler som kringgås leder till ett mer protektionistiskt klimat och försiktighet. En situation där erfarna chefer hittat sina egna vägar och utnyttjar sina kontakter för att få fram de beslut de vill ha undergräver effekterna av mer formella styrsystem. Tydlighet och respekt för de formella beslutsvägarna bidrar till ett gott klimat där man kan vara öppen om den egna situationen och samverka med olika förvaltningar utifrån en strategisk planering där alla vet vad kommunen står inför och som har ett ”koncerntänkande”.

## Sammanfattning av kapitlet

En grundläggande tanke med internhyran är att den ska synliggöra kostnader och leda till kloka fastighetsbeslut. För att internhyran ska få den styrande effekt man önskar är det viktigt att även uppmärksamma dess omgivande miljö i form av:

- › Lokalförsörjningssystemet
- › Budgetsystemet
- › Styrning av nyckeltal
- › Organisationskultur

Not. 2. Se till exempel SKL-rapporten ”Nyckeltal energi och klimat 2011 — Byggnader, transporter och utsläpp i kommuner och landsting”.



Att enbart via ekonomiska incitament få de olika enheterna att optimera inte bara sin egen utan även kommunens samlade lokalanvändning är svårt om inte omöjligt. Det är svårt för varje enhet att överblicka hela kommunens lokaltillgång och lokalbehov varpå många samordningsmöjligheter kan gå förlorade. Även långsiktiga strategier försvåras då enheternas olika mål inte alltid överensstämmer med kommunens samlade mål. Skapandet av en eller flera lokalsamordningsfunktioner, tillsammans med en uppdaterad lokalrevision motverkar ovan nämnda problem.

*”En grundläggande tanke med internhyran är att den ska synliggöra kostnader och leda till kloka fastighetsbeslut.”*

Utan god budgetdisciplin försvåras avvägningen mellan nytta och kostnad, varpå internhyressystemet mister mycket av sin styrande effekt. Det kan exempelvis handla om hanteringen av under- och överskott samt principerna för tilldelning av extra medel. Utöver detta är det viktigt med en konsekvent bokföring av olika kostnader. Att inte veta om eller hur enheten påverkas av kostnaden för en nytta kommer att leda till sämre beslut.

Att enbart styra via ekonomiska incitament kan vara svårt om man inom kommunen vill uppnå vissa specifika mål. Systemet kan då behöva kompletteras med någon form av nyckeltalsstyrning. Genom användning av nyckeltal underlättas även jämförelser över tid samt med andra kommuner.

Sist men inte minst kan nämnas att kulturen inom kommunen har stor påverkan på internhyressystemets förmåga att uppnå uppsatta mål. Ju mer förutsägbar organisationen är och ju lättare det är att gå de formella vägarna för att få beslut, desto effektivare blir den uppsatta modellen.



## Självkostnadshyra på objektsnivå

Hyresnivåerna för olika enheter inom verksamheterna fastställs vanligtvis utifrån lokalernas kostnader. Vi ska i detta kapitel beskriva och analysera en sådan kostnadsbaserad hyresmodell, för att sedan i nästa kapitel redogöra för hur en marknadsbaserad modell med dess för- och nackdelar skulle kunna fungera. I kapitel 6 presenteras därefter en alternativ hyresmodell, här kallad "funktionshyra", där hyreskostnaderna istället fördelas efter lokalernas förmåga att skapa nytta för enheterna.

### Fastställande av hyresnivån

Ett sätt att fastställa internhyran för ett visst objekt, till exempel en skolenhet, är att utgå från fastighetsenhetens förvaltningskostnader och sedan sätta en hyra för att täcka dessa. Om denna kostnadsbaserade hyra beräknas per förvaltningsobjekt får man en så kallad självkostnadshyra som då baseras på de faktiska kostnader som går att härleda till objektet.

**De kostnader som ingår vid hyra av kommunens egna lokaler är vanligtvis:**

- › driftkostnader
- › underhållskostnader
- › kapitalkostnader (ränta på bokfört värde och avskrivningar)
- › försäkringskostnader
- › administrationskostnader
- › övriga kostnader

**Vid hyra av lokaler på den externa marknaden baseras självkostnads-  
hyran i regel på:**

- › hyran för den inhyrda lokalen
- › administrationskostnader
- › eventuella tillägg för avtalade drift- och underhållsinsatser samt kostnader för tillkommande myndighetskrav
- › hyresförändring/indexuppräknning

Det bör understrykas att begreppet ”kostnad” kan tolkas olika. I national-ekonomi är till exempel det grundläggande kostnadsbegreppet den så kallade ”alternativkostnaden”. Något förenklat kan man säga att kostnaden för att använda en egen lokal då är den intäkt man går miste om genom att själv utnyttja lokalen. Att sätta hyran utifrån alternativkostnaden är i stort sett detsamma som att sätta en marknadshyra, vilket diskuteras närmare i nästa kapitel. I detta kapitel tolkar vi alltså kostnader som man gör inom företags-ekonomisk redovisning.

## **Aspekter att beakta vid självkostnadshyror**

Styrkan med den självkostnadsbaserade hyresmodellen är, utöver att nyttjaren av varje enskilt objekt betalar de faktiska kostnader som är knutna till fastigheten, dess relativa enkelhet vilket leder till mindre administration. Hyran kan dock få väldigt olika effekter beroende på vilka lokaler verksamheten bedrivs i. Exempelvis kan två objekt med en i övrigt liknande standard belastas med mycket olika hyresnivåer om man i enbart det ena objektet gjort stora, men ”osynliga” stominvesteringar.

Utöver mängden investeringar, varierar även kostnaderna för avskrivningar med objektets ålder. På grund av stigande byggkostnader (både reall och på grund av inflation) och ändrade kvalitetskrav är dagens anläggningar betydligt dyrare än äldre anläggningar. Detta gör att kapitalkostnaderna blir mycket höga för nyproducerade byggnader. Nya lokaler är i regel mer funktionella och har lägre drifts- och underhållskostnader än äldre lokaler, men detta räcker normalt inte för att kompensera för de höga kapitalkostnaderna.



En annan problematik med självkostnadshyror är att investeringarna är knutna till fastighetsobjektet och inte till hyresgästerna, undantaget verksamhetsrelaterade investeringar. I de fall flera hyresgäster delar samma fastighet och lokalerna för en av dessa kräver ombyggnation, kommer samtliga hyresgäster, vid en strikt tillämpning av principen, att drabbas av en lika stor hyreshöjning på grund av den tillkommande investeringen.

*”Styrkan med självkostnadshyra är att dess relativa enkelhet leder till mindre administration.”*

Hyresskillnaderna mellan olika objekt tenderar också att förändras med tiden. I de fall flera på varandra följande investeringar gjorts, och tidigare investeringar ännu inte är fullt avskrivna, blir de sammanlagda avskrivningskostnaderna höga och därmed även hyresnivån. En lösning på detta kan vara att efter ett antal år göra en justering för att utjämna hyresskillnaderna. Detta

innebär dock, utöver ett stort administrativt arbete, att den hyra som tas ut nu inte längre motsvarar objektets faktiska självkostnad.

Det finns även vissa mer principiella ställningstaganden som måste göras när självkostnadshyror tillämpas, till exempel hur gränsen mellan investeringar och underhåll ska dras. Underhållsinsatser betalas direkt när de genomförs, medan investeringar betalas genom avskrivningar under en längre period. På kort sikt sjunker kostnaderna om något ses som en investering istället för underhåll. I många organisationer har gränsen mellan underhåll och investering påverkats av var det har funnits pengar i budgeten, vilket till exempel medfört att två liknande enheter där ungefär samma insatser gjorts idag kan ha olika bokförda värden och därför belastas med olika kapitalkostnader. Ett sätt att minska dessa problem (se Lind & Hellström 2011) är att tillämpa komponentavskrivningsmodeller där allt underhåll betraktas som investeringar och skrivs av under en lämplig tid.

Ett annat problem vid tillämpning av kostnadsbaserade hyror uppstår vid beslut om vilket avkastningskrav som ska tillämpas. I en bilaga till rapporten tas detta upp utifrån hyressättning i en situation där kommunen sålt sitt fastighetsbestånd till det egna bostadsbolaget och sedan hyr tillbaka hela beståndet. Kommunen ska då betala en hyra som motsvarar bostadsbolagets självkostnad.

## Sammanfattning av kapitlet

Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland de kommuner som tillämpar internhyror. Hyran baseras här på de kostnader som bokföringsmässigt belastar lokalen.

En fördel med denna hyressättning är just att kostnaderna belastar den som brukar lokalen. Dessa kan dock variera kraftigt och därmed påverka de olika enheterna olika mycket, även om nyttan av lokalerna upplevs vara densamma.

*”Självkostnadshyror är den vanligaste hyresmodellen bland de kommuner som har internhyror.”*

Faktorer som påverkar kostnaden är främst investeringsnivå och ålder. En nyare lokal med mycket investeringar har högre avskrivningskostnader än en äldre med färre investeringar. Samtidigt ökar kostnaderna för drift och underhåll i takt med att lokalen åldras.

Självkostnaderna ökar även i de fall icke fullt ut avskrivna kostnader för verksamhetsrelaterade investeringar ligger kvar i fastigheten vid byte av hyresgäst. Den nya hyresgästen får då betala inte bara för sina egna verksamhetsanpassningar utan även för den tidigare hyresgästens.

Det finns även en gränsdragningsproblematik vid hantering av underhåll respektive investering. Vad som kan genomföras i lokalerna beror då dels på utrymmet i respektive budget och dels på hur fördelning mellan underhåll och investering gjorts.

Till sist påverkas även kostnaderna som hyresgästen ska stå för av det avkastningskrav som tillämpas (se bilaga 1 för problematiken kring detta).





## Marknadshyra

Ett alternativ till självkostnadsbaserad hyressättning för kommunala lokaler kan vara att använda marknadslänkande hyresnivåer. Dessa sätts då efter kommunens alternativkostnad, det vill säga de intäkter kommunen skulle fått om man hyrt ut lokalerna på den externa marknaden. Hyran knyts härmed till kommunens alternativa intäkter och inte som i självkostnadsfallet till kommunens kostnader.

### Fastighetsenheten anpassar sin förvaltning till marknaden

En anpassning till den externa marknadens hyresnivåer skulle påverka både fastighetsförvaltningen och de olika kommunala verksamheterna på en rad positiva och negativa sätt.

För förvaltaren ger marknadsnivån en indikation på om förvaltningen av lokalerna är marknadsmässig. Differensen mellan intäkter och kostnader skapar under- alternativt överskott för fastighetsenheten och att ha högre kostnader än de hyror man får in kommer kanske inte att vara acceptabelt under en längre tid. När fastighetsenheten tvingas att matcha de privata aktörernas hyresnivåer, måste man i stället försöka effektivisera sin verksamhet och får eventuellt tänka om och fundera över val av underhållsstrategi. Är det så att man kan dra ned på underhållet i mindre strategiskt viktiga objekt eller till och med avyttra dessa? Vilka ska man satsa på? Utöver underhåll får man se över kostnader för administration, drift et cetera och försöka att optimera dessa.

För moderna men perifera lokaler uppstår normalt ett underskott då marknadshyran troligtvis blir lägre än lokalens självkostnader enligt redovisning, medan marknadshyran för äldre men centrala lokaler troligtvis blir högre än självkostnaderna.

Storleken på över- eller underskotten beror även på var i landet man befinner sig. Lokaler centralt i större samhällen skulle få en högre hyra än lokaler på mindre orter. Inte heller detta speglar fastighetsenhetens kostnader för lokalerna eftersom driftkostnaderna ofta är högre i lokaler på mindre orter (ej fjärrvärme, högre elnätsavgifter och vattenavgifter samt sämre driftentreprenörer).

Här behövs regler för hanteringen av det över- alternativt underskott som uppstår. Vid överskott kan man tänka sig att fastighetsenheten antingen lämnar tillbaka detta till kommunledningen eller använder det för exempelvis ett utökat underhåll. På samma sätt kan man tänka sig att fastighetsenheten vid ett underskott tvingas minska underhållsnivån eller att medel tillförs från kommunledningen alternativt att fastighetsenheten accepteras att redovisa ett underskott. Dock bör ett krav sättas på fastighetsenheten att försöka effektivisera och minska underskottet.

I princip borde införande av marknadsliknande hyra leda till att de bokförda värdena på fastigheterna anpassas. Möjligheten att skriva upp värden på fastigheter är begränsade, men har man en hyresnivå som inte förräntar det bokförda värdet bör detta skrivas ner till en nivå som speglar marknadshyran vilket bör motsvara värdet av fastigheten på den öppna marknaden.

## **Marknadshyror och deras påverkan på hyresgästen**

Förutom att marknadshyran troligtvis speglar hyresgästens värdering av lokalen på ett bättre sätt än vad självkostnadshyran gör, blir det även lättare att jämföra lokalen med andra alternativ. Dels med de som erbjuds inom kommunen, men även med de som finns på den externa marknaden.

En risk finns dock att hyresgäster i centrala lokaler, framför allt i storstäder, belastas med en hyresnivå som är långt högre än i självkostnadsfallet. Det blir då svårare för skolan att bedriva sin verksamhet på ett bra sätt då medel för den pedagogiska verksamheten istället går till att betala hyra.

I ett försök att motverka detta tvingas skolan härmed att bli mer lokal-effektiv. I värsta fall blir kostnaderna ändå allt för stora och trots en effektivare lokalanvändning kan skolan bli tvungen att byta lokaler. I marknadshyresfallet skulle detta innebära att centrala lokaler överges till förmån för mer perifera. En bristfällig geografisk spridning av skollokaler skulle då kunna uppstå.

