

Den offentliga sektorns fastighetsshantering: Organisation och incitament

Lokalhanteringen inom den offentliga sektorn har diskuterats mycket under senare år. I artikeln beskrivs motiven för att skapa särskilda fastighetsförvaltande bolag/verk/förvaltningar som hyr ut lokaler på affärsmässiga villkor, men också de problem som uppstått när det gäller specialutformade byggnader. Det framkommer att även om förändringar bör ses som steg i rätt riktning, så var de nya spelreglerna inte tillräckligt genomtänkta. Därmed skapades felaktiga incitament på ett antal punkter. Genom mer sofistikerade kontrakt och hyressättningsprinciper, baserade på modern kontraktsteori, bör dock problemen kunna lösas inom ramen för en "köp-säljmodell".

Massmedia har under senare år gett stor uppmärksamhet åt konflikter knutna till de fastigheter som används i den offentliga sektorn. Några universitet och högskolor har dragit den statliga fastighetsägaren Akademiska Hus inför hyresnämnden. Naturhistoriska riksmuseet och Statens fastighetsverk har inför öppen ridå bråkat om hyresnivåer och hyressättningsprinciper. Stora journalistpriset för 1997 gick till en artikelserie om internhyressättning

för skolor och sjukhus, där grundtonen var att höga hyror utarmar den verksamhet som ska bedrivas i lokalerna.

Syftet med denna artikel är analysera några organisatoriska frågor som främst rör specialutformade byggnader ("ändamålsfastigheter") som används i den offentliga sektorn. Artikeln bygger på en statlig utredning¹ och ett antal studier av den kommunala sektorn².

Utgångspunkten i denna artikel är att stat, kommun eller landsting valt att äga åtminstone en väsentlig del av dessa fastigheter. Ofta dras på denna punkt paralleller till verkstadsindustri där företagen i regel äger de specialfastigheter som de nyttjar.³ Förklaringen brukar vara att ägandet ger en bättre kontroll över en produktionsfaktor som det inte är lätt att ersätta. I SOU 1986:187, kap 5, finns

HANS LIND är docent i nationalekonomi och verksam vid avdelningen för bygg- och fastighetsekonomi, KTH. Han har under senare år forskat om hyresmarknaden och om metoder för fastighetsvärdering samt även skrivit om internhyressättning i den offentliga sektorn. Han arbetade under 1996–1997 som sekreterare i den statliga utredning som hade till uppgift att utvärdera Byggnadsstyrelsens ombildning.

¹ Se betänkandena SOU 1996:187, 1997:96, 1997:144.

² Se t ex Lind & Psilander [1994] och Lind [1997a].

³ Se t ex Sandgren [1997].

dock argument som pekar på att denna utgångspunkt inte är självklar.

Grundläggande alternativ och motiv bakom genomförda förändringar

Det finns tre huvudalternativ när det gäller hanteringen av fastigheter inom den offentliga sektorn:

Modell 1. Den enskilda förvaltningen/myndigheten äger och sköter själv sina fastigheter. Skolförvaltningen ansvarar för skolbyggnader, universitet och högskolor ansvarar för sina fastigheter, o s v.

Modell 2. Det finns en central fastighetsförvaltande myndighet som tar fram förslag, genomför investeringar och sköter fastigheterna. Denna myndighet finansierar sin verksamhet genom anslag, d v s fastighetskostnaderna syns inte i skolförvaltningens eller universitetets budget. I staten fanns tidigare den s k Byggnadsstyrelsen som var en myndighet av denna typ, och i kommuner och landsting har det funnits fastighetskontor eller fastighetsförvaltningar med en liknande uppbyggnad.

