Statens offentliga utredningar
1996:187
Finansdepartementet

Statens ändamåls-fastigheter

Princip för förvaltning och hyressättning

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

National Library of Sweden

Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.
Stockholm 1996

Statens offentliga utredningar
1996:187
Finansdepartementet

Statens ändamåls-fastigheter

Princip för förvaltning och hyressättning

Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.
Stockholm 1996

A: RofKB
Occ SOU
57

Statens offentliga utredningar
1996:187
Finansdepartementet

Statens ändamåls-fastigheter

Principer för förvaltning och hyressättning

Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20475-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 29 februari 1996 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera ombildningen av Byggnadsstyrelsen. I uppdraget ingick att undersöka konsekvenserna av ombildningen, belysa om syftena uppnåtts, peka på eventuella brister och lämna förslag till förändringar. Direktiven redovisas i bilaga 1.

Riksgäldsdirektör Thomas Franzén utsågs den 12 mars 1996 till särskild utredare och docent Hans Lind till utredningens sekreterare. I arbetet med detta betänkande har som sakkunnig deltagit docent Håkan Bejrum, Kungliga Tekniska högskolan. Docent Tore Ellingsen, Handelshögskolan och professor Hans Wijkander, Stockholms universitet (t.o.m. 1996-10-31) har varit knutna till utredningen som experter.

En slutrapport från utredningen ska redovisas före utgången av juni 1997. Tidigt i utredningsarbetet visade det sig att hanteringen av statens ändamålsfastigheter var ett område där det fanns konflikter och oklara punkter. Utredningen har därför valt att prioritera detta område och i det delbetänkande som nu överlämnas behandlas de organisatoriska formerna för det statliga ägandet av ändamålsfastigheter, vilka hyressättningsprinciper som bör gälla mellan statliga myndigheter och statliga fastighetsägare samt hur styrningen av lokalanskaffning bör vara utformad.

Stockholm i december 1996

Thomas Franzén

/Hans Lind

Innehåll

1	**Inledning**	9
1.1	Utredningens direktiv	9
1.2	Utredningens arbete	10
1.3	Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag	11
2	**Omorganisationens bakgrund och innebörd**	19
2.1	Före omorganisationen	19
2.2	Dagens struktur	20
3	**Resultat från gjorda utvärderingar**	25
3.1	Utvärdering av avvecklingsprocessen	25
3.2	Statens lokalförsörjningsverks utvärderingar	26
3.3	Riksdagens revisorers analys	30
3.4	"Effektivare försvarsfastigheter"	31
3.5	"Statens mark"	32
4	**Ändamålsfastigheter: En precisering**	35
4.1	Inledning	35
4.2	Ändamålsfastigheter kontra generella fastigheter (placeringsfastigheter)	36
4.3	Ändamålsfastigheter enbart ut hyresgästen/ brukarens perspektiv	38
4.4	Gradskillnader och påverkbarhet	39
5	**Bör staten äga ändamålsfastigheter?**	41
5.1	Teoretisk bakgrund	41
5.2	Tillämpning på fastighetsområdet	42
5.3	Vikten av effektivitet och konkurrens	44
6	**Att skilja ägande från brukande**	47
6.1	Motiven till en uppdelning	47
6.2	Problem med en uppdelning	49
6.3	Förslag	50

7 Kontraktsutformning och hyressättning för ändamålsfastigheter 53
7.1 Inledning 53
7.2 Grunddragen i den föreslagna modellen 54
7.3 Markhyra 56
7.4 Kapitalkostnader för byggnaderna 58
7.4.1 Ingångvärden 58
7.4.2 Avkastningskrav och riskfördelning 58
7.4.3 Avskrivningstider och hyresförlopp 61
7.5 Drift- och underhållskostnader 65
7.6 Fastighetskostnader i avvecklingssituationer 66
7.6.1 Byggnaders restvärden och värde i alternativ användning 66
7.6.2 Några budgettekniska aspekter 67
7.6.3 Leder förslaget till att rätt anläggningar läggs ned? 68
7.7 Vad händer om byggnader blir mer attraktiva för alternativ användning? 69
7.8 Avslutning 70
Bilaga till kapitel 7: Ett exempel – kontraktsutformning för ett universitet 73

8 Inriktning och organisation av bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter 79
8.1 Inledning och bolagen/verkens allmänna målsättning 79
8.2 Statliga bolag eller statliga verk 80
8.3 Soliditet i de enheter som förvaltar ändamålsfastigheter 82
8.4 Bedömning av effektivitet 84
8.5 Bolags- och verksstruktur 84
8.6 Överväganden rörande de enskilda bolagen/verken 86
8.6.1 Fortifikationsverket 86
8.6.2 Statens fastighetsverk 87
8.6.3 Akademiska Hus 88
8.6.4 Vasakronan 90
8.7 Avslutning 91

9 Styrning av myndigheternas anskaffning av lokaler 93
9.1 Inledning 93
9.2 Rollfördelning mellan myndighet och regering/riksdag: Principiella aspekter 94
9.3 Svårighet att styra genom granskning av enskilda fall 96

9.4 Förslag till system för styrning som del i budgetprocessen 98
9.5 Vikten av osäkerhetsanalys 100

10 Konsekvensanalys och kommande utredningsarbete 101
10.1 Konsekvenser av utredningens förslag 101
10.2 Inriktningen av det fortsatta arbetet 102

Bilagor
1 Utredningens direktiv 105
2 Hyressättningsprincip enligt reformens förarbeten 111

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

En genomgripande förändring av organisationen för förvaltning av statens fastigheter och lokaler genomfördes under 1993. Byggnadsstyrelsen avvecklades och istället bildades två aktiebolag, Vasakronan och Akademiska Hus, samt två nya myndigheter, Statens fastighetsverk och Statens lokalförsörjningsverk. Parallellt med detta blev varje myndighet ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Under 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen till Fortifikationsverket med uppgift att förvalta fastigheter inom försvarets område.
Dessa förändringar var grundade på ett antal riktlinjer som beslutades av riksdagen 1991 (prop. 1991/1992:44, bet. 1990/91:FiU8, rskr. 1991/92:107):

- Fastighetsförvaltningen skall skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild skall ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten.
- Fastighetsförvaltningen skall bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.
- Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.
- De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör, oavsett nuvarande förvaltare, omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Förändringen av organisationen hade två syften:

- att uppnå en effektivare lokalförsörjning
- att uppnå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

I februari 1996 fattades beslut att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en utvärdering av den omorganisation som skett av statens fastighetsförvaltning. Utredaren fick till uppgift att:

- belysa om syftena med ombildningen har uppnåtts,
- analysera konsekvenserna av ombildningen,
- peka på de eventuella brister som uppstått och lämna förslag till förändringar.

Utredningsuppdraget formulerades på följande sätt:

> "En särskild utredare tillkallas för att genomföra en samlad utvärdering av ombildningen, i första hand om avsedda syften och resultat har uppnått. Utvärderingen bör ske mot bakgrund av de riktlinjer som riksdagen slagit fast.
>
> Om utvärderingen visar att effekterna avviker från statsmakternas intentioner med ombildningen skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder.
>
> Utvärderingen skall bl.a. inriktas på statsfinansiella effekter samt marknadseffekter och hyressättningsprinciper. Utredaren skall vara fri att belysa även andra områden eller frågeställningar som är av betydelse för att kunna göra en samlad bedömning av ombildningens statsfinansiella effekter eller som av andra skäl bör utvärderas."

Slutrapport skall redovisas före utgången av juni 1997. I diskussioner våren 1996 med finansdepartementet framkom önskemål om att utredningen snarast möjligt skulle presentera en delbetänkande om statens ändamålsfastigheter. Denna prioritering speglar att konsekvenser för t. ex. hyressättning av skillnader mellan olika typer av lokaler inte analyserats tillräckligt i tidigare utredningar, där de institutionella formerna för statens fastighetsförvaltning stått i centrum.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har arbetat enligt tre parallella linjer. Den första har rört grundläggande principer. Beslut om vilka fastigheter staten ska äga

och hur dessa ska förvaltas bör vara grundade på klara principer. Vår bedömning är att när det gäller ändamålsfastigheter var dessa principer inte tillräckligt genomarbetade när omorganisationen av statens fastighetsförvaltning genomfördes.

Den andra linjen har varit att genom intervjuer med representanter för ett betydande antal berörda intressenter få grepp om vad som uppfattas fungera bra och vad som uppfattas vara problematiskt i den nuvarande organisationen. Representanter för olika departement, myndigheter och bolag har intervjuats under perioden mars-oktober 1996. Urvalet av myndigheter har dock främst inriktats på områden där det sagts vara problem och missnöje. Dessa intervjuer bör främst ses som en probleminventering och en kartläggning av hur dessa berörda parterna själva skulle vilja förändra situationen.

Eftersom det varit viktigt att få fram en delrapport relativt snabbt och till en rimlig kostnad, har en tredje linje varit att så långt möjligt utnyttja de studier som andra har gjort. När det gäller kvantitativa mätningar av förändringar i hyresnivåer och lokalkostnader, och även effektiviteten hos de statliga fastighetsbolagen, utnyttjas främst studier från Statens lokalförsörjningsverk. Den kartläggning som presenteras i rapporten "Effektiva försvarsfastigheter" (SOU 1996:97) har varit en viktig utgångspunkt för att bedöma hur reformen fungerat inom försvarsområdet.

En preliminär version av betänkandet diskuterades i mitten av november med berörda bolag och verk, samt med ett antal myndigheter som utnyttjar ändamålsfastigheter.

1.3 Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag

Vår utgångspunkt är den statliga verksamheten och lokalernas roll som en resurs för den produktion av de tjänster som staten enligt politiska beslut ska utföra. Olika frågor rörande fastighetsförvaltningen – rollfördelning, styrsystem, etc. – bör analyseras utifrån detta perspektiv och med hänsyn tagen till den planeringshorisont och den föränderlighet som allmänt gäller för olika delar av den statliga verksamheten.

De lokaler som utnyttjas i den statliga verksamheten är av många olika slag, från allmänna kontorslokaler till specialbyggda anläggningar inom t. ex. kriminalvård, försvar och utbildningssektorn. Ibland finns goda alternativ till de aktuella lokalerna, i betydelsen att myndigheten lätt och utan höga kostnader kan flytta till andra lokaler.

Men ibland skulle kostnader öka eller kvalitet på verksamheten falla väsentligt om en myndighet tvingades lämna de nuvarande lokalerna. Att myndigheten är beroende av just dessa lokaler sammanhänger i regel med att lokalerna är specialbyggda. Det kan emellertid också vara så att verksamheten är beroende av ett speciellt läge, t. ex. departementsbyggnader i anslutning till riksdagen eller en förvaltningsbyggnad på ett universitets Campusområde. När vi i detta betänkande använder begreppet ändamålsfastighet syftar vi på fall där den statliga myndighet som utnyttjar fastigheten är beroende av att kunna utnyttja just denna fastighet – oberoende av om det sammanhänger med den tekniska utformningen eller läget.

Statligt ägande av sådana ändamålsfastigheter kan motiveras med att ägandet ger stabilare förutsättningar för den statliga verksamheten. Att hyra lokalerna från en extern fastighetsägare innebär större osäkerhet, även om det skrivs långsiktiga och genomarbetade hyreskontrakt mellan parterna. Skulle myndigheterna tvingas att alltid anskaffa ändamålsfastigheter genom en statlig fastighetsägare blir resultatet ett monopol, med sänkt effektivitet som trolig följd. Vi anser att den avvägning som gjordes i samband med fastighetsreformen 1993 var riktig: Staten behöll ägandet av de ändamålsfastigheter man redan ägde, men myndigheterna fick fritt välja fastighetsägare vid anskaffande av nya ändamålslokaler. Visar det sig att staten som ägare av bolag/verk har svårt att få dessa att fungera lika effektivt som privata alternativ bör dock försäljning av delar av beståndet övervägas.

En central tanke i reformen av statens fastighetshantering var att skilja ägande och brukande. Myndigheterna skulle inte själva äga sina fastigheter utan hyra dem. Enligt vår bedömning finns goda argument för en sådan uppdelning. Det ger en mer rättvisande bild av vad mark och lokaler kostar, det kan öka professionaliteten i fastighetsförvaltningen och det minskar riskerna att fastighetsunderhåll eftersätts när myndigheterna åläggs sparbeting. Samtidigt finns problem: Samordningen mellan fastighetsskötsel och verksamhet kan bli sämre, det kan bli långdragna och kostsamma förhandlingar om det saknas klara spelregler. Hyresgästen kan ha en svag förhandlingsposition när det gäller ekonomiska villkor i samband med drift, underhåll och investeringar i fastigheten när hyresgästen saknar alternativ. För att minska dessa problem föreslår vi att avtalen mellan parterna innehåller villkor som innebär följande:

- Hyresgästen ska inte vara skyldig att betala drifts- och underhållskostnader som ligger över marknadsmässig nivå.
- Fastighetsägaren förbinder sig att på marknadsmässiga villkor göra de ombyggnader och kompletteringar som hyresgästen önskar inom ramen för befintliga anläggningar.
- Uppstår tvister om vad som är en marknadsmässig nivå får dessa avgöras genom skiljedom.
- Det ska råda öppenhet mellan parterna, t. ex. genom att hyresgästen är med och utformar förvaltningsplaner för fastigheterna och är med i upphandlingsprocessen när nya byggnader ska uppföras eller befintliga byggnader rustas upp.

Ändamålsfastigheter uppförs i regel på beställning av en viss användare som bedömer att dessa lokaler långsiktigt behövs för sin verksamhet. Behovet av lokalen är intimt förknippat med behov och ambitioner för verksamheten. Kunskapen om verksamheten och om planerna för denna är större hos hyresgästen/myndigheten än hos fastighetsägaren: Myndigheten har kanaler till departement, regering och riksdag. Som följd av detta anser vi det rationellt att hyresgästen ska bära den risk som är förknippad med att verksamhetens behov av lokaler kan förändras. Fastighetsägaren ska inte i sina hyreskrav behöva lägga in marginaler för risker kopplade till nya politiska beslut om ett visst verksamhetsområde.

Vi anser att hyreskontrakten ska utformas så att hyresgästen/myndigheten bär den risk som är knuten till ändrade ambitioner för verksamheten. Fastighetsägaren ska inte bli ekonomiskt lidande om det efter ett antal år visar sig att myndigheten vill lämna lokalerna, på grund av förändringar i verksamheten eller minskade anslag. Samtidigt ska myndigheterna ha rätt att hyra byggnaderna så länge de vill på hyresvillkor som utgår från kostnaderna för att uppföra byggnaderna, samt också ha rätt till del av byggnadernas värde i alternativ användning när myndigheten lämnar lokalen.

Investeringen i byggnaden är därmed relativt riskfri för fastighetsägaren vilket ska avspeglas i ett lägre räntekrav på investeringen.

Våra förslag när det gäller kontraktsutformning och hyressättning för ändamålsfastigheter är mer specifikt följande.

- Hyran bestäms som summan av ett antal separata komponenter: markhyra, kapitalkostnader för de investeringar som gjorts och kostnader för drift- och underhåll.
- Markhyran ska spegla markens värde i alternativ användning med högre hyra i mer attraktiva lägen som följd. Utgångspunkten är dagens bokförda markvärde men det justeras regelbundet utifrån

förändringar i de genomsnittliga taxerade markvärdena i orten/stadsdelen. Räntekravet sätts utifrån långsiktig realränta på en säker placering med ett mindre tillägg för att den framtida markvärdeutvecklingen är osäker, förslagsvis 4%.

- Kapitalkostnadsdelen i hyran rör byggnader och anläggningar. Vid nyinvesteringar är investeringsbeloppet utgångspunkten och för befintliga fastigheter är utgångspunkten dagens bokförda värde. Räntekravet grundas på den nominella räntan på femåriga statsobligationer vid investeringstillfället och justeras vart femte år. Fastighetsägaren bär dock de risker som är kopplade till byggnadens tekniska konstruktion vilket motiverar ett risktillägg på uppskattningsvis 0,5%. Avskrivningarna bestäms så att resultatet blir en tämligen brant hyresprofil med högre hyra i hyrestidens början. En sådan hyresprofil motiveras både av osäkerhet om framtida lokalbehov och risken för att lokalen i framtiden blir mindre användbar på grund av förändringar i verksamhetens inriktning.
- Drift- och underhållskostnadsdelen i hyran bestäms utifrån en gemensam förvaltningsplan och efter en förutsättningslös diskussion om vilka moment som det är lämpligt att hyresgästen respektive fastighetsägare utför eller upphandlar.

En ändamålslokal anskaffas därför att den bedöms behövas under en längre tid. Förändringar i verksamhet och resurser kan emellertid göra det motiverat att lägga ner eller flytta verksamheten och lämna lokalerna i förtid. Vårt förslag innebär att hyresgästen (myndigheten, fackdepartementet och ytterst staten) då är skyldig att till det bolag/verk som äger fastigheten betala den del av investeringar i byggnader och anläggningar som inte redan är betald. Ett viktigt argument för detta är att myndigheter inte ska kunna uppnå sparmål genom att lämna relativt nya ändamålslokaler och då vältra över kostnader på ett statligt bolag eller verk. Har byggnaderna ett värde i alternativ användning har myndigheten/fackdepartementet rätt till 75% av detta värde vid en avveckling. Motivet till att fastighetsägaren ska få 25% är att denne därmed också får intresse av att beakta hur utformning och underhållsinsatser kan påverka värdet i alternativ användning.

Staten kan ha andra motiv att äga fastigheter än att de är viktiga för de statliga verksamheterna. I vissa lägen kan det ge bättre ekonomisk avkastning att behålla en fastighet istället för att sälja. Vi anser emellertid att staten bör renodla de bolag/verk som äger fastigheter så att ändamålsfastigheter ägs av separata bolag/verk, med tanke på att det finns särskilda långsiktiga motiv för ägandet av dessa

fastigheter. I denna typ av bolag/verk krävs bl.a. stor öppenhet i relationen till hyresgästen. Hyressättningen blir också annorlunda eftersom hyresgästen bär en större del av risken. Vi föreslår därför att Vasakronan delas upp i två helt separata bolag: Ett för ändamålsfastigheter och ett för övriga fastigheter. Kärnan i ändamålsfastighetsbolaget blir Vasakronan Krim, men hit förs även ändamålsfastigheter som nyttjas av t. ex. Domstolsverket, Polisen och Statens Räddningsverk. De fastigheter som hyrs av Statens institutionsstyrelse (SiS) och som nu hör till Statens fastighetsverk överförs till detta bolag.

Vårt förslag innebär följande organisatoriska struktur för förvaltningen av statens ändamålsfastigheter:

Fortifikationsverket:	Ändamålsfastigheter knutna till försvaret
Statens fastighetsverk:	Bland annat ändamålsfastigheter knutna till departement och kulturinstitutioner
Akademiska Hus:	Ändamålsfastigheter knutna till universitet och högskolor
"Vasakronan Ändamålsfastigheter":	Ändamålsfastigheter knutna till bl. a. kriminalvård, domstolsväsende, polisväsende och SiS

Soliditeten i de statliga ändamålsfastighetsbolagen bör minskas väsentligt från dagens ca 30% till ca 10% eftersom bolagens risktagande ska vara lågt. En motsvarande minskning bör ske av soliditeten i Statens fastighetsverk. När det gäller de fastighetsägande bolagen/verken förslås vidare följande:

- Fortifikationsverket bör sortera under finansdepartementet och inte under försvarsdepartementet som konsekvens av renodlingen av fastighetsägarrollen.
- Universiteten och högskolorna bör inte vara representerade i styrelserna i Akademiska Hus moder- och dotterbolag eftersom det leder till oklarhet i rollfördelningen mellan hyresgäst och bolag. Nyttjarnas önskemål och synpunkter bör ha stor vikt vid statens/ägarens utformning av direktiv till bolaget, t. ex. rörande kontraktsutformning och hyressättning, men detta kan och bör förenas med en klar ansvarsfördelning mellan bolag och hyresgäst.

Eftersom anskaffning av lokaler långsiktigt binder statliga resurser finns det argument för att begränsa myndigheternas handlingsfrihet

vid lokalanskaffning, särskilt för ändamålslokaler. Riksdag och regering har, som följd av sitt ansvar för omfattningen och inriktningen av den statliga verksamheten, ett behov av att ha kontroll över de ekonomiska bindningar som lokalanskaffning medför. Idag sker regeringens styrning genom att myndigheten måste ha regeringens godkännande om ett hyreskontraktet är längre än sex år. För universitet och högskolor är gränsen 10 år. Kontraktstiden är dock inte ett bra mått på den ekonomiska bindningen, eftersom ett kort kontrakt kan innehålla klausuler om att hyresgästen måste betala icke avskrivna investeringar om kontraktet inte förlängs. Enligt vår bedömning är det önskvärt med ett system som i görligaste mån undviker att regeringen belastas med ett stort antal enskilda ärenden rörande lokalförhyrningar. Det gäller också för regeringen att utnyttja den fördel som det innebär att ha myndigheter med god kunskap om verksamheten och frihet att fördela anslag mellan olika typer av resurser.

Vi föreslår att styrningen sker genom en kombination av allmänna och myndighetsspecifika direktiv. Grundtanken i dessa direktiv är följande:

- Myndigheten ska kunna minska sin lokalåtgång och sina lokalkostnader med ett visst bestämt procenttal inom en viss bestämd tid. Detta innebär att de ska ha en tillräcklig mängd kontrakt som löper ut inom denna tid eller som kan sägas upp utan att myndigheten drabbas av stora kostnader. Procenttal och tider kan varieras mellan olika myndigheter och baseras på verksamhetens inriktning och omfattning, samt på behovet av flexibilitet inom det aktuella området.
- Myndigheten får inte under ett enstaka år eller en följd av år ingå kontrakt som innebär att de årliga lokalkostnaderna eller lokalkostnadsandelen ökar mer än ett visst procenttal.

Om myndigheten vill ha dispens från dessa krav ska en sådan ansökan hanteras som del av den allmänna budgetprocessen. Uppfylls kraven behövs ingen prövning av den enskilda förhyrningen och vi föreslår också att samrådsskyldigheten med Statens lokalförsörjningsverk avskaffas. Uppgifter om rådande lokalkontrakt och planer för framtiden ska redovisas som del av den ordinarie budgetprocessen och någon fristående lokalförsörjningsplan behöver inte redovisas. Genomförs utredningens förslag bör kostnaderna för hyresförhand lingar kunna minska därför att principerna för hyressättning blir klarare. Den klarare ansvars- och riskfördelningen bör leda ökat kostnadsmedvetande vid fastighetsinvesteringar och i den löpande fastighetsskötseln. Renodling av fastighetsbolagen underlättar ägarens

insyn och styrning. Något försök att kvantitativt uppskatta storleken på dessa vinster, och den engångskostnad som omläggningen drar med sig, har inte gjorts. Vår bedömning – inte minst utifrån omfattningen av de konflikter om hyressättning och kostnadsnivåer som varit mellan statliga fastighetsägare och statliga myndigheter – är att de ekonomiska vinsterna är klart större än dessa engångskostnader.

2 Omorganisationens bakgrund och innebörd

2.1 Före omorganisationen[1]

"Byggnadsstyrelsen, som i sin moderna form går tillbaka till 1918, hade sitt ursprung i Överintendentsämbetet som bildades 1819. Byggnadsstyrelsen hade till uppgift att erbjuda lokaler och tjänster inom lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion, förvalta statliga fastigheter samt vara regeringens stabsmyndighet i lokalfrågor." ("En berättelse om Byggnadsstyrelsen", DNR AV21/95, s. 5).

Uppgiften att ansvara för lokalförsörjning åt statens (civila) myndigheter innebar att Byggnadsstyrelsen gjorde utredningar och program för hur olika myndigheters behov av lokaler skulle lösas. När myndigheter upplevde att de hade lokalproblem var det Byggnadsstyrelsens uppgift att bedöma behovets storlek och hur det kunde tillgodoses. När det gällde större investeringsärenden fattades besluten av regeringen, men det fanns också en investeringsram inom vilken Byggnadsstyrelsen kunde prioritera själv. Eftersom Byggnadsstyrelsen var en stabsmyndighet och gjorde utredningar inför regeringsbeslut hade Byggnadsstyrelsen naturligtvis i praktiken också inflytande över hur olika projekt kom att rangordnas.

Budgetsystemet var länge konstruerat så att, när det beslutats att en myndighet skulle få en ny lokal, fick myndigheten automatiskt en budgettilldelning som täckte kostnaderna för denna lokal. Detta innebar att lokalen var gratis ur myndighetens perspektiv. Lyckades myndigheten övertyga Byggnadsstyrelsen/regeringen om behovet av större och bättre lokaler fanns det inte någon påtaglig kostnad för myndigheten i termer av minskade resurser till annat. När det beslutats att uppföra en ny byggnad eller rusta upp en byggnad var det Byggnadsstyrelsen som var byggherre för produktionen. En viss del

[1]) Detta avsnitt bygger främst på beskrivningar som finns i rapporten "En berättelse om Byggnadsstyrelsen: Dess omställning, ombildning, avveckling" som togs fram inom Byggnadsstyrelsens avvecklingsorganisation (DNR AV 21/95) och prop. 1991/92:44.

av byggproduktionen gjordes också i egen regi – budgetåret 1991/92 var andelen 12%. Egenregiverksamheten sysselsatte innan Byggnadsstyrelsens ombildning ca 400 personer. Den rena byggproduktionen avvecklades helt i samband ombildningen.

Byggnadsstyrelsen skötte både den tekniska och ekonomiska fastighetsförvaltningen, dvs fastighetsdrift, fastighetsunderhåll, köp och försäljningar av fastigheter, hyresfrågor mm. Vissa myndigheter hade dock en egen driftsorganisation.

För fastigheter som hör till försvaret skötte Fortifikationsförvaltningen anskaffning och avveckling av mark, anläggningar och lokaler på uppdrag av olika enheter inom Försvarsmakten (se SOU 1992:85, kap 3). Den direkta fastighetsförvaltningen sköttes i regel av de enheter som nyttjade fastigheterna. Anslag till olika byggprojekt fördelades genom budgetprocessen och brukarna betalade i regel inte någon hyra för fastigheterna.