På en marknad där efterfrågan på lokaler är mycket låg blir tvärtom lokaler mycket billiga och i extremfallet blir hyran lika med kostnaderna för drift

och löpande reparationer. Att göra investeringar i sådana lokaler blir också mycket riskfyllt för fastighetsägaren som inte kan få igen pengarna genom uthyrning på den öppna marknaden om enheten som hyr lokalerna (till exempel en skola) läggs ned.

## **Svårigheter med att hitta marknadsnivån**

Ett problem vid användning av marknadshyror är att det kan vara svårt att bedöma vad marknadsnivån faktiskt är. Framför allt gäller detta i mindre kommuner, där det kanske bara finns en dominerande fastighetsägare det vill säga kommunen. Dessutom kanske det bara finns en lämplig hyresgäst. Frågan är om man då ska tolka marknadshyran som den hyra man kan få av någon annan på den öppna marknaden, vilken skulle vara mycket låg, eller vad den aktuella kommunala enheten är beredd att betala. Om lokalen såldes och den aktuella enheten skulle hyra lokalen kan ju hyran bli ganska hög om kommunen inte har något alternativ och den private ägaren är en tuff förhandlare.

På större orter bör det, för vanliga kontorslokaler, vara förhållandevis enkelt för fastighetsenheten och verksamheten att komma fram till passande hyresnivåer och kontraktsvillkor då det redan finns en marknad att jämföra med. För den typen av ändamålsanpassade fastigheter (skolor, förskolor, äldreboenden och så vidare) som verksamheterna inom kommunen kräver, kan det ändå uppstå problem. Detta då det ofta inte finns någon extern marknad med flera privata aktörer för den här typen av lokaler och bristen på konkurrens skapar osäkerhet om vad som utgör en marknadsmässig hyra. Man försöker då att hitta nivåer för alternativa men liknande lokaltyper, så som kontor och speciallokaler för industrier och förhåller sig sedan till dessa.

Utöver att det kan vara svårt att hitta en marknad för specialanpassade verksamhetslokaler gör även svängningar i konjunkturen, och därmed förändringar av utbud och efterfrågan, det svårt att fastställa en hyresnivå. Då hyran kan tänkas gå upp på en uppåtgående marknad och ned på en nedåtgående marknad ges inget enkelt svar på vad en korrekt långsiktig marknadsnivå bör vara.

Man får här följa marknaden och de svängningar som sker vid konjunkturförändringar under en längre tid, för att sedan sätta en genomsnittlig hyra för lokaltypen. Resultatet blir annars lätt en hyresnivå som, om den utan perspektiv sätts i en hög- eller lågkonjunktur, avviker från den långsiktiga nivån. Alternativt får kommunen med jämna mellanrum göra justeringar efter det gällande marknadsläget vilket, utöver administrativa problem, ger udda styreffekter för offentlig verksamhet.

Även på större orter med en tillräckligt stor extern marknad för verksamhetslokaler, kan de privata och offentliga aktörernas olika krav på förvalt-

ningen (underhållsnivå, avkastning et cetera) göra att de interna och externa hyresnivåerna blir svåra att jämföra rakt av. Vad gäller underhållet skulle det kunna vara så att privata aktörer inte har en lika långsiktig syn på förvaltningen av lokalerna som kommunen, vilket leder till en minskad underhållsnivå och därmed lägre kostnader än för kommunen. Å andra sidan har de privata fastighetsägarna ofta ett högre avkastningskrav vilket i sin tur leder till det motsatta, det vill säga lägre kostnader för kommunen än för de privata. Dessa två faktorer driver alltså åt var sitt håll. Underhållet driver upp nivåerna för kommunen och avkastningskravet driver upp nivåerna för de privata fastighetsägarna.

Ytterligare en faktor som försvårar vid tolkningen av den externa marknads hyresnivåer är att de kommunala hyresgästerna ofta är i behov av verksamhetsanpassningar vilket ökar kapitaltjänstkostnaderna. Att kombinera anpassningar med marknadshyror skulle då komma att kräva tilläggsavtal.

## Sammanfattning av kapitlet

Genom marknadsliknande hyror baseras hyresnivåerna på lokalernas alternativkostnader, det vill säga de intäkter fastighetsenheten skulle fått om man hyrt ut lokalerna på den externa marknaden.

*”Marknadsbaserade hyror speglar en värdering av lokalen och det blir lättare att jämföra kommunernas lokaler med lokalerna på marknaden.”*

Över- respektive underskott för de olika lokalerna uppstår här hos fastighetsenheten dels på grund av andra investeringsnivåer relativt marknads, dels på grund av läge. Mindre attraktiva lägen ger underskott, medan mer attraktiva ger överskott. Tydliga regler för hanteringen av över- respektive underskott behövs här.

Marknadsbaserade hyror speglar en enhets värdering av lokalen på ett bättre sätt än vad självkostnadshyror gör. Dessutom blir det lättare för enheterna att jämföra kommunens lokaler med de på marknaden. En nackdel med marknadsbaserade hyror kan dock vara att de i centrala attraktiva lägen i större kommuner kan bli allt för höga och enheten tvingas därmed att välja mer perifera lokaler.

Möjligheten att hitta marknadsnivån beror på tillgången av liknande lokaler på den externa marknaden. På mindre orter kan det bli svårt att fastställa en marknadsnivå. Ytterligare en svårighet ligger i hanteringen av konjunktursvängningar. Antingen låter man justera hyresnivåerna kontinuerligt, eller så sätter man hyran som ett genomsnitt av observerade nivåer. Till sist kan sägas att privata förvaltare kan ha en annan syn på långsiktigheten i förvaltandet än den kommunen har. Om den är mindre långsiktig än kommunens tillämpas troligtvis något lägre underhållsnivåer. Å andra sidan är i regel avkastningskraven högre bland de privata förvaltarna än hos kommunen.



## Funktionshyra

Som beskrivits i de två föregående kapitlen om kostnads- och marknadsbaserade hyresmodeller uppstår ett antal problem vid applicerandet av dessa på kommunens lokaler för exempelvis skola och omsorg. Här presenteras därför en alternativ modell till dessa båda. En modell där hyressättningen fördelas efter lokalernas olika förmåga att bringa nytta till sina hyresgäster.

Att det stora flertalet av de kommuner som använder internhyror valt en, trots tidigare angivna problem, kostnadsbaserad modell beror nog till stor del på den relativa enkelheten i att beräkna kostnader i stället för att undersöka marknadsnivåer, samt att de sammanlagda hyresintäkterna hela tiden motsvarar lokalernas kostnader, varpå kraftiga över- eller underskott hos fastighetsenheten förhindras.

Vid användning av självkostnadshyror kan tyvärr kostnaderna för enheternas lokaler, även om lokalerna uppfattas som likvärdiga, slå väldigt olika. En verksamhets olika enheter är ju ofta placerade i både nya och gamla lokaler. Då kostnader för avskrivningar och ränta är betydligt högre i nyare lokaler leder tillämpning av självkostnadshyror ofta till stora hyresskillnader mellan lokalerna. I slutändan innebär det att verksamheter som bedrivs i nya lokaler ofta har väsentligt mindre personal än verksamheter i äldre lokaler. Om värdet för verksamheten av att sitta i de nya, dyrare lokalerna vägde upp den extra kostnaden, och den därmed minskade personalstyrkan, skulle ändå samtliga enheter ha samma nytta. Men så är sällan fallet.

Att det skapas olika förutsättningar för enheterna på grund av de lokaler de vistas i, kan knappast accepteras av föräldrarna till de barn i daghem och

skolor som berörs. Genom ett antal studier har det framkommit att verksamheterna, för att minska ovan nämnda orättvisor, tagit fram olika kompletterande anpassningar till det grundläggande hyressystemet. Det kan till exempel handla om extra lokalbidrag till de som har de dyrare lokalerna eller att man accepterar att vissa verksamheter går med underskott. Ett kriterium på ett bra internhyressystem är emellertid att man inte behöver denna typ av ad hoc-justeringar. Internhyressystemet ska fungera tillsammans med ersättningsystemet på ett smidigt sätt och inte kräva speciella undantag eller andra ändringar.

En annan lösning har varit att ta fram en genomsnittlig självkostnadshyra genom att slå ut de sammanlagda självkostnaderna på det totala antalet kvadratmeter som verksamheten hyr och därefter låta respektive enhet betala för sina kvadratmeter. Man kan också låta verksamheten betala samtliga enheters självkostnader och därefter dela ut lika mycket medel per elev oberoende av vilken enhet eleven tillhör. Betalas lokalhyrorna centralt av verksamheten uppstår dock, utöver orättvisor på enheterna på grund av lokalernas olika förutsättningar, bristande incitament för effektivisering då enheterna enbart i begränsad omfattning får betala sina lokalkostnader och påverka sina lokaler. I de fall enheterna i stället belastas med samma genomsnittliga självkostnadshyra per kvadratmeter förstärks incitamenten att effektivisera, men man löser inte problemen med lokalernas olika förutsättningar. Det är främst två variabler som ger skevheter i förutsättningarna. Dels lokalens kapacitet i förhållande till yta och dels lokalens standard.

Beroende på utformning tillåter lokalerna olika antal barn per kvadratmeter. En enhet som hyr lokaler med sämre kapacitet (möjlighet till färre barn per kvadratmeter) får därmed en lägre ersättning jämfört med en enhet som hyr lokaler med högre kapacitet. Alternativt tvingas man hyra ett större antal kvadratmeter för att kunna hantera samma antal barn och därmed få en lika stor ersättning. Men även om kapaciteten i två lokaler skulle vara densamma kan förhållandena ändå uppfattas som orättvisa, då eventuella skillnader i lokalstandard ger olika möjlighet att bedriva en tillfredsställande verksamhet.

## Införande av funktionshyror

För att minska ovan nämnda orättvisor och försämrade ekonomiska incitament kan man använda sig av så kallad funktionshyror, som är ett sätt att fördela kostnader för lokaler på ett mer rättvist sätt inom och mellan de verksamheter i kommunen som får prestationsbaserad ersättning. Grundtanken i det alternativ som beskrivs nedan är att hyran ska spegla lokalernas värde för enheten och därmed hur funktionella lokalerna är ur ett verksamhetsperspektiv.

I modellen för funktionsbaserad hyressättning utgår man från den genom-



snittliga självkostnaden, alternativt den bedömda genomsnittliga marknadsnivån, för de lokaler som verksamheten hyr och hyresjusteringar görs därefter utifrån respektive lokals bedömda kapacitet och standard. En lokal med en hög kapacitet och/eller en hög standard får därmed en högre hyra än lokaler med lägre kapacitet och standard.

För fastighetsägaren uppstår, om man utgår från självkostnaden, inte någon resultatmässig skillnad på kort sikt mellan funktionshyror och självkostnadshyror, då summan av hyresintäkterna i båda fallen motsvarar den totala självkostnaden. Det är först då funktionshyressättningen utgår från genomsnittlig marknadshyra som de sammanlagda intäkterna inte motsvarar de sammanlagda kostnaderna och ett överskott alternativt underskott uppstår. Detta på samma sätt som i modellen med marknadshyror.

*”Funktionshyran ska spegla lokalernas värde för enheten och därmed hur funktionella lokalerna är ur ett verksamhetsperspektiv.”*

Även om de efter funktion justerade hyresnivåerna bättre representerar vad hyresgästerna på den interna marknaden värdesätter och därmed efterfrågar, är det viktigt att påpeka att enheten vid funktionshyror med grund i genomsnittlig självkostnad, betalar en hyra som endast relativt andra objekt inom verksamheten och den kommunala förvaltningen uppfattas som rimlig. Först vid funktionshyror som baseras på genomsnittlig marknadshyra betalar nyttjaren en hyra som uppfattas som rimlig, inte bara relativt andra objekt inom verksamheten och den kommunala förvaltningen, utan även i jämförelse med de på den externa marknaden.

Det sistnämnda är intressant ur konkurrensneutralitetssynpunkt (mer om detta i kapitel 7), men om vi här koncentrerar oss på den interna marknaden uppfyller funktionshyror baserade på självkostnad ändå målet, då hyresskillnaderna uppfattas som rättvisa och därför kan accepteras av lokalnyttjaren.

## **Funktionshyresmodellen**

För att underlätta införande och användning av funktionshyror är det viktigt att skapa en beräkningsmodell som är enkel att förstå, lätt att administrera, som är transparent och bygger på observerbara förhållanden. Vi antar därför, som tidigare nämnts, endast två olika parametrar för bedömning av en lokals funktion. Dels dess kapacitet och dels dess standard.

### **Ingående parametrar**

För att få acceptans för modellen är det viktigt att en diskussion förs mellan fastighetsenheten och de olika verksamheternas lokalsamordningsgrupper angående vilka parametrar som är lämpliga, hur dessa ska bedömas samt hur fördelning av hyresnivåer utifrån bedömda egenskaper ska ske. I den här skriften använder vi kapacitet och standard för våra beräkningar, men det går självklart att använda fler eller andra parametrar. Resultatet av diskussionen blir till en funktionshyresmodell som försöker simulera utbud och efterfrågan och därmed hyressättning på den interna alternativt externa marknaden.

Även om verksamheten i stort accepterar modellen, kan acceptansen hos till exempel rektor för varje enskild skolenhet variera. I de fall rektor tycker att prissättningen av den egna enhetens lokaler utifrån modellen är felaktig, då man anser sig ha speciella förutsättningar, kan en diskussion kring detta föras varpå justeringar eventuellt görs. Rektor kan till exempel anse att den verksamhet enheten bedriver inte passar in i modellen. Det kan handla om att man har små grupper eller många särskoleelever med andra behov och därmed ett stort behov av personal. En alternativ lösning är här att, istället för sänkta hyror, kompensera enheten genom en högre ersättning.

### **Fördelningsgrund**

I den fortsatta beskrivningen av modellen kommer verksamhetens genomsnittliga självkostnader att användas som fördelningsgrund.