Modell 3. Fastigheterna överförs till särskilda bolag eller förvaltningar som ska agera affärsmässigt och hyra ut fastigheter till den nyttjande myndigheten. I Stockholms stad ägs t ex skolorna av ett särskilt kommunalägt bolag (SISAB), ett antal landsting har valt en liknande modell och 1993 genomfördes denna modell inom hela staten. Fyra fastighetsförvaltande bolag/myndigheter skapades. Akademiska Hus AB äger och förvaltar lokaler åt universitet och högskolor, Fortifikationsverket äger fastigheter som försvarsmakten nyttjar, Statens fastighetsverk äger andra fastigheter som inte bedömdes lämpliga att förvalta i bolagsform (t ex slott, ambassader och fjällnära skogar) och Vasakronankoncernen tog hand om resten. Denna rest innefattar allt från fångelser till vanliga kontorsbyggnader. En renodling av Vasakronan mot vanliga

kontorsfastigheter är nu på gång inför en framtida börsintroduktion.

Tendensen under 1990-talet har varit en övergång från modell 1 och 2 till modell 3, även om tendensen är långt ifrån entydig inom kommuner och landsting. Bakgrunden till detta är decentralisering och förändringar inom budgetsyste- met. Numera får förvaltningar och myndigheter ett mål och ett ramanslag, d v s de får själva göra prioriteringar mellan olika resursslag (personal, lokaler etc.). Detta förutsätter att det finns ett pris på lokaler för myndigheten och även att myndigheter/förvaltningar själva kan bestämma mer om vilka lokaler de ska ha. Därmed faller modell 2 som ju i sin renodlade form innebär att någon annan skaffar och betalar lokaler åt myndigheten. Kritiken mot modell 2 var också att den ledde till överdriven efterfrågan på lokalyta och lokalstandard. Ur nyttjarens perspektiv var lokaler gratis och det gällde "bara" att övertyga byggnadsstyrelse/fastighetskontor och/eller regering/kommunstyrelse.

Lägger vi därmed modell 2 åt sidan återstår att välja mellan modell 1 (att varje myndighet äger sina egna fastigheter) och modell 3 (att de hyr lokaler på affärsmässiga villkor från en separat fastighetsorganisation). Under 1980-talet framkom *betydande problem med modellen att myndigheter/förvaltningar själva äger sina fastigheter*. Vad är nämligen den enklaste utvägen om en myndighet/förvaltning får minskade anslag? Jo, att dra ner på fastighetsunderhållet! På kort sikt händer ju inget och när förfallet gått tillräckligt långt är det lätt att säga att det måste satsas extra resurser för att åtgärda akuta brister i fastigheterna. Läsaren minns kanske taken som rasade in i några Stockholmsskolor för ungefär 10 år sedan. Dessutom ledde denna modell inte sällan till en mindre professionell fastighetsförvaltning där fastigheterna hanterades med vänster hand av ledningen.

Kvar finns då modell 3 – att myndigheter/förvaltningar hyr lokaler från en sepa-

rat fastighetsförvaltande enhet – och det var den modell som sjuövertogs på många ställen i början av 1990-talet. Förvaltningar/myndigheter skulle bli mer kostnadsmedvetna, fastigheterna skulle förvaltas professionellt och utifrån ett långsiktigt perspektiv. En liknande process har skett inom delar av industrin där t ex Ericsson och ABB har särskilda fastighetsbolag inom sin koncern. Dessa hade i sin tur föregångare i det privata näringslivet i USA.⁴ När det gäller att förändra organisationen av den offentliga sektorns fastighetshantering framstår vi dock som världsledande.⁵

Utvecklingen är dock full av överraskningar, och i mitten av 1990-talet började problemen och missnöjet med den införda modellen att bli allt tydligare. Som kommer att framgå handlar det dock i huvudsak om en ”reformistisk” kritik: Systemet är nog bra i grunden men behöver putsas upp i ett antal avseenden. I remissvaren på den statliga utredningen framkom t ex att mycket få myndigheter idag vill äga sina fastigheter.