2.2 Dagens struktur

Byggnadsstyrelsens avveckling sammanhängde med de nya riktlinjer för statens fastighetshantering som redovisades i kapitel 1. En viktig bakomliggande faktor var att myndigheterna fått ett eget lokalförsörjningsansvar. Byggnadsstyrelsen fick därmed ingen särställning som tillhandahållare av lokaler. Budgetprocessen reformerades så att lokalerna inte skulle vara gratis ur myndighetens perspektiv, utan myndigheten skulle tvingas göra en avvägning mellan lokalresurser och andra resurser. Syftet var också att på ett bättre sätt kunna bedöma effektiviteten i fastighetsförvaltningen och bättre jämföra statens fastighetsförvaltning med "vanliga" bolag på fastighetsmarknaden. Motsvarande tankar fanns bakom förändringen av organisationen av försvarets fastigheter: De som nyttjade lokalerna skulle betala en hyra och genom att särskilja ägande och brukande skulle effektiviteten i fastighetsförvaltningen kunna ökas.

Verk och bolag

Omorganisationen av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen innebar att det skapades tre nya verk och två nya bolag.

Statens lokalförsörjningsverk: Detta verk har två olika verksamhetsområden. Det ena är att vara stabsorgan åt regeringen och göra utredningar som underlag för regeringsbeslut, bland annat i budgetfrågor. Till detta område hör också att sköta avvecklingen av vissa

tomställda lokaler. Andra myndigheter är också ålagda att i vissa fall samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan hyreskontrakt undertecknas. Det andra verksamhetsområdet är en konsultverksamhet inom lokalförsörjningsområdet åt statliga myndigheter. Denna verksamhet skall vara ekonomiskt självbärande.

Statens fastighetsverk: Detta verk förvaltar (icke-militära) fastigheter som av olika skäl inte bedömdes lämpliga att förvalta i bolagsform. Hit hör fyra huvudtyper av fastigheter:

1. Fastigheter som hör till det nationella kulturarvet, bl. a. olika slott och fästningar.
2. Regeringsbyggnaderna.
3. Fastigheter utomlands, främst ambassader, konsulat och bostäder i anslutning till dessa.
4. Vissa markområden, bl a fjällnära skogar, statliga älvsträckor och kronoholmarna.Dessutom har Statens fastighetsverk tillfälligt förvaltat fastigheter som av olika skäl inte direkt kunnat överföras till de statliga fastighetsbolagen.

Fortifikationsverket: Detta verk äger ändamålsfastigheter som utnyttjas inom totalförsvaret. Verket sorterar under försvarsdepartementet men är formellt fristående från Försvarsmakten.

Statliga Akademiska Hus AB: Bolaget äger fastigheter som används av universitet och högskolor. Bolagets syfte är formulerat som att främst erbjuda universitet och högskolor kundanpassade lokaler på affärsmässiga villkor (se nästa avsnitt) samt långsiktigt äga och förvalta fastigheter. Bolaget är organiserat som ett moderbolag och sju regionala dotterbolag.

Vasakronan Holding AB. Inom detta finns fyra bolag. *Vasakronan AB* förvaltar mer generella lokaler. Stora hyresgäster är Polisen, Skatteförvaltningen, Domstolsverket och olika länsstyrelser. *Vasakronan Krim AB* förvaltar fastigheter som hyrs av Kriminalvårdsstyrelsen. *Vasajorden AB* förvaltar fastigheter som hyrs av Statens Lantbruksuniversitet (SLU). *Confortia AB* är ett tekniskt konsultföretag som främst arbetat med uppdrag åt försvaret. I samband med Fortifikationsförvaltningens omorganisation bröts denna verksamhet ut och bolagiserades.

Styrning av verk och bolag

För de fastighetsförvaltande bolagen och verken har staten som ägare ställt upp bestämda avkastningskrav på det kapital som staten investerat i verksamheten. Detta avkastningskrav är marknadsmässigt i

betydelsen att det bygger på vad som bedöms vara avkastningskrav inom andra fastighetsförvaltande bolag.

Bolag och verk ska agera affärsmässigt i relation till sina hyresgäster. Detta innebär att hyran ska motsvara "marknadshyran": När ett nytt hyreskontrakt skrivs ska villkoren (hyra och övriga kontraktsvillkor) motsvara villkoren i kontrakt mellan privata aktörer på den aktuella marknaden. Myndigheten ska varken betala mer eller mindre än vad de skulle behöva betala för motsvarande kontrakt med en privat fastighetsägare.

När det gäller fastigheter där det inte finns något att jämföra med på marknaden "bör som ett minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar mm. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd." (prop. 1992/93:37, s 4)

I förordningen om förvaltning av statliga fastigheter (SFS 1993:527) sägs bland annat att varje fastighet "skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas."

För de fastighetsförvaltande verken finns speciella regler om att investeringar över en viss storlek måste godkännas av regeringen eller riksdagen.

Myndigheternas lokalförsörjningsansvar

Myndigheterna har i regel inte rätt att äga fastigheter, men får inom ramen för sina resurser hyra de lokaler de bedömer lämpliga för verksamheten. Det finns dock i förordningen om myndigheternas lokalförsörjning (SFS 1993:528) några inskränkningar i denna frihet. För hyreskontrakt "av ekonomisk betydelse" och med en löptid längre än 3 år ska myndigheten samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan ett hyresavtal skrivs på (om myndigheten hyr av annan än en statlig fastighetsförvaltande myndighet). Är löptiden på kontraktet längre än 6 år krävs godkännande av regeringen. Ett undantag gäller dock universitet och högskolor där endast kontrakt med ett löptid på mer än 10 år behöver godkännande av regeringen.

Större utbyggnader av statliga myndigheter, t. ex. inom universitet och högskolor, är normalt kopplade till beslut om extra budgetsatsningar och då blir beslutsgången något annorlunda. Ett beslut om utökade anslag kommer då tidigt i beslutsprocessen.

Myndigheten ska ha en lokalförsörjningsplan som förutom uppgifter om befintliga hyresavtal ska innehålla en bedömning av myndighetens behov tre år framåt. Planen ska inlämnas till Statens lokalförsörjningsverk.

Lokaler i budgetsystemet

Varje myndigheter får idag en rambudget, dvs. en totalsumma pengar som myndigheten sedan själv får fördela mellan olika resursslag – lokaler, personal etc. – på det sätt som myndigheten bedömer leder till att myndighetens mål uppnås i så hög grad som möjligt. Det finns inga speciella lokalanslag. Kan myndigheten pressa sina lokalkostnader får de i princip mer resurser över till annat.

Under budgetarbetet används vissa lokalkostnadsindex, framtagna av Statens lokalförsörjningsverk, för att bedöma hur mycket en myndighets anslag behöver ändras för att myndigheten ska kunna bedriva en verksamhet i oförändrad omfattning. Dessa index är dock inte kopplade till myndighetens faktiska hyreskontrakt utan utgår från en bedömning av hur hyrorna förändras på den aktuella marknaden.

3. Resultat från gjorda utvärderingar

3.1 Utvärdering av avvecklingsprocessen

Rapporten "En berättelse om Byggnadsstyrelsen: Dess omställning, ombildning, avveckling" (daterad april 1995) skrevs inom Byggnadsstyrelsens avvecklingsorganisation (DNR AV 21/95) och ger en i huvudsak kronologisk redogörelse för hur Byggnadsstyrelsens avveckling gick till: Hur vissa verksamheter såldes av (t. ex. viss städverksamheten och byggandet i egen regi), hur personal sades upp och hur anställningar gick till i de nya organisationerna, hur materiella resurser överfördes och hur arkivering gick till.

Egenregiverksamhetens avveckling skedde först genom att cheferna för verksamheterna i olika regioner tog över verksamheterna. Avtalen mellan Byggnadsstyrelsen och dessa nya bolag innebar både att de fick överta pågående arbeten och fick medel motsvarande uppsägningslöner för den personal som togs över. Dessa avtal ingicks utan villkor om regeringens godkännande. Något sådant godkännande gavs sedan inte därför att regeringen ansåg att avtalen var alltför oförmånliga för staten. Eftersom Byggnadsstyrelsen inte hade rätt att skriva avtal av denna typ revs försäljningar upp och verksamheten såldes på nytt – denna gång till etablerade byggföretag. Av de totalt cirka 150 miljoner i kostnader/uteblivna intäkter som staten åsamkades genom de första försäljningarna återvanns ca 110 miljoner kronor (bilaga 1, s 5).

Av Byggnadsstyrelsens totala personal före ombildningen – cirka 1900 personer – kom ca 9% att anställas i Statens fastighetsverk, 13% i Akademiska Hus, 27% i Vasakronan och 14% av de byggföretag som tog över egenregiverksamheten. 34% blev kvar inom avvecklingsorganisationen. Av dessa 34% hade efter 12 månader knappt hälften fått nytt jobb, startat eget företag eller genomgick utbildning. Drygt en fjärdedel hade pensionerats, fått sjukbidrag eller gick på rehabilitiering. Cirka en fjärdedel saknade varaktig lösning.

Utredaren säger bland annat:

> "Överoptimistiska bedömningar och politiska omprövningar förändrade förutsättningarna under arbetets gång. Och "den

politiska brådskan" tvingade fram ett genomförande utan att analysen – "den strategiska fasen" – var avslutad" (s. 55)

Detta bidrog bl. a. till oklarhet för personal och till ryktesspridning (s. 17).

Utredarens sammanfattande bedömning var:

> "Personalavvecklingen ägde rum under den svåraste lågkonjunktur landet haft på mycket länge. Särskilt svår har situationen varit inom bygg- och fastighetsbranschen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den begränsade tiden för planläggning måste resultatet av personalavvecklingen bedömas som mycket gott. Aktiva insatser från Trygghetsstiftelsen och från arbetsgivaren har haft stor betydelse." (s. 55)

Viss kritik framförs dock:

> "Genom rekryteringen skildes de övertaliga ut. Tidpunkten för informationen om vilka som fått de nya jobben blev också den tidpunkt då det bekräftades att uppsägning skulle komma. Den formella uppsägningen blev därmed för de flesta bara ett kvitto på vad man redan visste. Den omsorg som man vid uppsägningstillfället skall ägna den enskilda uteblev tyvärr vid informationen om vilka som fått jobben." (s. 21)

3.2 Statens lokalförsörjningsverks utvärderingar

Statens lokalförsörjningsverk har ett uppdrag från regeringen att följa och utvärdera effekterna av riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning. Slutredovisning av uppdraget var 1 december 1996. Flera delrapporter publicerades tidigare och preliminära resultat var tillgängliga tidigare under hösten. Redovisningen här bygger dock på de slutliga rapporterna. Bland resultaten vill vi lyfta fram följande. Kommentarerna till sakuppgifterna är våra och inte Statens lokalförsörjningsverks.

1. "De flesta myndigheter är positiva till de effekter som lokalförsörjningsreformen medfört. De tycker att de har större ansvar, större befogenheter samt en större medvetenhet om lokalkostnadernas betydelse för myndighetens ekonomi."

(Rapport nr 1995:5, s. 6) Arbetsbelastningen i lokalfrågor har dock i genomsnitt ökat, särskilt när det gäller hyresförhandlingar.

2. Den lokalhyra som myndigheten betalar per kvadratmeter har minskat mellan 1994 och 1996, men hyran ligger fortfarande över den "rikthyra" som Lokalförsöjrningsverket tar fram och som avses spegla marknadshyran (Rapport 1995:3, s. 9) Om detta beror på att myndigheterna i genomsnitt är dåliga hyresförhandlare eller på att de har lokaler som är bättre än genomsnittet på marknaden är en öppen fråga. Den faktiska hyran för kontorsfastigheter har dock under 1996 klart närmat sig rikthyran (Rapport 1996:38, s. 10).
3. Den utnyttjade lokalarean har sjunkit i de studerade myndigheterna (1995:3, s. 13), men minskningen är relativt liten. Lokalförsörjningsverket skriver :

   "Iakttagelsen att myndigheterna endast i begränsad omfattning tycks söka effektivisera sitt areautnyttjande i samband med att nya hyresavtal tecknas bekräftas också av de sammanställningar som kan göras utifrån myndigheternas lokalförsörjningsplaner. Sammantaget visar dessa på en oförändrad eller mycket begränsat minskad lokalförbrukning för de närmast liggande tre åren." (1995:3, s. 2)

   Samma bild framträder i Rapport 1996:36:

   "De myndigheter som flyttar gör det inte i första hand för att minska sina areor eller hyror resp. hyresnivåer utan för att komma till större lokaler och/eller till ett mer centralt läge." (s. 4)
4. I rapport 1996:37 redovisas uppgifter om lokalarea per anställd inom vissa myndigheter som i huvudsak utnyttjar vanliga kontorslokaler. Arean per arbetsplats låg i genomsnitt cirka 25% över det riktvärde som ställts upp (s. 14). Riktvärdet låg på mellan 28 och 38 kvm per arbetsplats där lägre värden gällde för arbetsställen med högre antal anställda. Dessa riktvärden är relativt höga betraktade ur ett internationellt perspektiv. Vid jämförelser av lokalarea per anställd mellan 1992/93 och 95/96 framkom att *lokalarea per arbetsplats ökat* i de flesta undersökta myndigheter. Minskningen i personal har skett snabbare än minskningen i den förhyrda lokalytan, vilket sannolikt kan förklaras med att man inte omedelbart kunnat avveckla lokaler på grund av man varit bundna av flerårskontrakt. Lägger man samman uppgifterna om hyresnivåer och lokalarea per anställd pekar det på att det finns betydande

möjligheter till minskning av myndigheternas lokalkostnader (Rapport 1996:37, s. 4).

5. Myndigheterna är ålagda att göra lokalförsörjningsplaner, men trots klara riktlinjer för vad som ska ingå i dessa planer är kvaliteten på de gjorda planerna mycket varierande (Rapport 1996:39). Ett betydande antal myndigheter har överhuvudtaget inte lämnat in någon lokalförsörjningsplan: 1996 lämnade 198 myndigheter in planer, 55 har inte lämnat in. Lokalförsörjningsverket har inte närmare undersökt varför så många myndigheterna inte lämnar in dessa planer. En jämförelse mellan planerna inlämnade 1995 och 1996 visar dock att fler planer lämnats in och att planerna blivit mer genomarbetade (s. 4).
6. Erfarenheter från samråden med myndigheterna inför kontraktsskrivande var att det finns en klar tendens till att kontraktstiderna läggs precis under den gräns som satts upp för regeringens godkännande (muntlig redovisning 96-10-03, Rapport 1996:41, s. 5). Inom universitet och högskolor blir resultatet 10-årskontrakt medan det för övriga myndigheter finns en tendens mot 6-årskontrakt. Det konstaterades vidare att indexeringarna ligger på en nivå som är något högre än genomsnittet på marknaden, särskilt i kontrakt med Vasakronan.

   Vid jämförelse mellan de statliga fastighetsförvaltande enheterna (Statens fastighetsverk, Akademiska Hus och Vasakronan) och ett antal andra, främst privata, fastighetsbolag fann man följande (Rapport 1996:34):
7. Hyresnivåerna inom Akademiska Hus var 1995 högre än hos de privata bolagen (s. 6-9). Här finns två tolkningsmöjligheter: Fastigheterna är kanske inte helt jämförbara eller så utnyttjar fastighetsägaren ett förhandlingsövertag till sin fördel.
8. Drift- och underhållskostnaderna ligger högre inom Vasakronan och Statens fastighetsverk. För Vasakronans del bedömdes dock att en betydande del av underhållet var av engångskaraktär och ett resultat av tidigare eftersatt underhåll. Motsvarande underhållsinsatser har också gjorts inom Akademiska Hus, men avspeglas inte i redovisade underhållskostnader eftersom det finansierats via upplösta reserver som bolaget fått just för eftersatt underhåll (s. 10-11)
9. Driftnettot (hyresintäkter minus löpande kostnader) per kvadratmeter var 1995 klart högre i Akademiska Hus än i de privata företagen (s. 13). Vasakronan låg något under genom-

snittet av de privata. Detta är en avspegling av punkterna 7 och 8 ovan.

10. Direktavkastningen (driftnetto i förhållande till fastigheternas bokförda värde) var också högre i Akademiska Hus och lägre i Vasakronan jämfört med de privata företagen. Lägst är direktavkastningen för Statens fastighetsverk. Avkastningen på sysselsatt kapital visar ett liknande mönster, men Akademiska Hus ligger enbart lite över genomsnittet av de privata bolagen (s. 14-17). Relevansen hos dessa mått är dock svåra att bedöma eftersom de beror på de *bokförda* fastighetsvärdena (se nästa punkt).
11. Soliditeten (andel eget kapital) ligger högre inom de statliga enheterna än inom de privata bolagen (1996:34, s. 23-24). Även här finns dock tolkningsproblem: Om de bokförda värdena är relativt sett lägre (bokfört värde jämfört med marknadsvärde) i de privata bolagen, vilket antyds att de kan vara, kan de privata bolagens soliditet vara underskattad. Låga bokförda värden leder till att det egna kapitalet ser mindre ut än vad det egentligen är, dvs. till minskning av den redovisade soliditeten.
12. Vakansgraderna är konstanta och mycket låga inom Akademiska Hus och Statens fastighetsverk (1-2%). Vakansgraden inom Vasakronan låg 1995 i nivå med de privata bolagen (7%). Det kan noteras att medan vakansgraden föll från 8,5% till 7% hos de privata, ökade den från 6% till 7% inom Vasakronan mellan 1994 och 1995 (s. 25-26). Även här finns tolkningsproblem eftersom vakansgrader kan mätas på lite olika sätt.
13. Inleveranser och utdelningar från fastighetsförvaltande enheter till staten har utvecklats på följande sätt:

Tabell 1 Inleverans och utdelning till staten

År	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1994	1995
Inleverans och utdelning (mkr)	620	765	1138	1754	812	427

En allt mindre del av vad rörelserna genererat (resultat före avskrivningar minus finansnetto minus skatt) har inlevererats till statskassan: Andelen sjönk från ca 70% 1990-1993 till 33% år 1994 och 19% 1995 (s. 28).

Även på denna punkt finns flera tänkbara tolkningar. En är att staten som ägare vill att de fastighetsförvaltande enheterna ska använda en stor del av överskottet till investeringar eller till att höja

soliditeten. Tidigare eftersatt underhåll kan göra att det finns många åtgärder som bör genomföras därför att de bidrar till högre utdelningsmöjligheter i framtiden. Å andra sidan kan utvecklingen också spegla en situation där ägaren är för svag i förhållande till ledningarna i de fastighetsförvaltande enheterna.

3.3 Riksdagens revisorers analys

Riksdagens revisorer har i en granskningsrapport (1995/6:4) och i en skrivelse till riksdagen (1995/96:RR11) behandlat myndigheternas lokalförsörjning . Huvudpunkter i rapport och skrivelse är följande (sidhänvisningar gäller skrivelsen till riksdagen):

1. Revisorerna pekar på den målkonflikt som kan finnas mellan statens övergripande mål om låga kostnader och myndigheternas lokalförsörjningsansvar. Exempel som tas upp är att det kan finnas lediga lokaler som staten har kontrakt på eller som staten äger, men att myndigheterna ändå har frihet att välja att hyra från privata företag. Konsekvensen kan bli högre kostnader utan att lokalerna är nämnvärt bättre för myndigheterna.

   > "Revisorerna konstaterar att innebörden av statsmakternas olika mål är oklara och föreslår att regeringen klargör hur mål för den statliga lokalförsörjningen kan formuleras" (s. 2)
   >
   > "Revisorerna anser att det är regeringens ansvar att inhämta information om outhyrda lokaler från myndigheterna. I anslutning till beredningen av pågående utredningar inom området bör klarläggas om regeringen vid beslut om lokalisering av exempelvis nya eller tillfälliga myndigheter även skall ta hänsyn till vakanser hos de statliga fastighetsbolagen." (s. 7)

2. Revisorerna noterar också att ett antal statliga myndigheter i Stockholm i början av 1990-talet valde att flytta till mer centrala lägen, samtidigt som vissa nya myndigheter ålades en lokalisering längre ut i regionen.

   > "Revisorerna förelår att regeringen redovisar sin syn på om myndigheterna – såväl befintliga som nya – skall ha frihet att välja lokaler, eller om det skall finnas särskilda regler för lokalförsörjningen." (s. 4)
   >
   > "Ett alternativ kan vara att regeringen bestämmer om en myndighet skall lokaliseras i eller utanför cityläge. [..] Revisorerna föreslår att regeringen klargör sin syn på om nya myndigheter skall ha frihet att välja lokalisering. Enligt revisorernas mening bör anslaget för en ny myndighet

inkludera en beräkning av lokalkostnaderna som överensstämmer med regeringens intentioner i fråga om myndighetens lokalisering." (s. 5)

3. Vidare påtalas att statsmakten i ett antal fall brutit mot principerna för rambudgetering och lagt särskilda besparingsbeting på myndigheter som sparat in betydande belopp genom att pressa sina lokalkostnader.

   "Revisorerna anser det .. viktigt att regeringen på ett tydligt sätt tar ställning till vilka principer som skall gälla för myndigheternas anslagsberäkningar." (s. 3)

4. Revisorerna tar vidare upp frågor om hanteringen av fastigheter som är specialanpassade för statliga verksamheter och där det inte finns någon vanlig marknad.

   "Revisorerna ifrågasätter rimligheten av att marknadsbaserade hyror beräknas för verksamheter som saknar marknad." (s. 9)

   "Revisorerna efterlyser en tolkning av de principer för hyressättning av ändamålslokaler som förvaltas av Akademiska Hus och Vasakronan, som accepteras av såväl fastighetsbolag som hyresgäster." (s. 9)

5. I granskningsrapporten tar revisorerna också upp Statens lokalförsörjningsverks dubbla roller och ifrågasätter det lämpliga i att verket samtidigt är stabsorgan till regeringen och säljare av konsulttjänster (s. 10).

3.4 "Effektivare försvarsfastigheter"

Den särskilde utredare som tillsatts för att "genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförande och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde" har lämnat en rapport om försvarets fastigheter. Rapporten bygger på ett stort antal intervjuer med personer på olika nivåer inom främst Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Rapporten behandlar enbart försvarets ändamålsfastigheter, dvs. de fastigheter där Fortifikationsverket är fastighetsägare.

Följande citat från rapportens sammanfattning ger en bild av utredningens slutsatser och förslag.

> "Resultatet av utvärderingen är att fastighetsreformen som syftade till att effektivisera fastighetsförvaltningen och att undvika särlösningar i huvudsak har nått sitt syfte. Men vissa särlösningar återstår fortfarande, t. ex. att driftresurserna liksom en del av resurserna även för det yttre underhållet, ligger kvar i Försvarsmakten. Hyrans utformning är också

> speciell. Dessa särlösningar bedöms av mig vara så viktiga att man redan nu bör rätta till dem, innan systemet hunnit växa fast ytterligare." (s. 11)
> "Mitt förslag är därför att drift- och underhållsresurserna förs över till fastighetsförvaltaren. Syftet med denna förändring är att göra handhavandet av försvarsfastigheter mer jämförbart med annan fastighetsförvaltning och att underlätta den samordning av fastighetsförvaltningen som var fastighetsreformens syfte." (s. 12)
> "Jag föreslår vidare att en genomgång görs av de höga kostnaderna för drift och underhåll av befästningarna som kostnadsjämförelserna tyder på." (s. 12)

En fråga som berörs i rapporten är om Fortifikationsverket även fortsättningsvis ska sortera under försvarsdepartementet eller om det bör flyttas till finansdepartementet. Utredaren tar dock inte ställning i frågan utan hänskjuter den till utredningen om utvärdering av byggnadstyrelsens ombildning.

Till sist sägs att:

> "Jag avstår även från att ta ställning till om eventuell särbehandling av vissa anläggningar i sin helhet, dvs. vissa befästningar som har så nära samband med krigsorganisationen att det inte är meningsfullt att betrakta dem som objekt i fastighetsförvaltningens mening." (s. 12)

3.5 "Statens mark"

Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen redovisat resultatet av en undersökning av hanteringen av statens markinnehav ("Statens mark", RRV 1996:48). Detta var en uppföljning av en tidigare studie och man fann bland annat följande:

- Det saknas fortfarande en samlad bild av statens markinnehav, både fråga om arealer, värden och avkastning. Även inom myndigheter som förvaltar mark saknas tillräcklig överblick.
- Trots riktlinjer om att förvaltning och användande ska särskiljas har detta inte genomförts konsekvent inom de myndigheter som fortfarande både använder och förvaltar statlig mark. Interndebitering är t. ex. inte konsekvent genomförd i dessa fall.

RRV anser att det behövs en pådrivande kraft för att genomföra den statliga policyn. En delegation bör enligt RRV tillsättas med uppgift att:

> "– bevaka att nödvändiga åtgärder vidtas för att applicera den statliga policyn på myndighetsnivå,
> – fungera som skiljenämnd för de myndigheter som har olika uppfattningar om ansvarsfördelningen för avgränsade markområden,
> – förse regeringen med beslutsunderlag i markhanteringsfrågor, framför allt vid ställningstagande om markvärderingsprinciper och krav på avkastning." (s. 12)

Det föreslås också att de markförvaltande myndigheterna ska:

> "– upprätthålla tillförlitliga register över marken och löpande hålla dem aktuella, samt ge ansvariga för allmänna centrala register information om aktuella uppgifter,
> – värdera marken enligt marknadsvärderingsprinciper eller motsvarande,
> – övergå till debitering (även interndebitering) av markanvändning enligt marknadsmässiga principer,- lösa oklarheter och lägga fram förslag till förenklingar beträffande ansvarsfördelningen mellan den egna myndigheten och andra aktörer." (s. 12)

4. Ändamålsfastigheter: En precisering

4.1 Inledning

Staten bedriver en rad olika verksamheter – allt från att upprätthålla en försvarsmakt till att driva in skatter. Skälen till att staten bedriver en viss verksamheterna varierar (se "Motiv för offentliga åtaganden" Ds 1994:53). Ur denna utrednings perspektiv räcker det med att konstatera att staten bedriver dessa verksamheter och att verksamheten – produktionen av de olika "tjänsterna" – i sin tur förutsätter att det finns personal, fastigheter (lokaler, mark) och andra nödvändiga varor och tjänster.