Att en uppdelning av självkostnaderna görs med avseende på verksamhet, har sin grund i tanken att internhyressystemet ska ge information om vad lokalerna egentligen kostar. Kostar det i genomsnitt mer att bygga och/eller förvalta en skola än en förskolelokal ska hyresnivån vara högre för skolan, vilket även avspeglas i skillnaden mellan skolpeng och barnomsorgspeng, då prestationsbaserade ersättningsformer i regel tar hänsyn till hur mycket det kostar att producera den aktuella tjänsten.

Ett alternativ är att slå samman självkostnaderna för de verksamheter (till exempel förskola, grundskola och gymnasium) som kan tänkas vara intresserade av att använda lokaler i samma objekt. En gemensam självkostnad tillsammans med en gemensam beräkningsmodell underlättar samverkan och flexibilitet i lokalanvändandet, och därmed även lokaleffektivitet, mellan de olika verksamheterna. Detta samtidigt som den totala lokalkostnaden för de olika verksamheterna uppgår till den totala självkostnaden.

## Beräkning av funktionshyra

### Kapacitet

Beroende på utformningen av lokalerna ges olika mycket nytta till den befintliga verksamheten. Fortsätter vi med en skola som exempel, ger äldre lokaler med breda korridorer och andra ytor som är svåra att använda en, relativt andra, låg nytta – givet samma egenskaper i övrigt. Likaså kan varierande strukturer på förskolelokaler påverka hur många barn som får plats på en given yta och därmed nyttan av lokalen. Att låta samtliga enheter betala en och samma kvadratmeterhyra, när nyttan av dessa varierar är därför mindre rimligt. På motsvarande sätt finner vi för privata kontorslokaler idag en tendens till att inte tänka i termer av hyra per kvadratmeter, utan i hyra per arbetsplats. Man är beredd att betala betydligt mer per kvadratmeter för en lokal där det går att "få in" fler arbetsplatser på ett bra sätt.

Med samma förutsättningar i övrigt borde därför, vid en funktionshyresmodell, de totala självkostnaderna fördelas efter lokalernas nytta och därmed det antal barn som ryms (det vill säga dess kapacitet), istället för efter antal kvadratmeter. För att lyckas med detta måste en bedömning av lokalernas kapacitet göras. Ett flertal faktorer så som area, proportioner, lokalsamband, grad av öppenhet, utemiljöns beskaffenhet, kommunikationssamband, ljusförling och tekniska begränsningar (så som ventilationssystem eller utrymningsvägar) påverkar bedömningen. Beräkningar av ovanstående faktorer ska inte vara beroende av någon form av subjektivitet utan vem som helst ska i princip kunna använda observerbara siffror för att få fram kapaciteten.

Principen för bedömningen av en enhets kapacitet varierar beroende på verksamhetsområde. Det innebär att lokalerna bedöms utifrån den verksamhet som ska bedrivas i dessa och olika typer av verksamheter har olika behov av yta. Bedömningen, och de faktorer som påverkar denna, anpassas därför efter verksamhetstyp. Hur detta kan göras mer i detalj går vi inte in på i denna rapport.

Viktigt att påpeka är att kapaciteten, i exemplet skola, ska visa hur många barn som totalt ryms i lokalerna för en normalverksamhet och att den varken tar hänsyn till hur många barn som faktiskt befinner sig i lokalerna eller om det finns elever med särskilda behov. Justering för det senare görs istället efter diskussion mellan rektor och lokalsamordningsgruppen och rimligen på intäktssidan och inte genom att anpassa hyran.

Här följer nu ett exempel på fastställande av hyresnivåer enligt funktionshyresmodellen. Antag att vi har tre grundskolor inom verksamheten: S1, S2 och S3, där var och en har en elevkapacitet enligt tabellen nedan.

TABELL 1. Skolornas kapacitet

Skola	Kapacitet
S1	400
S2	300
S3	500
<b>Totalt</b>	<b>1200</b>

Totalt har verksamheten med dess tre grundskolor alltså en kapacitet på 1200 elever. Givet att lokalerna har samma standard bör då S1 betala 400/1200, S2 betala 300/1200 och S3 betala 500/1200 av de totala självkostnaderna för verksamhetens lokaler.

### Standard

Enhetens lokalstandard påverkar dess möjlighet att bedriva tillfredsställande verksamhet och därmed även dess attraktivitet och i slutändan dess nytta. Att ta med bedömd standard som en parameter i modellen är därför naturligt.

På samma sätt som vid kapacitetsbedömningen skulle man vid bedömning av standard kunna bestämma sig för ett antal faktorer och därefter göra beräkningar för de olika enheterna. Man kan här tänka sig faktorer så som kvalitén på de tekniska systemen, gjorda investeringar och underhållsåtgärder. Risken är dock att det resulterar i krångliga beräkningar på faktorer som bara täcker delar av den upplevda standarden. Ett enklare sätt skulle, för skolverksamhet, vara att låta varje rektor, med stöd från fastighetsenheten, rangordna de andra skolorna (inte sin egen) efter standard ur ett verksamhetsperspektiv, där lägst standard ger 1 p, näst lägst ger 2 p och så vidare. När varje rektor gjort sin relativa bedömning summeras poängen för de olika skolorna och en slutgiltig rangordning skapas.

Fortsätter vi att beräkna hyressättningen för skolorna S1, S2 och S3 får vi först följande tabell efter att var och en av de tre skolornas rektorer gjort sin bedömning av de andras lokaler:

TABELL 2. Standardpoäng

Bedömare	Standardpoäng för S1:s lokaler	Standardpoäng för S2:s lokaler	Standardpoäng för S3:s lokaler
Rektor för S1	-	1p	2p
Rektor för S2	2p	-	1p
Rektor för S3	2p	1p	-

Rektorernas bedömningar resulterar sedan i en slutgiltig rangordning enligt tabellen nedan:

TABELL 3. Rangordning

Skola	Standardpoäng	Rangordning
S1	4p	1
S2	2p	3
S3	3p	2

Verksamhetens lokalsamordningsgrupp bestämmer därefter hur många relativa standardnivåer som ska finnas och hur stora de procentuella hyresskillnaderna mellan varje nivå ska vara. Därefter delas rangordningslistan in i dessa nivåer.

Lokalsamordningsgruppen kommer till exempel fram till att det ska finnas tre standardnivåer (hög, medel och låg) och procentuella hyresskillnader enligt följande tabell:

TABELL 4. Hyresskillnader

Standardnivå	Procentuella hyresskillnader
Hög	+ 10%
Medel	+/- 0%
Låg	- 10%

Då standard är någonting föränderligt bör fastställande av rangordning, antal standardnivåer, procentuella hyresskillnader samt de olika enheternas standardnivåer ske årligen.

I vår exempelberäkning beslutar lokalsamordningsgruppen att S1 som har högst rangordning ska tilldelas standardnivå hög medan S3 och S2 som har rangordning 2 respektive 3 tilldelas standardnivå medel. Lokalsamordningsgruppen anser här att skillnaden mellan S2 och S3 är marginell och att standardnivå låg därmed inte behöver användas.

I bilaga 1 redovisas mer i detalj hur man utifrån antagandena ovan kan räkna fram hyresnivån i kronor per kvadratmeter för olika skolor.

Ett sätt att testa rimligheten i de efter funktion fördelade hyrorna är att ta reda på om enheternas rektorer konsekvent föredrar en viss lokal med en föreslagen hyra, vilket antyder att man bör kalibrera modellens olika parametrar för att justera upp detta hyresbelopp jämfört med de andra. En rättvis

hyressättning skulle vara en där ingen vill byta lokal med någon annan. De mer funktionella lokalerna får en hyressättning som precis kompenserar för lokalernas värde för verksamheterna.

I modellen ovan görs ingen explicit justering av hyran utifrån om byggnaden är gammal eller ny. I praktiken kan man räkna med att nya lokaler blir dyrare än äldre per kvadratmeter därför att de är mer funktionella, men när det gäller till exempel bostäder har man sett att även om egenskaperna är lika så är man villig att betala mer för en nyproducerad bostad än för en som är lite äldre.

Anser man att ålder spelar en roll för nyttan av verksamhetslokaler kan man komplettera hyressättningen med en åldersfaktor som till exempel innebär att hyran inledningsvis ligger på en relativt hög nivå och sedan sänks med en viss procentsats varje år. Man kan även här arbeta med några olika klasser och justeringar inom varje åldersgrupp. Resonemanget ovan pekar dock på att de åldersmässiga justeringarna bör vara relativt små vid en given funktionalitet.

I modellen ovan görs heller ingen anpassning efter lokalens läge och detta är en central skillnad mellan funktionshyra som den definieras här och en marknadshyra. Lokalernas värde i alternativ användning påverkar inte funktionshyran.

*”Läge var till en början med som en faktor, men sedan tänkte vi: vad är ett bra läge? På den frågan kan du få lika många svar som människor du frågar. Då det inte går att mäta läge är det ju tveksamt om man ska ha med det som en parameter. Vi måste ha faktorer som alla kan observera på samma sätt. Man måste inte hålla med, men man måste förstå hur vi mätt och hur vi tänkt.”*

Fastighetschef, Uppsala kommun

## Sammanfattning av kapitlet

De två tidigare modellerna med självkostnadshyror och marknadshyror leder till upplevda orättvisor och därmed även olika typer av ad-hoc-lösningar för att utjämna de ”orättvisa” skillnaderna. Funktionshyresmodellen kan ses som ett sätt att komma ifrån detta då hyresnivåerna fördelas efter lokalernas förmåga att bringa nytta till enheten. Enheterna får sina intäkter via olika pengssystem och lokaler med hög kapacitet och standard tilldelas mer medel per kvadratmeter än lokaler med sämre förmåga.

Kapacitet kan här mätas som antalet elever per kvadratmeter, medan standarden speglar lokalernas attraktivitet och därmed förmåga att fungera tillfredsställande i den pedagogiska verksamheten. Lokaler med hög standard borde attrahera fler och därmed påverkas enhetens intäkter positivt.

Funktionshyresmodellen ska ses som en fördelningsmodell där basen normalt utgörs av självkostnaderna, men man kan även tänka sig att marknadshyran för exempelvis verksamhetens samlade lokalbestånd är utgångspunkten. Med självkostnader som bas uppnås relativ rättvisa inom kommunen, medan funktionshyror som utgår från marknadsnivån åtminstone till viss del ökar rättvisan gentemot den externa marknaden. Det sistnämnda är intressant ur konkurrensneutralitetssynpunkt, vilket vi återkommer till i nästa kapitel.

*”Funktionshyresmodellen kan ses som ett sätt att fördela hyresnivåerna efter lokalernas förmåga att bringa nytta till enheten.”*

För att underlätta införandet av modellen är det viktigt att de fördelningar som görs är transparenta och objektiva, enkla att förstå samt lätta att administrera. Ett sätt att ta reda på om hyressättningen upplevs som rättvis eller inte, kan vara att fråga de olika enheternas rektorer om de skulle vilja byta lokaler med någon annan. Om så skulle vara fallet i hög grad förändrar man parametrarna i modellen och gör sedan en ny undersökning.





# Internhyra och konkurrensneutralitet

I tidigare kapitel har vi skrivit om kommunal verksamhet och hur vi kan få en hyresmodell som upplevs som rättvis, som synliggör kostnader och som ger ekonomiska incitament till att begränsa lokalanvändningen. I och med öppnandet för privata aktörer att konkurrera på områden där kommunen tidigare haft monopol, är det även relevant att diskutera internhyressystemet utifrån ett perspektiv om konkurrensneutralitet.

Begreppet konkurrensneutralitet i samband med kommunal fastighetsförvaltning kan antingen syfta på relationen mellan kommunen och de privata fastighetsägare som förvaltar lokaler av samma typ som kommunens eller den mellan olika huvudmän för en viss verksamhet, exempelvis utbildning. Vi kommer här att koncentrera oss på det sistnämnda. För exemplet utbildning har vi dels privata aktörer som hyr lokaler av kommunen eller på den externa marknaden, dels den kommunala skolan som driver verksamheten främst i kommunens egna lokaler.

Med anledning av förändrad lagstiftning och genom att konkurrensneutraliteten har ifrågasatts, bland annat i ett flertal rättsfall angående likabehandlingen av kommunala och privata aktörer på utbildningsområdet, behandlas här såväl hyresnivåer som hyresersättning.

Vi kommer att ta upp två aspekter gällande konkurrensneutralitet och lokaler. Dels möjligheten att välja i vilka lokaler man vill och kan bedriva sin verksamhet, dels vilka hyresnivåer som belastar skolan och vilka bidrag för hyreskostnaden som skolan får.

## Möjlighet att välja lokaler

### Kommunala skolor

Genom internhyresnivån kan verksamheten jämföra sina lokaler, och det man får betala för dessa, med andra objekt, såväl interna som externa. Vid hyresnivåer under eller lika med den för jämförbara lokaler, minskar risken att verksamheten säger upp det befintliga hyresavtalet och att kommunen i värsta fall (i de fall verksamheten flyttar till externa lokaler) står med tomma lokaler.

För att internhyran ska kunna ha den här typen av styrande funktion är det av vikt att verksamheterna själva kan styra över sina val av lokaler. Trots hyreskontrakt mellan fastighetsenheten och verksamheten som ska göra det lättare för enheter att säga upp avtal och byta lokaler, är detta dock i praktiken svårt och den kommunala skolan fortsätter därmed att bedriva sin verksamhet i gamla befintliga lokaler.

Den kommunala skolan har alltså ofta inte samma möjligheter som en privat aktör att välja lokaler. Däremot finns i regel en större flexibilitet vid uppsägning eller förändring av interna hyreskontrakt än på den externa marknaden. Detta gäller särskilt när det finns en kunnig lokalsamordnare som kan flytta runt hyresgästerna efter önskemål och behov.