I mer teoretiska termer kan vi se problemet rörande fastighetsorganisationen som ett rörande ”mechanism design”: Målet är att skapa en organisation och ett regelverk som leder till att självständigt agerande parter fattar ”rätt” beslut på ett smidigt sätt. Visserligen kan man utgå från att ett antal stora lokalprojekt får en direkt politisk behandling. Ett aktuellt statligt exempel är Moderna Museets nya lokaler. Detsamma gäller vissa beslut om att lämna lokaler, t ex det senaste försvarsbeslutet där riksdagen pekade ut vilka regementen som skulle läggas ner, eller när det beslutas att omorganisera sjukvården i ett landsting och lägga ner vissa sjukhus. Grundtanken är emellertid att de allra flesta lokalfrågor ska kunna hanteras av myndigheter och förvaltningar själva i form av hyreskontrakt med privata eller offentliga fastighetsägare. Det bör dock nämnas att graden av decentralisering är betydligt större inom staten än inom kommuner och

landsting. Statliga myndigheter kan t ex fritt välja hyresvärdar, medan förvaltningar inom kommuner och landsting ofta behöver centralt godkännande för att hyra in externt. Tyngdpunkten i de följande avsnitten ligger därför på den statliga sidan.

Relationen fastighetsägare-hyresvärd i den statliga sektorn

Problem och utgångspunkt

För vanliga kontorslokaler uppstod inga större problem när modell 3 infördes. Statliga myndigheter och statliga fastighetsägare kunde relativt lätt komma överens om hyror och kontraktsvillkor. Det fanns en marknad att jämföra med. Ibland valde myndigheten en annan hyresvärd, och den statliga fastighetsägaren en annan hyresgäst, vilket vi ska förvänta oss i en situation där båda parterna plötsligt får frihet att välja.

Problem uppstod dock för mer specialutformade lokaler. Konflikterna gällde t ex hur hyran ska bestämmas för en befintlig anläggning när det inte finns några likartade objekt på marknaden att jämföra med. Detta var kärnfrågan i konflikten mellan Statens fastighetsverk och Naturhistoriska riksmuseet. Denna och andra konflikter sammanhänge också med att hyresgästerna ansåg sig ha en svag förhandlingsposition i vissa situationer. Två fall kan illustrera detta. Antag att det behöver byggas en ny paviljong på en sluten kriminalvårdsanstalt. I detta läge har hyresgästen i praktiken bara en tänkbar fastighetsägare att vända sig till. Antag att denne säger att paviljongen kommer att kosta X miljoner i hyra, medan hyresgäs-

⁴ Enligt Rodriguez & Sirmans [1996] tenderar börsvärdet att stiga när ett bolag offentliggör att det tänker överföra sina fastigheter till ett särskilt bolag, vilket pekar på att aktörerna på börsen tror att en sådan form är effektivare.

⁵ Vi har till och med gått längre än Nya Zeeland.

ten bedömer att detta belopp är orimligt högt. Finns ett stort behov av paviljongen är dock hyresgästen pressad att acceptera den höga hyran. Ett annat fall belyses av en långdragen konflikt mellan Sveriges Lantbruksuniversitet och dåvarande fastighetsägaren Vasajorden (som hörde till Vasakronan-koncernen) rörande vad som är rimliga driftskostnader för ett Campusområde. Om fastighetsägaren får en stark förhandlingsposition kan effekten också bli att för mycket resurser satsas på underhåll av fastigheter. I stället för eftersatt underhåll blir resultatet överunderhåll, och i extremfallet fina lokaler, men bara lite pengar kvar till de verksamheter som ska bedrivas i lokalerna.

För att hitta tänkbara lösningar på dessa problem valde vi i den statliga utredningen att *starta med en bedömning av vad fristående parter kan förväntas komma överens om ifall de tänkt igenom situationen innan fastigheterna byggs och innan relationen mellan parterna etablerades*. Vi menade att de regler som behövs för existerande fastigheter i princip ska motsvara innehållet i en sådan tänkt överenskommelse i en konkurrenssituation.

Kontraktsumformning i stort

Om en hyresgäst efter uppförande av en viss anläggning saknar bra alternativ blir det viktigt för denne att i förväg gardera sig på ett antal punkter, t ex

- Att fastighetsägaren i framtiden inte tar ut oskäligt höga drift- och underhållskostnader.
- Att fastighetsägaren i framtiden inte tar ut oskäligt hög ersättning för de förändringar och tillbyggnader av fastigheten som kan aktualiseras under nyttjandeti-

den. I och med att det rör sig om en långsiktig relation och många tänkbara situationer finns ingen praktisk möjlighet att i förväg lägga fast t ex vilka belopp som ska betalas i olika tänkbara situationer.