I statens verksamhet används mycket stora lokalytor. Tabell 2 ger en översiktlig bild av storleken på de lokalytor som förvaltas av de statliga fastighetsägare som berörs av denna utredning: Ytor som i huvudsak nyttjas av statliga myndigheter. Tabell 3 visar lokalanvändningen inom några större civila myndighetsområden.[2]

Tabell 2 Lokalytor förvaltade av vissa statliga bolag/verk

Bolag/verk	Förvaltat lokalyta (kvadratmeter)
Statens fastighetsverk (hyresfastigheter)	800 000
Akademiska Hus	2 500 000
Vasakronan	4 000 000
Fortifikationsverket	6 500 000

[2]) Tabell 2 bygger på årsredovisningar från bolag/verk och på utredningen "Effektiva försvarsfastigheter". Tabell 3 bygger på uppgifter från Statens lokalförsörjningsverk. Av Fortifikationsverkets yta är ca 3 miljoner kvm konventionella lokaler.

Tabell 3 Lokalytor nyttjade av vissa större civila myndigheter

Myndighet	Nyttjad lokalyta (kvadratmeter)
Universitet och högskolor	3 200 000
Polisväsende	1 000 000
Departement och centrala verk	900 000
Kriminalvård	600 000
Skatteförvaltning	550 000
Domstolsväsende	350 000

Den totala yta som nyttjas av militära och civila myndigheter är i storleksordningen 15 miljoner kvadratmeter: Huvuddelen av de ytor som ägs av de statliga bolagen/verk samt tillägg för inhyrning från externa fastighetsägare. Med en genomsnittlig årshyra på i runda tal 1000 kr per kvadratmeter skulle detta motsvara en årskostnad på 15 miljarder kronor.

4.2 Ändamålsfastigheter kontra generella fastigheter (placeringsfastigheter)

De fastigheter som utnyttjas i den statliga verksamheten är av många olika slag. En vanlig skiljelinje brukar dras mellan ändamålsfastigheter och generella fastigheter (ibland kallade placeringsfastigheter). I prop. 1991/92: 44 beskrivs skiljelinjen mellan olika delar av fastighetsbeståndet på följande sätt:

> "En stor del består av s.k. placeringsfastigheter, dvs. vanliga kontorsfastigheter. En annan del består av ändamålsfastigheter, dvs. byggnader som saknar, eller har en mycket liten, alternativ användning och/eller har skräddarsytts för sitt ändamål." (s 3)

Typexempel på ändamålsfastigheter knutna till statlig verksamhet är slutna anstalter inom kriminalvården, regementsområden, och vissa undervisnings- och forskningsanläggningar inom universitet och högskolor.

Ser vi situationen ur fastighetsägarsynpunkt är kännetecknet för en ändamålsfastighet att investeringar i sådana fastigheter innebär att resurser satsas på något som enbart är användbart för en viss "motpart". Hyresgästen har sådana krav på fastigheten att – i extremfallet – ingen annan är intresserad av att hyra fastigheten. Just detta har stor betydelse för vem som bör äga fastigheten, och för olika aspekter när det gäller för kontraktsutformningen. Vi återkommer till detta i kapitel 5 och 7.

Även om definitionerna i propositionen från 1991 i huvudsak är riktiga, är det viktigt att göra vissa förtydliganden och preciseringar för att klargöra att det avgörande inte alltid är byggnadens tekniska utformning. Vi kan urskilja två grupper av ändamålsfastigheter:

1. Ändamålsfastighet på grund av *teknisk utformning av byggnaden:* Hit hör t. ex. specialbyggnader för slutna kriminalvårdsanläggningar. Inom den privata sektorn hör industribyggnader som är specialdesignade för en viss specifik produkt till denna grupp.[3]
2. Ändamålsfastighet på grund av *läget.* En öppen kriminalvårdsanstalt, eller en institution för lättare narkomanvård, kan ha byggnader som rent tekniskt är användbara som pensionat eller vandrarhem. För att passa verksamheten är dessa institutioner dock ofta belägna på respektabelt avstånd från allfartsvägarna, varför det inte går att bedriva någon lönsam alternativ verksamhet på fastigheterna. På motsvarande sätt kan en ren kontorsfastighet vara en ändamålsfastighet om den är så belägen att det inte finns mer än en tänkbar användare. Ett exempel är en kontorsfastighet i en enskilt belägen gruvort där gruvbolaget är den enda tänkbara användaren av kontorsfastigheter.

När en viss fastighet klassificeras som en ändamålsfastighet görs vissa antaganden om den framtida användbarheten. Sådana antaganden är alltid osäkra, bland annat därför att de sammanhänger med teknisk utveckling och människors värderingar. Blir det plötsligt populärt att semestra avsides, och kanske till och med pittoreskt att bo på något som varit ett berömt fängelse, uppstår en möjlig alternativ användning. På motsvarande sätt kan gruvkontoret användas till helt andra verksamheter om människor uppskattar närhet till naturen och telekommunikationerna utvecklats så att de fysiska avstånden spelar mindre roll. Som vi ska återkomma till i kapitel 7 och 8 är bevakning av fastighetens värde i alternativ användning viktig, även om en fastighet när den uppförs uppfattas som en ren ändamålsfastighet.

En ändamålsfastighet är i extremfall en fastighet där *varken hyresgäst eller fastighetsägare har goda alternativ.* Om hyresgästen inte kan disponera den aktuella fastigheten kan det enda alternativet för denne vara att låta uppföra en ny anläggning. Kan t. ex. inte kriminalvården disponera en viss specialbyggd anstalt som behövs för verksamheten finns ingen annan lokal att hyra på marknaden.

[3]) Utformningen av byggnaden är i extremfallet så speciell att kostnaden för att bygga om den till en annan användare är högre än kostnaden för att riva och bygga nytt.

Antingen måste man bygga nytt eller lägga ner nästan lika mycket pengar på att bygga om en befintlig byggnad som var tänkt för annat ändamål. Om den aktuella hyresgästen lämnar fastigheten har fastighetsägaren i regel svårt att hitta någon ny hyresgäst som är villig att betala en hyra som förräntar investeringen i fastigheten. Ändamålsfastigheter skapar därför speciella beroenden mellan hyresgäst och fastighetsägare, vilket i sin tur påverkar hur kontrakten mellan parterna normalt utformas.

I fortsättningen kommer vi att använda benämningen *ren ändamålsfastighet* för fastigheter som på grund av utformning eller läge är sådana att *varken* fastighetsägaren eller den som nyttjar lokalen/anläggningen har några goda alternativ.

4.3 Ändamålsfastighet enbart ur hyresgästen/brukarens perspektiv

Betraktar vi de fastigheter som utnyttjas i samband med den statliga verksamheten finns ett antal objekt som inte uppfyller kraven för att vara en ren ändamålsfastighet, men som ändå är sådan att just de fastigheterna är särskilt viktiga för den statliga verksamheten. Den statliga verksamhet som utnyttjar fastigheten har ont om acceptabla alternativ, men det finns goda alternativ för fastighetsägaren.

Ett exempel på detta är departementen. Dessa är relativt stora och sådana att det bedöms som viktigt för verksamheten att de är samlade inom ett litet geografiskt område i närheten av riksdagsbyggnaderna. Detta gör att det inte finns så många fastigheter som är tänkbara som departementslokaler. Eftersom det i huvudsak är generella kontorslokaler i attraktiva lägen kan det ur fastighetsägarens perspektiv finnas gott om alternativa hyresgäster.

Ett annat exempel är en högskola eller ett universitet som bedömer att ett samlat Campusområde är viktigt för verksamheten. För högskolan blir då även en tekniskt sett generell fastighet sådan att hyresgästen "måste" ha just den: Universitetsadministrationen ska ligga på Campusområdet och inte i vilken kontorslokal som helst. En generell lokal i anslutning till en högskola eller ett universitet kan dock vara attraktiv för forskningsintensiva företag, vilket kan göra det lätt för hyresvärden att hitta andra hyresgäster.

Vid sidan av de rena ändamålsfastigheterna kan vi avgränsa en grupp av fastigheter som kan kallas *ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv*, som just kännetecknas av att hyresgästen – men inte fastighetsägaren – saknar bra alternativ. Förhandlingspositionen för

hyresgästen kan vara mer problematisk i detta fall än vid en ren ändamålsfastighet eftersom det för en ren ändamålsfastighet finns ett ömsesidigt beroende. När fastighetsägaren har alternativ kan det inbjuda till en mer aggressiv förhandlingsstrategi när ett hyreskontrakt ska förnyas.

Vissa statliga verksamheter, t.ex. ett universitet eller en högskola, utnyttjar ett komplex av fastigheter på en ort. Ofta ligger detta komplex geografiskt samlat, men det kan också – som på äldre universitetsorter – ligga utspritt i orten. I detta komplex kan finnas rena ändamålsfastigheter, ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv, men också generella fastigheter. Bland dessa generella fastigheter kan dock finnas fastigheter som av historiska skäl bedöms som särskilt värdefulla för verksamheten: "symbolfastigheter". Låt oss introducera termen *ändamålsområde* för de delar av detta komplex som består av rena ändamålsfastigheter, ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv och symbolfastigheter.

Det finns också situationer där enbart fastighetsägaren har ont om alternativ, t. ex. när det finns överkapacitet för den aktuella typen av lokaler. Då kan hyresgästen lätt lämna en viss specialanläggning och flytta verksamheten till en annan där det finns ledig kapacitet. Fastighetsägaren kan däremot ha svårt att hitta en alternativ hyresgäst om den nuvarande hyresgästen säger upp kontraktet, eftersom lokalerna har anpassats efter just denna hyresgästs behov.

Utgår vi från de statliga verksamheterna kan vi dela in lokalerna i två huvudgrupper.

- Lokaler där det finns goda alternativ till den lokal som används, t. ex. ett medelstort kontor i en ort med en betydande lokalhyresmarknad
- Lokaler där sådana goda alternativ saknas.I detta betänkande kommer vi att i huvudsak behandla den senare situationen, dvs. det vi kallat (1) *rena ändamålsfastigheter* och (2) *ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv*, vilka tillsammans utgör den dominerande delen av (3) ett *ändamålsområde*. När vi i fortsättningen använder benämningen *ändamålsfastighet* utan närmare preciseringar så omfattar det alla dessa tre.

4.4 Gradskillnader och påverkbarhet

Självklart är det en flytande gräns mellan ändamålsfastigheter och generella fastigheter. En universitetsbyggnad, en tingsrätt eller ett polishus kan inrymma delar som är specialbyggda för verksamheten,

men också delar som är vanliga kontorsrum. Om en myndighet tvingas lämna en kontorsfastighet som är särskilt lämpad för verksamheten (t. ex. belägen inom ett Campusområde eller i anslutning till riksdagen) kan storleken på nackdelarna variera.

Graden av ändamålsfastighet kan i princip bedömas utifrån flera perspektiv:

(1) Hur stor del av en investering i en byggnad som blir värdelös om byggnaden inte längre används till sitt ursprungliga ändamål.
(2) Hur mycket byggnadens värde sjunker om den nuvarande användningen upphör.
(3) Hur stora nyinvesteringar som krävs för att anpassa en generell fastighet till den aktuella verksamhetens krav.
(4) Skillnaden mellan den aktuella hyresgästens betalningsvilja för fastigheten och vad som skulle kunna erhållas vid uthyrning till en annan hyresgäst på marknaden.
(5) Hur verksamheten skulle påverkas om man valde bästa alternativa lokal på marknaden.För en ren ändamålsfastighet bör i normalfallet dessa olika sätt att bedöma i hur hög grad något är en ändamålsfastighet ge ungefär samma svar. För en ändamålsfastighet-ur-hyresgästperspektiv är enbart de två sista punkterna relevanta.

En viktig ekonomisk fråga är i hur hög grad en fastighet faktiskt ska anpassas till en viss verksamhet. Verksamhetsanpassning när det gäller utformning eller läge gör naturligtvis att fastigheten bättre fyller sin funktion för den aktuella verksamheten, men samtidigt ökar det ekonomiska risktagandet. Skulle verksamheten förändras finns risken att fastigheten blir värdelös. Hade fastigheten däremot givits en utformning som gjort den mer attraktiv för andra användare skulle åtminstone en del av investeringsbeloppet kunna återfås även om verksamheten läggs ned. Ju mer verksamheten och omvärlden tenderar att förändras desto starkare skäl finns det att försöka undvika byggande av rena ändamålsfastigheter. Vi återkommer till denna aspekt i kapitel 7 och 9, där vi betonar vikten av medvetna val och ett beslutsunderlag som redovisar hur en utformning som ökar möjligheten till alternativ användning påverkar kostnader och verksamhetens kvalitet.[4]

[4]) I den teoretiska litteraturen har man pekat på att värdet av en fastighets påverkas av vilka "optioner" -möjligheter – som fastighetsinnehavet ger. Utformningen påverkar dessa möjligheter och därmed fastighetsvärdet.

5. Bör staten äga ändamålsfastigheter?

5.1 Teoretisk bakgrund

De varor och tjänster som anskaffas för produktionen av statliga tjänster är av många olika slag – allt från pennor till stridsflygplan, eller från små vanliga kontorslokaler till stora specialbyggda anläggningar för försvaret eller kriminalvården. Dessa olika varor och tjänster anskaffas på i princip två olika sätt: Antingen köps varan och tjänsten på en marknad eller så produceras den i egen regi. När det gäller lokaler förhyrs vissa från privata företag (eller andra fristående organisationer) medan andra ägs av staten, genom ett statligt verk eller ett statligt bolag.

Under de senaste 15 åren har det utvecklats teorier för att förklara varför vissa "transaktioner" sker inom ett företag (eller en organisation) medan andra sker på en marknad. Enligt dessa teorier är det följande egenskaper som påverkar vad som är det bästa sättet att hantera en viss "transaktion":[5]

1. I hur hög grad förutsätter transaktionen att någondera parten gör *speciella investeringar som saknar värde i förhållande till andra parter.*[6] En investering i en ren ändamålsfastighet är i hög grad en sådan investering, men det kan också handla om att en underleverantör gör maskininvestering som bara kan användas för tillverkning åt en viss köpare. Att denna dimension är viktig beror just på att om det förekommer sådana investeringar skapas ett särskilt beroendeförhållande mellan parterna.
2. Är det en *upprepad transaktion eller en engångstransaktion.* Detta har betydelse därför att upprepade transaktioner gör det mindre lönsamt att försöka lura motparten, eftersom motparten då lättare kan straffa den som luras. En del av de problem som uppstod vid stora flygplatser efter avregleringen av taximarknaden

[5]) Se t ex O Williamsson "The Economic Institutions of Capitalism" (1985) s. 52, eller P Milgrom & J Roberts "Economics,Organization and Management" (1992) s. 30.

[6]) Den engelska termen här är "asset specificity".

sammanhängde just med att taxiresor där i hög grad är engångstransaktioner: Säljaren var inte beroende av att köparen kom tillbaka.

3. *Graden av komplexitet och osäkerhet.* Ju mer komplex en transaktion är desto svårare är det att i förväg reglera den i ett kontrakt med en fristående part. Osäkerhet och svårighet att mäta resultat kan göra det rationellt att mer kontinuerligt ändra transaktionen, vilket är lättare inom en organisation jämfört med om tjänsten köps.
4. I hur hög grad det finns *beroendeförhållanden till andra delar av produktionen.* Det är t.ex. lättare att särskilja lokalvård från verksamheten än att bryta ut ett enskilt steg mitt i en industriell tillverkningsprocess. Denna fjärde punkt kan ses som en variant av den tredje punkten rörande komplexitet.

Ser vi på faktiska transaktioner och sätt att organisera verksamheter är tendensen att transaktioner i högre grad sker inom en organisation om det finns betydande specifika investeringar, om komplexiteten är hög och om det finns starka beroendeförhållanden till andra verksamheter inom organisationen. Inköp från fristående företag på marknaden dominerar om det rör transaktioner där det är låga specifika investeringar och svaga beroendeförhållanden till andra delar av produktionen.

Även om det finns en benägenhet att specifika investeringar sker inom en organisation, finns idag en tendens på många områden att varor och tjänster i högre grad köps från fristående företag. En möjlig förklaring till detta är ökad insikt av vikten av konkurrens för att uppnå effektivitet och kostnadsbesparingar. En annan bidragande faktor kan vara ökade kunskaper om hur man kan skriva kontrakt i mer komplexa situationer så att ingen part känner sig förfördelad och hur etablerande av långsiktiga relationer kan minska riskerna med en extern produktion.

5.2 Tillämpning på fastighetsområdet

Utvecklingen på det statliga fastighetsområdet illustrerar väl de förhållanden som beskrevs ovan. Byggande i egen regi försvann helt i samband med Byggnadsstyrelsens nedläggning. Lokalvård köps i allt högre grad från fristående företag. Det föredragande statsrådet sade i prop. 1991/92:44 :

> "Jag vill därmed framhålla att det är min principiella inställning att det inte är nödvändigt att staten, direkt eller indirekt äger [placeringsfastigheter]" (s. 14)

Detta är helt i linje med de teoretiska resonemangen ovan. Den som bygger en kontorsfastighet på en större ort gör ingen investering som är knuten till någon viss motpart eftersom många kan tänkas utnyttja lokalerna. Komplexiteten och beroendeförhållanden till andra delar av en produktionsprocess är låga, vilket gör det lätt att skriva ett kontrakt som i förhand reglerar allt av betydelse för parterna. För den som bedriver verksamheten är det enklare att hyra lokaler än att engagera sig som fastighetsägare. Det bör dock understrykas att man inte ska sätta likhetstecken mellan placeringsfastigheter och kontorsfastigheter: Som framgick i föregående kapitel är kontorsfastigheter ibland sådana att de är knutna till en viss specifik motpart (t. ex. kontoret på den ensligt belägna gruvorten).

De problem som kan uppstå om ändamålsfastigheter byggs och hyrs ut av en helt fristående part är knutna till det beroendeförhållande som beskrevs i föregående kapitel. För rena ändamålsfastigheter kan fastighetsägaren utnyttja att hyresgästen har ont om alternativ, men hyresgästen kan också utnyttja att fastighetsägaren har ont om alternativ. Detta skapar osäkerhet och risk för besvärliga och kostsamma förhandlingar. För hyresgästen är problemen desamma om det rör sig om en ändamålsfastighet-ur-hyresgästperspektiv.

Det finns flera sätt att minska dessa risker och det viktigaste är att skriva långsiktiga kontrakt där man i förväg reglerar bland annat hur hyror långsiktigt ska sättas och vilka ersättningar som ska utgå t.ex. om kontraktet sägs upp i förtid. Ändamålsfastigheter uppförs i regel åt speciella användare, dvs. den som ska använda byggnaderna beställer dem, och innan bygget sätts igång sker en långsiktig reglering av förhållandet mellan parterna. Detta görs just för att minska de risker som är knutna till att det rör sig om en specifik investering och en situation där åtminstone en av parterna har dåliga alternativ när investeringen väl är gjord.

Att skriva långsiktiga kontrakt i en snabbt föränderlig värld är inte lätt och en betydande osäkerhet om vad som händer på längre sikt kan därför kvarstå, även om mycket möda läggs ner på att reglera allt som idag uppfattas som viktigt. Betraktar vi ändamålsfastigheter inom industriföretag, t. ex. specialbyggda industrilokaler eller större anläggningar på mindre orter, ägs dessa i regel av företaget självt. Även om en större eller mindre del av fastigheterna överförts till ett separat fastighetsbolag hör detta bolag då till samma koncern som det företag som bedriver produktionen i anläggningen. Fastigheter som är centrala för verksamheten hyrs normalt inte av fristående fastig-

hetsbolag.[7] Förklaringen till detta är sannolikt att även det mest genomarbetade hyreskontrakt med ett annat företag – ett kontrakt där man försökt reglera alla tänkbara händelser – ändå bedöms skapa en större osäkerhet än om fastigheten ägs inom koncernen. Eftersom dessa anläggningar är mycket viktiga för verksamheten är företagen rädda för att bli beroende av annat företag när det gäller utnyttjandet av denna resurs, och rädda för att hamna i ett förhandlingsunderläge, t. ex. i samband med att man vill förändra fastigheten.

Överför vi detta resonemang till det statliga området skulle slutsatsen bli att kärnan av de ändamålsfastigheter som utnyttjas i den statliga verksamheten bör ägas av staten just för att man ska ha kontroll över en mycket viktig produktionsfaktor. Hur detta ägande ska organiseras – uppdelning ägande-brukande, statligt bolag kontra statligt verk – behandlas i senare kapitel.

5.3 Vikten av effektivitet och konkurrens

Slutsatsen att staten bör äga de ändamålsfastigheter som är centrala för de statliga verksamheterna måste dock modifieras när hänsyn tas till negativa effekter av monopol. Att säga att statliga myndigheter måste utnyttja statliga fastighetsägare när de vill uppföra en ändamålsfastighet ger ju dessa fastighetsägare en monopolställning. Denna monopolställning kan i sin tur förväntas leda till bristande lyhördhet gentemot hyresgästen och till lägre effektivitet med högre lokalkostnader som följd.

Värdet av konkurrens ligger, när det gäller ändamålsfastigheter, främst i upphandlings- och byggskedet. Därefter är parterna i hög grad bundna till varandra. Myndigheterna bör alltså ha rätt att vända sig till vilket bolag som helst när de ska "anskaffa" en ny ändamålsfastighet. Just detta var som framgått en av hörnstenarna i reformen av den statliga fastighetshanteringen.

I en situation där den helt dominerande delen av de ändamålsfastigheter som utnyttjas av statliga myndigheter ägs av staten, framstår det som en riktig bedömning att prioritera skapande av konkurrens. Även om kontrakt med privata fastighetsbolag kan skapa en något större långsiktig risk för verksamheten och ytterst staten – därför att det kan uppstå situationer som inte finns reglerade i kontraktet och som kan utnyttjas av fastighetsägaren – är denna risk

[7]) Ibland förekommer s.k. sale-leasebackavtal, men dessa är i regel utformade så att den ursprungliga ägaren i praktiken behåller kontrollen över fastigheten.

värd att ta när det ändå handlar om relativt begränsade minskningar av statens andel av ägandet. Att idag precisera vad som kan vara en långsiktigt lämplig högsta nivå för privat ägande när det gäller ändamålsfastigheter som utnyttjas av statliga myndigheter är knappast meningsfullt, bl. a. därför att det beror på hur bra och "riskfria" kontrakt för ändamålsfastigheter som det i framtiden bedöms vara möjligt att skriva med privata fastighetsbolag.

Så här långt har vi pekat på två krafter som drar åt olika håll:

- Den ökade trygghet och ökade kontroll som det innebär att staten äger de byggnader och anläggningar som är centrala för viss statlig verksamhet.
- Den ökade effektivitet som normalt följer om verksamheter utsätts för konkurrens, vilket förutsätter att externa fastighetsägare kan uppföra ändamålsfastigheter åt statliga myndigheter.

En ytterligare aspekt rör hur statliga fastighetsägare fungerar under själva förvaltningsskedet: Kommer staten att som ägare kunna få dessa bolag/verk att fungera professionellt? Skulle det visa sig att de statliga bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter är mindre lyhörda för hyresgästens önskemål och mindre skickliga på att effektivisera sin verksamhet, kan en försäljning av delar av beståndet av ändamålsfastigheter övervägas – även om det leder till något större risker ur verksamhetssynpunkt. Eftersom statens motiv för att äga ändamålsfastigheter är att det ger bättre förutsättningar för den statliga verksamheten bör de verksamhetsansvarigas synpunkter väga tungt när det gäller det statliga ägandets omfattning. Med tanke på den korta tid som gått sedan förändringen av statens fastighetsorganisation ser vi dock ingen anledning att idag överväga en sådan försäljning av ändamålsfastigheter.

6 Att skilja ägande från brukande

6.1 Motiven till en uppdelning

En grundtanke i reformen av statens fastighetshantering var att skilja "ägande" och "brukande". Myndigheterna ska hyra sina lokaler på i princip marknadsmässiga villkor och fastigheterna ska ägas av separata enheter. Uppdelningen i å ena sidan verksamhetsansvariga som hyr lokaler och å andra sidan fastighetsansvariga som hyr ut fastigheter har blivit vanliga inom många sektorer av samhället. Flera stora industriföretag, t. ex. Ericsson och ABB, har idag särskilda fastighetsbolag och en uppdelning som liknar den som finns för statliga fastigheter, även om den ibland främst gäller placeringsfastigheter.[8] Många landsting och ett antal kommuner har valt att förvalta sina fastigheter genom särskilda bolag. Andra kommuner har organiserat om sina fastighetskontor till särskilda resultatenheter med en fastighetsägarroll. En liknande uppdelning har också skett i vissa andra länder, även om den svenska statens reform är ovanligt långtgående i ett internationellt perspektiv. I många länder finns fortfarande en modell som innebär att särskilt större myndigheter förvaltar sina fastigheter själva eller att ansvaret ligger på respektive departement.[9]

Motiven bakom uppdelningen i ägande och brukande är flera.

1. I riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning nämns att uppdelningen ska leda till en *mer rättvisande bild av vad mark och lokaler verkligen kostar.* Genom att myndigheterna hyr sina lokaler på marknadsmässiga villkor blir det klarare vad olika verksamheter egentligen kostar staten. Riksrevisonsverkets studie av statens mark pekar på att det visat sig svårt att skapa "interna

[8]) En kort beskrivning av hur dessa privata bolag är uppbyggda finns i rapporten "Hyressättning i ändamålsfastigheter", rapport 1996:23 från Statens lokalförsörjningsverk.