### Fristående skolor

I kommuner med höga marknadshyror och låga kommunala lokalkostnader är risken stor att friskolorna får betala en högre lokalkostnad per elev än den kommunala skolan. Den fristående skolan har dock större möjlighet att använda lokaler som genom sin utformning är ekonomiskt effektiva och som saknar dyra utrymmen så som NO-salar, slöjdsalar och så vidare. Även om det inte är så vanligt kan den fristående aktören istället hyra den typen av lokaler per timme av en kommunal skola, vilket blir billigare. Därmed får den fristående skolan mer medel över per elev för detta än den kommunala. Positivt för de kommunala skolorna är ändå att de får intäkter till den egna verksamheten genom den här typen av andrahandsuthyrning av utrymmen till friskolor.

Hyresnivån vid andrahandsuthyrningen baseras i regel på tre saker: den hyra som fastighetsenheten debiterar verksamheten, en tilläggsavgift utifrån de underhållskostnader som verksamheten har och som fastighetsenheten inte står för, samt en avgift för underhåll av den pedagogiska utrustning som finns i lokalerna.

Om den kommunala fastighetsenheten har lediga lokaler kan det även bli aktuellt för privata aktörer att hyra kommunala lokaler. Privata aktörer hör också ofta av sig till kommunen för att söka skollokaler. Kommunens skollokaler är attraktiva då allting som behövs för att bedriva verksamhet redan finns i byggnaderna. Även om det inte är så vanligt finns det exempel på fristående skolor som tagit över kommunala skollokaler, men också att den fristående och den kommunala skolan valt att dela lokaler.

Uthyrningen av kommunala lokaler till fristående aktörer omfattas av ett antal regleringar med följande huvudpunkter:

- Kommunen har ingen skyldighet att hyra ut, men om man väljer att göra det är det helt legitimt.
- Den huvudsakliga principen för uthyrning är ”affärsmässighet”, det vill säga att den får gå med vinst. Kommunen ska agera som en privat investerare hade gjort.
- Kommunen får inte nyproducera lokaler för en enskild aktör. Detta får man endast göra om lokalerna erbjuds en hel bransch.
- Investeringar som förbättrar lokalerna är tillåtna.
- Hyressättningen ska ske enligt principen för marknadshyra, det vill säga i första hand (när det är möjligt) bestämmas i jämförelse med liknande lokaler i kommunen.
- Kontrakt kan antingen löpa tillsvidare eller under en bestämd tid utan automatisk förlängning.

## **Hyreskostnader och bidrag ur de fristående skolornas perspektiv**

Bidraget till de fristående skolornas lokalkostnader utgörs antingen av den faktiska hyran de betalar eller av den genomsnittliga självkostnaden för den kommunala verksamhetens lokaler. Tidigare fick de fristående skolorna alltid ersättning för sina faktiska lokalkostnader, men i och med införandet av den nya skollagen som började gälla från och med den 1 juli 2011 ändrades reglerna för detta. Tanken med lagstiftningen är att skapa konkurrensneutralitet bland annat genom att tilldela de fristående skolorna samma ersättning för lokalkostnader som de kommunala skolorna får. Nedan följer en genomgång av den nya skollagen samt en summering av Friskolornas riksförbunds åsikter om utslagen av ett antal rättsfall kopplade till denna.

### Den nya skollagen

Grundbeloppet vid kommuners ersättning till fristående skolor avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdeskatt samt lokalkostnader och ska bestämmas utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna kommunala verksamheten. Regeringen har i 4 kapitlet 7 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet infört bestämmelser om ersättning för lokalkostnader.

När det gäller lokalkostnader för fristående skolor är den nya skollagens huvudregel att verksamheten ska ersättas med ett genomsnitt av kommunens totala lokalkostnad per elev för motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl kan kommunen dock göra undantag från huvudregeln och istället ge ersättning för den faktiska lokalkostnaden, om den anses vara skälig. Ett sådant särskilt skäl kan, enligt regeringen, vara intresset för nyetableringar av förskolor, skolor och andra verksamheter. Kostnaden för nyproduktion är oftast högre än kommunens genomsnittliga lokalkostnad och i dessa fall bör det vara möjligt att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än genomsnittet. Det är av vikt att det framgår att kommunen ska ta hänsyn till intresset av nyetablering vid skälighetsprövningen och regeringen har därför för avsikt att förtydliga detta i förordningen.

*”När det gäller lokalkostnader för fristående skolor är den nya skollagens huvudregel att verksamheten ska ersättas med ett genomsnitt av kommunens totala lokalkostnad per elev för motsvarande verksamhet.”*

I propositionen ”Offentliga bidrag på lika villkor” (2008/09:171) lämnade regeringen förslag om förtydligande av skollagens (1985:1100) bestämmelser om kommunernas bidrag till fristående verksamheter. Regeringen gjorde bedömningen att ”ersättningen för lokalkostnader normalt ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn eller elev för motsvarande verksamhet eller skolform. En skälighetsbedömning i varje enskilt fall skulle innebära stora administrativa kostnader”. Regeringen skriver även att det endast i undantagsfall kan finnas skäl att ersätta en fristående skola för dess faktiska kostnader.

- Exempel 1: då en ”liten kommun med endast ett fåtal skolor som nyligen renoverats till en hög kostnad och/eller har nybyggda lokaler, alternativt om kommunens skolor har en onormalt låg kostnadsnivå till följd av låg standard och eftersatt underhåll”.
- Exempel 2: då en ”till ytan stor kommun med stora geografiska skillnader i lokalkostnader mellan skolor i glesbygd respektive tätort, där ett genomsnittsbelopp för kommunens lokalkostnader för alla skolor är icke-representativt för lokalkostnaderna på den ort den fristående skolan är belägen”.

Friskolornas riksförbund anser att regeln om lokalersättning strider mot likabehandlingsprincipen. Utgångspunkten ska vara hur kommunen fördelar resurser till sina egna verksamheter och det är inte ovanligt att kommunala verksamheter får full täckning för sina lokalkostnader. I dessa fall borde alltså även fristående verksamheter få full kostnadstäckning. Å andra sidan var detta en kompromiss när det nya regelverket togs fram. Enligt ursprungsförslaget skulle fristående verksamheter få ersättning för sina faktiska lokalkostnader, eftersom de verkar på en annan hyresmarknad än de kommunalt drivna verksamheterna, vilket ansågs vara lika villkor. Flera remissinstanser menade dock att detta kunde anses kostnadsdrivande. Kompromissen blev då regeln om kommunens genomsnittliga kostnad som utgångspunkt, men att det ska vara möjligt att ersätta för faktiska kostnader om genomsnittet blir oskäligt.

### **Friskolornas summering av befintliga rättsfall**

De fristående skolornas yrkanden som prövats i rätten har i stort sett avslagits. När det gäller frågan om otydliga beräkningsunderlag har avlagen gjorts med hänvisning till förarbetena till bidragsbestämmelserna. I dessa förarbeten (utredningen ”Bidrag på lika villkor” (SOU 2008:8) och propositionen ”Offentliga bidrag på lika villkor” (2008/09:171)) sägs ju att ett av skälen till de nya bidragsreglerna är att skapa ett system med transparens där både förskolan och skolan lätt ska kunna se hur bidraget räknats fram, liksom att det ska underlätta bedömningen för domstolarna när ett beslut överklagas. Kommunen ska också kunna redovisa tydligt hur beloppen har räknats fram. Men på ett ställe i propositionen (sidan 33) sägs att ”Ett minimikrav bör dock vara att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momscompensationen har beräknats”. Det har domstolarna tagit fasta på och så länge kommunen redovisat detta i sitt beslut, har domstolen godtagit ett beräkningsunderlag som i övrigt inte ger någon som helst ledtråd till hur beloppen har räknats fram.

I de fyra fall som har bifallits har kommunen endast redovisat beloppet som en klumpsumma. Även om den klagande huvudmannen har fått rätt i sak, har dessa domar inte inneburit något förtydligande utöver vad som står i förarbeten och i gällande regelverk om vad som är att betrakta som ett tydligt underlag, eftersom domstolarna endast hänvisat kommunerna till propositionens skrivelse om en miniminivå.

Enligt Friskolornas riksförbunds analys av domsluten verkar kommunerna själva kunna välja om det är huvudregel eller undantagsregel som ska användas. Oavsett vilket skäl kommunen har haft för att ersätta lokalkostnader enligt den ena eller andra regeln, så har förvaltningsrätterna dömt till kommunens fördel.

När det gäller möjligheten att beakta intresset av nyetablering har ett antal kommuner angett i sina yttranden att de inte vågar besluta om faktisk lokalkostnad eftersom man är rädd att det skulle innebära någon form av prejudikat som enligt kommunalrättsliga principer gör att alla måste behandlas lika. Man anför också att det skulle vara kostnadsdrivande att ersätta den fristående verksamheten med faktisk lokalkostnad.

Vidare hittar vi exempel där en kommun har beslutat göra avsteg från huvudregeln endast av det skälet att det blir billigare än att ersätta den fristående skolan med genomsnittsbelopp. Förvaltningsrätten fastställde kommunens beslut och kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. I ett annat ärende har kommunen tidigare förbundit sig att ersätta en nyetablerad fristående förskola med faktisk lokalkostnad eftersom det var ett krav för att förskolan alls skulle kunna starta. Kommunen ändrade sig därefter 2010 och valde att hävda huvudregeln. Domstolen konstaterade att kommunen hade möjlighet att välja undantagsregeln, men inte gjort det, vilket är upp till kommunen. Förvaltningsrätten ansåg vidare att skillnaden i lokalkostnad inte var ”tillräckligt orimlig” för att ändra beslutet. Prövningstillstånd beviljades inte i kammarrätten.

Friskolornas riksförbund menar i sin analys även att reglerna är utformade på ett sådant sätt att det är upp till kommunen att själv välja hur man vill ersätta en fristående verksamhet, antingen enligt kommunens egen genomsnittskostnad eller enligt verksamhetens faktiska kostnad. Detta anser man leder till godtyckliga val som inte är rättssäkra. Enligt Friskolornas riksförbund strider flera beslut om lokalkostnad mot likavillkorsprincipen, där man som exempel nämner ett beslut där kommunen gjorde avsteg från huvudregeln endast för att det blev billigare för kommunen.

Det är viktigt att regelverket blir tydligare när det gäller avsteg från huvudregeln så att domstolen kan bedöma om det är ett korrekt avsteg eller inte. Så som reglerna om lokalersättning är formulerade idag ger de i praktiken endast möjlighet för kommunen att välja ersättning enligt huvudregeln eller

att göra avsteg ifrån den. Friskolornas riksförbund anser att det i förordnings-text måste klarläggas på vilka grunder man kan göra avsteg från huvudregeln vid lokalersättning samt formulera texten så att båda parter har möjlighet att kräva detta avsteg.

Det finns emellertid ytterligare ett problem i frågan om lokalersättningar. Friskolornas riksförbund menar att principen för de kommunala skolornas hyressättning leder till olika villkor, eftersom huvudmannaskapen är hänvisade till olika hyresmarknader. De kommunala verksamheterna har en intern hyressättning som oftast är lägre än hyrorna på den privata marknaden. Även om resurserna fördelas på lika villkor, ger därför de skilda marknaderna huvudmännen olika villkor. Därför anser Friskolornas riksförbund att det måste förtydligas att kommunens hyror ska beräknas på marknadsmässiga grunder med utgångspunkt i den lokala hyresmarknaden. Detta för att de verksamheter som är hänvisade till den privata marknaden inte ska missgynnas.

Som vi betonade ovan, och som diskuteras mer ingående i Lind & Hellström (2005), finns det dock andra skillnader mellan kommunala och fristående skolor, till exempel de fristående skolornas större möjlighet att hitta flexibla alternativ och möjlighet att avstå från dyrare lokaler. Dessa skillnader bör rimligen också vägas in och inte bara vilken marknad man är verksam på.



### **Förändring av internhyressystemet, bidrag till privata aktörer och konkurrensneutralitet**

Kommunen kan som tidigare nämnts alltså välja att i stället för att ersätta privata aktörers faktiska hyreskostnader, betala ett bidrag motsvarande en genomsnittlig självkostnad för verksamhetens lokaler. För att detta ska vara ett intressant alternativ för kommunen och/eller de privata aktörerna, behöver kommunen se över nivåerna på sina självkostnader, samt vad som ligger till grund för dessa. Den nya skollagen har alltså varit en starkt bidragande orsak till ett förändrat internhyressystem.

*”Den nya skollagen har alltså varit en starkt bidragande orsak till ett förändrat internhyressystem.”*

Redovisas alltför höga självkostnader blir det kostsamt att basera ersättningen till de privata aktörerna på dessa och för låga självkostnader kommer att ifrågasättas av de privata aktörerna då ersättningen blir låg jämfört med de hyreskostnader de får betala när de hyr av privata fastighetsägare.

Medan drift- och underhållskostnader är relativt lätta att mäta – med betoning på relativt – så är det mer problematiskt hur man ska se på kapitalkostnader: räntekrav och avskrivningstid. Under perioder med låga räntor på marknaden kan kommunernas internränta ligga högre än den utlåningsränta som bankerna kan erbjuda en privat investerare. En privat aktör kan också välja att skriva av fastigheterna på längre tid än kommuner tvingas göra. Reglerna för kommuner (och landsting) gör att verksamhetslokaler oftast måste skrivas av på 33 år trots att den egentliga livslängden är betydligt längre.

Ett alternativt sätt att få neutralitet är att kommunen baserar de hyror som man tar ut av de egna skolorna på marknadsmässiga nivåer (se kapitel 5). Den genomsnittliga kommunala hyran skulle då motsvara den genomsnittliga hyran för de privata verksamheterna – givet att de är lokaliserade på samma sätt som de kommunala. Om de privata skolorna i genomsnitt är lokaliserade i mer attraktiva områden skulle de dock med denna princip få sämre möjlighet att hyra samma yta som de kommunala.