Däremot kan det läggas fast vissa *principer* för vad hyresgästen ska betala, och hur tvister vid tillämpningen av dessa principer ska hanteras. Utredningen föreslår helt enkelt att dessa ersättningar ska motsvara en "marknadsmässig nivå", d v s att det görs en jämförelse med vad motsvarande tjänster kan köpas för på den öppna marknaden. Anser hyresgästen att fastighetsägaren begär mer än detta ska ärendet avgöras t ex genom skiljemannaförfarande.

Om en byggnad uppförs för ett specifikt ändamål är det enligt utredningens mening rimligt att det är nyttjarens önskemål om lokalernas standard som bör styra skötseln. Undantag är primärt åtgärder som krävs för att skydda tredje man och/eller för att uppfylla krav i lagstiftningen. Detta talar för att hyreskontraktet måste kompletteras med att hyresgäst och fastighetsägare gör en *gemensam förvaltningsplan* som lägger fast olika standardnivåer och vilka insatser som bör göras på fastigheten. Detta bestämmer i sin tur hur mycket som hyresgästen ska betala för drift och underhåll. Här finns emellertid en delikat balansgång där man måste ta hänsyn både till risken för eftersatt underhåll och risken för överunderhåll.

I förlängningen av dessa resonemang ligger tanken att *hyran bör bestämmas som en s k komponenthyra*, d v s hyresgästen betalar en ersättning för kapitalkostnader, en ersättning för drift och en för underhåll. Det som talar för en komponenthyra är både att effektiviteten i förvaltningen då lättare kan granskas och att avtalstiden bör vara kortare när det gäller drift och underhåll än när det gäller själva dispositionen av lokalerna. Kortare kontrakt för drift och underhåll leder till att lokalkostnaderna inom en given anläggning delvis kan anpassas till hur myndighetens budget utvecklas. Idag är det inom staten vanligt med 10-åriga totalhyreskontrakt, delvis indexerade till inflationen, vilket låser en stor kostnadspost för myndigheten och lägger all anpassning på andra kostnadsslag när an-

slagen minskar. För en myndighet med en stor lokalkostnadsandel leder en viss schablonmässig minskning av anslaget till att personalkostnader m m måste minskas kraftigt. Detta var en viktig anledning till att just Naturhistoriska riksmuseet vägrade att acceptera den hyra som fastighetsägaren begärde.

För att undvika missförstånd bör understrykas att utredningen *inte* föreslår att hyran baseras på faktiska kostnader. När objektet byggs kommer parterna överens om vilket belopp som ska ligga till grund för beräkningen av kapitalkostnaden. Bortser vi från att det kan finnas incitamentsavtal i byggskedet, får fastighetsägaren stå för merkostnaden om bygget blir dyrare, men kan också göra en större vinst om denne bygger billigare än det överenskomna beloppet. Detsamma gäller för drift och underhåll.

Optioner

Ett lokalhyreskontrakt måste enligt svensk lag vara tidsbegränsat till högst 25 år. Oavsett den exakta längden bör dock en rationell hyresgäst redan från början lägga in en option om att kunna förlänga kontraktet och efter vilka principer hyran då ska bestämmas. Utredningens bedömning var att parterna normalt *inte* skulle komma överens om att hyran då sätts efter hyran på den externa marknaden. Orsakerna till detta är att en sådan princip skapar en stor osäkerhet (se vidare nedan om riskfördelning), men också att marknadshyran för specialutformade fastigheter är svår att fastställa varför en sådan princip kan förväntas leda till konflikter. Alternativet är att hyran vid en förlängning sätts efter samma principer som initialt, d v s som en summa av kapitalkostnader (ränta och avskrivning av återstående överenskomna investeringsbelopp) samt marknadsmässig ersättning för drift och underhåll. På den privata hyresmarknaden förekommer vid långsiktig förhyring av specialfastigheter ofta köpoptio-

ner som ger hyresgästen rätt att köpa fastigheten för ett belopp motsvarande icke avskrivna investeringar. En sådan köpoption ger i princip samma resultat som ett villkor om att hyran ska bestämmas på nyssnämnda sätt.