[9]) Information om förhållanden i speciellt de nordiska länderna har lämnats av Statens lokalförsörjningsverk.

marknader" och marknadsmässig hyressättning mellan olika enheter inom en och samma organisation.

2. I förlängningen av föregående argument finns tanken att en särskild fastighetsenhet bättre kan *bevaka om organisationen har rätt fastigheter*. En bakgrund till att industriföretag började skapa särskilda fastighetsbolag var att de ibland bedrev verksamhet på tomter som hade högt värde i alternativ användning. När produktionsenheterna också skötte fastigheterna såg företaget inte denna kostnad och fastighetshantering var ofta underordnad och passiv. Genom att skapa ett separat fastighetsbolag skulle kostnaderna synas och produktionsenheterna skulle få incitament att lämna fastigheter med högt alternativvärde. Fastighetsbolaget skulle särskilt bevaka möjligheten att frigöra kapital och göra vinster på att sälja fastigheter som var värdefulla på marknaden, men som inte var så värdefulla för verksamheten.
3. Ett ytterligare argument är att *öka kompetens och professionalitet* inom fastighetsorganisationen jämfört med en situation där fastigheterna förvaltas som en del av en myndighets löpande verksamhet. Eftersom staten redan innan omorganisationen hade en separat fastighetsorganisation spelade detta argument mindre roll vid statens omorganisation. Detsamma bör gälla argument rörande att uppdelningen underlättar bedömning av fastighetsorganisationens effektivitet, t. ex. driftskostnadernas nivå i förhållande till andra fastighetsbolag.
4. I förarbeten och propositioner betonas *riskerna för att fastighetsunderhåll eftersätts för att kortsiktigt frigöra medel till annat om myndigheterna själva ansvarar för sina fastigheter* (prop. 1992/93:37, s. 9). Ett enkelt sätt att kortsiktigt spara pengar är att dra ner på underhållet av fastigheterna, något som dock på sikt kan vara kostsamt för huvudmannen. Detta bygger på antagandet att de som ansvarar för verksamheterna har en relativt kort tidshorisont jämfört med fastigheternas ekonomiska livslängd. Detta argument har framförts främst när det gäller offentlig fastighetshantering, vilken kan spegla att incitamenten att fatta långsiktigt "rätt" beslut är svagare när organisationen saknar klara monetära mål för verksamheten och inte utsätts för aktiemarknadens övervakning. Detta svagare externa tryck skulle i sin tur kunna förklara varför uppdelningen mellan ägande och brukande förefaller ha gått längre inom offentlig sektor än inom den privata industrisektorn.

Skapande av särskilda fastighetsbolag, eller motsvarande, bidrar enligt dessa argument till en mer effektiv hantering av fastighetskapi-

talet. Studier av amerikanska börsnoterade bolag pekar på att aktiekurserna tenderade att stiga när bolag genomförde en uppdelning av verksamheten och skapade särskilda fastighetsbolag[10]. En förklaring till detta kan vara att aktörerna på aktiemarknaden bedömde att en sådan uppdelning bidrar till ökad effektivitet i verksamheten som helhet.

Ett ytterligare argument för en uppdelning mellan ägande och brukande enheter inom staten är att det annars kan uppstå *oklarhet om vilka resurser en myndighet disponerar för sin verksamhet.* Ett fastighetsinnehav kan i vissa situationer generera intäkter och kostnader som på ett svårbedömt sätt påverkar myndighetens ekonomiska situation. Om myndigheter äger fastigheter kan det uppstå orättvisor därför att de myndigheter som kontrollerar mer attraktiva fastigheter får en bättre situation än de myndigheter som inte gör det.

6.2 Problem med en uppdelning

Problemen med en uppdelning i ägande och brukande går tillbaka till de egenskaper hos transaktioner som diskuterades i föregående kapitel om ägande.

1. Rör det sig om en ändamålsfastighet där båda parter har dåliga alternativ kan det bli mycket segslitna och kostsamma förhandlingar mellan parterna om det inte finns ett tillräckligt klart ursprungligt kontrakt. I en situation där hyresgästen är ny i sin roll som hyresgäst och saknar tillräcklig kompetens finns risken att fastighetsenheten/fastighetsbolaget kan få en för stark ställning, särskilt när hyresgästen har begränsade alternativ. I vissa extremfall, t. ex. en del kommuner, blev resultatet under en period att fastighetsbolaget/fastighetsenheten hade gott om pengar, bl. a. till upprustning av fastigheter, medan verksamheterna var tvungna att skära ner på personal. Om "beställaren" är svag kan resultatet också bli överinvesteringar. I förlängningen av detta argument om maktfördelning ligger invändningen att uppdelningen kan bli kostsam därför att hyresgästen måste bygga upp en egen fastighetskompetens för att undvika att bli utnyttjad av fastighetsägaren.

[10]) Se M Rodriguez & C F Sirmans "Managing Corporate Real Estate: Evidence from the Capital Markets": Journal of Real Estate Literature, 1996, s. 13-33.

2. När väl en investering i en ändamålsfastighet är gjord är möjligheterna till konkurrens rörande olika insatser på denna fastighet begränsade. Om hyresgästen anser att fastighetsägaren har alltför höga driftskostnader eller begär alltför mycket i ersättning för att göra ombyggnader eller tillbyggnader inom den aktuella anläggningen, kan hyresgästen ha begränsade möjligheter att hävda sina intressen därför att denne är bunden till den aktuella fastigheten.
3. Beroendeförhållanden mellan verksamhet och fastighetsskötsel kan vara lättare att hantera inom en och samma organisation jämfört med om verksamhetsansvar och fastighetsskötsel är separerade. Ett exempel på detta är om sättet att bedriva verksamheten påverkar kostnaderna för fastighetsägaren, men inte direkt hyran. Verksamheten kan då komma att välja ett totalt sett sämre alternativ därför att de inte tar hänsyn till samtliga effekter. Om den verksamhetsansvarige också ansvarade för fastigheten skulle det finnas motiv för denne att väga in samtliga effekter i beslutet.

En rad av de problem och svårigheter som påtalats i de intervjuer vi gjort sammanhänger med dessa faktorer. Vissa myndigheters missnöje med hyressättningen och deras känsla av att vara utlämnade till fastighetsägaren kan förklaras av punkt 1 och 2 ovan. De argument som redovisats ovan för en uppdelning är enligt vår mening mycket starka, varför inriktningen i första hand bör vara att *söka lösningar på de problem som påtalats inom ramen för en uppdelning i ägande och brukande.*

6.3 Förslag

Tillspetsat kan man säga att det ska vara så lite förhandlingar som möjligt mellan parterna efter det att byggnaderna är uppförda. Då finns ju ett stort spelrum och risker för kostsamma förhandlingar och sneda utfall. Så mycket som möjligt ska regleras i ett initialt kontrakt. När det gäller grundläggande principer för hyressättning och kapitalkostnader samt hantering av "restvärden" återkommer vi till det. Med anledning av de mer specifika problem som nämnts ovan anser vi att principer av följande typ bör vara en del av ett standardkontrakt mellan parterna:

- Att ersättning för drifts- och underhållskostnader ska ligga på en marknadsmässig nivå. Finns det olika uppfattningar om vad denna nivå är så får frågan hänskjutas till en skiljenämnd.

- Att fastighetsägaren förbinder sig att på marknadsmässiga villkor göra de ombyggnader och kompletteringar som hyresgästen önskar inom ramen för den aktuella anläggningen, om inte fastighetsägaren kan visa att åtgärden skadar dennes långsiktiga intressen. Även i detta fall får tvister avgöras av en skiljenämnd.

Dessa båda regler syftar till att skapa ett mer jämbördigt förhållande mellan parterna i situationer där hyresgästen saknar alternativ.

Vidare bör det råda öppenhet mellan statlig fastighetsägare och statlig hyresgäst när det gäller ändamålsfastigheter. Hyresgästen ska ha rätt till teknisk och ekonomisk information rörande fastigheten och olika förändringar av fastigheten, inte minst långsiktiga ekonomiska konsekvenser av ombyggnader och kompletteringar. Fastighetsägaren ska ha rätt till information om verksamheten och dess påverkan på fastigheten. Bristande öppenhet bidrar enbart till ökade kostnader i form av dubbla kompetenser och förlängda förhandlingar.

Det bör vidare finnas stor flexibilitet när det gäller vilka uppgifter som ska ligga på hyresgästen och vilka som ska ligga på fastighetsägaren. I Sverige är det i regel fastighetsägaren som anställer den personal som sköter drift och underhåll, eller hyr in en entreprenör, men i t. ex. England är det normala att en hyresgäst med ett långsiktigt kontrakt ansvarar för drift och underhåll, ofta genom att hyra in en entreprenör för dessa arbetsuppgifter. Fastighetsägaren övervakar enbart att fastigheten sköts på överenskommet sätt. Detta illustrerar att flera modeller är möjliga.

Finns det samordningsvinster mellan delar av fastighetsdriften och drift av själva verksamheten som är större än vinsterna av en samordning mellan drift och långsiktigt underhåll, bör denna del av fastighetsdriften skötas av hyresgästen – mot en hyresreduktion eller mot särskild ersättning.[11] En lösning av denna typ finns idag när det gäller fastigheter som förhyrs av Statens institutionsstyrelse (institutioner för omhändertagande av unga brottslingar och institutioner för narkomanvård). I detta fall fungerar arbetet med enklare former av fastighetsdrift och fastighetsunderhåll också som en del av behandlingen av de intagna. Liknande fall förekommer inom kriminalvården. Även om starka skäl kan tala för att fastighetsägaren ansvarar för den

[11]) Om hyresgästen ska ta över hela driften innebär det, enligt EU-regler om verksamhetsövertagande, att hyresgästen också ska ta över befintlig personal. Det har hävdats att t. ex. Vasakronan har relativt höga driftskostnader därför att man vid bildandet inte fritt kunde välja personal. I den mån detta stämmer kan man dock ifrågasätta om dessa sociala merkostnader ska betalas av just de myndigheter som hyr av Vasakronan och om inte staten ska ta sitt sociala ansvar på annat sätt, eventuellt genom ett särskilt ekonomiskt tillskott under en begränsad tid.

tekniskt mer komplicerade delen av drift och underhåll, bör det ske en förutsättningslös diskussion ifall hyresgästen önskar ansvara för större eller mindre delar av drift och underhåll. Oavsett vilken arbetsfördelning parterna kommer överens om är det viktigt att service- och underhållsnivåer läggs fast i en överenskommelse mellan parterna och att beroendeförhållanden mellan drift- och underhållskostnader klargörs.

Flexibilitet och öppenhet bör också göra det lättare att hantera mer begränsade former av beroende mellan verksamhet och fastighet, t. ex. när verksamhetsförändringar påverkar fastigheterna eller när en investering i fastigheten skulle påverka både fastighetsägarens kostnader och verksamhetens kvalitet. Möjligheterna att skriva kompletterande kontrakt så att man t.ex. delar på kostnaderna för investeringar som båda parter vinner på, bör kunna leda till att totalt sett rätt beslut fattas i dessa avseenden.

Budgetsystemet och systemet för styrning av företagen måste då vara sådant att det ligger i parternas intresse att vidta åtgärder som minskar totala kostnader eller förbättrar kvalitet vid en given kostnad. Öppenheten som kan leda fram till bättre samordning bör "löna sig" och innebära att myndighet och bolag får del av vinsten. Eftersom inget kontrakt kan reglera alla situationer i förväg är dessa ekonomiska incitament också viktiga för att oförutsedda situationer ska komma att hanteras på ett bra sätt. I en senare rapport ska vi diskutera budgetprocess och styrning av företagen mer ingående. En viktig uppgift för regeringen är att kontinuerligt övervaka att "spelreglerna" är sådana att det ligger i parternas intresse att vidta åtgärder som minskar den totala resursåtgången.

7. Kontraktsutformning och hyressättning för ändamålsfastigheter

7.1 Inledning

Statens lokalförsörjningsverk har i rapporten "Hyressättning i ändamålsfastigheter mm." lyft fram att oklara direktiv om denna hyressättning varit en faktor som bidragit till konflikter mellan de statliga fastighetsägarna och hyresgästerna/myndigheterna. Dessa konflikter har i ett antal fall hamnat inför Hyresnämnden. Riksdagens Revisorer (1995/96:RR11) har med anledning av dessa konflikter:

> "ifrågasatt om det är lämpligt att marknadsekonomiska principer okritiskt används för lokaler som i själva verket saknar marknad." (s. 7)

Enligt vår mening är emellertid detta ett felaktigt sätt att formulera problemet. Ändamålsfastigheter har särdrag som beskrevs i kapitel 4 och 5, vilka leder till att *marknaden för ändamålsfastigheter fungerar annorlunda än marknaden för generella fastigheter*, men det hindrar inte att relationen mellan statlig fastighetsägare och hyresgäst kan formas efter de relationer vi skulle förvänta oss mellan självständiga parter på en marknad. Problemet är, som vi ser det, är att det vid reformen av statens fastighetshantering inte skedde en tillräckligt noggrann analys av särdragen hos marknaden för ändamålsfastigheter och att relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst inte formades efter dessa särdrag.

Eftersom en ändamålsfastighet är sådan att hyresgästen skulle få stora merkostnader eller försämrad verksamhet om inte just denna fastighet disponeras sker normalt en långsiktig reglering av förhållandet mellan fastighetsägare och hyresgäst. För en ren ändamålsfastighet, som saknar, eller har ett klart mindre, värde i alternativ användning, har fastighetsägaren också intresse av sådan långsiktig reglering – om denne inte är beredd att ta stora risker. Vi ska för en ren ändamålsfastighet förvänta oss att en *långsiktig* överenskommelse sker i samband med att parterna kommer överens om att byggnaden ska uppföras och disponeras av den aktuella hyresgästen.

En del av de problem med långdragna förhandlingar och svårigheter att komma överens, som uppstod i samband med Byggnadsstyrel-

sen ombildning, sammanhänger enligt vår bedömning med att parterna försattes i en situation där båda parter hade dåliga alternativ och där det var svårt att hitta någon relevant extern marknad att ta som referenspunkt. Även för ändamålsfastigheter gällde temporärt kortsiktiga kontrakt och tanken var att parterna sedan självständigt skulle komma överens om vilka mer långsiktiga villkor som skulle gälla. Bristen på spelregler gjorde då att parterna hade svårt att enas. I nästa avsnitt beskrivs grunddragen i den hyresmodell för ändamålsfastigheter som vi föreslår och i avsnitten därefter diskuteras de enskilda komponenterna i modellen mer i detalj.[12]

7.2 Grunddragen i den föreslagna modellen

Både de rena ändamålsfastigheterna och ändamålsfastigheterna-ur-hyresgästperspektiv är i regel uppförda eller ombyggda för den aktuella verksamheten. Byggnaderna har kommit till på beställning av verksamheten. Ändamålsfastigheter byggs normalt inte utan att det finns en bestämd hyresgäst. Eftersom hyresgästen räknar med att långsiktigt utnyttja lokalerna vill denne också ha kontroll över sina lokalkostnader och – som nämndes ovan – ha en hyressättningsprincip som inte leder till tvister och långdragna förhandlingar.

Enligt vår bedömning är det lämpligt med en komponenthyra där hyresgästen betalar en hyra uppdelad i följande huvudkomponenter:

1. Markhyra, som ska spegla markens värde i alternativ användning.
2. Kapitalkostnader för de investeringar som gjorts i byggnader och anläggningar på fastigheten: Myndigheten ska betala en hyra som täcker räntor och avskrivningar på den investering som gjorts.
3. Kostnader för drift- och underhåll bestämda utifrån en "förvaltningsplan" som parterna kommit överens om.

Eftersom hyresgästen avser att utnyttja lokalerna långsiktigt så skrivs ett långsiktigt hyreskontrakt, men *det viktiga är inte kontraktets formella löptid utan att hyresgästen har rätt att förlänga kontraktet om denne vill och att hyran då ska sättas utifrån samma principer.*

Föränderligheten i verksamheter och omvärld är dock stora. Det som vi idag bedömer som lokaler som långsiktigt behövs för verksamheten kan redan om säg 10 år visa sig olämpliga eller

[12]) I bilaga 2 kommenteras den hyressättningsprincip som förslogs i förarbeten till reformen.

onödiga. Förändringar i värderingar och ekonomisk situation kan också göra att verksamheter behöver avvecklas. I hyreskontraktet måste regleras vad som ska hända i dessa situationer och grundtanken i vårt förslag är att hyresgästen – med viss uppsägningstid – ska kunna lämna lokalerna, men att fastighetsägaren då har rätt till ersättning så att denne hålls ekonomiskt skadeslös jämfört med om kontraktet hade fullföljts. Om en myndighet beställer vissa speciallokaler utan värde i alternativ användning ska myndigheten betala hela kostnaden för denna investering, även om man redan efter en kortare period vill lämna lokalerna.

För ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv, där fastighetsägaren har alternativ men inte hyresgästen, kan man tänka sig en annan kontraktsvariant. I denna variant förbinder sig myndigheten att betala en rådande marknadshyra för lokalen och ha rätt att förlänga hyreskontraktet samt då betala den framtida marknadshyran för den aktuella lokalen. Vi bedömer det dock som lämpligt att tillämpa samma grundläggande hyressättningsprincip för ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv som för rena ändamålsfastigheter. Skälen för detta är främst administrativa: flytande gränser mellan olika kategorier och att dessa lokaler är delar av ett större fastighetskomplex där det finns fördelar med en enhetlig hantering av alla lokaler.

De grundläggande principer för kontraktsutformning som beskrivits ovan ska gälla när en statlig myndighet hyr ändamålsfastigheter av ett statligt bolag. En statlig myndighet ska inte ha rätt att med externa fastighetsägare ingå kontrakt som är oförmånligare för myndigheten än ett kontrakt som följer dessa principer. Myndigheten får t. ex. inte förbinda sig att betala gjorda investeringar utan att något sägs om hyressättningen efter den tidpunkt när investeringen är betald. Om en myndighet hittar en privat fastighetsägare som är beredd att ta en större risk även vid uppförande av en speciallokal (t. ex. inte kräva ersättning för restvärdet om kontraktet sägs upp innan hela investeringar är betald), ska myndigheten naturligtvis kunna skriva under ett sådant kontrakt. Förutsättningen är då att kontraktet inte innebär väsentliga försämringar i andra avseenden jämfört med kontraktet med det statliga bolaget.[13]

[13]) En viktig aspekt vid en sådan jämförelse är fördelningen av överskott om byggnaden visar sig få ett värde i alternativ användning, se avsnitt 7.4.

7.3 Markhyra

En viktig tanke bakom reformeringen av statens fastighetshantering är att myndigheterna skulle betala de "verkliga" kostnaderna för de resurser de utnyttjar. Om en myndighet har lokaler som är belägna på mark som är attraktiva för andra ändamål, t. ex. belägna centralt i en större ort, bör myndigheten – allt annat lika – betala en högre hyra. Förändras attraktiviteten hos den mark som myndigheten disponerar, t. ex. som följd av förändringar i transportsystemet, bör markhyran förändras. Därmed finns ekonomiska motiv för myndigheten att ompröva sin lokalisering om den mark man disponerar blir mer attraktiv.

Utgångspunkten för den markhyra som myndigheten ska betala är, för en nybyggnad, markvärdet när byggnaden uppförs. För äldre lokaler gjordes en värdering i samband med Byggnadsstyrelsens avveckling och det markvärde som då bestämdes bör i normalfallet vara utgångspunkten för lokalens markhyra. Även om dessa värderingar ibland ifrågasätts är det knappast motiverat att göra om dem med tanke på de kostnader detta skulle innebära och den osäkerhet som ändå alltid finns i värderingen. Om redovisade markvärden är uppenbart orimliga måste naturligtvis en justering ske, men vi utgår från att det enbart rör undantagsfall.

Markhyressättningen kan jämföras med ett tomträttsavtal, där hyran/avgälden regelbundet justeras utifrån aktuellt markvärde. Stiger markvärdena innebär det att verksamheterna kostar mer, men också att statens utdelningar från de bolag/verk som äger fastigheter kan ökas. Värdering av mark, särskilt i tättbebyggda områden, är dock mycket svår på grund av brist på empiriskt material (få tomter säljs) och på grund av att värdet på marken i hög grad styrs av vilken användning som tillåts enligt detaljplan. Värdet av marken under ett centralt beläget fängelse beror av till vilket ändamål som marken får användas och hur hög exploatering som tillåts. Markvärderingar av denna typ är alltid kontroversiella och det är knappast meningsfullt att ett statligt ändamålsfastighetsbolag och en statlig myndighet med jämna mellanrum ska ge sig in sådana diskussioner, som bl. a. innefattar spekulationer om innehåll i framtida detaljplaner. Ett schabloniserat system är därför nödvändigt och en utväg är att koppla markhyresutvecklingen till *den allmänna markvärdeutvecklingen i orten enligt fastighetstaxeringen.*

Även om underlaget för taxering av markvärdet också är bräckligt bör en koppling till taxeringsvärdet vara det bästa enkla alternativet. Är det en större ort kan man tänka sig att se på markvärdeutvecklingen i den aktuella delen av orten. Att utgå från den alllmänna markvär-

deutvecklingen innebär att markhyresutvecklingen speglar ett genomsnitt av mark för olika ändamål, vilket kan vara rimligt i en situation där innehållet i en framtida alternativ detaljplan är oförutsägbart. Någon separat värdering av den specifika tomten behöver därmed inte göras under kontraktstiden. (I den mån som det markvärde som erhålls genom justeringar enligt ett sådant index är uppenbart orimligt, t. ex. på grund av specifika förändringar i anslutning till tomten, får det ske en justering i det enskilda fallet. Sådana justeringar bör dock vara sällsynta . Rör det större belopp bör justeringen godkännas av regeringen eftersom förändringen då kan påverka både ägarens utdelning från bolaget och anslaget till myndigheten.) Mellan fastighetstaxeringarna justeras markvärdet med det allmänna index som används för justering av taxeringsvärden för kommersiella fastigheter.

Den finns en mycket omfattande och komplex litteratur om vilket räntekrav som ska ligga till grund för bestämningen av en tomträttsavgäld. När det gäller relationen mellan ett statligt bolag och en statlig myndighet är en mycket högre grad av schablonisering möjlig. I och med att markvärdet justeras regelbundet bör ett realt avkastningskrav tillämpas. Empiriska studier rörande markpriser i Sverige[14] pekar på att mark långsiktigt är en realvärdesäker placering – varken mer eller mindre. Fastighetsägaren tar dock en viss risk eftersom markvärdet kan sjunka. Ett lämpligt räntekrav på marken är enligt vår bedömning summan av en långsiktig realränta på en säker investering (t. ex. en statsobligation) och en mindre riskkompensation. Den första komponenten är uppskattningsvis 3% och med 1% riskkompensation blir räntekravet 4%. Högre risktillägg kan vara motiverade i vissa fall – turbulent lokal marknad, risk att myndigheten snart lämnar fastigheten – men någon differentiering är knappast meningsfull med tanke på svårigheten att bedöma för vilka fall det verkligen är motiverat.

Sammanfattningsvis föreslås följande modell för bestämning av markhyran:

1. Ett ingångsvärde bestäms på marken (normalt redan fastställt markvärde)
2. Detta markvärde justeras årligen utifrån fastighetstaxeringsindex, och efter den genomsnittliga markvärdeutvecklingen i området när ny taxering sker.
3. Räntekravet bestäms till 4%.

[14]) Se t. ex. S Szynkier "Fastighetspriser och hyror i Stockholms innerstad 1930-1983", Meddelande 5:19, Inst för fastighetsekonomi, KTH.

7.4 Kapitalkostnader för byggnaderna

7.4.1 Ingångsvärden

Kapitalkostnaden består av avskrivningar motsvarande värdeminskningen på byggnader och ränta på det kapital som är investerat i byggnaden. Båda komponenterna beräknas utifrån ett visst ingångsvärde. I samband med nyproduktion är byggkostnaden detta ingångsvärde. I byggkostnaden inräknas då alla kostnader som är förknippade med uppförande av byggnaden. Om vi utgår från att det sker en upphandling kommer huvuddelen av ingångsvärdet att vara det belopp som bestäms av det mest fördelaktiga budet, även om marknadsmässig ersättning för fastighetsägarens administration också ingår. I normalfallet tänker vi oss att detta ingångsvärde är uppskattat innan hyresgästen slutligt skrivit på kontraktet.

I samband med Byggnadsstyrelsens ombildning värderades samtliga fastigheter när de överfördes till de nya bolagen och verken. Som vi nämnde i föregående avsnitt har dessa värderingar ibland varit kontroversiella men vi tror inte att det är motiverat att lägga ner resurser på en omvärdering av beståndet. De anslag som myndigheterna fått har delvis anpassats till de hyror man betalar och därmed till de värden som åsatts de byggnader myndigheten utnyttjar. Ingångsvärden på befintliga byggnader som hör till ändamålsfastigheter skulle därmed vara byggnadens bokförda värde. Hänsyn tas då också till avskrivningar sedan Byggnadsstyrelsens avveckling och till investeringar som gjorts under senare år.

7.4.2 Avkastningskrav och riskfördelning

Grundtanken i den hyresmodell som föreslås är att hyresgästen bär den risk som är förknippad med förändringar i verksamhetens inriktning. Hyresgästen förbinder sig att betala en hyra som ger fastighetsägaren en avkastning på markvärdet och som täcker fastighetsägarens totala kostnader för uppförande av byggnaderna, inkl. ersättning till eget kapital. Denna riskfördelning är rimlig därför att en ändamålsfastighet just uppförs åt en viss hyresgäst för ett ändamål som är specifikt för denna hyresgäst, en hyresgäst som kan förväntas ha bättre kunskaper om verksamhetens framtid än fastighetsägaren. I den mån som hyresgästen gjort en felbedömning och upptäcker att byggnaden inte behövs för verksamheten måste

hyresgästen kompensera fastighetsägaren enligt villkor som beskrivs närmare i avsnitt 7.6.