Situationen kompliceras ytterligare om vissa av de fristående skolorna hyr av kommunen. De privata skolorna skulle kunna betala samma hyra som internhyran för de kommunala. Detta ger samma villkor om man jämför skola mot skola. Alternativt skulle kommunen kunna ta ut en marknadsliknande hyra vid uthyrning till privata aktörer. Konkurrensneutralitet uppstår



då bland dessa aktörer. Om internhyran anpassas efter den externa marknaden uppstår konkurrensneutralitet då de olika aktörerna möter kostnader på samma nivå. Om fastighetsenheten får ett överskott betalar man det till den centrala ekonomiförvaltningen. Får man ett underskott får man anslag däriifrån. Hur man väljer beror på om kommunen vill ha ett större eller mindre antal privata huvudmän.

Om det finns kommunala verksamheter i inhyrda lokaler behöver det inte påverka den hyressättning som beskrivits ovan. I den situationen betalar kommunen hyran till den privata aktören men internt kan man debitera den verksamhet som nyttjar lokalen, en hyra som följer den funktionsbaserade modellen.

Låt oss nu anta att vissa privata verksamheter bedriver sin verksamhet i lokaler som hyrs på den öppna marknaden.

Hyror på en konkurrensmarknad kan förväntas spegla de egenskaper som enligt modellen påverkar ”funktionshyran”. De som hyr lokaler på en öppen marknad får i normalfallet räkna med att betala mer för lokaler som är dyrare att producera och kommer även att vara beredda att betala mer för mer funktionella lokaler – något som vi tydligt kan se på kontorsmarknaden. Den stora skillnaden mellan funktionshyran och hyran på marknaden är att hyran på marknaden även kommer att påverkas av lokalernas läge.

Om den funktionshyresmodell som skissats i kapitel 6 tillämpas på kommunala lokaler, medan vissa privata aktörer hyr sina lokaler på den öppna marknaden får privata aktörer i centrala lägen antingen skaffa mindre lokalytor per elev eller räkna med mindre pengar över till andra resurser. I mindre attraktiva lägen blir det tvärtom – den privata verksamheten kan skaffa större lokaler eller får mer pengar över till annat.

En variant är att helt enkelt acceptera detta och så tycks vara fallet i de kommuner som har en sådan modell. Så länge som den genomsnittliga hyran täcker kommunens kostnader och/eller ligger i nivå med den genomsnittliga marknadshyran kan man fortfarande hävda att det är konkurrensneutralitet mellan privat och offentlig sektor som helhet.

En annan variant är att ta hänsyn till lägesfaktorn även i internhyran och att ha en lägesjustering i skolpengen eller motsvarande. Detta verkar dock inte förekomma och är säkert svårt att motivera politiskt eftersom det ju innebär mer pengar till områden med i regel mer välbärgade hushåll. Dessutom skulle en sådan modell försvaga incitamenten att spara på de lokaler som har störst värde i alternativ användning.

En tredje variant är att ha kvar funktionshyror enligt modellen ovan, men att ha en justeringsfaktor i den skolpeng (eller motsvarande) som går till de privata aktörerna, det vill säga att de får lite mer i lägen med högre lokalhyror och lite mindre i lägen med lägre lokalhyror.

### Övergångsperiod vid förändrade ekonomiska villkor för fristående skolor

I de fall ersättningen till friskolornas lokaler baseras på kommunens genomsnittliga hyreskostnader kan det vid övergång från ersättning för faktiska hyreskostnader bli stora ekonomiska omställningar för de fristående skolorna.

Ett sätt att hantera detta är att under det första året efter införandet av den nya ersättningsmodellen, låta de fristående skolorna ansöka om mer medel för att täcka sina faktiska kostnader och för att hinna anpassa sina lokalkostnader.

Med den nya ersättningsmodellen kan de privata aktörerna framför allt få det svårt att etablera sig i centrala lokaler. Detta kan bli ett problem då kommunerna ibland behöver centralt belägna skolor och förskolor.

Ett sätt att underlätta för de privata aktörerna är att använda läge som en kompletterande parameter till kapacitet och standard i funktionshyresmodellen.

### Sammanfattning av kapitlet

Konkurrensneutralitet mellan offentlig och privat aktör (så som en fristående skola) syftar i det här fallet på dels lika möjlighet till val av lokal, dels lika ersättning för den hyreskostnad som hyresgästen får.

Vad gäller möjligheter att välja lokaler kan de anses som mer begränsade för kommunala skolor, vilka i gengäld ofta har större möjligheter till uppsägning och förändring av hyreskontrakt än de privata. Utöver detta har den fristående skolan i regel lättare att välja lokaler utan kostsamma utrymmen så som idrottshallar och liknande.

*”Vid förändring av bidragssystemet kan det uppstå stora ekonomiska omställningar för de fristående skolorna.”*

Angående ersättning för hyreskostnader tillåts kommunen genom förändringar i skollagen att, i stället för att ersätta de fristående skolornas faktiska lokalkostnader, ersätta dem med ett genomsnitt av de kommunala skolornas hyreskostnader. Vid självkostnadsbaserade hyror blir det då aktuellt att se över nivåerna på dessa. Vid för höga nivåer skulle snittet och därmed bidraget kunna komma att bli högre än den fristående skolans kostnader (även om möjligheten att i stället ge ersättning för faktiska kostnader finns), och för låga självkostnader kommer att ifrågasättas av de fristående skolorna.

Vid förändring av bidragssystemet kan det uppstå stora ekonomiska omställningar för de fristående skolorna. Framför allt gäller detta fristående skolor i centrala lägen vilkas hyresnivå kan tänkas överstiga det bidrag de får från kommunen. Utöver att låta de fristående skolorna under en övergångsperiod ansöka om utökade bidrag, kan ett alternativ för att underlätta för centrala etableringar vara att inkludera läget som en parameter vid beräkning av funktionshyran. Reglerna innebär dock i praktiken att privata skolor i lägen med höga hyresnivåer måste utnyttja lokalytorna effektivare än andra skolor.



# Hur skapar man incitament för verksamheterna?

## Inledning

När vi i de fyra föregående kapitlen har diskuterat internhyressystemet, har detta framför allt gjorts ur en rättvisaspekt och att det ska fungera tillsammans med ersättningssystemet på ett smidigt sätt. Som vi tidigare nämnt och som vi även delvis resonerat kring är tanken med internhyressystemet att det, utöver rättvisa förhållanden, också ska skapa ekonomiska incitament för en ökad lokaleffektivisering. Kommunen har begränsade medel att fördela till sina olika verksamheter, och det är därför viktigt med effektiviseringar inom olika områden, till exempel när det gäller lokalanvändning. Vid lokaleffektivisering minskar kostnaderna för bland annat drift, investeringar och lokalyta mer än den eventuellt minskade nyttan för verksamheten. Detta ger totalt sett ett mervärde. Att minska lokalytan är aktuellt i många kommuner, då konkurrens från fristående skolor minskat antalet elever i de kommunala lokalerna. Den kommunala skolan står helt enkelt med för mycket lokaler.

Som vi ska se är det viktigt att man vid användning av internhyra som styrmedel för lokaleffektivitet förstår att detta inte är något självständigt verktyg, utan att dess möjlighet att skapa incitament och därmed effekt är beroende av andra delar så som budget, regelsystem och organisation. Mer om detta i kapitel 3 och i avsnittet på nästa sida om hur miljön kring internhyressystemet kan försvaga incitamenten.

### **Tre typer av beslut är i fokus i detta kapitel:**

- › Hur får man verksamheten att lämna lokaler som inte längre är så viktiga för verksamheten?
- › Hur får man verksamheten att begära ”rätt” investeringar i sina lokaler, till exempel olika typer av lokalanpassningar.
- › Hur får man verksamheten att bidra till att hushålla med energi.

Innan vi går in på dessa mer konkreta frågor ska vi peka på de övergripande villkor som bör vara uppfyllda för att det verkligen ska finnas incitament för de enskilda verksamheterna att hushålla med resurser i de olika avseenden som nämndes ovan.

### **Miljön kring internhyressystemet kan försvaga incitamenten**

Om internhyressystem ska kunna skapa incitament för besparing är det av vikt att kostnaden/besparingen också kommer den som valt att förändra sin situation till godo. Om syftet är lokaleffektivitet, och i förlängningen lägre totala kostnader för kommunens lokaler, måste man vid varje enskild lokal-effektivisering få tillbaka någonting. Det behövs ett system med incitament till att hela tiden ifrågasätta sin lokalyta vilket leder till ett effektivt lokal-utnyttjande.

Situationen på en rad områden kring internhyressystemet har dock visat sig försvaga dess styrande effekt.

#### **Brist på konsekvens**

Ett problem kan vara att verksamheterna inte med säkerhet kan veta att de medel de sparar in genom minskad lokalanvändning, finns kvar att använda till kärnverksamhet nästkommande år. Man kan vara rädd för att budgeten justeras och att man därmed inte vinner något på att tänka på kommunens bästa och spara lokaler.

*”Pengar man sparar ska kunna användas till verksamheten. Om det är till att förbättra väggar och tak eller om det är till engelskaböcker, det är sådant som man kan lösa inom organisationen.”*

Fastighetschef, Stenungsunds kommun

*”Ska det finnas ett engagemang att ägna sig åt de här bitarna så måste det finnas en morot. Om pengarna tas från mig så fort jag gör någonting så försvinner moroten. Det kan aldrig fungera.”*

Fastighetschef, Stenungsunds kommun

Ett annat exempel kan vara att man hanterar hyresgästpassningar på ett inkonsekvent sätt, genom att investeringar ibland skrivs av i förtid och ibland belastar verksamheten även efter att den aktuella lokalen lämnats.

Andra exempel som bidrar till minskade incitament till begränsade investeringsönskemål är när politiker plötsligt ändrar spelreglerna och därmed frångår upplägget. Från politiskt håll låter man vissa skolor investera utan att man tar betalt medan andra får betala för investeringarna.

### **Lokalbeslut som fattas på en enhet kan lätt motverka koncernnyttan**

Även om arbetet med att försöka föra ut koncerntänkandet förbättras, kan det i realiteten visa sig svårt att förankra detta ute på de olika enheterna. I en situation där verksamheten till exempel har för få elever, är det långt ifrån självklart att de olika enheterna frivilligt erbjuder sig att säga upp hela eller delar av sin lokalyta. Ser man inga egna fördelar med att gynna koncernnyttan så gör man det inte.

*”Det är svårt att få ut koncerntänkandet längst ut i organisationen. Istället är det vi i toppen på hatten som får ha koncerntänket och ta fram så bra underlag som möjligt som politiken kan ta utan att det gör alltför ont.”*

Lokalansvarig på barn- och ungdomsförvaltningen, Gävle kommun

### **Organisatoriska fördelningssystem**

Att verksamheten minskar sin lokalanvändning betyder inte nödvändigtvis att de belopp som frigörs i framtiden går tillbaka till verksamheten. Istället lämnas pengarna ofta tillbaka till kommunen som sedan, efter de politiska prioriteringarna, fördelar medlen till de verksamheter som har störst behov.

*”Vi äger ju inte våra pengar på det viset, utan de omfördelas.”*

Socialchef, Stenungsunds kommun

Detta är ingenting konstigt då varje enskild verksamhet är en del av den kommunala koncernen och det är i slutändan koncernens samlade behov som avgör var pengarna hamnar, men det innebär också att motivet för de enskilda verksamheterna att hushålla med resurser försvagas.

### **Interna fördelningssystem**

Om den enskilda enheten får en fördel eller inte beror emellertid inte bara på internhyressystemet utan även på förvaltningens interna fördelningssystem. Oavsett om enheternas hyror baseras på självkostnader, marknadsnivåer eller funktion görs dock i de allra flesta fall någon form av kostnadsutjämning

bland de olika enheterna inom ett verksamhetsområde. Man kan till exempel jämna ut hyresnivåerna och låta samtliga enheter betala en och samma kvadratmeterhyra, eller låta verksamheten centralt betala samtliga enheters hyreskostnader och därefter fördela den kvarvarande delen av skolpengen jämnt så att man för varje elev får lika mycket pengar till annat än hyra.

Dessa interna utjämningsåtgärder försvagar dock incitamenten för de enskilda enheterna att hushålla med resurser.

### **Fastighetsenhetens incitament**

Om de enskilda verksamheterna lämnar lokaler så hamnar de i ett första steg hos fastighetsenheten och om det ska bli en verklig besparing för kommunen måste fastighetsenheten antingen avyttra lokaler eller hitta nya hyresgäster till dessa. Om lokalerna förblir tomma och om kostnaderna för dessa lokaler belastar verksamheterna, blir det i slutändan ingen besparing för verksamheterna. Det är alltså viktigt att kostnader för tomma lokaler täcks på annat sätt än genom höjda internhyror, exempelvis via enskild faktura till kommunen centralt.

## **Övergripande åtgärder**

Som vi betonade i kapitel 3 är effekten av ett internhyressystem beroende av den miljö inom vilken internhyressystemet verkar. Här är några viktiga punkter.

### **Politisk förankring och konsekvens**

Internhyresmodellen och andra regler kring hur verksamhetens beslut ska påverka dess ekonomi måste förankras inom politiken. Det handlar inte minst om konsekvens i budgethanteringen.

*”Oavsett hur budgetramarna ser ut inför nästa års budgetdiskussioner så måste man säga att det ni sparar för att ni varit duktiga, ja det ska ni få behålla. Men så fungerar ju inte systemet. Alltså de äts upp av andra sparbetning.”*

Gymnasiechef, Stenungsunds kommun

### **Den centrala styrningen av lokalanvändningen**

Tankarna om en gemensam koncernnytta varierar i de olika verksamheterna, men det är viktigt att fortsätta att arbeta för att få de som arbetar inom dessa att förstå koncernperspektivet och inte bara titta på den direkta nyttan för



den egna verksamheten. Det behövs därför en mer omfattande dialog kring tanken att arbeta för denna gemensamma koncernnytta, och inte primärt för den egna verksamheten.