Förutom en option att förlänga kontrakt bedömer vi att det är rationellt att också lägga in en option som ger hyresgästen möjlighet att lämna hela eller delar av objektet före den formella kontraktstidens utgång. Hur villkoren för denna option ska se ut beror på riskfördelningen mellan parterna.

Riskfördelning

Att uppföra en specialanpassad byggnad är förknippat med en rad olika risker. Det finns *verksamhetsanknutna risker* som sammanhänger med att lokalerna kanske inte behövs efter en relativt kort period på grund av förändrade politiska prioriteringar eller ny teknik. Införandet av elektroniska bojour minskade t ex snabbt behovet av fängelselokaler. Å andra sidan kan också tänkas att en fastighet som är byggd för ett mycket speciellt ändamål får ett högt värde i alternativ användning. Kumlabunkern kanske kan gå att bygga om till en mycket lönsam "Fångarna på Fortet-anläggning", eller som en "Laserdome" i jätteformat. Vidare finns *finansIELLA risker*: Fastighetsägaren finansierar normalt en del av investeringen med lån som inte binds för hela investeringens avskrivningstid. Därmed finns en risk knuten till den framtida ränteutvecklingen. Det finns också *tekniska risker* knutna till att vissa komponenter i en byggnad kan visa sig fungera mindre bra vilket leder till högre kostnader än väntat. Det omvända är naturligtvis också tänkbart. Här berörs enbart de verksamhetsanknutna riskerna.⁶

⁶Frågan om riskfördelning diskuteras mer ingående i Lind [1997b].

Utredningen menade att myndigheten (och i nästa led, det ansvariga departementet) bör bära den risk som sammanhänger med det framtida behovet av lokalen för sitt ursprungliga ändamål. Myndigheten kan förväntas ha bättre kunskaper om risken, och dessutom kan man påverka verksamhetens inriktning och därmed behovet av lokaler. Fastighetsägaren bör därför begära en riskpremie som är relativt hög jämfört med vad det är värt för myndighet/departementet att slippa risken. Konkret innebär denna riskfördelning att *hyresgästen förbinder sig att betala icke-avskrivet kapitalvärde för byggnaden om myndigheten vill lämna fastigheten innan den är avskriven*. Denna typ av kontrakt är också vanliga på den privata marknaden för specialbyggda anläggningar, eller för specialanpassade delar av en byggnad.

Om myndigheten bär verksamhetsrisken innebär det naturligtvis att fastighetsägaren ska sänka sitt räntekrav. Bortser vi från övriga risker är det lika säkert att uppföra en byggnad och hyra ut till en statlig myndighet på dessa villkor som det är att skaffa en statsobligation. Därmed borde avkastningskravet också ligga i nivå med denna räntenivå. En orsak till konflikter kring hyressättning har tidigare varit just oklarhet om vad som är ett rimligt räntekrav och hur detta sammanhänger med kontraktsutformningen i övrigt. Vissa hyresgäster har klagat på att de varit tvungna att både ta riskerna och betala för dem.

I den mån som fastigheten har ett värde i alternativ användning när hyresgästen lämnar fastigheten bör, enligt utredningen, (huvuddelen av) *detta alternativanvändningsvärde tillfalla hyresgästen*. Ett argument för detta är knutet till att skapa rätt incitament för hyresgästen (se nedan). Ett annat är att fastighetsägaren normalt inte kan förväntas vara villig att betala så mycket för att få denna möjlighet. Optionen att förlänga kontraktet gör ju att fastighetsägaren inte kan påverka när fastigheten blir disponibel för annat ända-

mål. Dessutom kan det upplevas som orättvist om hyresgästen får ta smällen om lokalerna inte behövs för verksamheten, men inte får del av vinsten om det finns ett värde i alternativ användning när lokalerna lämnas. Rättvisaspekter av denna typ är särskilt viktiga för att ett system ska bli politiskt stabilt, d v s för att minska risken för att det uppstår krav på att ändra systemet.