Att lägga hela den risk som är förknippad med verksamhetens framtid på myndigheten underlättar en samlad prövning av statens investeringar i ändamålsfastigheter inom ett visst område. Om vi till exempel tänker oss att ett universitet och det statliga bolag som äger fängelser delar på risken vid en nybyggnad av ett specialutformat laboratorium måste regering och riksdag bevaka nivån på detta risktagande både i sin roll som ägare av fastigheten och i sin roll som ytterst ansvarig för verksamheten. Att inte hela risken syns samlat kan leda till att alltför stora risker tas och att för mycket investeras i rena ändamålsfastigheter.

Riskfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare påverkar i sin tur vad som är ett rimligt avkastningskrav. Den som bygger en kontorsfastighet för vanlig uthyrning löper risken att efterfrågan kan komma att sjunka, med vakanser och lägre hyror som följd. Avkastningskravet vid en sådan investering är därmed högre än vid investering i en ändamålsfastighet där hyresgästen bär den risk som är knuten till osäkerhet om det framtida lokalbehovet. Fanns inga andra risker än osäkerhet rörande efterfrågan skulle en investering i en byggnad åt en statlig myndighet vara en lika säker placering som en statsobligation och det fanns därför inte anledning att ha ett högre räntekrav på en sådan investering än vad som motsvarar räntan på en statsobligation.

Nu finns det emellertid andra risker vid investering i en byggnad än de som är knutna till framtida lokalbehov. Det finns tekniska risker: En viss typ av byggnadskonstruktion kanske inte har den tekniska livslängd som förutsatts eller kräver betydligt högre underhållskostnader än väntat. Eftersom fastighetsägaren är den som har bäst kunskap om dessa tekniska frågor är det rimligt att fastighetsägaren bär denna risk. Detta innebär att hyresgästen betalar drift- och underhållskostnader som motsvarar normala nivåer för en viss typ av byggnad medan fastighetsägaren får den vinst och får bära de merkostnader som sammanhänger med att den tekniska konstruktionen kan göra dessa kostnader högre eller lägre än normalt. En del av dessa risker kan sedan fastighetsägaren i sin tur eventuellt gardera sig mot genom försäkringar. Att fastighetsägaren bär de risker som är förknippade med byggnadens tekniska konstruktion motiverar i sin tur ett mindre riskpåslag. Någon direkt empirisk information om storleken på dessa tekniska risker, i form av variationer i drift- och underhållsdriftskostnader finns inte. Om man utgår från att riskpåslaget vid en genomsnittlig fastighetsinvestering är 3% och att marknadsrisken (hyror, vakanser) är betydligt större än de tekniska

riskerna, borde tillägget för de senare riskerna vara mindre än 1%. Ett schablonmässigt påslag på 0,5% kan därför vara motiverat.

Vidare finns finansiella risker främst knutna till osäkerhet om de framtida räntenivåerna. Ägaren finansierar normalt en stor del av byggnationen med lån vars räntor kan svänga. När det gäller de finansiella riskerna finns en valfrihet både i relation till marknaden (vilken lånekonstruktion och bindning av räntan väljer fastighetsägaren) och i förhållandet mellan fastighetsägare och hyresgäst (indexeras hyran till marknadsräntan eller inte).

För att lokalkostnader hos olika myndigheter ska bli jämförbara är det lämpligt att myndigheterna skriver kontrakt med *samma* riskfördelning,. Annars kommer de redovisade lokalkostnaderna att påverkas av vilka risker myndigheterna vill bära. Tillämpas en komponenthyra och om ett mål är att se vad fastigheterna "verkligen" kostar förefaller det vara bra att *hyran regelbundet anpassas efter ränteutvecklingen.* För att underlätta myndighetens planering och bestämmande av anslag får dessa förändringar inte ske för ofta. Vi föreslår därför att när en investering görs bestäms avkastningskravet de närmaste fem åren utifrån räntenivån på 5-åriga nominella statsobligationer. Efter fem år ändras kapitalkostnadsdelen av hyran utifrån motsvarande ränta vid den tidpunkten.[15] Skälet till att använda ett nominellt synsätt är främst att hyressättningen då bygger på liknande principer som de fastighetsägande bolagen/verkens externredovisning. Genom att hyrorna justeras regelbundet på detta sätt kommer hyresskillnader som sammanhänger med skillnader i ränteläget vid kontraktstidpunkten att relativt snart utjämnas. För generella fastigheter utjämnas motsvarande skillnader genom att kontrakten normalt är relativt korta.

Sammanfattningsvis innebär dessa förslag att huvuddelen av risken – verksamhetsrisk och ränterisk – läggs på hyresgästen som beställt ändamålsfastigheten, medan fastighetsägaren enbart bär den risk som är förknippad med byggnadsteknisk osäkerhet. Fastighetsägarens roll när det gäller bevakning av byggnadens värde i alternativ användning återkommer vi till i avsnitt 7.6. I och med att risken för fastighetsägaren är liten ska dennes räntekrav på det egna kapitalet inte innehålla några betydande risktillägg.

Hur man väljer att fördela risken mellan hyresgäst och fastighetsägare påverkar i sin tur det avkastningskrav som staten som ägare ska ställa på den fastighetsförvaltande enheten: Väljer man att lägga den

[15]) När ett system av denna typ introduceras får man för större myndigheter variera löptiderna så att inte nivån på alla kontrakt på ändamålsfastigheter justeras vid en och samma tidpunkt. På sikt uppstår en sådan spridning automatiskt genom att det kontinuerligt sker nyinvesteringar.

största risken på hyresgästen ska avkastningskravet på bolaget/verket sänkas i förhållande till en situation där mer av risken läggs på fastighetsägaren.

Ett problem med dagens hyressättning är att *statens avkastningskrav inte kopplats till vilka risker som bolagen faktiskt tar.* Detta har inneburit svårigheter att forma kontrakt där risken lagts på myndigheten. Ett sådant motiverar ju ett lägre avkastningskrav, men försvårar samtidigt möjligheten för bolaget att uppnå uppställda avkastningskrav. Som vi återkommer till i nästa kapitel påverkar risktagandet också lämplig soliditetsnivå.

7.4.3 Avskrivningstider och hyresförlopp

En ändamålsfastighet uppförs normalt bara om den förväntas användas under en lång tid. Avskrivningstider och ekonomiska livslängder ligger då i intervallet 20-50 år. Kontrakten som skrivs är i regel kortare än den ekonomiska livslängden, men innehåller då en klausul om att fastighetsägaren har rätt till kompensation för ännu icke avskrivna investeringar om kontraktet inte förlängs – samt att hyresgästen har rätt att förlänga kontraktet och då betala en hyra för byggnaden som fortfarande är kostnadsbaserad.

Ibland görs investeringar i ändamålsfastigheter fastän det framtida utnyttjandet är osäkert. Ett exempel är anläggningar som hör till Statens institutionsstyrelse, där det sker stora svängningar i efterfrågan beroende bland annat på förändringar i kommunernas initiativ rörande omhändertagande och placering. Med hänvisning till att det är en mycket osäker verksamhet – anläggningen står kanske tom om tre år – kan man argumentera för en mycket kort avskrivningstid. Hyran blir mycket hög de första 3-5 åren för att sedan falla kraftigt när det inte längre finns några kapitalkostnader för byggnaden, givet att anläggningen då fortfarande utnyttjas.

Nackdelen med dessa extremt korta avskrivningstider är att det blir stora svängningar i myndighetens lokalkostnad – även om samma lokaler nyttjas – och att hyran därmed på ett sämre sätt speglar de resurser som myndigheten utnyttjar. Vi anser det därför lämpligt att ha en längre avskrivningstid även i dessa fall, så länge som det inte är helt uteslutet att lokalerna behövs efter denna korta tid. Med tanke på hårt slitage, teknisk utveckling och ändrade krav på den aktuella verksamheten blir avskrivningstiden även med detta synsätt jämförelsevis kort, men istället för tider på 3-5 år kan det vara lämpligt med avskrivningstider i intervallet 10-15 år. Risken för att anläggningen bara behövs en kort tid ska vägas in när investeringsbeslutet tas, men

har man beslutet anskaffa och iordningställa den aktuella anläggningen bör avskrivningstiden, enligt argumenten ovan, vara relativt lång även om osäkerheten är stor. I den mån som anläggningen läggs ner redan efter något år får den icke avskrivna delen av byggnaden ses som en avvecklingskostnad.

Den hyresmodell vi föreslår innebär, som framgått tidigare, att det ursprungliga kontraktet skrivs så att hyresgästen förbinder sig att betala en hyra som täcker hela kostnaden för investeringen.[16] Hyrans fördelning över tiden kan vara tämligen likgiltig för en finansiellt stark fastighetsägare – så länge denne är säker på att få betalt för sin investering och på ett sådant sätt att nuvärdet av hyresbetalningarna är konstant. Det finns dock flera skäl som talar för en regel som säger att kapitalkostnadsdelen av hyran ska vara hög inledningsvis och sedan falla (realt) över tiden.

- En föränderlig verksamhet gör att lokalens anpassning till verksamhetens behov kan förväntas minska över tiden. Det kan då vara logiskt att hyran också faller över tiden, så att hyran uppfattas som rättvis i förhållande till lokalernas kvaliteter eller så att hyran efter upprustningar och förändringar av lokalen inte realt blir högre när byggnaden blir äldre.
- Osäkerheten om den framtida utvecklingen gör att det är bra att betala av en relativt stor del av lokalkostnaden tidigt, under den tid det är säkert att fastigheten är till nytta.- Myndigheten ska inte kunna skjuta kostnaderna för en investering framför sig. En myndighet med relativt kort tidshorisont kan komma att investera för mycket om den kan skjuta kostnaderna på framtiden. Myndigheten ska drabbas av relativt hög hyra inledningsvis för att bara vilja genomföra investeringar som har betydande nytta inom de närmaste åren – de år som vi vet mest om.

Hur snabbt hyran bör falla över tiden i de kontrakt som statliga myndigheter ingår är naturligtvis en bedömningsfråga: Ju mer staten centralt vill hålla tillbaka investeringar och ju snabbare man bedömer att lokaler i allmänhet förlorar i funktionalitet, desto snabbare bör hyran falla över tiden (och desto högre blir den initialt) enligt de spelregler vi tänker oss att staten lägger fast. Det finns en rad

[16]) I teorin kan man tänka sig att myndigheten betalar byggnaden med en engångssumma och sedan enbart behöver betala för mark och drift. Eftersom byggnaden ska användas länge och det finns ett behov av att på årsbasis se hur mycket resurser olika statliga verksamheter förbrukar eller utnyttjar, utgår vi från att myndigheten ska betala i form av en årshyra.

teoretiska modeller för kapitalkostnadsförlopp över tiden.[17] Ett sätt att nå den relativt branta hyresprofil som vi anser lämplig är att tillämpa en så kallad rak nominell metod: Räntan sätts som en nominell ränta och beräknas på icke avskriven investering och en nominellt konstant avskrivning tillämpas. Vid mycket låga inflationstakter kan dock den inledande avskrivningen behöva vara något högre för att hyran ska falla tillräckligt mycket över tiden, och tvärtom om det blir en hög inflation. För att ta ställning till de exakta beloppen bör dock ett antal räkneexempel tas fram så att de spelregler som fastställs verkligen speglar den av statsmakten önskade profilen. Räntebestämning (nominellt, realt), avskrivningstider och avskrivningsförlopp måste ses i ett sammanhang och diskuteras utifrån det hyresförlopp över tiden som anses lämpligast. Enligt vår mening bör alltså förloppet vara sådant att hyran faller relativt snabbt över tiden.

Som illustration redovisas nedan ett exempel på hur hyran (exklusive markhyra) kan utvecklas enligt den föreslagna modellen. Detta exempel är konstruerat utifrån följande antaganden:

- byggkostnad/ingångsvärde 10 miljoner kronor
- nominellt räntekrav 6%
- rak nominell avskrivning på 25 år
- inflation 2%
- driftkostnader 250kr/kvm, ökar i takt med inflationen
- underhållskostnader 40kr/kvm år 1, 100 kr/kvm (realt) år 25, ökar linjärt mellan år 1 och år 25.

I diagrammen nedan visas hyresutvecklingen, exkl. markhyra, i löpande penningvärde och i fast penningvärde (penningvärdet år 1). År 26 skulle, om inga ytterligare investeringar görs, hyran bli summan av drift- och underhållskostnader.

[17]) Se t. ex. Komrev, "Kapitalkostnader i praktiken – en vägledning" (1996).

Diagram 1 Hyresutveckling i löpande penningvärde

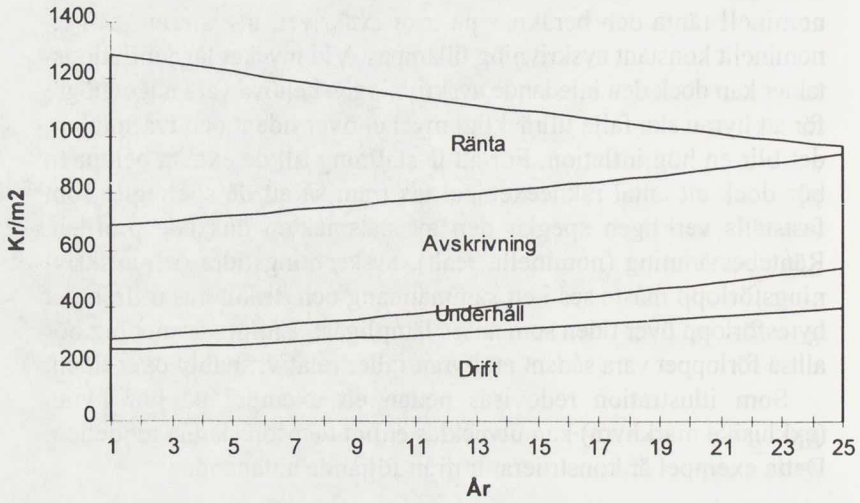
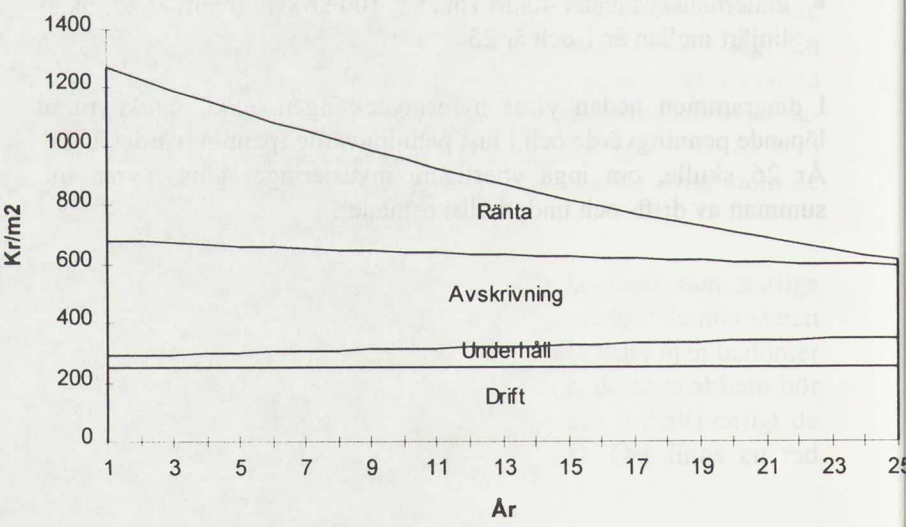


Diagram 2. Hyresutveckling i fast penningvärde



7.5 Drift- och underhållskostnader

I föregående kapitel förslog vi följande huvudprinciper när det gäller drift- och underhållskostnader:

- Fastighetsägaren ansvarar normalt för de tekniskt mer komplicerade delarna av fastighetsdriften och ansvarar för att byggnaderna sköts på ett sätt som är långsiktigt bäst (givet att byggnaderna ska användas långsiktigt).
- När det gäller de tekniskt enklare momenten av driften är det upp till parterna att bestämma hur ansvaret skall fördelas.
- Hyresgästen ska aldrig vara skyldig att betala mer än en marknadsmässig ersättning för den service och de åtgärder som fastighetsägaren utför.

I hyreskontraktet mellan parterna bestäms hur arbetsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst ska vara. Eftersom lämplig underhållsnivå sammanhänger med vad nyttjaren har för planer för sin verksamheten bör det utformas en förvaltningsplan för de olika objekten så att fastighetsunderhåll och verksamhetsplan kan samordnas. När det gäller ändamålsfastigheter är det rimligt att hyresgästens planer är styrande och att underhållet till exempel dras ner på objekt som den verksamhetsansvarige inte bedömer behövs långsiktigt för nuvarande verksamheten och där ombyggnad eller rivning kan bli aktuell. Utifrån överenskommelser om arbetsfördelning, servicenivåer och underhållsnivåer för olika objekt bestäms den ersättning hyresgästen ska betala. (Om fastighetsägaren vill vidta ytterligare åtgärder för att denne bedömer det som lönsamt utifrån effekterna på värdet i alternativ användning kan denne naturligtvis göra detta: se vidare nästa avsnitt.)

Kostnaderna för fastighetsskötsel sammanhänger mer eller mindre med hur verksamheten bedrivs. På motsvarande sätt kan sättet att bedriva verksamheten påverka fastighetskostnaderna. Därmed kan det finnas möjlighet till betydande besparingar om det sker en bra samordning. Idag finns olika typer av incitamentskontrakt som ska få parterna att dra åt samma håll i dessa sammanhang och sedan dela på de vinster som uppnås. Även dessa möjligheter bör diskuteras mellan parterna i det enskilda fallet, men det är knappast möjligt att ge några mer allmänna rekommendationer eftersom situationen varierar så mycket mellan olika verksamhetsområden.

7.6 Fastighetskostnader i avvecklingssituationer

7.6.1 Byggnaders restvärden och värde i alternativ användning

Under senare år har det skett en rad verksamhetsförändringar som inneburit att ändamålsfastigheter friställts. Nedläggningar av regementen är det största exemplet, men exempel finns även inom kriminalvården och Sveriges lantbruksuniversitet. Oklarheter om ansvarsfördelningen i dessa situationer har påtalats bl. a. i utredningen "Effektivare försvarsfastigheter" (s. 51).

I den mån kontrakten är skrivna på det sätt vi rekommenderar står hyresgästen risken i dessa situationer: Är det en ren ändamålsfastighet som sägs upp innan byggnaden är avskriven är hyresgästen skyldig att betala den del av investeringen som inte är avskriven (och normala rivningskostnader om byggnaden helt saknar värde i alternativ användning.)

Även för rena ändamålsfastigheter, men särskilt för ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv, kan det finnas ett värde i alternativ användning. Om hyresgästen bär den risk som är förknippad med verksamhetsförändringar kan man tänka sig att hyresgästen som konsekvens får den vinst som uppstår om det visar sig att byggnaden faktiskt har ett värde i alternativ användning. Det kan tyckas väl fördelaktigt för fastighetsägaren att vara garanterad ersättning för investeringen och dessutom få behålla ett eventuellt överskott vid en försäljning av fastigheten.

En invändning mot att ge hyresgästen kompensation motsvarande byggnadens hela värde i alternativ användning är att fastighetsägaren då inte har anledning att bry sig om detta värde, trots att fastighetsägaren både vid nyproduktion och ombyggnader kan förväntas ha bäst kunskaper om hur utformningen av fastigheten påverkar detta värde. Enligt vår bedömning är det därför motiverat att hyresgäst och fastighetsägare delar på värdet i alternativ användning. Med tanke på riskfördelningen i övrigt kan en fördelning som ger hyresgästen 75% och fastighetsägaren 25% framstå som rimlig. (Dessa 25% som går till fastighetsägaren kan också ses som en säkerhetsmarginal med tanke på att uppskattningar av värden i alternativ användning är osäkra.)

Sammanfattningsvis innebär detta att i normalfallet ska hyresgästen vid avveckling betala ett belopp motsvarande icke avskrivet

byggnadsvärde minus 75% av byggnadens värde i alternativ användning.

7.6.2 Några budgettekniska aspekter

Grundprincipen är att den statliga fastighetsägaren inte ska drabbas ekonomiskt när behovet av, eller resurserna till, en speciell verksamhet minskas. Denna princip kan förenas med flera olika modeller för den mer budgettekniska hanteringen. En variant är att fastighetsägaren löpande får ersättning för den gjorda investeringen fastän inte byggnaden utnyttjas, eller inte ens finns kvar. Denna ersättning ska motsvara kapitalkostnadsdelen av hyran för byggnaden. Tillämpas denna modell bör kostnaden särredovisas i myndighetens budget och speglar så att säga storleken på felinvesteringar som gjorts i verksamheten. Detta belopp ska ju inte räknas som en besparing.

Om det bedöms enklare att göra en engångsreglering kan detta i sin tur ske på flera sätt. Myndigheten eller det departement som myndigheten sorterar under kan betala en summa beräknad utifrån de principer som beskrevs i föregående avsnitt. Bolaget kan sedan använda denna summa för att betala av motsvarande mängd lån (och återbetala statskapitalsdelen till ägaren) och samtidigt skriva ner fastigheternas värde. På detta sätt minskar tillgångar och skulder lika mycket. Myndigheten/departementet kan i sin tur tänkas låna det aktuella beloppet, vilket innebär att istället för att betala kapitalkostnadsdelen av hyran får man betala ränta och amortering på detta lån.

Alternativet är att statens egna kapital i bolaget skrivs ner direkt med ett belopp motsvarande icke avskrivet byggnadsvärde, vilket innebär att staten betalar bolaget för hyresförlusterna genom minskade utdelningskrav i framtiden.

I de intervjuer vi gjort har en ytterligare variant nämnts. Fastighetssägare har i samband med nedläggning av ändamålsfastigheter sagt att om en fastighet läggs ned så måste hyran på övriga objekt höjas för att bolaget ska kunna uppnå den förräntning på eget kapital som staten begärt. Detta innebär att restvärden på återstående byggnader justeras så att det totala restvärdet blir detsamma även efter att en byggnad inte längre används i verksamheten. Vi är tveksamma till denna metod av två skäl. Det första är att den leder till otydlighet när det gäller vad restvärdet står för och det andra är den mycket restriktiva syn på uppskrivningar av byggnadsvärden som finns i bokföringslagen.

Det gemensamma i alla dessa fall är att den besparing som myndigheten gör genom att avveckla vissa ändamålslokaler är

summan av markhyra och drift- och underhållskostnader (om byggnaden helt saknar värde i alternativ användning).

7.6.3 Leder förslaget till att rätt anläggningar läggs ned?

I nedläggningssammanhang är det viktigt att kontrakten är skrivna på ett sådant sätt att den besparing som sker vid en nedläggning mäts på ett rättvisande sätt. Om verksamheten läggs ned och det finns ett hyreskontrakt som gör det möjligt för hyresgästen att slippa hela hyreskostnaden för även relativt nya anläggningar kan den redovisade besparingen vara större än den verkliga besparingen. En del av myndighetens vinst motsvaras då av en förlust för den statliga fastighetsägaren, som inte kan kompensera den uteblivna hyran med en lika stor hyresintäkt från en annan hyresgäst. Den kontraktsutformning som beskrivits tidigare innebär att en statlig myndighet inte kan lämpa över kostnader på en statlig fastighetsägare på detta sätt.

Det är också viktigt att analysera om den föreslagna hyresmodellen leder till att en myndighet som behöver spara pengar vill lägga ner "rätt" anläggningar. Antag att en myndighet bedriver likartad verksamhet på flera separata fastigheter och att besparingar av personal mm. är desamma i alla anläggningar. Bortser vi vidare från regionalpolitiska effekter bör följande tre aspekter styra beslutet var verksamheten ska avvecklas. (Finns det betydande regionalpolitiska effekter utgår vi från att regeringen mer direkt kommer att peka ut var en avveckling ska ske.)

1. Hur väl anpassad anläggningen är för verksamheten.
2. Drift- och underhållskostnader för de aktuella anläggningarna.
3. Markens och byggnadens värde i alternativ användning.

Den hyressättningsprincip som beskrivits tidigare innebär just att myndighetens besparing av lokalkostnader vid en nedläggning enbart beror på markhyra, drift- och underhållskostnader samt på byggnadens värdet i alternativ användning (där 75% av värdet tillfaller myndigheten).[18]

[18]) Om en specialutformad byggnad som uppfördes åt en viss myndighet visar sig få ett mycket högt värde i alternativ användning kan det ifrågasättas om myndigheten ska få tillgodoräkna sig en så stor andel av värdet som i normalfallet enligt vår modell. I nästa del av utredningen ska vi återkomma till olika sätt att försöka förena ekonomiska incitament med rättvisa mellan myndigheter och en omfattning på

I normalfallet har äldre anläggningar högre drift- och underhållskostnader samt är sämre anpassade till verksamhetens nuvarande behov. Är värdet i alternativ användning detsamma kommer myndigheten att tjäna på att först lägga ner äldre anläggningar. Nedläggning av en äldre anläggning är också enklast för myndigheten i så måtto att man då inte behöver betala något (större) restvärde till fastighetsägaren.

Antag emellertid att något, t. ex. missar vid utformningen av den nyare anläggningen i kombination med dess läge, har gjort att den nyare anläggningen har högre driftskostnader och är sämre för verksamheten. Genom att lägga ner den nyare anläggningen kan myndigheten enligt detta antagande uppnå besparingsmålet på ett bättre sätt – *även om myndigheten fortfarande betalar kapitalkostnadsdelen av hyran.* Att lägga ner den nyare anläggningen är då det riktiga beslutet. Ett problem kan dock vara att nedläggningen av anläggningen med högt restvärde innebär att myndigheten/departementet måste betala detta restvärde genom en engångsbetalning istället för att betala i form av kapitalkostnadsdelen av hyran under ett antal kommande år. Det kan uppstå ett likviditetsproblem. I dessa situationer kan det därför vara motiverat att myndigheten/departementet får låna det belopp som ska betalas till fastighetsägaren. Därmed sprids betalningarna ut över tiden och motsvarar i princip kapitalkostnadsdelen av hyran.