*”Det är ju det som är kommunal verksamhet. Det är ju det som är både det svåra och tjusningen, på något sätt. Att vi inte kan tänka att de pengar som jag ansvarar för, att dem får jag behålla. Det är ju så det är.”*

Socialchef, Stenungsunds kommun

Eftersom det ytterst handlar om koncernnyttan är även den centrala styrningen av lokalanvändningen viktig och dessutom att den sker på ett sätt som de enskilda verksamheterna förstår och har respekt för.

Lokalresursplanering och en lokalsamordningsfunktion är – som vi betonade i kapitel 3 – av stor betydelsen för lokaleffektiviseringarna. I större kommuner kan en motsvarande funktion finnas inom de olika verksamheterna.

Att få till en stark central lokalsamordning, och därmed underlätta arbetet med lokaleffektiviseringen, verkar dock inom många organisationer vara svårt. En anledning till detta kan vara att det tar emot för verksamheten att ytteffektivisera, då den som sätts som ansvarig för detta (den så kallade lokalstrategen) behöver ett visst mått av ”peka med hela handen”-mentalitet vilket leder till missnöje hos personalen.

En del av den centrala styrningen handlar – som vi diskuterade i kapitel 3 – om att ha kontroll över de olika verksamheternas lokalanvändning genom att följa olika nyckeltal. Som ett komplement till internhyran som styrinstrument kan kommunstyrelsen fastställa mål i form av nyckeltal. En del av lokalstrategens uppdrag kan därför bli att göra uppföljningar av dessa för att se hur fastighetsenheten arbetat för att nå de uppsatta målen.

Resultatet av lokaleffektiviseringsarbetet blir tydligt när man arbetar med nyckeltal och därmed kan jämföra sig med dels sina egna historiska värden, dels andra kommuners. Genom den här typen av jämförelser blir det lätt att hela tiden försöka utveckla och förbättra sig.

Här måste kommunen fundera på vilka nyckeltal som är relevanta, och även försöka samarbeta med andra kring detta så att jämförelsen olika kommuner emellan underlättas. Klassiska nyckeltal är inom skolområdet: kvm/elev, lokalkostnad/elev men också mer fokuserade nyckeltal som till exempel energiförbrukning per kvm. Man får dock inte glömma bort att:

*”Det är svårt med nyckeltal. Det kan bli äpplen och päron.”*

Fastighetschef, Gävle kommun

## Lämna lokaler

En tanke bakom ett internhyressystem är att verksamheterna ska lämna lokaler då nyttan av dessa är lägre än kostnaderna. Denna bedömning kan både göras hos verksamheterna och av en central lokalsamordnare som med hjälp av nyckeltal kan se om det finns ovanligt stora ytor eller lokalkostnader inom en viss verksamhetsenhet.

Att få ett effektivt lokalutnyttjande är en fråga för både den övergripande lokalplaneringen och den lokala enheten. För den övergripande lokalplaneringen handlar det om att till exempel se samordningsmöjligheter och hur minskande lokalbehov inom vissa verksamheter kan matchas med ökande lokalbehov inom andra enheter, eller hur två verksamheter kan slås ihop och en av två dåligt utnyttjade lokaler kan avvecklas. I resten av detta avsnitt ser vi emellertid frågan främst ur den lokala enhetens perspektiv och incitament för att lämna ”mindre” enheter.

För att få ”rätt” incitament måste det finnas tydliga regler om vilken typ av ytor som verksamheten får lämna. Kommunen kan ha en policy om att en viss typ av lokaler ska finnas – den kommunala skolenheten får inte säga att man inte vill ha några lokaler för gymnastik.

*”En tanke bakom ett internhyressystem är att verksamheterna ska lämna lokaler då nyttan av dessa är lägre än kostnaderna.”*

Ett vanligt krav för att man ska få lämna en lokal är att den ska vara avgränsningsbar och möjlig att hyra ut separat. Kravet är logiskt ur ett fastighetsägarperspektiv men om det tillämpas strikt kan det leda till att verksamheten tycker att det är meningslöst att fundera på att lämna lokaler eftersom det ändå inte går. Genom att göra det lättare att lämna lokaler och sätta press på fastighetsenheten att komma på sätt att utnyttja eller avveckla dessa lokaler kan lokaleffektiviteten öka.

Vår rekommendation är att det ska vara relativt lätt att lämna lokaler som inte behövs vilket också kan motiveras med att det underlättar för verksamheten att anpassa sig till förändringar av till exempel antalet elever i en skola (se Lind & Hellström 2005). Lokalen överförs till lokalbanken och sedan är det fastighetsenhetens ansvar att hitta en alternativ användning för dessa lokalytor.

De ekonomiska konsekvenserna av att lämna lokaler beror av hur internhyrorna är bestämda, men i det enklaste fallet är det en hyra per kvadratmeter och då sjunker hyran proportionellt. Om det är relativt stora ytor som lämnas och ett system med funktionshyror tillämpas kan det dock bli aktuellt med en helt ny hyressättning för den kvarstående enheten vilket inte behöver innebära en proportionell sänkning av hyran. För att ge tydliga incitament är det dock på kort sikt enklast med en proportionell minskning av hyran.

Ofta finns särskilda restriktioner eller regler när det gäller att lämna lokaler som verksamheten nyligen fått renoverade. Om centrala beslut ligger bakom dessa investeringar är det dock inte självklart att särskilda regler ska tillämpas, då ansvaret inte helt ligger på den lokala enheten. Det finns dock möjligheter till kompromisslösningar i dessa situationer, till exempel att enheten får en hyresreduktion som enbart motsvarar en del av hyran på den enhet som lämnas. Som vi återkommer till i nästa avsnitt ska verksamheten betala kvarstående tilläggshyror för insatser som verksamheten velat ha utöver de som ingår i de centrala lokalförsörjnings- och underhållsplanerna.

## **Investeringar/underhåll**

Internhyran verkar även för att begränsa mängden investeringar. Större investeringar, som nybyggnad, större ombyggnader och tillbyggnader, hanteras inom ramen för den övergripande lokalresursplaneringen och i budgetprocessen. Dessa berörs inte här utan fokus ligger på ”mindre” investeringar i lokalerna och det handlar då både om vad som kan kallas underhållsåtgärder och lokalanpassningar.

Dessa kan delas in i flera olika grupper som här kommer att behandlas var för sig.

### **Typ 1: Rent fastighetsrelaterade insatser**

I detta fall är det åtgärder som är nödvändiga för att leverera överenskomna tjänster. Verksamheten hyr lokaler som är uppvärmda och blir det fel på någon del av värmesystemet så är det fastighetsägarens sak att byta ut denna del och det belastar inte verksamheten.

För att undvika för stora investeringar av denna typ handlar det om att ha en bra teknisk förvaltning och att hitta rätt balans mellan förebyggande och felavhjälpanande underhåll samt rätt tidpunkt för reinvesteringar.

Kostnaderna för dessa åtgärder är bedömda i samband med underhållsplaneringar och är inbakade i den hyra som verksamheten betalar. Inga särskilda kostnader belastar verksamheten för dessa insatser.

Skulle det visa sig att kostnaderna för till exempel akuta underhållsinsatser blir högre än planerat, skapas ett underskott hos fastighetsenheten det året. Sedan får man i kommande budgetarbete analysera hur detta ska hanteras, till exempel genom högre hyror eller minskning av andra underhållsinsatser.

### **Typ 2: Långsiktigt motiverade insatser som ingår i lokalförsörjningsplanen**

I lokalförsörjningsplanen kan vi anta att man fastställer vissa standardnivåer och utifrån dessa tar fram en underhållsplan som till exempel innebär större renoveringar av vissa lokaler i enlighet med standardmålen i lokalförsörjningsplanen. Dessa planer tas fram i dialog med de aktuella förvaltningarna och den lokala enheten.

När dessa åtgärder har vidtagits höjs hyran för verksamheten i enlighet med de grundläggande principerna för kommunens internhyressystem. Utgår vi från att kommunen har ett funktionshyressystem så kommer hyran att höjas utifrån de principer som styr detta system.

Som noterades i tidigare kapitel kommer hyreshöjningen för den specifika enheten i regel inte att täcka kostnaderna för investeringen om man tillämpar ett funktionshyressystem. Alla skolor är i praktiken med och betalar när det görs stora investeringar i till exempel några av kommunens skolor. Hyran i de nyproducerade lokalerna är lägre än vad som motsvarar full kostnadstäckning och "grundhyran" som alla ska betala måste höjas vid stora nyinvesteringar.

Detta kan uppfattas som problematiskt ur incitamentssynpunkt eftersom önskemålen om nyinvesteringar skulle kunna öka när man inte behöver betala hela kostnaden. (Hur stor del av investeringen som täcks av hyreshöjningen beror på kapacitet och standard i relation till andra lokaler och hur standardskillnaden värderas av verksamheten.)

Frågan är emellertid vad man ska jämföra med när effektiviteten bedöms eftersom dagens system i regel innebär olika former av kompensation för de som får nya lokaler. Lite tillspetsat kan man säga att det idag i många fall är så att ingen brukare känner av de högre kostnader som stora nya investeringar leder till. De som får nya lokaler kompenseras ekonomiskt och andra får inga förändringar i den hyra som betalas.

Med en funktionshyra sätts grundhyran så att den ska täcka planerade investeringar vilket innebär att "ambitiösa" investeringsprogram leder till att alla verksamheter får högre hyra. När man får vara med och betala för "andras" stora investeringar kanske man har anledning att opponera sig mot allt för omfattande investeringsplaner. Ytterst handlar det dock om att få både investeringsplaner och hyressättningsmodell politiskt förankrade.

### Typ 3: Lokalanpassningar utöver de som ingår i de centrala planerna

Dessa verksamhetsrelaterade investeringar utgörs istället av förändringar i fastigheten som genomförs för att den specifika verksamheten bedömer att det skapar större nytta i den dagliga verksamheten. Dessa investeringar ingår därför i ett tilläggsavtal som betalas av den verksamhet som beställt investeringen. Härigenom tvingas verksamheten att väga den framtida nyttan av investeringen mot kostnaden för densamma.

Vad som utgör nytta avgörs av verksamheten och det kan till exempel vara en organisatorisk fråga som att man genom investeringen kan effektivisera och på så sätt uppnå en förbättring. Ytterst kommer nyttan för verksamheten att handla om pengar, d.v.s. att arbets sättet efter investeringen i längden sparar in eller genererar mer pengar än vad själva investeringen kostar.

För att framhålla att enbart investeringar som är mycket viktiga för verksamheten ska göras och då erfarenheter visar att bedömningen av vad som är viktigt kan förändras relativt snabbt, bör dessa tilläggsavtal vara korta. Kostnaden för till exempel den lokalanpassning som verksamheten vill ha ska fördelas på en kort period, till exempel 3–5 år. Det ska, så att säga, vara relativt dyrt att genom lokalanpassning få med sådant som inte ingår i den långsiktiga planen. Om lokalen lämnas inom avtalsperioden ska återstående kostnad betalas av verksamheten. Genom relativt korta betalningstider undviker man långsiktiga problem kopplade till att hålla reda på sådana tillägg och att få rimliga hyresrelationer mellan de lokaler som fått en anpassning enligt lokalförsörjningsplanen och de lokaler som fått en anpassning utöver planen.

Vid mindre kostsamma insatser kan man också tänka sig att verksamheten betalar insatsen direkt med de anslag man har fått och då behövs inget tilläggsavtal på hyran. (Det blir mer komplicerat om åtgärden ska klassificeras som investering och skrivas av under ett antal år.) För att undvika framtida tekniska problem är det dock viktigt att dessa insatser genomförs av fastighetsägaren även om de helt betalas av verksamheten.

I de fall verksamheten lämnar lokaler med icke fullt ut avskrivna investeringar, blir alltså följderna för verksamheten olika beroende på vilken kategori investeringen hör till. Här måste man vara väldigt tydlig med vilka investeringar som görs och till vilken kategori de hör. Tydliga beslutsregler inom en förvaltning är också viktiga: vilka beslut kan till exempel en enskild rektor fatta och vilka beslut ska fattas av förvaltningsledningen.

*”Om det nu är en annan skola som ska gå in i samma lokal så tar de över kostnaden om de tycker att investeringen är bra för dem.”*

Fastighetschef, Uppsala kommun

## Energiushållning

### Två grundläggande hyresmodeller

En ytterligare aspekt är att få verksamheterna att agera så att drift- och underhållskostnader hålls nere. I detta avsnitt ska vi fokusera på en aspekt: att hushålla med energi. Även om det är fastighetsenheten som, på uppdrag från kommunledningen, arbetar med frågan om energieffektivitet ligger ett stort ansvar på brukaren, det vill säga verksamheten, då dennes beteende påverkar energianvändningen.

Energieffektivisering arbetas det aktivt med i flertalet offentliga fastighetsenheter runt om i landet. Detta sker bland annat genom EPC-projektet (Energy Performance Certificates) via modernisering av olika tekniska installationer. De investeringar som görs i olika EPC-projekt ska finansieras genom framtida driftbesparingar som projektet förväntas medföra.

Verksamheten hyr lokaler där man antingen själv står för el- och uppvärmningskostnader, så kallad kallhyra, eller där kostnader för detta ingår i avtalet och betalas av fastighetsenheten, så kallad varmhya.

Vid kallhyra har fastighetsenheten inga direkta ekonomiska incitament för att se till att en begränsad energianvändning uppnås. All kostnad ligger istället på verksamheten, som om tid och resurser finns kan arbeta för att minska kostnaderna. Men då fastighetsenheten inte behöver arbeta för att effektivisera lokalerna i detta avseende försvåras arbetet för verksamheten. En ytterligare nackdel är att verksamheten inte är expert på detta och att man ofta väljer att fokusera på kärnverksamheten och därmed lägger mindre resurser på fastighetsdrift.