Rätt incitament?

Det är mycket viktigt att analysera om ett föreslaget system ger rätt incitament i olika tänkta situationer. Svårigheten att skapa rätt incitament sammanhänger främst med att man samtidigt vill skapa rätt incitament för en investeringssituation och rätt incitament för en nyttjandesituation. För att få rätt incitament i investeringssituationen ligger det nära till hands att föreslå att beställaren/myndigheten ska förbinda sig att betala hela kostnaden för investeringen. Detta leder till en relativt hög hyra. Om lokalen emellertid inte har något värde i alternativ användning lär oss ekonomisk teori att hyran enbart ska spegla de merkostnader som nyttjandet ger upphov till, d v s det ska normalt vara en mycket låg hyra. Sätts hyran högre riskerar vi att få fel utnyttjande av resursen.⁷ Vid en första anblick kan dessa båda krav tyckas oförenliga.

Den utväg vi pekar på i utredningen är följande. Hyran sätts så att den ska täcka (normala) kostnader för anläggningen, inklusive kapitalkostnader. När myndigheten/hyresgästen säger upp en lokal *slipper de enbart den hyra som går till drift- och underhåll*. Så blir ju fallet om hyresgästen ska betala icke-avskrivna investering-

⁷ Vi utgår här från att lokalen ska betalas i form av en hyra som fördelar ut investeringskostnaden över tiden. Dagens budgetsysteem bygger på denna princip, d v s det finns inga särskilda investeringsanslag.

ar när man lämnar lokalerna⁸. Förslaget är vidare att hyresgästen får (större delen av) värdet i alternativ användning om lokalen har ett sådant värde. Därmed blir det endast förmånligt att lämna en lokal om värdet i verksamheten bedöms som mindre än summan av drift- och underhållskostnader och det överskott som lokalen kan ge i alternativ användning. Kombinationen av att hyresgästen bär verksamhetsrisken och får värdet i alternativ användning bör leda till rätt incitament för myndigheten.

Till sist: Antag att det uppstår ett överraskande högt värde i alternativ användning på vissa anläggningar. Med den föreslagna modellen stiger inte hyran för dessa, dvs det finns ingen "piska" som tvingar myndigheten att lämna lokaler som har högt värde i alternativ användning. Däremot skapas en "morot", genom att hyresgästen (eller ansvarigt departement) får värdet i alternativ användning när man lämnar en anläggning. Särskilt i tiden av stora besparingskrav skapas ett incitament att i förtid lämna sådana lokaler, givet att budgetprocessen fungerar så att inte alla vinster dras in till statskassan centralt. Incitamenten i själva budgetprocessen är ett stort problemområde som det dock inte finns utrymme att gå in på här.

Något om problemen inom kommuner och landsting

Standardbilden av vad som hänt inom kommuner och landsting är att anslagen till olika verksamheter skurits ned, samtidigt som deras lokalkostnader ökat. Kärnverksamheten har klämts mellan dessa sköldar. Hur generellt riktig denna föreställning är vet ingen, men det finns skäl att tro att den inte är helt gripen ur luften.

Konsekvenserna av att förvaltningarnas lokalkostnader är höga beror dock på vad dessa hyror egentligen går till. Här kan man tänka sig åtminstone tre principiellt olika fall.

I det första fallet tillämpar fastighetsägaren ett för högt avkastningskrav (eller överskattar "marknadshyran"). Detta bör leda till att fastighetsförvaltningen går med vinst och att den kan leverera in ett överskott, vilket i sin tur innebär att besparingskraven på verksamheterna inte behöver bli så stora som de annars skulle varit. I detta fall leder höga internhyror inte till att resurser tas från själva kärnverksamheten.