Sammanfattningsvis är vår slutsats att den föreslagna hyresmodellen ger myndigheterna rätt incitament i samband med att verksamheter ska avvecklas.

7.7 Vad händer om byggnader blir mer attraktiva för alternativ användning?

Ett ytterligare krav som bör ställas på en bra hyresmodell är att den ska ge motiv för en myndighet att byta lokalisering om det finns goda alternativ och om något gör att den nuvarande anläggningen blir särskilt attraktiv för annan verksamhet. Den föreslagna hyresmodellen leder *inte* till att hyran för myndigheten stiger i detta fall, men möjligheten att få del i den vinst som en omlokalisering leder till bör kunna tjäna som en tillräcklig morot.

Det bör ingå i den statliga fastighetsägarens uppgift att noga följa utvecklingen av värdet i alternativ användning för en byggnad, och

verksamheterna som speglar värderingar i riksdag och regering

förslagsvis redovisa bedömningar av detta som del i sin årliga ekonomiska rapportering. Fastighetsägaren bör vidare ta initiativ till uppgörelser med hyresgästen när det finns ett högt värde i alternativ användning. Är detta värde högre än värdet i nuvarande användning bör det vara möjligt att "köpa" ut den sittande hyresgästen och därmed se till att fastigheten får bästa möjliga användning.[19]

Observera dock att denna bedömning inte kan ske utifrån en jämförelse mellan den hyra som myndigheten betalar och den hyra som externa intressenter är villiga att betala eftersom hyresfördelningen över tiden är tämligen godtycklig för ändamålsfastigheter. Den profil som föreslagits tidigare i detta kapitel – med relativt höga hyror inledningsvis – kan leda till att hyran överstiger värdet av lokalen för verksamheten under de inledande åren och att hyran understiger värdet i verksamheten i slutet av perioden.

7.8 Avslutning

Grundtanken i den föreslagna modellen är att fastigheterna först klassificeras i två grupper: Generella fastigheter och ändamålsfastigheter (rena ändamålsfastigheter samt ändamålsområden bestående av rena ändamålsfastigheter och ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv). I båda fallen sker uthyrningen på marknadsmässiga villkor, men eftersom det rör sig om olika marknader blir det olika typer av kontrakt. Gränsdragningen innehåller ett visst mått av godtycke och det bör göras en relativt strikt tolkning av begreppet ändamålsfastighet. Det centrala ska vara fastighetens roll i verksamheten och bristen på alternativ för myndigheter givet en viss inriktning på verksamheten. Om det i en generell fastighet finns mindre delar av ändamålskaraktär – t. ex. häkteslokaler i ett polishus – kan detta hanteras genom en speciell klausul i kontraktet som innebär att hyresgästen tar det ekonomiska ansvaret för just den merkostnad som specialanpassningen innebär. Hyresgästen får då betala ett restvärde om denne lämnar byggnaden innan den aktuella investeringen är avskriven. Den hyresmodell som skissats i detta kapitel kan vara vägledande för hur detta kompletterande kontrakt ska utformas.

[19]) Om en omlokalisering skulle innebära en vinst för staten, men parterna inte kan komma överens p.g.a. oenighet om vinstens fördelning, finns naturligtvis möjligheten för regeringen att sätta press på parterna (direktiv från ägaren, tillfälliga undantag från myndighetens lokalförsörjningsansvar).

Som sammanfattning och konkretisering presenteras som bilaga till detta kapitel en skiss över hur den föreslagna modellen kan fungera för ett universitet eller en högskola.

Bilaga till kapitel 7:

Ett exempel – kontraktsutformning för ett universitet

Utgångspunkt: Ett universitet hyr idag ett antal fastigheter av Akademiska Hus. Universitetets övriga inhyrning berörs ej här. Vårt förslag innebär i detta fall följande:

1. Ett "ändamålsområde" avgränsas.

Detta område ska omfatta de byggnader (och därtill knuten mark) som universitetet (tillsammans med sin huvudman) vill hyra med ett "ändamålsfastighetskontrakt". Ett sådant kontrakt innebär att:

- Hyresgästen bär de ekonomiska riskerna som bebyggelsen är förknippad med.
- Hyresgästen har en option att förlänga kontraktet och att hyran då sätts utifrån samma principer som tidigare.
- Fastighetsägaren förbinder sig att på marknadsmässiga villkor göra de tillbyggnader och ombyggnader som hyresgästen önskar.
- Om hyresgästen frånträder byggnader ska denne betala skillnaden mellan sin andel av värdet i alternativ användning och storleken på icke avskrivna investeringar.

I detta ändamålsområde kan ingå tämligen generella kontorsfastigheter eller delar av byggnader som är sådana. Följande skäl kan ligga bakom att inkludera dessa i ändamålsområdet:

- Lägesmässiga:
  - fördel att undervisande personal har lokaler när undervisningslokaler, fördel att forskande och undervisande personal sitter tillsammans
  - fördel att administrativa lokaler ligger i närheten av övrig verksamhet, pga möten, kontakter i övrigt.
- Historiska:
  - byggnaden en "symbolfastighet".
- Ekonomiska:
  - att det skett en långtgående integration av tekniska system (datanät och liknande).

Till ändamålsområdet kan också höra en markreserv för eventuell framtida expansion.

Övriga byggnader förhyrs i princip på samma villkor som kontorsfastigheter på den vanliga marknaden, dvs. med kontraktstider på vanligen 1-5 år och rätt för hyresgästen att därefter lämna lokalerna utan några förpliktelser. En rad olika optioner kan byggas in i dessa kontrakt, t. ex. rätt till förlängning på marknadsmässiga villkor. Hyran sätt i detta fall utifrån hyran på marknaden för liknande lokaler, med liknande ansvarsfördelning rörande drift och liknande optioner.

I fortsättningen diskuteras enbart de villkor som ska gälla inom ändamålsområdet.

2. Ingångsvärde bestäms för ändamålsområdet

Vi utgår från att de värden som bestämdes i samband med byggnadsstyrelsens ombildning kan användas.

Värdet fördelas på följande delar (en sådan uppdelning bör gå att göra utifrån befintliga värderingar):

- Markvärde. I den mån som området består av flera separata områden sätts ett värde på varje del.
- Byggnadsvärden. Även detta uppdelas i värden för större separata byggnadskomplex eftersom detta underlättar kalkyler om vissa delar frånträds.
- Ofördelat byggnadsvärde. Vissa investeringar kan vara sådana att de är svåra att fördela på enstaka byggnadskomplex. Dessa hanteras i en separat post.

3. Avskrivning, drift och underhåll

Avskrivningstider bestäms för varje separat byggnadskomplex och för den gemensamma potten. Eftersom byggnaderna har olika ålder och är mer eller mindre nedslitna kommer avskrivningstiden att variera från säg 40 år på helt nybyggda eller nyrenoverade delar till kanske 5 år för delar som snart bedöms vara rivningsmogna.

En förutsättningslös diskussion förs om gränsdragningen mellan det som hyresgästen respektive fastighetsägaren har ansvar för. En gränsdragningslista läggs fast och tillsammans utarbetas en förvaltningsplan med underhållsnivåer mm. i olika byggnadskomplex. Gemensamma diskussioner om utfall och behov av revideringar sker kontinuerligt.

4. Bestämmande av hyra

Här följs de principer som beskrevs tidigare i kapitlet.

Markhyra bestäms som 4% av det bokförda markvärdet, justerat med index för markvärdeutvecklingen.

Kapitalkostnad för byggnader bestäms utifrån avskrivningstider och fastlagt räntekrav enligt en nominell modell.

Drift- och underhållskostnader betalas enligt den separata överenskommelse som gjorts i samband med utarbetande av gränsdragningslista och förvaltningsplan.

5. Nyinvesteringar[20]

Vid planer för nyinvesteringar inom befintliga ändamålsområden gör hyresgäst och fastighetsägare ett gemensamt programarbete (så att krav i ett tidigt skede kan vägas mot ungefärliga kostnader). Upphandlingen och bedömning av olika anbud görs också gemensamt.

Byggnadskostnaden plus marknadsmässigt påslag för fastighetsägarens administration utgör investeringens ingångsvärde. Detta adderas till lämpligt byggnadskomplex eller utgör en ny separat enhet. Avskrivningstid, gränsdragningslista och förvaltningsplan beslutas och därmed kan kapitalkostnad, drift- och underhållskostnad adderas till den gamla hyran.

6. Frånträde av byggnader under kontraktstiden

Utgångspunkten vid avgränsningen av ändamålsområdet var att det rör sig om byggnader som universitet/högskolan räknar med att använda under överskådlig tid. Framtiden är dock osäker och två typer av förändringar kan göra att universitet/högskolan vill avstå från delar av ändamålsfastighetsområdet.

1. *Minskade resurser till högskolan (minskad undervisning/minskad forskning)*I detta fall behöver universitetet minska sina utgifter. Grundidén i ändamålsfastighetskontraktet är att fastighetsägaren inte ska bära risker förknippade med verksamhetsförändringar,

[20]) I praktiken förekommer att hyresgästen själv finansierar investeringar i fastigheterna. Vi berör inte detta fall här, men vill betona vikten av att det noga regleras hur man ska ta hänsyn till dessa investeringars effekter på byggnadsvärdet i det fall att hyresgästen vill lämna lokalerna.

dvs. ska hyresgästen lämna ifrån sig delar av komplexet måste fastighetsägaren hållas ekonomiskt skadeslös på det sätt vi beskrivit tidigare.

2. *Vissa byggnader får ett väsentligt högre värde i alternativ användning.* Vi kan tänka oss att en industri eller privat forskningsstiftelse i anslutning till högskolan vill expandera och att vissa byggnader är särskilt intressanta för dessa, samtidigt som byggnaderna inte är så centrala för högskolan. I detta fall tänker vi oss att det tas upp förhandlingar mellan parterna och att det skrivs ett kontrakt som innebär att hyresgästen köps ut och att ett nytt kontrakt skrivs med fastighetsägaren. För att detta kontrakt ska kunna ingås måste alla parter vinna på överenskommelsen. Fastighetsägaren får en högre hyra – eller ett försäljningspris som är högre än nuvärdet av rådande kontrakt. Universitetet/högskolan får så mycket ekonomisk kompensation att de kan anskaffa andra lokaler så att slutresultatet för blir en förbättring för verksamheten. Avtalen är helt frivilliga.

7. Andrahandsuthyrning

Ett alternativ till att universitetet frånträder vissa byggnader och ett sätt att hantera mindre förändringar inom ett ändamålsområde är andrahandsuthyrning.

För att inte få ett stelbent system förefaller det rimligt att hyresgästen/universitetet får göra mindre och kortsiktiga andrahandsuthyrningar externt. Hyressättningen kan då också vara fri. Hyresgästen behöver bara anmäla detta till fastighetsägaren och hyresgästen bär alla risker som andrahandsuthyrningen medför.

Mer omfattande och långsiktigare andrahandsuthyrning är tveksamma utifrån grundtanken att myndigheterna inte ska äga fastigheter. Att långsiktigt hyra en ändamålsfastighet mot en kostnadsbaserad hyra och sedan hyra ut den till en marknadshyra liknar ju i hög grad en fastighetsägares affärsrörelse. Möjligheter till sådan andrahandsuthyrning kan också skapa ett spekulationsmoment i hela avgränsningen av ändamålsområdet.

I dessa mer omfattande och långsiktiga fall måste alltså universitetet/högskolan avstå från sitt kontrakt med ekonomiska villkor som följer de principer som vi beskrivit tidigare.

8. Blandade komplex

Moderna universitet/högskolor är blandade komplex. Förutom undervisning/forskning i högskolans regi kan det finnas privata forskningsinstitut, företag som är forskningsintensiva, småföretag som startats av personer från högskolan för att sälja produkter knutna till forskningsresultat. Forskarparker och forskarbyar av typen Ideon i Lund, Novum i Huddinge och Elektrum i Kista illustrerar detta.

Om det inom samma komplex av fastigheter finns en rad olika verksamheter – där vissa expanderar medan andra krymper – kan lokalförändringar och lokalbyten aktualiseras oftare. Detta kan dock hanteras på det sätt som skissades i föregående avsnitt, t. ex. andrahandsuthyrningar, omförhandlingar och "byten" av hyreskontrakt. Finns flera fastighetsägare inom komplexet kan också köp och försäljningar aktualiseras för att få bästa utnyttjandet av lokalerna.

Att det finns gott om liknande lokaler i närheten skapar ökad handlingsfrihet för universitetet/högskolan och kan innebära att de vill avgränsa ett snävare ändamålsområde och hyra mer av sina lokaler på kortare kontrakt utan särskilda klausuler om betalning av restvärde. Vi ser inga problem med att en högskola väljer ett sådant alternativ, men det kan innebära att statens motiv för att äga fastigheterna försvagas.

8 Inriktning och organisation av bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter

8.1 Inledning och bolagen/verkens allmänna målsättning

I kapitel 5 har vi presenterat motiv för ett långsiktigt statligt ägande av ändamålsfastigheter som utnyttjas av statliga myndigheter. Dessa argument innebär inte att staten behöver äga alla dessa fastigheter, men de talar för att staten äger en betydande del av dessa fastigheter. Idag äger staten, till exempel inom Vasakronan, också en betydande mängd generella fastigheter. Ägandet av dessa fastigheter saknar samma principiella grund, men det kan av rent ekonomiska skäl bedömas mer fördelaktigt att äga fastigheterna än att sälja dem. Det motiv som i prop. 1991/92:44 framfördes för att behålla ägandet av placeringsfastigheter var av denna typ: Fastighetspriserna var så låga att det bedömdes vara mer lönsamt för staten att tills vidare behålla ägandet och få löpande utdelningar från bolaget. Eftersom statligt ägande av ändamålsfastigheter och statligt ägande av generella fastigheter har olika bakomliggande motiv anser vi att *fastighetstyperna organisatoriskt bör särskiljas*. Vad detta innebär för de fastighetsägande bolagen och verken återkommer vi till i avsnitt 8.5. I återstoden av detta kapitel kommer vi enbart att diskutera hanteringen av statens ändamålsfastigheter.[21]

I förordningen om förvaltning av statliga fastigheter sägs bland annat att varje fastighet "skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas." Problemen med denna formulering är att en ändamålsfastighets värde beror av den verksamhet som ska bedrivas i fastigheten. Förändras denna verksamhet i omfattning eller inriktning påverkar det omedelbart fastighetens värde och i extremfallet blir effekten att byggnaden inte längre behövs. Saknas alternativ användning har tillgångarnas värde minskat drastiskt och det är inget som det fastighetsförvaltande bolaget kan göra något åt. Den ekonomiska

[21]) Här syftas enbart på de ändamålsfastigheter som omfattas av utredningsuppdraget.

effekten för fastighetsägaren blir i regel begränsad eftersom hyresgästen bär risken, men själva byggnaden har förlorat i värde. I mindre extrema fall kan fastigheten fortfarande vara till nytta, men enbart ett begränsat antal år till. Den ekonomiska livslängden har minskat. I detta fall kan det vara rationellt att dra ner fastighetsunderhållet kraftigt och låta fastighetens värde sjunka ytterligare.

Att ha som målsättning för bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter att bevara tillgångarnas värde förefaller därmed inte lämpligt. Enligt vår mening räcker det med att som allmän målsättning ha att förvaltningen av fastigheter ska bedrivas på ett ur långsiktigt perspektiv ekonomiskt effektivt sätt. Syften för bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter kan formuleras i linje med den målsättning som formulerats för Akademiska Hus: Att erbjuda kundanpassade lokaler på affärsmässiga villkor – med de tillägg som motiveras av de regler för kontraktsutformning och hyressättning som beskrevs i tidigare kapitel. I bolagen/verkens uppgifter ingår som framgått också att bevaka byggnadernas och markens värde i alternativ användning och ta initiativ i situationer där detta värde är högt i relation till värdet för den nuvarande användaren.

8.2 Statliga bolag eller statliga verk

Det har funnits flera argument för att statens ändamålsfastigheter ska förvaltas i bolagsform. I prop. 1992/93:37 (s 5) sägs att

> "Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform." (s 5)

I den utredning som föregick propositionen hänvisas också till att verksamhet som är konkurrensutsatt bör bedrivas i bolagsform. Det ska skapas så lika förutsättningar som möjligt mellan den statliga aktören och privata aktörer. Denna aspekt har också legat bakom beslutet att bolagen ska låna upp kapital på öppna marknaden och inte låna hos riksgäldskontoret.

Enligt vår mening kan tyngden hos dessa argument ifrågasättas i det aktuella fallet:

- Oavsett bolagsform eller myndighetsform är det ytterst staten/ägaren som avgör verksamhetens inriktning och ledningens roll.

- De enheter som förvaltar statens ändamålsfastigheter konkurrerar i princip med privata företag *endast när det gäller lokalförsörjning åt statliga myndigheter*. Uthyrning på den privata marknaden ska enbart vara något marginellt och tillfälligt. Behöver staten inte fastigheterna ska de aktuella bolagen/verken snarast möjligt avyttra dem. I och med att verksamheten inte konkurrerar med privata företag om uppdrag på den privata marknaden finns ingen anledning att tillmäta konkurrensneutralitet något värde i sig. Det centrala målet är att ge staten så låga kostnader som möjligt för sin verksamhet. Att utsätta den statliga lokalförvaltaren för konkurrens är ett sätt att uppnå detta mål, men för övrigt bör staten välja den organisationsform – och även det finansieringssätt – som bedöms mest fördelaktigt utifrån syftet att kunna bedriva sina egna verksamheter på ett effektivt sätt.

Bolagisering är naturlig för verksamheter där statens långsiktiga engagemang kan ifrågasättas. Bolagisering är då i praktiken ett första steg mot privatisering. I prop. 1991/92:44 sades att i princip hade staten inte anledning att äga placeringsfastigheter och utifrån detta var det logiskt att överföra dessa till ett bolag. När det gäller ändamålsfastigheter finns, som framgått, motiv för ett långsiktigt statligt ägande, varför detta argument för en bolagisering inte är lika relevant.

Enligt vår mening finns inga starka skäl för att förvalta ändamålsfastigheterna i bolagsform. Nu ligger emellertid dessa fastigheter delvis i bolag och det är då naturligt att fråga sig om det finns några betydande nackdelar med detta.

Ett argument vi mött är att bolagsformen bidrar till misstro och slutenhet. Ett bolag ska i första hand se till sina egna ekonomiska intressen. Ett bolag vill inte lämna ut all information eftersom det kan försämra bolagets möjlighet att hävda sig mot konkurrenter eller vid förhandlingar med hyresgäster. Vid samarbete mellan statliga verk är parterna mer jämställda och förväntas i högre grad "dra åt samma håll".

Vår bedömning är att hur bolaget agerar beror på ägarens direktiv och val av ledning och staten bör som ensam ägare kunna styra bolaget i önskad riktning. I den typ av långsiktiga ekonomiska relationer som det här handlar om är det i regel också så att båda parterna har intresse av en väl fungerande relation. Vinsterna av att försöka utnyttja en tillfälligt stark förhandlingsposition är normalt kortsiktiga. Som vi betonade i föregående kapitel är det viktigt att klara principer om hyressättning läggs fast och att det är en öppen relation mellan parterna.

Sammanfattningsvis ser vi inga starka skäl att ändra rådande förvaltningsformer, även om det innebär att vissa ändamålsfastigheter kommer att förvaltas i verksform medan andra förvaltas i bolagsform.

En tänkbar komplikation är dock att det finns en praxis som innebär att statliga verk lånar i riksgäldskontoret och statliga bolag lånar upp på den ordinarie kapitalmarknaden. Om det är dyrare att låna upp på marknaden än hos riksgäldskontoret skulle alltså krävas en ombildning av bolagen till statliga verk för att få lägsta möjliga kostnad för de statliga ändamålsfastigheterna.

Den grundläggande principen för statens upplåning är att en samordnad upplåning, baserad på god likviditet och förutsägbarhet, ger den lägsta kostnaden för staten som helhet. Detta hindrar inte att det i begränsad utsträckning kan finnas möjlighet för enskilda myndigheter att låna till lika låg eller t.o.m. lägre kostnad – även om det ofta är svårt att jämföra räntenivåerna. Det är viktigt att principen för samordnad upplåning bibehålls. Däremot skall man inte överskatta den merkostnad som uppstår om finansiering av ändamålsfastigheter sker via ett statliga bolag. Ett statligt bolag som har säkra intäkter från statliga hyresgäster bör kunna låna upp på marknaden till villkor som inte skiljer sig nämnvärt från villkoren för den statliga upplåningen. Vidare kan man hävda att bolagsformen gör det tydligare att myndigheterna har alternativ och kan skriva kontrakt med t. ex. privata fastighetsbolag. Därmed skulle verksformen främst användas där sådana alternativ är mindre relevanta: Fastigheter som hör till nationella kulturinstitutioner kan exemplifiera detta.

8.3 Soliditet i de enheter som förvaltar ändamålsfastigheter

Kapitalstrukturen i de statliga bolag och verk som idag äger fastigheter varierar mycket. Vasakronan och Akademiska Hus har en soliditet (andel eget kapital) på drygt 35% medan soliditeten i Statens Fastighetsverk ligger på ca 55% (se kapitel 3). Fortifikationsverket lånefinansierar i princip sina investeringar helt och på sikt kommer staten inte ha kapital satsat där. (Eftersom verket startades med 100% eget kapitel finns dock ett statskapital i verket tills de anläggningar som fanns vid verkets bildande skrivits av.)

Vad som är den bästa fördelningen mellan lån och eget kapital beror av en mängd olika faktorer och egenskaper hos den aktuella situationen. Under vissa omständigheter spelar fördelningen överhu-

vudtaget ingen roll. Enligt vår bedömning är följande aspekter de mest relevanta i de aktuella fallen.

För det första är det viktigt att vara klar över att kapitalstrukturen i de aktuella bolagen/verken inte behöver påverka statens totala upplåning, givet att vi räknar de aktuella helägda ändamålsfastighetsbolagen som en del av staten. Om staten t. ex. väljer att finansiera nya fastighetsinvesteringar helt med eget kapital måste ju statens allmänna upplåning öka – allt annat lika. Finansieras fastighetsinvesteringar med särskilda lån sjunker det allmänna lånebehovet för staten. Övergången från direktfinansiering och direktavskrivningen av fastighetsinvesteringar till lånefinansiering var främst motiverat av strävan att få en rättvisande bild av statens *löpande* lokalkostnader, i form av avskrivningar och ränta på bundet kapital.

För det andra finns ett samband mellan andelen eget kapital och hur riskfylld verksamheten är. En riskfylld verksamhet kan ju enstaka år gå med betydande förluster och finns inget eget kapital blir verksamheten konkursmässig. Det egna kapitalet behövs som buffert: Utvecklingen på den svenska fastighetsmarknaden under 1990-talet visar hur stora svängningar som kan ske på en fastighetsmarknad och vikten av att ha ett betydande eget kapital. Enligt de principer för kontraktsutformning och hyressättning som beskrevs i föregående kapitel ska den statliga ägaren av ändamålsfastighet *inte* ta några betydande risker. Hyresgästen får till exempel betala även om fastigheten i framtiden inte behövs för verksamheten. Med hänsyn till den låga risknivån kan soliditeten i de bolag och verk som förvaltar ändamålsfastigheter också vara låg.

Ett tredje argument när det gäller soliditet och belåningsgrad rör effekterna på företagsledningens agerande. En liten andel eget kapital kan skapa större press på företagsledningarna. Tanken bakom detta argument är att det är lättare att få aktieägarna att acceptera relativt låg utdelning (med hänvisning till "speciella omständigheter") än vad det är att övertyga en kreditgivare om att skjuta upp räntebetalningar och amorteringar. Ett stort eget kapital skapar större handlingsfrihet för företagsledningen och därmed större risk att de satsar resurser på sådant som inte ligger i ägarens intresse.

Vår sammanfattande bedömning är att statliga bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter där lokalerna i huvudsak nyttjas av statliga myndigheter bör ha en låg andel eget kapital. Så hög soliditet som i dag finns t. ex. inom Akademiska Hus är inte lämplig, förutsatt att huvuddelen av hyreskontrakten skrivs så att risker knutna till verksamhetsförändringar bärs av hyresgästen. En soliditetsnivå i storleksordningen 10%, d.v.s mellan en tredjedel och hälften av

soliditeten i vanliga fastighetsbolag, bedömer vi som lämpligt i ett bolag/verk som enbart förvaltar ändamålsfastigheter.

När kontraktsförhållanden mellan ägare av ändamålsfastigheter och hyresgäster anpassats till vad som är lämpligt för ändamålsfastigheter bör de bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter ta upp ytterligare lån och återbetala så mycket av statskapitalet att soliditeten når den lägre nivå som är lämplig.

8.4 Bedömning av effektivitet

Det finns en rad allmänna problem med att bedöma ett fastighetsbolags effektivitet genom "vanliga" mått som t. ex. avkastning på investerat kapital. Exempel är svårighet att mäta fastigheternas värde och svårighet att få ett rättvisande resultatmått på grund av flytande gränser mellan vad som bokförs som löpande underhåll och vad som ska ses som en investering i fastigheten. I Statens lokalförsörjningsverks rapport "Effektivare förvaltning av statens fastighetskapital" (rapport nr 1996:34) berörs problemen med denna typ av effektivitetsbedömningar. För ändamålsfastigheter med svårbedömda värden och hyror som styrs av långsiktiga kontrakt blir jämförbarheten med andra bolag också svår.

Vår bedömning är att staten som ägare bör använda ett bredare spektrum av kriterier för att utvärdera aktuella bolag och verk. Vilka dessa kriterier mer exakt bör vara går vi inte in på i denna rapport men måtten bör belysa både effektivitet i produktionsskeden (är man konkurrenskraftig vid nyproduktion, kan villkoren om marknadsmässiga villkor för om- och tillbyggnader i befintliga anläggningar hållas), och i den löpande förvaltningen (administrationskostnader, kan villkoren om marknadsmässiga nivåer på drift och underhållskostnader lätt uppnås, är hyresgästerna nöjda med det löpande samarbetet etc). Ett centralt moment är jämförelser med andra fastighetsförvaltare.