Motivationen för skolorna att minska energiförbrukningen är begränsad, och det gäller ännu mer i de fall där skolorna betalar en varmhya för sina lokaler. Det är här fastighetsavdelningen som betalar för energin, vilket leder till att det egentligen inte finns något ekonomiskt incitament att hushålla med förbrukningen.

*”Det är de som förbrukar och vi som betalar. Däremot så försöker vi när vi bygger om att sätta in rörelsedetektorer och så vidare.”*

Förvaltningschef på Miljö- och teknikförvaltningen, Håbo kommun

### Några förslag

Ur ett långsiktigt perspektiv har rimligen fastighetens utformning störst betydelse för energiförbrukningen och det talar för ett system med varmhya där fastighetsägaren systematiskt arbetar med att anpassa fastigheten för att minska energiförbrukningen vid en given kundnytta. Det kan handla

om allt från att välja fönster med högre energiklass när man renoverar till att sätta upp timers och rörelsedetektorer och byta ut kranarna mot snålspolande kranar. Huvudansvaret för att minska energiförbrukningen ligger på fastighetsägaren. El- och vattenförbrukning, särskilt varmvatten, är det dock vanligt att brukaren/hyresgästen får betala för även vid varmhyra – givet att mätutrustning är installerad eller att det är lönsamt att installera sådan utrustning.

Man får inte heller glömma bort att effektivisering handlar om att minska resursförbrukning där denna inte ger en nytta som motsvarar kostnaden. Inom äldreomsorgen behöver man tänd belysning för att minska risken för fall och att dra ned på värmekostnaderna är inte aktuellt; snarare skulle de äldre behöva ha det lite varmare när det är kallt ute och kallare när det är varmt ute.

Inom allt fler områden talar man idag om så kallade gröna hyresavtal där grundtanken är att fastighetsägare och hyresgäst ska samarbeta för att gemensamt minska energiförbrukningen (och förbättra miljön i andra avseenden, till exempel avfallshantering). Inom ramen för det gröna hyresavtalet kan man skapa olika typer av incitament för verksamheten att hushålla med energi.

Ekonomiska incitament kan utformas på olika sätt, till exempel som en bonus ifall energiförbrukningen sjunker eller sjunker mer än på andra ställen. Dessa ekonomiska incitament behöver inte heller formellt integreras i internhyressystemet utan kan hanteras som en kompletterande åtgärd inom ramen för kommunens miljöpolicy.

Det är också viktigt med andra incitament än rent ekonomiska. Exempelvis kan miljötänkandet bland personal och elever räcka långt. Det finns exempel på skolor med varmhyra som, utifrån en vilja att förbättra miljön, med egna medel bekostat rörelsedetektorer även då det är fastighetsenheten som tjänar på det.

För att förstärka miljötänkandet, och därmed ett förändrat beteende, har flera kommuner utbildat miljöaktivister som diskuterar, inte bara energifrågan, utan även sopsortering och liknande med de olika verksamheterna.

I många kommuner driver man projekt som involverar verksamheten. Exempelvis arbetar skolorna med energifrågan tillsammans med både elever, lärare och annan personal. Man arbetar för att utbilda och informera, men något egentligt belöningssystem för att mer direkt försöka styra verksamhetens beteende finns ofta inte. Här skulle man kunna tänka sig en modell där skolan får en bonus i pengar eller att man förbättrar lokalerna i något avseende om skolan drar ner på el- och värmeförbrukningen. På så vis har man kvar samma internhyra, men får ändå någonting tillbaka för sin ansträngning.

## Sammanfattning av kapitlet

För att skapa incitament för lokaleffektivitet och hushållning med resurser är följande viktigt:

- Att det övergripande systemet för lokalplanering och hyressättning är väl genomtänkt, politiska förankrat och att det tillämpas på ett konsekvent sätt. Verksamheterna ska veta vad som gäller i olika situationer och hur deras ekonomi påverkas av olika beslut. Fördelarna med att hushålla med lokalresurser ska vara tydliga och det ligger ett stort ansvar på kommunledningen att bygga upp ett sådant system.
- När det gäller att skapa incitament för verksamheterna att lämna lokaler är en central fråga vilka ytor som en verksamhet kan lämna och inte längre behöva betala hyra för. Ställer man höga krav på avgränsbarhet och uthyrbarhet finns en risk att både verksamhet och fastighetsenhet/fastighetsägare blir passiva. Handlar det om lokaler som nyligen rustats upp och där verksamheterna varit drivande, kan man dock tänka sig att hyresreduktionen blir mindre än den rådande hyran.
- För att få rätt incitament när det gäller investeringar/underhåll är det viktigt att skilja mellan olika typer av insatser där beslut och ansvar skiljer sig åt. Rent tekniska insatser beslutas av fastighetsägaren och påverkar inte hyran. Större insatser som ingår i den långsiktiga planeringen innebär hyreshöjningar utifrån det centrala internhyressystemet. Vid en funktionshyra kommer i praktiken stora investeringar delvis att finansieras genom att grundhyran höjs för alla. Lokalanpassningar utöver det som ingår i lokalförsörjningsplaneringen ska verksamheten betala helt inom en kort period, eftersom den långsiktiga nyttan av dessa insatser kan vara osäker.

För att hushålla med energi är vår bedömning att en varmhyra ger bäst resultat eftersom fastighetens långsiktiga egenskaper är avgörande. Vid sidan av detta kan man dock arbeta med olika varianter av ”gröna hyresavtal” som innefattar både ekonomiska och icke-ekonomiska incitament för de verksamheter som engagerar sig i att minska sin energiförbrukning.



## GRÖNA AVTAL FÖR ETT BÄTTRE SAMARBETE

I skriften om gröna hyresavtal beskrivs en bra plattform för bättre samarbete mellan olika delar av en organisation. Gröna hyresavtal ger en god struktur och praktiska redskap för att hantera det gemensamma uppdraget – att värna miljö och klimat. Avtalen kan utformas efter de förutsättningar den egna organisationen har och kan innehålla allt ifrån informationsfrågor, lokalutformning, materialval och transporter.





# Avslutning

## – en checklista med tips

Internhyror är svårt. Det är viktigt att vara medveten om detta innan man börjar diskutera ett internhyressystems utformning.

Här är en kort checklista med några tips som vi hoppas kan vara till hjälp för den som arbetar med internhyressystem i den kommunala sektorn.

- › Internhyra kan inte diskuteras separerat från andra styrformer. Ett samlat grepp behöver tas över lokalförsörjningsplanering, arbetet med lokalsamordning, lokalernas hantering i budgetsystemet och informationssystem när det gäller lokalanvändningen i kommunen, inklusive mätning av nyckeltal.
- › Preciserat vad internhyran förväntas åstadkomma. Vilken roll ska den ha för att påverka lokalefterfrågan och efterfrågan på lokalförändringar? Hur mycket handlar det om att minska driftskostnader och skapa incitament för energieffektivisering? När man konstruerat sin internhyresmodell måste återkoppling ske till dessa mål och det bör göras en kritisk granskning av om det är realistiskt att tro att dessa mål kommer att uppnås.
- › Internhyran måste bestämmas på ett konsekvent sätt i relation till hur verksamheternas intäkter bestäms. I denna rapport har vi utgått från verksamheter som får sina intäkter genom någon form av prestationsbaserad ersättning, till exempel en viss summa per elev.

- Den internhyresmodell som enligt vår mening går bäst ihop med ett system för prestationsbaserad ersättning är någon form av funktionshyra. En sådan kräver god kunskap om vad som gör en lokal attraktiv för en verksamhet och denna kunskap måste finnas och vara förankrad hos verksamheterna innan internhyran bestäms.
- En viktig fråga är hur kommunens internhyror fungerar i relation till de fristående skolornas situation. En funktionshyra som innebär att kommunens samlade lokalkostnader för det aktuella verksamhetsområdet fördelas ut efter funktionalitet är ett sätt att nå detta mål. Om de fristående skolorna får en ersättning motsvarande den kommunala genomsnittliga lokalkostnadsersättningen, kommer den genomsnittliga kommunala skolans situation att vara densamma som den genomsnittliga fristående skolans.
- Att skapa incitament för verksamheterna att hushålla med resurser är komplext och kräver rimligen en kombination av ekonomiska och andra styrmedel. Vid sidan av internhyran kan man tänka sig mer riktade ”morötter” som fokuserar på att premiera verksamheter som varit särskilt bra på att hushålla med en viss resurs, till exempel minskat sin energiförbrukning. Riktade insatser är viktiga komplement till det mer trubbiga internhyressystemet – särskilt som det senare behöver vara relativt enkelt.
- Internhyrans roll behöver kommuniceras tydligt till verksamheterna. Det ska vara lätt för verksamheterna att via kommunens hemsida få reda på hur internhyressystemet är konstruerat och tänkt att fungera. En lista med ”Frequently Asked Questions” och svar på dessa kan vara ett sätt att reda ut tänkbara missförstånd.

# Bilaga 1. Detaljerat exempel på hur funktionshyra kan beräknas

I denna bilaga utvecklas det exempel som beskrivs mer översiktligt i kapitel 6. När såväl relativ kapacitet som relativ standard bedömts ges följande ekvation för beräkning av respektive enhets hyresbelopp, där  $y$  är kommunens totala lokalkostnader för den aktuella verksamheten och där  $x$  kan tolkas som "bashyra" med en given standard. Beroende på lokalernas standardfördelning kan den vara lika med, över eller under genomsnittshyran.

Den totala hyra som betalas ska uppgå till den totala lokalkostnaden vilket ger ekvationen:

$$400/1200 \cdot 1,1 \cdot x + 300/1200 \cdot 1,0 \cdot x + 500/1200 \cdot 1,0 \cdot x = y$$

vilket ger

$$0,367 \cdot x + 0,25 \cdot x + 0,417 \cdot x = y$$

$$1,03 \cdot x = y$$

$$x = 0,97 \cdot y$$

$y$  = total självkostnad

$x$  = standardneutral självkostnad

Det efter funktion fördelade självkostnadshyresbeloppet blir enligt tabell nedan:

TABELL 5. Standardpoäng

Skola	Hyresbelopp (fördelat efter funktion)
S1	$0,36*y$
S2	$0,24*y$
S3	$0,40*y$

Vi kan jämföra dessa hyresbelopp med de som gäller där de olika skolorna betalar för sitt egna antal kvadratmeter och där hyresnivån motsvarar den genomsnittliga självkostnaden per kvadratmeter. Skolornas yta redovisas i tabellen nedan:

TABELL 6. Standardpoäng

Skola	Kapacitet	Antal kvadratmeter
S1	400	2000
S2	300	900
S3	500	2000

Den totala ytan är:  $2000 + 900 + 2000 = 4900$  kvm, varför hyresbeloppen fördelas enligt följande:  $2000/4900*y + 900/4900*y + 2000/4900*y = y$ .

I tabellen jämförs hyran enligt de olika modellerna.

TABELL 7. Standardpoäng

Skola	Hyresbelopp (fördelat efter funktion)	Hyresbelopp (fördelat efter yta)
S1	$0,36*y$	$0,41*y$
S2	$0,24*y$	$0,18*y$
S3	$0,40*y$	$0,41*y$

# Bilaga 2. Internhyra mellan kommun och kommunalt bolag

## Inledning

Som diskuteras i kapitel 1–2 måste man se internhyran utifrån den specifika situation som råder när det gäller budgetsystem och ägandeförhållanden.

I detta kapitel ska vi diskutera en situation där kommunen överlåtit ansvaret för till exempel skolor och andra kommunala lokaler till ett fristående kommunalt bolag. I vissa kommuner sköts till exempel kommunens fastigheter av det kommunala bostadsbolaget. Frågan är vilken hyra som kommunen ska betala det kommunala bolaget. Denna hyra behöver dock inte vara densamma som den internhyra som till exempel kommunen sedan debiterar de olika skolorna. Fokus i detta kapitel ligger därför på vad kommunen ska betala till det kommunala bolaget för ett helt bestånd av fastigheter. I den mån som det fristående bolaget sköter olika typer av kommunala fastigheter utgår vi från att enhetliga regler finns för alla dessa områden och att de fastställs efter samordnade förhandlingar mellan de kommunala verksamheterna och det fristående kommunala bolaget.

## Varför har man valt denna konstruktion?

Hur mycket kommunen ska betala till det kommunala bolaget beror delvis på varför man har valt denna konstruktion. I diskussionen i nästa avsnitt är utgångspunkten att kommunen har valt detta för att få en mer effektiv

löpande förvaltning. Tanken kan till exempel vara att det finns samordningsvinster om de som sköter det kommunala bostäderna också sköter kommunens fastigheter.

Man kan tänka sig andra förklaringar och i slutet av kapitlet ska vi återkomma till dem, till exempel om kommunen vill fördela om risker.

I den situation som vi nu tänker oss handlar det både om hur hyran ska sättas, hur beslut om lokaler ska fattas och om hur verksamheten respektive det aktuella bolaget ska styras.

## En grundmodell

### Inledning

En grundläggande princip bakom den första modellen är att det ska vara mycket hög transparens avseende vad ”hyresgästen” betalar för. Det är också viktigt att beslut om lokalernas utveckling ingår i någon form av verksamhetsplan som tas fram inom den kommunala organisationen. Kommunledningen har fastställt vissa mål och principer för lokalstandarden och verksamhet och kommunledning har i en lokalförsörjningsplan lagt fast, i grova drag, vad som ska hända med olika skolor, till exempel vad gäller större upprustningar.

Vidare antar vi att kommunen sålt byggnaderna till det kommunala bolaget för en viss summa vid en tidigare tidpunkt. Detta försäljningspris återspeglas i det bokförda värdet hos det kommunala bolaget.