Ett andra fall är att de höga hyrorna beror på att mycket pengar avsatts för fastighetsunderhåll: Kärnverksamheten får igen pengarna i form av bättre lokaler, men kanske bättre än vad man egentligen vill ha om man fick välja. (Som förälder undrar man tex över det logiska i att avskeda skolpersonal samtidigt som en acceptabel skolgård rustas upp...)

I det tredje fallet är de höga hyrorna kopplade till ineffektivitet inom fastighetshandlingen. Fastighetsbolaget lyckas förhandla till sig så höga hyror att det kan gå med vinst utan att pressa sina kostnader. För att minska denna risk och hålla förvaltningskostnaderna i schack har några huvudmän börjat konkurrensutsätta själva fastighetsdriften, eller åtminstone använda nyckeltal och sk "benchmarking", för att kunna bedöma effektiviteten i förvaltningen.

Vissa problem i kommuner och landsting har också sammanhängt med ett felaktigt prissättningssystem. Det klassiska felet är att sätta en hyra baserad på historiska kostnader (eller återanskaffningskostnad), samtidigt som man ger nyttjaren rätt att fritt lämna lokaler. Detta kan leda till att fel lokaler lämnas och till att det lämnas för mycket lokaler, i och med att ingen hänsyn tas till värdet i alternativ användning. Det finns en rad anekdoter

⁸ Vi bortser här från den numera mycket svåra frågan om hur man ska fördela rivningskostnader. Med dagens miljökrav kan dessa kostnader vara mycket höga för äldre fastigheter.

av typen att barnen har gymnastik på skolgården bredvid en tom idrottshall därför att skolan inte anser sig ha råd att hyra sporthallen. I nästa led kan det dessutom leda till att hyran för själva skolan måste höjas: Fastighetsägaren måste ju täcka kostnaderna för tomma lokaler... Hur kvantitativt stora dessa problem är vet ingen, och det är fullt möjligt att problemen är överdrivna, d v s att nyttan av de lämnade lokalerna i de flesta fall är mindre än drift- och underhållskostnaden. Exemplet pekar emellertid på att reformerna av fastighetshanteringen ibland genomfördes utan att man analyserat konsekvenserna tillräckligt.

Avslutning

En rad argument talar för att välja en organisationsform där fastigheter förvaltas i separata enheter och sedan hyrs ut till de myndigheter/förvaltningar som nyttjar lokalerna. Som ofta när det görs stora förändringar underskattas dock svårigheterna med att få det nya systemet att fungera bra. Efter den stora reformen inträder en period av uppstädning⁹. I det aktuella fallet handlar denna uppstädning i hög grad om att korrigera kontraktsutformning och principer för hyressättning. Som framgått ovan behövs betydligt mer komplexa kontraktsformer där man i förväg tänker igenom hur olika situationer ska hanteras. Huvudmannen måste också noggrannare analysera hur själva fastighetsenheten ska styras och hur man ska undvika att pengarna "stannar" där.

De studier som gjorts av den offentliga fastighetshanteringen, bland annat i den statliga utredningen, visar också hur användbar modern kontraktsteori och "transaktionskostnadsanalys" är för att förstå orsaker till problemen och peka på tänkbara åtgärder.

Referenser

- Lind, H, [1997], "Internhyra. Hur det är tänkt och hur det kan fungera", PM, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Lind, H, [1997b], "Risk allocation and incentives in rental contracts for special purpose buildings within the state sector", stencil, Avd f Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Lind, H & Psilander, K, [1994], *Internhyra. Möjligheter och fallgropar med internhyra i offentlig fastighetsförvaltning*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Rodriguez, M & Sirmans, C F, [1996] "Managing Corporate Real Estate: Evidence from the Capital Markets." *Journal of Real Estate Literature*, årg 4, nr 1, s 13-33.
- Sandgren, U, [1997], "Fastighetsstrategier inom industri och näringsliv", PM, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter: Principer för förvaltning och hyressättning*, delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m m.
- SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighetsägande. En utvärdering av statens fastighetsorganisation*, huvudbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m..
- SOU 1997:144, *Försvarets fastigheter. Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning*, delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m m.

⁹Det är lätt att se paralleller t ex till avregleringen av taximarknaden.