8.5 Bolags- och verksstruktur

Frågan om samordning av den statliga förvaltningen av ändamålsfastigheter har utretts senast i SOU 1988:36 ("Effektiv statlig lokalförsörjning"), där huvudfrågan var om dåvarande Byggnadsstyrelsen skulle sammanslås med motsvarande militära organisation (Fortifikationsförvaltningen). Inför den senaste omorganisation fanns också

förslag om att behålla universitetens och högskolornas fastigheter inom en sammanhållen statlig fastighetskoncern (SOU 1992:79 "Statens fastigheter och lokaler – ny organisation".)

Den bakomliggande frågan rör omfattningen på stordriftsfördelarna vid fastighetsförvaltning. Med tanke på att statens totala innehav av ändamålsfastigheter är mycket stort jämfört med fastighetsinnehavet hos privata fastighetsbolag är de ekonomiska vinsterna sannolikt mycket begränsade av att koncentrera förvaltningen till ett bolag/verk. En aspekt som kan tala för viss koncentration är att bolaget/verket bör ha en viss storlek på den löpande byggproduktionen för att kompetensen som byggherre ska behållas. I tider av krympande byggande, t ex inom försvaret och kriminalvården, kan detta vara en viktig aspekt.

Att ha fler organisationer som förvaltar statliga ändamålsfastigheter underlättar bedömning av hur de sköts genom att det möjliggör jämförelser av kostnadsnivåer och effektivitet i verken/bolagen, förutsatt att redovisning mm. styrs av ägaren. Därmed underlättas också insyn i verksamheten. Byggs det upp en enda stor fastighetsförvaltande enhet är riskerna rimligen större i och med att misstag eller felbedömningar av olika slag får större konsekvenser. Att förvalta ändamålsfastigheter på ett bra sätt förutsätter vidare att fastighetsförvaltaren har goda kunskaper om den verksamhet som bedrivs i fastigheterna vilket talar för en struktur med flera separata bolag/verk med viss profilering.

I SOU 1992:79 nämns särskilt nackdelarna med att bygga upp flera parallella finansförvaltningar med hög kompetens, och åtföljande svårighet för flera bolag att få en bra "rating" på kapitalmarknaden. När det gäller ändamålsfastigheter med statliga myndigheter som långsiktiga hyresgäster är det dock tveksamt om denna aspekt är viktig. Vårt förslag illustreras i figuren nedan och innebär att Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk och Akademiska Hus behålls som separata enheter, samt att Vasakronan delas i två helt separata bolag – ett för ändamålsfastigheter och ett för generella fastigheter (placeringsfastigheter). I nästa avsnitt kommenteras de olika bolagen och verken mer i detalj.

Tabell 4 Förvaltningen av statens ändamålsfastigheter

Fortifikationsverket:	Ändamålsfastigheter knutna till försvaret
Statens fastighetsverk:	Bland annat ändamålsfastigheter knutna till departement och kulturinstitutioner
Akademiska Hus:	Ändamålsfastigheter knutna till universitet och högskolor
"Vasakronan Ändamålsfastigheter":	Ändamålsfastigheter knutna till bl. a. kriminalvård, domstolsväsende, polisväsende och SiS

8.6 Överväganden rörande de enskilda bolagen/verken

8.6.1 Fortifikationsverket

Departementstillhörighet: I kapitel 6 har argumenten för en uppdelning mellan ägande och brukande presenterats. Mellan ägare och brukare ska det råda en affärsmässig relation och det är viktigt att det råder jämbördiga relationer mellan parterna. De fastighetsägande enheterna bör vara helt fristående från de myndigheter som nyttjar fastigheterna och det innebär att alla de bolag/verk som äger fastigheter bör sortera under finansdepartementet. En renodling av rollen som professionell fastighetsförvaltare är knappast förenlig med att det fastighetsägande verket sorterar under ett fackdepartement, i detta fall försvarsdepartementet. Fortifikationsverket bör därför sortera under finansdepartementet.

Enligt utredningen "Effektiva försvarsfastigheter" (SOU 1996:97) har det inte presenterats några argument för varför Fortifikationsverket skulle hanteras annorlunda än övriga fastighetsförvaltande enheter och placeras under ett fackdepartement istället för under finansdepartementet:

> "Man kan anta att placeringen av FORTV inom Försvarsdepartementet beror på traditionens tyngd och på den mycket speciella karaktären framförallt av befästningarna." (s 100)

Enligt vår mening skiljer sig inte ändamålsfastigheter inom försvaret ur ekonomisk synvinkel från ändamålsfastigheter inom t. ex. kriminalvården eller universitet och högskolor. Något sakskäl för placeringen under försvarsdepartementet skulle därmed inte finnas.

Ansvaret för drift: Enligt de principer som föreslogs i kapitel 6 ska hyresgäst och hyresvärd fritt kunna komma överens om ansvarsfördel-

ningen när det gäller drift och underhåll. Tidigare har ansvaret för fastighetsdriften för försvarsfastigheter legat hos hyresgästen/Försvarsmakten. Nyligen har genom ett riksdagsbeslut ansvaret överförts till Fortifikationsverket, trots att båda parterna enligt uppgifter i den nyssnämnda utredningen var emot denna förändring. En sådan direkt central styrning av ansvarsfördelningen mellan parterna bör enligt vår mening bara ske när det finns exceptionella skäl. Finns det inom regeringskansliet en misstro mot en viss parts förmåga att sköta uppgifter på ett bra sätt, bör man ställa sig frågan om inte denna brist på förmåga speglar mer grundläggande styrproblem som inte löses genom centrala beslut om förändringar av ansvarsfördelningen.

Gränsdragningen mellan Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets ansvar: Hanteringen av befästningar har varit en omstridd fråga därför att dessa – som fastigheter betraktat – är så integrerade med vapeninstallationer och liknande. Återvänder vi till motiven för en uppdelning mellan ägande och brukande var tre centrala motiv: bevakningen av fastigheternas långsiktiga värden, bevakning av dess värde i alternativ användning och att få en professionell fastighetshantering. Vår bedömning är att när det gäller just befästningar väger dessa motiv inte särskilt tungt: Det finns egentligen ingen separat fastighet vars värde ska bevakas skild från utrustningen, värdet i alternativ användning är normalt mycket begränsat och anläggningarnas speciella karaktär gör att det krävs speciell kompetens vid förvaltningen. Eftersom nackdelarna med en uppdelning i ägande och brukande i form av samordningsproblem knappast är försumbara i dessa fall talar det för att ansvaret för befästningarna helt överförs till Försvarmakten. Enbart en markhyra skulle i dessa fall betalas till Fortifikationsverket. Självklart finns betydande gränsdragningsproblem men det viktiga är att gränserna dras efter en bedömning av tyngden i de olika argument som nämndes ovan.

8.6.2 Statens fastighetsverk

Kontraktstyper: Bland de fastigheter som Statens fastighetsverk förvaltar finns både generella fastigheter, t. ex. kontorshus på Riddarholmen i Stockholm eller länsresidens, och ändamålsfastigheter, t. ex. byggnader åt museer. I vissa fall är hyresgästen ålagd att bedriva verksamheten på ett visst ställe (Operan, Dramatiska teatern). Kontraktsutformning bör anpassas till fastighetstypen och den typ av kontrakt som beskrevs i kapitel 7 bör tillämpas för ändamålsfastigheterna.

Soliditet och avkastningskrav: Eftersom Statens fastighetsverk även förvaltar generella fastigheter, fastigheter i utlandet och dessutom fastigheter där underhållskostnader är mer svårförutsägbara innebär det att verksamheten är mer riskfylld än den som bedrivs i de bolag/verk som enbart förvaltar ändamålsfastigheter. Med tanke på att Statens fastighetsverk förvaltar ett så heterogent bestånd bör dock både soliditet och avkastningskrav diskuteras för varje verksamhetsgren separat.

Fastigheter som hyrs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Statens institutionsstyrelse ansvarar för institutioner för unga kriminella och vissa grupper av missbrukare. Kombinationen av perifera lägen och specialutformning i olika avseenden gör att det i regel är rena ändamålsfastigheter med begränsad alternativ användning. Dessa fastigheter förvaltas idag av Statens fastighetsverk, men detta är enbart en temporär lösning. Den naturliga långsiktiga lösningen för dessa fastigheter är enligt vår mening att de hanteras på samma sätt som kriminalvårdens fastigheter. Fastigheterna är ur ekonomiska synvinkel är likartade och det finns beröringspunkter mellan verksamheterna. Det har funnits ett motstånd mot att överföra SiS fastigheter till Vasakronan, bland annat grundad på en misstro mot bolagsformen som sådan men också orsakad av de konflikter om hyressättning som varit i relationen mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Vasakronan Krim. Om spelreglerna när det gäller ändamålsfastigheter klargörs i enlighet med principerna i tidigare kapitel, och om ändamålsfastigheterna bryts ut ur dagens Vasakronan och ingår i ett separat bolag, kan denna misstro förväntas minska. Vårt förslag är att de fastigheter som SiS förhyr överförs till det bolag som givits arbetsnamnet Vasakronan Ändamålsfastigheter.

8.6.3 Akademiska Hus

Verksamhetsinriktning: Kärnan i Akademiska Hus verksamhet ska vara att förvalta ändamålsområden åt universitet och högskolor (rena ändamålsfastigheter och ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv). Uthyrning åt andra ska enbart ske undantagsvis. En viktig fråga är hur man ska se på byggnader som universiteten förhyr, men där universiteten inte vill binda sig långsiktigt. Vi kan tänka oss att universiteten inte vill inkludera vissa objekt i ändamålsområdet utan hyra in dessa lokaler som vilka lokaler som helst på marknaden med tidsbegränsade kontrakt och utan förpliktelser vid kontraktstidens utgång. Eftersom detta bör innebära att byggnaden inte är central för verksamheten är det tveksamt om den bör ägas av Akademiska Hus. Enligt vår mening

bör det i ägarens direktiv till Akademiska Hus framgå att bolaget, vid lämpligt tillfälle, bör sälja denna typ av fastigheter. Ett alternativ är också att fastigheterna överförs till den del av Vasakronan som ska förvalta generella fastigheter.

Styrelsesammansättning: Riksdagsbeslutet om bildandet av ett särskilt bolag för de fastigheter som disponeras av universitet och högskolor innehöll också ett beslut om att representanter för högskolorna skulle få en stark ställning i de regionala dotterbolagens styrelser. Denna lösning framstår som tveksam av tre skäl:

- Den strider mot grundtanken om separation mellan förvaltande och nyttjande, och mot strävan att skapa en affärsmässig relation mellan fastighetsägare och hyresgäst.
- Den skapar en oklar roll för de styrelserepresentanter som utses av högskolan: Som styrelseledamöter i ett bolag ska de formellt agera utifrån bolagets intressen och de har t ex inte rätt att föra vidare information. Å andra sidan är de utsedda av högskolan för att bevaka högskolans intressen och har rimligen intresse av att diskutera fastighetsfrågorna med andra inom högskolan och kunna göra detta utifrån all den information som de har.
- Det finns en risk att konsekvensen blir att företagsledningen drar sig för att på ett tidigt skede konsultera styrelsen i känsliga frågor.

Det kan finnas skäl att inskränka det fastighetsförvaltande bolagets handlingsfrihet i vissa avseenden, t. ex. att vissa fastigheter inte får säljas utan högskolans godkännande. Om sådana inskränkningar ses som önskvärda förefaller det dock lämpligare att staten som ägare ger särskilda direktiv till bolaget, eller – som gjorts i vissa fall – att det införs särskilda klausuler i det avtal som skrivs mellan parterna när en ny byggnad ska uppföras. I den mån som universitet- och högskolor är missnöjda med hur bolaget agerar i något avseende kan de också kontakta staten som ägare av bolaget och begära att det utfärdas kompletterande eller modifierade direktiv i dessa frågor.

Vi föreslår därför att universitet och högskolor inte ska ha rätt att utse några representanter i styrelserna inom Akademiska Hus.

Fastigheter som förhyrs av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU): SLUs utbildningsfastigheter hör idag till Vasakronans dotterbolag Vasajorden, och inte till Akademiska Hus. I propositionen 1992/93:37 ges följande motiv:

> "Möjligheten för Fastighetskoncernen [dvs Vasakronan] att bygga upp en regional representation medför att denna koncern för SLU bättre kan tillgodose principen om närhet mellan förvaltning och brukare än Högskolekoncernen [dvs Akadem-

> iska Hus]. De institutionsanknutna utbildningsfastigheterna bör enligt min mening därför föras över till Fastighetskoncernen" (s 12)

En annan aspekt var att SLU ville ha *en* motpart i förhandlingarna, vilket skulle ha varit svårt inom ramen för den organisation med regionala dotterbolag som Akademiska Hus har. Den valda lösningen är enligt vår mening olycklig. Har staten ett bolag som ska äga statliga fastigheter som utnyttjas av universitet och högskolor bör detta bolag naturligtvis även äga de utbildningsfastigheter som nyttjas av SLU. Önskemålet att ha *en* motpart i förhandlingarna kan uppnås genom att SLUs fastigheter samlas i ett dotterbolag inom Akademiska Hus. Vasajorden AB bör alltså överföras från Vasakronan till Akademiska Hus. Förhandlingar rörande en sådan överlåtelse har när detta skrivs (dec. 1996) just resulterat i att Vasajorden AB köps av Akademiska Hus till ett pris motsvarande fastigheternas bokförda värde minus låneskulden. Betraktat utifrån en affärsmässig relation mellan bolagen förefaller det svårt att nå en sådan överenskommelse, bl. a. därför att hyressättningsprinciperna för de övertagna fastigheterna är under utredning. Sett isolerat, utan beaktande av ändrade utdelningskrav från staten, innebär överenskommelsen en ökning av soliditeten i Vasakronan och en minskning i Akademiska Hus.

8.6.4 Vasakronan

Vasakronan föreslås bli uppdelad i två helt separata bolag. Vid en sådan uppdelning av Vasakronan räcker det inte med att bara bryta ut Vasakronan Krim, givet att Vasajorden överförs till Akademiska Hus. Även inom Vasakronan AB finns fastigheter som, enligt definitionen i kapitel 4, bör klassificeras ändamålsfastigheter och som långsiktigt kan bedömas vara viktiga för den statliga verksamheten. Exempel är många större domstolsfastigheter, polisens kronobergsanläggning och fastigheter som hyrs av Statens räddningsverk samt även försvarshögkvarteret. Samtidigt kan det finnas objekt inom Vasakronan Krim som sannolikt inte är att betrakta som ändamålsfastigheter. För att avgöra var gränsen ska dras krävs en genomgång av de större objekten i samråd med fastighetsägare och de myndigheter som är hyresgäster. En mycket grov bedömning pekar på att av den totala yta på cirka 4 miljoner kvadratmeter som Vasakronan förvaltar skulle i storleksordningen 1 miljon kvadratmeter överföras till andra bolag. Av dessa utgör Vasajorden drygt 300 000 kvadratmeter. Vasakronan Ändamålsfastigheter skulle komma att

förvalta cirka knapp 1 miljon kvadratmeter (SiS-fastigheterna inräknade), vilket kan jämföras med de 450 000 kvadratmeter som idag förvaltas av Vasakronan Krim.[22]

Även inom det bestånd som kommer att ägas av Vasakronan finns fastigheter som har inslag av ändamålsfastighet. Enligt vår uppfattning ligger det ett ansvar på en statlig fastighetsägare att inför försäljningar av sådana fastigheter diskutera med hyresgästen, eventuellt justera hyreskontraktet så att riskerna för hyresgästen med ett ägarbyte minskar, men också att i första hand sälja till intressenter som kan förväntas ha kompetens och ett långsiktigt perspektiv i sitt fastighetsägande.

8.7 Avslutning

Tills sist vill vi betona att våra överväganden enbart rör de delar av statens fastighetsbestånd som hör till de bolag och verk som ersatte Byggnadsstyrelsen, samt försvarets fastigheter. Förändringar som kan motiveras utifrån en bredare genomgång av de främst generella fastigheter som staten äger via andra bolag och verk berörs inte här. Det kanske viktigaste förslaget i detta kapitel – att ändamålsfastigheter bör förvaltas av separata bolag/verk – påverkas inte heller av resultatet av en sådan bredare genomlysning av statens fastighetsägande som nu pågår inom finansdepartementet.

[22]) Dessa siffror är i huvudsak hämtade från Vasakronans årsredovisning för 1995.

9. Styrning av myndigheternas anskaffning av lokaler

9.1 Inledning

I de intervjuer vi genomfört har vi mött missnöje med dagens ansvarsfördelning från flera olika håll. Å ena sidan har större statliga myndigheter hävdat att investeringar som det funnits ekonomiskt utrymme för har bromsats av det statliga bolag som äger fastigheterna, bl. a. med hänvisning till bolagets administrativa resurser och att för stora investeringar menligt skulle inverka på bolagets soliditet. Kritiska synpunkter av helt annat slag har kommit från personer inom finansdepartementet som menat att dagens system inte ger regeringen ett tillräckligt fast grepp om statliga myndigheters lokalanskaffning. Formellt är det, som framgick i kapitel 2, så att myndigheten kan genomföra förhyrningar själva så länge förhyrningen inte förutsätter högre anslag och om kontraktstiden understiger 6 år (10 år för universitet och högskolor). Från personer inom finansdepartementet har också framförts kritik mot att styrningen är knuten till själva hyreskontraktet, eftersom det innebär att departementet kommer in i ett skede när omfattande resurser redan lagts ned i förberedelser av den aktuella anskaffningen. Möjligheten att säga nej är då i praktiken liten.

I nästa avsnitt görs en principiell analys av rollfördelningen mellan regering/finansdepartement, fastighetsägare och hyresgäst/myndighet när det gäller ändamålsfastigheter. I avsnitt 9.3 diskuteras problem med att styra genom att regeringen ska granska enskilda fall och i avsnitt 9.4 skissas ett system som innebär att bedömningen och styrningen av myndigheternas lokalanskaffning sker som en del i den ordinarie budgetprocessen. I avsnitt 9.5 berörs avslutningsvis beslutsunderlag vid investeringar i ändamålsfastigheter.

9.2 Rollfördelning mellan myndighet och regering/riksdag: Principiella aspekter

Det finns två olika synsätt på de statliga myndigheternas roll och dessa har olika implikationer för myndighetens roll vid anskaffning av ändamålslokaler. Det ena synsättet betonar att myndighetens roll är att förverkliga beslut som fattats av riksdag och regering. Styrningen genom budgetprocessen är i praktiken relativt kortsiktig och förändrade politiska bedömningar kan leda till betydande förändringar i inriktning och omfattning på den verksamhet som bedrivs i en statlig myndighet. Utifrån detta synsätt är det olämpligt att myndigheten själv fattar beslut som långsiktigt binder resurser och långsiktigt kan påverka det sätt som verksamheten bedrivs. Eftersom större investeringar i ändamålsfastigheter just är sådana beslut leder detta resonemang fram till att (större) sådana beslut ska fattas av regering/riksdag och inte av den enskilda myndigheten.

Mot detta står i viss mån tankarna bakom rambudgetsystemet, där de politiska organen fastställer målsättningar och där den enskilda myndigheter sedan avgör vad som är bästa sättet att nå dessa mål, t. ex. hur mycket av myndighetens resurser som ska läggas på lokaler. Myndigheten ska, om vi renodlar detta synsätt, själv bedöma om den vill låta uppföra och förhyra en ny ändamålsfastighet så länge som myndigheten räknar med att kunna finansiera dessa lokalkostnader utan ökade anslag. I praktiken kan det också vara så att myndigheten på grund av sina bättre kunskaper om verksamheten bättre kan bedöma vad som behövs på längre sikt.

Vår uppfattning är att det första synsättet bör väga tyngst: En fastighet har lång livslängd och det rationella i att låta uppföra en ny ändamålsfastighet sammanhänger i hög grad med bedömningar av *framtida* budgetutrymme och den framtida verksamhetens inriktning och organisation. Att låta uppföra en ändamålsfastighet innebär i regel att framtida budgetutrymme "intecknas", och därmed begränsas de framtida möjligheterna att minska utgifterna. På motsvarande sätt begränsas möjligheten att förändra verksamhetens inriktning och myndighetsstrukturen som sådan. Detta talar för att större projekt bör godkännas av regeringen – även om myndigheten bedömer att förhyrningen inte kräver extra anslag.

Ytterligare argument som pekar i samma riktning är följande:

1. *Riskfördelning.*
En vanlig tanke är att beslutsfattande och ansvar för beslutens konsekvenser bör kopplas samman. Ägaren i ett privat företag fattar

i princip besluten i företaget, och om besluten visar sig vara dåliga, drabbas ägaren i form av ett en del av dennes egna kapital går förlorat. Vad händer emellertid om en myndighet låter uppföra en ändamålsfastighet som relativt snart visar sig sakna nytta för verksamheten. Vi kan tänka oss en högskola som låter uppföra en byggnad som är specialbyggd för en viss utbildning och att sedan behovet av denna utbildning minskar p.g.a. oförutsedda omständigheter. Om högskolan får en tilldelning av medel utifrån studieplatser och studieprestationer innebär detta att hyran för denna byggnad måste finansieras med intäkter från *andra* utbildningar som högskolan har. Detta innebär i sin tur sannolikt att kvaliteten på dessa andra utbildningar sjunker, dvs. konsekvenserna av felsatsningen drabbar studenterna/"kunderna". En sådan situation kan i sin tur leda till en ond cirkel med studenter som söker sig till andra högskolor. Det kan också uppfattas som orättvist att dessa studenter ska drabbas, vilket leder till krav på att staten ska skjuta till mer pengar och i praktiken överta kostnaden för felinvesteringen. Även om ledningen för högskolan skulle förlora sina arbeten som följd av de dåliga besluten innebär inte detta att de till någon större del bär konsekvenserna av det felaktiga beslutet. Vår slutsats är att i praktiken är det "kunderna" eller skattebetalaren som bär konsekvenserna av större felinvesteringar i ändamålsfastigheter. Detta talar för att regeringen – som kundens och skattebetalarens representant – fattar beslut om större investeringar i ändamålsfastigheter.

2. *Samordningsbehov.*
I vissa fall bedrivs en likartad verksamhet av självständiga myndigheter i olika regioner. Ett exempel är universitet och högskolor. Om dessa är fria att bestämma över investeringar i ändamålsfastigheter finns risken att den totala investeringsvolymen inte stämmer med den som bedöms bäst för landet som helhet. Under tider där det finns en allmän optimism om framtida resursutrymme kan det ske för stora totala investeringar med tanke på den osäkerhet som ändå alltid finns om framtida behov av en viss verksamhet. Det kan också vara risker för att investeringar på olika platser får en för likartad inriktning.

3. *Styrning utifrån konjunkturläget.*
Regering och riksdag kan vilja använda investeringar i ändamålsfastigheter för att påverka konjunkturutvecklingen. Om myndigheterna får bestämma själva kan det finnas en risk att myndigheternas framtidsbedömningar och investeringsvilja följer konjunkturläget och därmed bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna.

9.3 Svårigheter att styra genom granskning av enskilda fall

De principiella argumenten talar för att beslut rörande större anskaffningar av ändamålslokaler bör underställas regeringen. När det gäller förhyrningar som förutsätter ökade anslag sker en sådan prövning idag genom den ordinarie budgetprocessen. Även om myndigheten bedömer att hyreskostnaden inte förutsätter högre anslag kan det, som framgått, finnas motiv för att inte låta myndigheten självständigt fatta beslut om större förhyrningar.

Dagens system bygger på att myndigheten måste ha regeringens godkännande om *det hyresavtal som myndigheten ingår är längre än en viss angiven tid:* 6 år för andra myndigheter än universitet och högskolor, 10 år för universitet och högskolor. Detta sätt att styra framstår som logiskt för generella fastigheter. Att hyra ett kontor innebär ju att förbinda sig att betala en hyra under en viss bestämd kontraktstid. På en väl fungerande marknad vinner hyresgästen normalt inte så mycket på att binda sig längre eftersom fastighetsägaren vet att det är troligt att det kommer att gå att hitta en annan hyresgäst när kontraktstiden är slut. Premien för att binda sig längre blir då inte så stor. Vi återkommer senare i utredningen till bland annat denna fråga rörande generella fastigheter.

I kapitel 7 pekade vi på att ett hyreskontrakt för en ren ändamålsfastighet i regel innebär att hyresgästen förbinder sig att betala hela investeringskostnaden för byggnaden. Om kontraktet sägs upp innan investeringen är avskriven och betald, är hyresgästen tvungen att betala den del av investeringen som ännu inte är betald. Hyreskontraktet kan då skrivas som ett relativt kortsiktigt kontrakt, men innebära att hyresgästen får betala en stor summa om kontraktet inte förlängs. Den ekonomiska bindningen avspeglas därmed inte lika tydligt i kontraktslängden som för generella fastigheter. Liknande problem, men i mindre skala, kan dock finnas även för generella fastigheter. Förhyrning av sådana innebär ofta vissa anpassningar av lokalen till hyresgästens behov och det har kommit till vår kännedom att det förekommit att avskrivningstiden för dessa investeringar i vissa fall varit längre än kontraktstiden, dvs. att hyresgästen varit tvungen att betala återstående belopp efter kontraktstidens utgång om kontraktet inte förlängts.

Dagens regel om att regeringens godkännande krävs för hyreskontrakt som är längre än en viss angiven tid tycks i praktiken också ha styrt kontraktstiderna till att ligga precis under de aktuella gränserna. Om kontraktstiderna på ett bra sätt speglat de ekonomiska bindningar-

na för staten hade detta bara varit positivt. Så är dock inte fallet, särskilt inte om myndigheten hyr av en statlig fastighetsägare där ägarens styrning av risktagandet kan ha sina brister. Statens totala risktagande blir därmed svåröverskådligt.