För att få hög transparens delas hyran upp i tre komponenter: en kapitalkostnadsdel, en underhållsdel och en driftsdel. Dessa kommenteras separat nedan.

### Kapitalkostnadsdelen

Om det grundläggande syftet är att få en mer effektiv löpande förvaltning och inte att fördela några risker, är det mest logiska att ha en kapitalkostnadsdel som bestäms på följande sätt:

- › en avskrivning som bestäms som en viss procent på det bokförda värdet
- › ett räntekrav som räknas på det bokförda värdet.

Om inga risker ska fördelas är det också logiskt med en klausul som säger att om hyresgästen inte längre ska nyttja en viss byggnad så ska det inte drabba fastighetsägaren. Det innebär att om marknadsvärdet på fastigheten, när hyresgästen lämnar den, är lägre än det bokförda värdet ska hyresgästen kompensera fastighetsägaren för mellanskillnaden. I de fall som marknadsvärdet är högre än det bokförda värdet kan man tänka sig olika vinstfördelningsmodeller men det berörs inte vidare här. Låt oss därmed se närmare på de olika delarna.



### ***Avskrivningen***

Enklast är en rak avskrivning på det bokförda värdet och det finns till exempel olika rekommendationer om avskrivningstider. Det kan dock finnas anledning att diskutera avskrivningsprocenten tillsammans med underhållspolicyn. Om relativt mycket resurser läggs på underhåll sjunker ju inte fastighetens värde lika snabbt vilket kan motivera en längre avskrivningstid och en lägre avskrivningsprocent.

### ***Räntekravet***

Räntor kan bindas på olika tidshorisonter och oftast har den korta räntan varit lägre än den långa. Frågan är därmed vilka ränta som ska väljas och vem som ska bära risker knutna till ränteförändringar. Först måste det dock slås fast att detta är en kommunledningsfråga och inte något som ska bestämmas i förhandlingar mellan till exempel en fastighetsenhet och ett kommunalt bolag.

Om modellen med fastigheterna i ett separat bolag motiveras av samordningsvinster, är den enklaste principen, när det gäller vilken ränta som ska ligga till grund för hyressättning, att utgå från den ränta som det aktuella bolaget betalar och det räntekrav som kommunen eller motsvarande ställer på det aktuella bolaget. Bolagets faktiska räntekostnader ligger helt enkelt till grund för det räntekrav som används för att räkna ut räntedelen i hyran.

Ibland görs olika former av risktillägg i räntekravet men det kan diskuteras om det är en bra och transparent form för hantering av risk. När det gäller tekniska risker av typen hur länge ett tak håller är det sannolikt enklast att den aktuella verksamheten är med och tar denna risk. Visar det sig att något gått sönder tidigare än man räknat med får man ändra underhållsplanen och om inte annat prioriteras bort får verksamheten betala en högre hyra. En stor svårighet när det görs allmänna risktillägg i hyran är att veta vad som är en rimlig nivå på tillägget och vad som ska inkluderas i den risk som fastighetsägaren ska bära. På samma sätt kan det vara motiverat att lägga risker rörande till exempel energiprisändringar på verksamheten istället för att ha detta inlagt i ett fast pris och sedan göra ett relativt godtyckligt risktillägg. Handlar det om saker utanför någons direkta kontroll och det ytterst är samma huvudman, är det knappast meningsfullt att lägga resurser på mer eller mindre sofistikerade modeller för fördelning och prissättning av risk.

När det gäller mindre risker, till exempel att fastighetsägaren ger fasta priser på olika tjänster under en kortare tid, bör detta jämnas ut över tiden och inte vara något som motiverar ett särskilt risktillägg i hyran.

## Underhållskostnaden

Det förefaller vara relativt vanligt att man i denna form av hyresavtal lägger in en schablon för mer långsiktigt underhåll i form av ett visst antal kronor per kvadratmeter. Några problem med detta är:

- Att det kan vara svårt att bedöma vad som är en rimlig nivå på denna schablon eftersom underhållsbehoven sammanhänger med beståndets ålder och vilken framtida standard som man vill ha. Hur mycket man ska lägga på underhåll beror också på om man senare ska göra en större investering i objektet och kombinera upprustning och ombyggnad/standardhöjning.
- Att det kan uppstå delade meningar om vad som egentligen ingår i det som ska täckas genom underhållsschablonen och vad som motiverar att hyran höjs på grund av investeringar i objektet.

Ett alternativ är att verksamhetsansvariga och fastighetsägare först tillsammans gör en underhållsplan för beståndet. Mindre insatser som idag klassas som underhåll förs dock över till driften – se nedan – så att underhållet handlar om lite större insatser. En utgångspunkt för underhållsplanen är riktlinjer från kommunledningen om vad som är önskvärd standard och vilka fastigheter som ska ses som kärnfastigheter. Denna underhållsplan leder fram till en viss underhållsvolym de kommande åren och det är sedan denna kostnad som ska betalas som underhållsdelen i hyran för det aktuella året.

En fördel med detta upplägg är att det är klart vad hyresgästen betalar för och att det är relativt lätt att göra omprioriteringar inom en given budgetram om det händer saker som gör att åtgärder krävs tidigare än planerat. Då kan hyresgäst och fastighetsägare tillsammans göra justeringar i underhållsplanen för att hålla budgeten. Skulle andra verksamhetskostnader stiga kan man också dra ner på underhållsinsatser som bedöms som mindre viktiga inom de övergripande riktlinjerna.

Kostnaden för det underhåll som man kommit fram till kan sedan tas ut enligt olika modeller beroende på vilket redovisningssystem man använder. En modell innebär helt enkelt att hyresgästen betalar den överenskomna bedömda kostnaden för årets underhållsinsatser. Man kan tänka sig kostnadsfördelningsmodeller vid stora osäkerheter om vad vissa insatser kommer att kosta. Man kan även tänka sig att man tillämpar en komponentavskrivningsmodell för lite större underhållsinsatser (se Lind & Hellström 2011). Då beräknas för varje insats en avskrivning och en räntekostnad och denna läggs sedan på den tidigare kapitalkostnaden.

## **Driftsdelen**

Om man väljer att hantera underhåll på det sätt som skissats ovan, vilket i princip innebär att specifika insatser pekats ut och betalas av hyresgästen, så är det nödvändigt att vidga driftbegreppet något och räkna in mindre insatser och enklare förebyggande underhållsinsatser i driften.

När det gäller driftdelen kan man se det som en så kallad Service Level Agreement, vilket betyder att det specificeras en standard i ett antal olika dimensioner och att man kommer överens om ett pris på leverans av denna service. Det ideala ur transparensynpunkt är rimligen att det finns en prislista för olika servicenivåer och att hyresgästen väljer bland dessa.

## **Konfliktlösning**

När det gäller denna service – drift, reparationer, visst underhåll – och de underhållsinsatser som nämndes ovan har ju fastighetsägaren en monopolställning och det är då viktigt att det finns möjlighet för hyresgästen att få prisnivån prövad i relation till marknaden. Man kan tänka sig att det hanteras informellt eftersom det trots allt rör sig om två delar inom samma övergripande organisation, men det kan även finnas explicita klausuler om till exempel en tredje oberoende part som får avgöra tvister mellan hyresgäst och hyresvärd.

## **Indexuppräknig**

Om kapitalkostnaden bestäms, som normalt, utifrån en nominell ränta ska kapitalkostnadsdelen inte indexeras eftersom fastighetsägaren kompenseras för inflationen genom att det finns ett inflationstillägg i den nominella räntan. Underhållsinsatserna prissätts löpande efter förhandlingar och det handlar i regel inte om någon längre tid, så det är tveksamt om någon indexering är motiverad. Det finns heller inga perfekta index så risken är att det ändå blir fel. Dessutom kan man kräva att fastighetsägaren effektiviserar verksamheten och då ska kanske ersättningen sjunka i reala termer.

När det gäller driften kan man föra liknande resonemang om å ena sidan prisutveckling och å andra sidan effektiviseringar.

Kontentan är att man bör varna för mekaniska lösningar där man inte riktigt vet vad man gör.

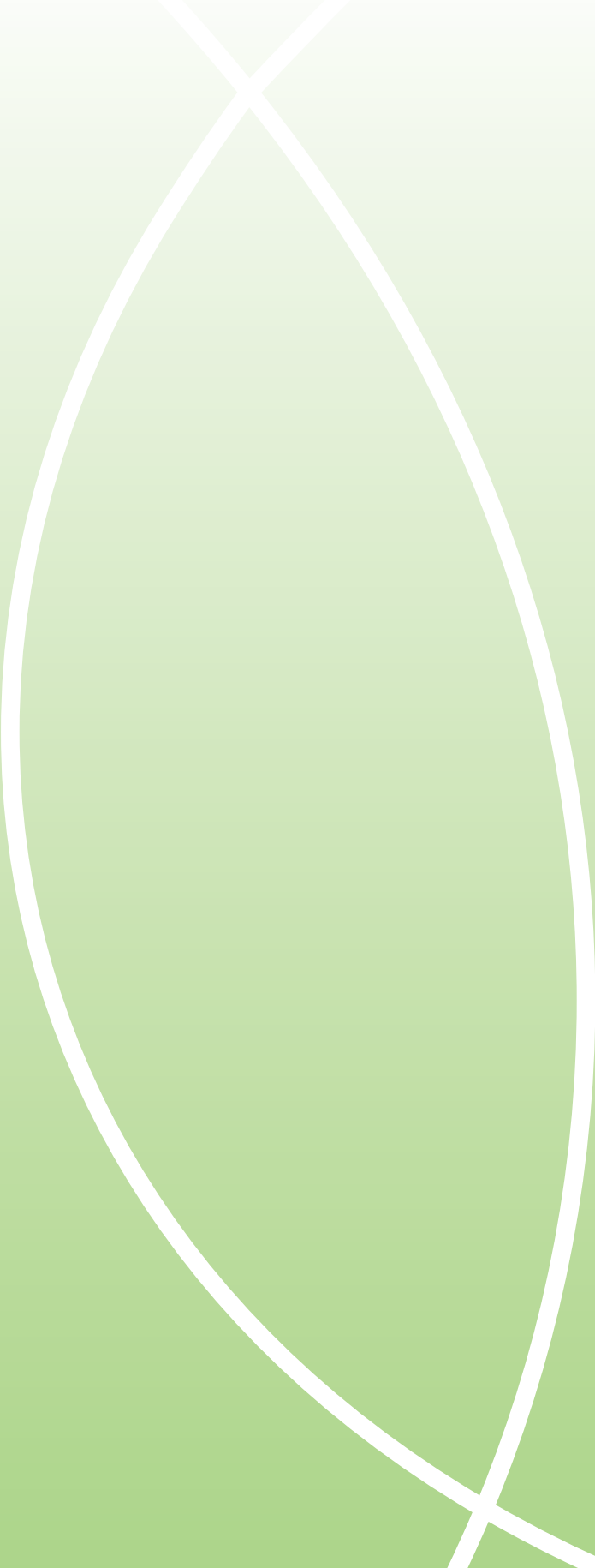
Kanske är det bästa att parterna relativt regelbundet, till exempel vartannat år, sätter sig ner och går igenom om det är rätt servicenivåer och vad som är ett rimligt pris för denna service kommande år.

# Litteratur och referenser

- Lind H & Hellström A (2005), *Vart tog eleverna vägen?: Metoder att hantera svängningar i elevantal*, SKL, Stockholm.
- Lind H & Hellström A (2011), *Komponentavskrivning i kommuner och landsting*, SKL, Stockholm.
- Lind H & Lundström L (2010), *Fastighetsföretagande i offentlig sektor: Strategiska frågor och den samlade kunskapen*, SKL Kommentus, Stockholm.
- Lind H & Psilander (1995), *Internhyra! – Möjligheter och fallgropar med internhyra i offentlig fastighetsförvaltning*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Lind H & Tingvall J (2002), *Internpris i praktiken – en analys utifrån en kartläggning av internhyressystem i fem kommuner*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Proposition 2008/09/171, *Offentliga bidrag på lika villkor*.
- Sandgren U & Lundström S (1995), *Fullt hus – Styrverktyg för effektivt lokalutnyttjande*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Nyckeltal energi och klimat 2011 – Byggnader, transporter och utsläpp i kommuner och landsting*, SKL, Stockholm.
- SOU 2008:8, *Bidrag på lika villkor*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2010:92, *En effektivare förvaltning av statens fastigheter*, Offentliga Förlaget, Publit, Stockholm.
- SOU 2011:31, *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*, Offentliga Förlaget, Publit, Stockholm.







# Internhyra

## Rätt incitament för effektiva lokaler

Kommunernas lokaler kostar och det är en ständigt återkommande fråga hur dessa kostnader ska fördelas. Hur får vi brukarna att inte använda mer lokalyta än vad som behövs? Hur får vi brukarna att inte slösa med drift-, underhålls- och energikostnader? En internhyresmodell kan ge ökade incitament för besparingar, ge ett ökat kostnadsmedvetande och göra så att kostnaderna betalas av de som faktiskt får nytta av lokalerna. I den här skriften får du veta hur!

Internhyra som styrmedel för lokaleffektivitet är inte något självständigt verktyg. Dess möjlighet att skapa incitament är beroende av andra delar så som budget, regelsystem och organisation. I skriften diskuteras hur man lyckas påverka verksamheten att lämna lokaler som inte längre är viktiga, att begära ”rätt” investeringar i sina lokaler och att bidra till energibesparingar.

Internhyressystemet ska även bidra till rättvisa och konkurrensneutralitet. Vi tar upp två viktiga aspekter. Dels möjligheten att välja i vilka lokaler man vill och kan bedriva sin verksamhet, dels vilka hyresnivåer som belastar skolan och vilka bidrag för hyreskostnaden som skolan får.

Skriften har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor.