Ett argument för att inte låta de statliga bolagen som förvaltar ändamålsfastigheter ta några betydande risker var just att få en samlad prövning av risktagandet.Ett alternativ till att styra genom att ta ställning till långa kontrakt är att styra genom att ta ställning till kontrakt som *innebär stora ekonomiska bindningar*, oavsett om dessa bindningar uppstår genom att kontraktet är långt eller genom att hyresgästen är skyldig att betala en betydande summa om avtalet inte förlängs. Bindningen skulle mätas genom att se på nuvärdet av hyresbetalningar och eventuellt ersättningar vid kontraktstidens slut. Även detta sätt att styra är dock problematiskt därför att det kan kringgås genom att myndigheten delar upp förhyrningen i flera delkontrakt där inget av kontrakten är tillräckligt stort för att behöva godkännas av regeringen.

Det finns vidare problem som sammanhänger med att myndigheten har ett betydande kunskapsövertag när det gäller de enskilda fallen. Regeringskansliets möjlighet att göra en sakkunnig prövning av "medelstora" investeringar inom en rad olika verksamhetsområden är begränsad. (De största prövas i samband med prövning av ökade anslag.)

En annan kritisk punkt gällde att regeringens prövning av kontrakten kommer in i ett för sent skede. Detta skulle kunna hanteras genom att kraven på myndigheternas lokalförsörjningsplaner skärps, så att projekt måste ha funnits med där innan prövning görs av kontraktet. Genom att analysera dessa treåriga planer kan regeringen/finansdepartementet i tidigare skeden ska få information om projekt som är på gång, för att t. ex. bevaka samordningsbehov. Risken med detta är dock att det kan uppfattas som ett klartecken om regeringen inte säger nej, samtidigt som det är svårt att i detta tidiga skede ge några klara signaler.

Dessa argument pekar enligt vår bedömning på att lokalfrågorna och styrning av lokalförhyrning så långt som möjligt ska ske genom allmänna regler och inte genom prövning av enskilda fall, samt som en integrerad del i budgetprocessen och inte som en separat prövning av t. ex. lokalförsörjningsplaner eller enskilda kontrakt.

9.4 Förslag till system för styrning som del i budgetprocessen

Ett centralt motiv till en styrning av lokalförhyrningar är att bevara regeringens/riksdagens handlingsfrihet. Myndigheten ska inte genom sin lokalanskaffning har gjort det mycket kostsamt för regering/riksdag att ändra verksamhetens inriktning, omfattning eller organisation.

Ett sätt att uppnå detta för är att *kräva att myndigheten har hyreskontrakt som är sådana att den i praktiken kan minska sin lokalåtgång/lokalkostnader med A% inom B år.* Storleken på A och B beror på hur stor flexibilitet som önskas och det kan också specificeras hur stor andel som ska kunna lämnas inom 2 år och hur stor andel som ska kunna lämnas inom 4 år, etc. Man kan också tänka sig att differentiera kraven mellan olika myndigheter. Kraven på den enskilda myndigheten skulle anges i regleringsbrevet för myndigheten.

Myndigheten kan sedan välja sätt att uppfylla kravet. Rör det generella lokaler kan kravet uppfyllas genom korta kontrakt, genom en portfölj av längre kontrakt där vissa kontrakt går ut innan år B, eller genom längre kontrakt som innehåller optioner att lämna vissa delar av en lokal innan år B. När det gäller ändamålsfastigheter ska det också finnas en beredskap för att med god resurshushållning minska lokalåtgången om resurserna eller behoven minskar eller om verksamhetens inriktning förändras. Att minskningen sker med god resurshushållning innebär antingen att det är lokaler med låga restvärden, eller med betydande värden i alternativ användning. I dessa fall kan ju myndigheten säga upp byggnaderna utan höga ekonomiska krav från fastighetsägaren.

Detta har i sin tur vissa följder för myndighetens lokalplanering och investeringspolicy: Det går t. ex. inte att investera mycket i ändamålsfastigheter och hålla alla fastigheterna i toppskick utan att bryta mot detta krav.[23] Kravet innebär att det bör finnas *en balanserad portfölj av ändamålsfastigheter*. Det är normalt rationellt att ha en blandning av gammalt och nytt, där ökade besparingskrav kan ta formen av att äldre och mindre lämpliga anläggningar läggs ner något tidigare än planerat och att verksamheter koncentreras till nyare modernare anläggningar.

Detta krav på att kunna lämna lokaler inom viss tid kan dock behöva kompletteras, särskilt för mer koncentrerade verksamheter

[23]) Undantag är om alla myndighetens fastigheter är ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv.

med renodlade ändamålsfastigheter där kravet på en bra portfölj av lokaler kan vara svårt att tillämpa. Syftet med ett sådant kompletterande krav är bland annat att begränsa standardhöjande investeringar som höjer restvärdet för de objekt som ligger bortom tidshorisonten B. Kravet ovan innebär ju inga restriktioner för sådana investeringar så länge som det finns lokaler som myndigheten kan lämna innan år B. Följande krav kan därför vara motiverat:

Myndigheten får inte under ett enstaka år ingå kontrakt som innebär att de årliga lokalkostnaderna ökar med mer än X% (eller minskar med mindre än X%), eller att lokalkostnadsandelen ökar med mer än Y procentenheter (minskar med mindre än Y procentenheter). Ett motsvarande krav kan ställas upp för en treårsperiod.

Anser myndigheten att det finns goda skäl att vidta åtgärder som leder till att dessa krav inte uppfylls får man begära dispens för kraven eller att begära att kraven på myndigheten formuleras om. Sådana dispenser ska begäras i samband med den ordinarie budgetprövningen och kan då hanteras som en del i budgetprocessen.

Vi anser därmed också att någon särskild redovisning till regeringen eller dess stabsorgan av lokalförsörjningsplaner inte behövs. Kortfattade beskrivningar av myndigheternas aktuella lokalsituation och kontraktsförhållande samt planerade förändringar av lokalsituationen bör göras som del i anslagsframställningar och den ordinarie redovisningen av myndighetens verksamhet. Att myndigheten kan behöva mer detaljerade lokalförsörjningsplaner för sin egen styrning är en annan sak. Självklart krävs inom regeringskansliet och dess stabsorgan speciell kompetens för att följa och bedöma utvecklingen av lokalkostnader, lokalutnyttjande och lokalhantering hos myndigheterna. I det fortsatta utredningsarbetet kommer vi att återkomma till hur denna funktion bäst organiseras.

Idag är myndigheterna skyldiga att samråda med Statens lokalförsörjningsverk inför tecknande av hyreskontrakt av ekonomisk betydelse. Vi ser detta som en regel som var lämplig under en övergångstid innan myndigheterna lärt sig hur lokalmarknaden fungerar. Nu bör emellertid samrådsskyldigheten kunna avskaffas. För att underlätta för myndigheterna att bedöma om ett hyreskontrakt, eller ett kontrakt rörande drift- och underhåll, är rimligt kan man tänka sig att någon form av fastighetsstabsenhet sammanställer aktuell information om tendenser på lokalhyresmarknader och innehåll i nyare kontrakt. Behöver myndigheterna mer omfattande hjälp bör de köpa den på konsultmarknaden.

9.5 Vikten av osäkerhetsanalys

Investeringar i ändamålsfastigheter binder resurser för ett visst ändamål. Handlingsfriheten är därefter begränsad. Därmed ställs stora krav på ett bra beslutsunderlag, oavsett var besluten tas.

Anskaffning av ändamålslokaler föregås av en jämförelse mellan värdet av lokalerna, bedömt utifrån de målsättningar som finns för verksamheten, och den hyreskostnad som anskaffningen leder till. Vi har inte anledning att närmare gå in på vilka metoder som kan vara lämpliga i dessa sammanhang[24], men vi vill understryka att inför investeringar i ändamålsfastigheter är det särskilt viktigt att studera den osäkerhet som finns. Vilken nytta har den tänkta fastigheten givet olika scenarier rörande den framtida verksamheten och de ekonomiska ramarna? Kan denna nytta och värdet i alternativ användning öka om byggnaden ges en mer flexibel utformning, eller om ett annorlunda läge väljs? Det måste vid beslutet vara en medveten avvägning mellan flexibilitet och anpassning till den aktuella verksamheten. Är situationen relativt osäker på grund av mer tillfälliga omständigheter kan det vara motiverat att avvakta för att kunna fatta beslut utifrån en något säkrare bedömning av framtiden.[25]

Vid sidan av den styrning som föreslagits tidigare i detta kapitel kan det vara motiverat att ge direktiv om det beslutsunderlag som ska finnas inför beslut om större förhyrningar av ändamålsfastigheter, oberoende om besluten tas av en myndighet eller prövas av regeringen.

[24]) Riksdagens Revisorer (Rapport 1995/6.6 "Bygga nytt eller avveckla? Konsekvensanalyser inom Kriminalvården") har t.ex. kritiserat de metoder som använts i samband med investeringsbeslut för att inte redovisa ekonomiska konsekvenser tillräckligt ingående och för att inte ta hänsyn till effekter på andra myndigheter och till samhällsekonomiska effekter.

[25]) I modern investeringsteori har man visat att det klassiska investeringskriteriet – att en investering bör genomföras om nuvärdet av nyttorna är större än nuvärdet av kostnaderna – är felaktigt när det råder osäkerhet och när det finns möjlighet att vänta med projektet. I sådana situationer bör lönsamhetskravet skärpas ytterligare för att det ska vara motiverat att investera idag. Ett projekt som är lönsamt idag kan ju vara ännu mer lönsamt om man väntar med det till nästa år – om t. ex. byggkostnaderna då fallit. Eller kan ny information visa att projektet definitivt är olönsamt. Detta högre avkastningskrav är dock enbart relevant när man ska ta ställning till om en investering ska genomföras och inte när man ska sätta hyran.

10 Konsekvensanalys och kommande utredningsarbete

10.1 Konsekvenser av utredningens förslag

Våra förslag rör tre områden: Klarare regler för hyressättning, klarare ansvars- och riskfördelning mellan myndighet och fastighetsägare samt en renodling av de statliga fastighetsbolagen. Dessa förslag bör alla kunna leda till minskade kostnader för den statliga verksamheten.

Reglerna om hyressättning bör leda till en klar minskning av kostnadarna för hyresförhandlingar både inom de statliga myndigheterna och de bolag som förvaltar statliga ändamålsfastigheter. Under senare år har betydande resurser lagts ner på ibland resultatlösa förhandlingar därför att det inte funnits klara spelregler när det gäller hyressättning. Dessa kostnader har bestått i direkta utgifter för t. ex. inköp av konsulttjänster, och i att det tagit tid som annars kunde använts till att utveckla verksamheten.

Den klarare ansvars- och riskfördelningen bör i sin tur leda till ökat kostnadsmedvetande när det gäller fastighetsinvesteringar och fastighetsskötsel. Myndigheterna/hyresgästerna får både ett ökat ekonomiskt ansvar och ökat inflytande över de lokaler de nyttjar, vilket kan leda till en bättre anpassning mellan åtgärder på fastigheterna och verksamheten. Reglerna om att hyresgästen inte behöver betala mer än marknadsmässig ersättning till fastighetsägaren bör skapa press på ökad effektivitet och lyhördhet hos de statliga fastighetsägarna.

Ur ett ägarperspektiv leder renodlingen av de statliga fastighetsbolagen till att verksamheten blir mer genomsynlig och att ägaren därmed lättare kan styra bolagen. Minskningen av soliditeten påverkar i samma riktning och leder också kortsiktigt till att statskapital frigörs.

De åtgärder som krävs för att nå dessa fördelar innebär vissa engångskostnader. En avgränsning av de objekt som myndigheterna ska hyra med "ändamålsfastighetskontrakt" behöver ske. Befintliga kontrakt för dessa objekt ska skrivas om så att de överensstämmer med de föreslagna principerna. Vasakronan Krim ombildas till ett separat bolag och dit överförs ett antal ändamålsfastigheter från Vasakronan AB och Statens fastighetsverk. Bolagets namn ändras så att det speglar den breddade verksamheten.

Vi har inte gjort något försök att kvantifiera storleken på besparingar och initiala kostnader, eftersom båda beloppen är svåra att uppskatta och är beroende av en rad andra faktorer. Ska det ske en bredare omorganisation av förvaltningen av statens generella fastigheter blir t. ex. merkostnaden att vidta nyssnämnda åtgärder sannolikt obetydlig. Mängden och intensiteten i de konflikter om hyressättning mm. som varit mellan statliga fastighetsägare och statliga myndigheter med ändamålsfastigheter under senare år pekar på att om själva förändringen styrs ordentligt kommer det vara en mycket god investeringar att lägga ner dessa initiala kostnader.

De föreslagna överföringarna av fastigheter mellan bolagen påverkar storleken på bolagens fastighetsbestånd på olika orter. Den lokala driftsorganisation som t.ex. Vasakronan byggt upp för att förvalta sina fastigheter kan då vara för stor för det bestånd som återstår. Inget hindrar dock att det nya ändamålsfastighetsbolaget köper tjänster från de bolag som idag förvaltar fastigheterna, om detta bolag kan erbjuda konkurrenskraftiga villkor.

Förslagen rörande hyressättning påverkar riskfördelning och därmed avkastningskrav. Lägre risker leder till lägre avkastningskrav på det kapital som är investerat i fastighetsägande bolag och verk, men också till lägre hyror. I ett långsiktigt perspektiv innebär detta att staten får mindre utdelning från sitt bolag, men också att anslagsnivåerna kan justeras nedåt med motsvarande belopp. De kortsiktiga effekterna bör vara små eftersom det sänkta avkastningskravet motverkas av kravet på en brant hyresprofil.

10.2 Inriktningen av det fortsatta arbetet

En viktig fråga är hur lokalkostnader hanteras i budgetsystemet: Hur kan man skapa incitament för besparingar och samtidigt minska statens utgifter? Det första talar för att myndigheten får behålla vinsten av minskade lokalkostnader, men det andra talar för att myndigheten inte får behålla vinsten. Det har också varit kontroverser kring de index som används för att justera myndigheternas anslag för förändringar i marknadshyra, särskilt relevansen hos dessa index för myndigheter som i huvudsak använder ändamålsfastigheter. Kopplingen mellan hyressättningsprinciper och beräkning av anslag ska studeras närmare.

Myndigheternas frihet att själva välja lokaler har ifrågasatts, bland annat av Riksdagens revisorer. Bör det ske begränsningar för vissa typer av myndigheter, t. ex. tillfälliga myndigheter? Ska myndigheter då åläggas att hyra lokaler som staten redan har kontrakt på eller som

står tomma hos statliga fastighetsägare? Bör det ske en mer direkt styrning av var vissa myndigheter ska bedriva sin verksamhet, och styra myndigheter bort från t. ex. Stockholms innerstad?

Organisationen av regeringens stabsfunktion i lokalfrågor kommer att studeras närmare. Riksdagens revisorer har ifrågasatt det lämpliga i att Statens lokalförsörjningsverk både är stabsmyndighet och säljare av konsulttjänster. Till detta frågekomplex hör också hur det ska vara möjligt att få en bra hantering av lokalfrågorna i budgetprocessen och vilka centrala initiativ som kan vara motiverade för att utveckla myndigheternas kunskap och kompetens i lokalfrågor.

Statens lokalförsörjningsverk har gjort en tämligen generell kvantitativ utvärdering av effekterna av det nya systemet för statens fastighetshantering. Uppgifterna kan på flera punkter tolkas på olika sätt och vi avser att göra ett antal kompletterande fallstudier. Dessa är tänkta att belysa större investeringar, vakanser och försäljningar av fastigheter. Fallstudierna kan också ge en klarare bild av statens ägarroll och hur den utövats.

Bilaga 1

Utredningens direktiv

Dir. 1996:21

Beslut vid regeringssammanträde den 29 februari 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Utredaren skall därvid:

- belysa om syftena med ombildningen har uppnåtts,
- analysera konsekvenserna av ombildningen,
- peka på de eventuella brister som uppstått och lämna förslag till förändringar.

Bakgrund

I kompletteringspropositionen 1990/91:150 (bet. 1990/91: FiU30, rskr. 1990/91:386) redogjordes för att statliga myndigheter skulle få eget ansvar för lokalförsörjningsfrågor. Övergången till ett nytt budgetsystem där myndigheterna fritt får fördela resurser för att uppnå uppsatta mål och resultat innebar att riksdagen lagt fast nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen. Förändringen innebar att de lokalbrukande myndigheterna själva skall svara för sin lokalplanering. Riksdagen antog förslagen.

Riksdagen beslutade vidare under år 1991 om nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). Byggnadsstyrelsen skulle avvecklas och avlösas av nybildade bolag och myndigheter.

Riksdagen beslutade i december 1992 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123). Riksdagens beslut innebar

bl.a. att regeringen bemyndigades att bilda två aktiebolag, att utgöra moderbolag i två fastighetskoncerner.

I december 1992 bildades också Vasakronan Aktiebolag (senare Vasakronan Holding AB) och Statliga Akademiska Hus Aktiebolag samt vissa dotterbolag. Vasakronan äger och förvaltar i huvudsak de kommersiella fastigheterna och Statliga Akademiska Hus äger och förvaltar universitets- och högskolefastigheter. Staten äger samtliga aktier i moderbolagen.

Den 1 januari 1993 inrättades två myndigheter, Statens fastighetsverk och Statens lokalförsörjningsverk. Fastighetsverket förvaltar för statens räkning viss civil del av statens fasta egendom såsom utrikesfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbygg- naderna, vissa av statens kulturfastigheter, gamla fästen och monument samt vissa donationsfastigheter och markområden. Lokalförsörjningsverket är en stabs- och service-myndighet och skall på uppdrag av regeringen förse regeringen med underlag för bedömning av de statliga myndigheternas resursanspråk ifråga om lokalförsörjning och i övrigt bistå regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden. Lokalförsörjningsverket svarar också för utredningar av byggnadsprojekt i tidiga skeden, prisomräkningar för lokalkostnader och vissa förhandlingsuppgifter. På uppdrag av andra statliga myndigheter får Lokalförsörjningsverket tillhandahålla tjänster inom lokalförsörjningsområdet.

En särskild utredare tillkallades av regeringen för att fr.o.m. den 1 oktober 1993 ansvara för avvecklingen av Byggnadsstyrelsen. Avvecklingsmyndigheten upphörde den 28 februari 1995 och det kvarstående avvecklingsarbetet överfördes till Statens lokalförsörjningsverk och skall vara slutfört den 30 juni 1996.

Ett antal fastigheter, fastighetsdelar och byggnader, s.k. väntelägesfastigheter och utredningsfastigheter, har av olika skäl, t.ex. förbehåll i avtal med kommuner, donationsvillkor, m.m., ännu inte kunnat överlåtas till Statliga Akademiska Hus AB och Vasakronan AB. Dessa fastigheter förvaltats tills vidare av Statens fastighetsverk. En försäljning till bolagen kommer att kunna ske under år 1996.

Samordnat med ombildningen av Byggnadsstyrelsen skedde en motsvarande förändring inom försvarets område, vilken trädde i kraft den 1 juli 1994. Fortifikationsförvaltningen ombildades till Fortifikationsverket med uppgift att förvalta fastigheter inom försvarets område.

Syftena med ombildningen

Ombildningen av Byggnadsstyrelsen hade två syften, att uppnå en effektivare lokalförsörjning och att uppnå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. Lokalförsörjningsansvaret överfördes från Byggnadsstyrelsen till de myndigheter som använder lokalerna enligt följande riktlinjer:

- statmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat,
- lokalförsörjning bör prövas långsiktigt,
- myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler,
- handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.

Som ett första led i effektiviseringen av den statliga fastighets- och förmögenhetsförvaltningen ombildades Statens vattenfallsverk och. Domänverket. Som ett andra led ombildades Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen. Ytterligare ett tjugotal myndigheter förvaltar fastigheter för statens räkning. Fastighetsbeståndet är av blandad karaktär.

Följande riktlinjer fastslogs för den statliga fastighetsförvaltningen och skulle tillämpas inom hela statsförvaltningen.

- Den statliga fastighetsförvaltningen skall skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild skall ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och de nyttjande myndigheternas eller uppdragsgivarens/statens utgifter.
- Fastighetsförvaltningen skall bedrivas med ett – så långt möjligt – marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas de kraven på avkastningen som täcker kapitalkostnaderna, samt att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.

- Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning. Marknadsmässiga redovisningsprinciper bör därför tillämpas.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Regeringen skall företräda staten som ägare i denna typ av bolag.
- De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör – oavsett nuvarande förvaltare – omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare tillkallas för att genomföra en samlad utvärdering av ombildningen, i första hand om avsedda syften och resultat har uppnåtts. Utvärderingen bör ske mot bakgrund av de riktlinjer som riksdagen slagit fast.

Om utvärderingen visar att effekterna avviker från statsmakternas intentioner med ombildningen skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder. Utvärderingen skall bl.a. inriktas på statsfinansiella effekter samt marknadseffekter och hyressättnings- principer. Utredaren skall vara fri att belysa även andra områden eller frågeställningar som är av betydelse för att kunna göra en samlad bedömning av ombildningens statsfinansiella effekter eller som av andra skäl bör utvärderas.

Utredningsarbetet

Utredaren bör ha kontakter med kommittén för universitets- och högskolefastigheternas framtida förvaltning (dir. 1994:105).

Utredaren bör hålla sig underrättad om det utvärderingsarbete som. Lokalförsörjningsverket bedriver och ta del av vad som kommer fram i det arbetet.

Vad avser förändringar i hyressättningsprinciper har Lokalförsörjningsverket i rapporten (1996:23) Hyressättning i ändamålsfastigheter m.m. redovisat slutsatser och förslag i dessa frågor.

Utredaren bör ta del av arbetet i kommittén för utvärdering försvarets ledning och struktur (dir. 1995:01) som bl.a. utvärderar fastighetsreformen inom försvarets område och som avser att publicera ett delbetänkande under våren 1996.

Utredaren har möjligheter att lämna deluppdrag och delstudier till myndigheter, organisationer, forskare m.fl.

Vid de överväganden som utredaren skall göra gäller regeringens generella direktiv om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Redovisning av uppdraget

Utredaren bedömer själv om delrapporter bör redovisas löpande. En slutrapport skall redovisas före utgången av juni 1997.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Hyressättningsprincip enligt reformens förarbeten

I SOU 1992:79 (s. 21) formuleras följande princip för hyressättning:

> "Hyran för ändamålsfastigheter skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks." (s. 21)

Motsvarande formulering finns i propositionen.

Denna princip uttrycker en strävan att utjämna hyror över tiden och i förväg ta hänsyn till framtida behov av att upprusta fastigheten. Med tanke på att myndigheterna i hög grad arbetar med årsbudgetar kan en sådan strävan till utjämning av kostnader över tiden framstå som rationell. Samtidigt kan en sådan hyressättning stå i strid med önskemål om rätt incitament till parterna. Om myndigheten, så att säga, betalar för en upprustning av lokalerna i förväg får de ju vid investeringstillfället förbättringarna gratis – och därmed kan myndigheten driva på för att få investeringar även om dessa inte är så viktiga.

I det ursprungliga kontraktet mellan parterna bör det läggas fast en viss grundläggande underhållspolicy, men om det sedan ska ske mer omfattande förnyelseåtgärder bör dessa åtföljas av hyreshöjningar så att nyttan av upprustningen direkt kan vägas mot kostnaderna. Om behovet av lokalerna minskar kan det bästa dessutom vara att slita ner dem och sedan riva dem. När det finns en betydande osäkerhet om den framtida verksamhetens omfattning och inriktning är det knappast lämpligt att myndigheten i förväg binder sig för att det regelbundet ska göras insatser som vidmakthåller byggnadens standard.

Den del av hyran som rör kapitalkostnader för en byggnad bör därmed sättas utifrån den faktiska kostnaden för byggnaden, med tillägg för de ytterligare investeringar som hyresgästen skrivit kontrakt om.

Om hyran sätt så som föreslagits i kapitel 7 är den relativt hög i början och faller sedan över tiden. Detta innebär det att det finns

"utrymme" för nyinvesteringar i den meningen att myndigheten kan betala den hyreshöjning som uppstår p.g.a. vissa nyinvesteringar utan att myndighetens totala hyreskostnader stiger. I den mån som sådana investeringar bedöms som motiverade kommer myndighetens lokalkostnader att vara konstanta, men det är då ett resultat av direkta beslut rörande vad som är lämplig standard för lokalerna och inte något som lagts fast i en grundläggande hyressättningsprincip.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU + Bilagor. Fi.
159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
160. Boupptecknings och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
166. Lärare för högskola i utveckling. U.
167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
169. Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
169. Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
170. Fritidsbåten och samhället. K.
171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. Jo.
172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
174. Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. S.
175. Styrning och samverkan. S.
176. Den lokala radion. Ku.
177. Egenmakt – att återerövra vardagen. S.
178. IT och Miljö. En samling goda exempel. K.
179. Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. In.
180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Fi.
181. MEGA-BYTE. K.
182. Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. K.
183. EU, Sverige och de inre vattenvägarna. K.
184. Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. M.
185. Straffansvarets gränser + Bilagor. Ju.
186. Transportinformatik för Sverige. + Bilagor. K.
187. Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]
Licensavgift – en principskiss. [172]
Straffansvarets gränser + Bilagor. [185]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]
Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. [174]
Styrning och samverkan. [175]
Egenmakt – att återerövra vardagen. [177]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]
Fritidsbåten och samhället. [170]
IT och Miljö. En samling goda exempel. [178]
MEGA-BYTE. [181]
Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. [182]
EU, Sverige och de inre vattenvägarna. [183]
Transportinformatik för Sverige. + Bilagor. [186]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU + Bilagor. [158]
När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]
Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. [180]
Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. [187]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]
Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. [171]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]
Den lokala radion. [176]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]
Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. [169]
Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]
Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.
Bilaga IV. [169]
Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.
Bilaga V. [169]
Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. [179]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]
Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. [184]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM