Regeringens proposition 1997/98:137

Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.

Prop. 1997/98:137

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Erik Åsbrink
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen gör regeringen bedömningen att nuvarande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skall ligga fast.

Vad avser statliga myndigheters hyreskontrakt föreslår regeringen att nuvarande begränsningar för statliga myndigheters rätt att teckna nya hyresavtal som sträcker sig längre än sex respektive tio år ersätts med en modell som bygger på krav på flexibilitet i statliga myndigheters lokalbindning. Regeringen begär riksdagens godkännande att överta aktierna i Specialfastigheter Sverige AB, dotterbolag till Civitas Holding AB, genom utdelning eller annat förfarande.

Vidare föreslås att styrelserna i Statliga Akademiska Hus AB med dotterbolag utses utan särskilda krav på representation från universitet och högskolor.

Slutligen föreslås att Stats-kommunala marknämnden läggs ned per den 1 juli 1998.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 3
2 Ärendet och dess beredning 4
3 Bakgrund 4
4 Övergripande utvärdering av lokalförsörjningsreformen 5
5 Statens ägande av ändamålsfastigheter och hyressättning i ändamålslokaler 6
6 Styrningen av den statliga lokalförsörjningen 9
7 Ägande av Specialfastigheter Sverige AB 10
8 Styrelsesammansättningen i Statliga Akademiska Hus AB med dotterbolag 12
9 Nedläggning av Stats-kommunala marknämnden 13

Bilaga 1 Förteckning över remissinstanser 15

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998 16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen föreslår om nya riktlinjer för styrningen av den statliga lokalförsörjningen (avsnitt 6),
2. godkänner att regeringen övertar aktierna i Specialfastigheter Sverige AB (avsnitt 7),
3. godkänner vad regeringen föreslår om sättet att utse styrelserna i Statliga Akademiska Hus AB med dotterbolag (avsnitt 8),
4. godkänner att Stats-kommunala marknämnden läggs ned och att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för avvecklingen (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

Genom beslut i mars 1996 gav chefen för Finansdepartementet efter regeringens bemyndigande en särskild utredare i uppdrag att göra en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m (dir. 1996:21). I uppdraget ingick bl. a. att undersöka konsekvenserna av ombildningen, belysa om syftena uppnåtts, peka på eventuella brister och lämna förslag till förändringar.

Utredningen överlämnade i december 1996 delbetänkandet Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187) och i juni 1997 slutbetänkandet Lokalförsörjning och fastighetsägande, en utvärdering av statens fastighetsorganisation (SOU 1997:96). I maj 1997 lämnades tilläggsdirektiv rörande vissa frågor om Fortifikationsverket (dir.1997:88). Ett särskilt betänkande om Försvarets fastigheter, former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning (SOU 1997:144) överlämnades i oktober 1997. De två förstnämnda betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i detta ärende (dnr Fi97/133 och Fi97/2125).

Riksdagens revisorer har till riksdagen i maj 1996 anmält sin granskning av myndigheternas lokalförsörjning (1995/96:RR11). I betänkandet (1996/97:FiU8) Myndigheternas lokalförsörjning ansåg finansutskottet i februari 1997, med hänvisning till det pågående utredningsarbetet och i avvaktan på regeringens beredning av aktuella frågor, att det inte då fanns anledning för riksdagen att ta ställning till de förslag som revisorerna framfört i sin granskning. Utskottet ansåg emellertid att revisorernas rapport bör utgöra ett underlag för det vidare utredningsarbetet. Utskottet förutsatte att rapporten även kommer att utgöra en del av regeringens kommande beredningsarbete.

3 Bakgrund

Riksdagen beslutade i december 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). Riksdagen lade då också fast nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen. Samtidigt tillkännagav riksdagen att regeringen borde återkomma till riksdagen i vissa frågor angående förvaltning av universitetens och högskolornas fastigheter, statens ansvar för slottsanläggningar med omgivande mark och kronomarkerna samt förvaltningen av nationella kulturinstitutioner.

Riksdagen beslutade i december 1992 om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123). Bland annat godkände riksdagen att huvuddelen av universitets- och högskolefastigheterna fördes över till en särskild fastighetskoncern, sedermera benämnd Statliga Akademiska Hus AB.

Lokalförsörjningsreformen och Byggnadsstyrelsens ombildning syftade till att uppnå en effektivare lokalförsörjning samt en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

Riksdagen beslutade följande riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen.

- 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.

4 Övergripande utvärdering av lokalförsörjningsreformen

Regeringens bedömning: Regeringen konstaterar att den genomförda reformen var bra och att principerna bakom den skall ligga fast. Regeringen avser dock att verka för ytterligare effektiviseringar inom lokalförsörjningsområdet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar i huvudsak utredningens bedömning om att reformens syften i allt väsentligt uppnåtts och att den inneburit en positiv förändring.

Skälen för regeringens bedömning: Den reform av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjningsansvar som genomfördes i början av 1990-talet och som bl.a. innebar att Byggnadsstyrelsen ombildades var nödvändig. Den hade sitt ursprung i att den offentliga verksamheten blivit mer differentierad. Effektivitet i verksamheten fordrar då ökad delegering av ansvar och beslut, bl.a. om hur resurser skall fördelas mellan personal och lokaler. Fastighetsreformen måste alltså ses som ett led i en förändrad syn på budgetprocessen. Utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning har visat att den nya reformen innebar en positiv förändring. Huvudprinciperna om myndigheternas lokalförsörjningsansvar och uppdelningen mellan fastighetsägande och lokalut-

nyttjande är bra. Lokalkostnader och lokalanvändning analyseras på ett helt annat sätt än tidigare i myndigheternas verksamhetsplanering. Flexibilitet och smidighet i hanteringen av lokalfrågor har samtidigt ökat jämfört med tidigare. Utvecklingen går i den riktning som reformen syftade till. En klar majoritet av lokalanvändarna anser också att det nuvarande systemet fungerar bättre än det tidigare.

Regeringen konstaterar att förändringarna av lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen är sammantaget så stora att man med fog kan tala om ett systemskifte – från en centralstyrd och monopolistisk lokalförsörjningsmodell till ett delegerat och marknadsorienterat system. Omläggningen, som är en konsekvens av den mål- och resultatstyrning som har införts i statsförvaltningen, kom tidsmässigt att sammanfalla med efterkrigstidens djupaste kris på fastighetsmarknaden. Myndigheterna och de nya fastighetsförvaltarna har tvingats förhandla fram nya hyresavtal för ett fastighetsbestånd som i omfattning motsvarar en stor del av de börsnoterade fastighetsbolagens lokaler. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att dra långtgående slutsatser av några få års erfarenheter av reformen. Vidare anser regeringen att det är viktigt att förändringar inte grundas på övergångsproblem, speciella yttre förutsättningar de inledande åren, kritik som bottnar i kvarstående önskemål om hyresgästförvaltning eller intressemotsättningar i enskilda hyresförhandlingar som till stor del kan vara en naturlig följd av att lokalkostnaderna nu har fått en reell betydelse för hyresgästernas (myndigheternas) ekonomi. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att ändra på principen om myndigheternas lokalförsörjningsansvar.

Ytterligare effektiviseringar inom lokalförsörjningsområdet kan dock åstadkommas genom att de statliga myndigheterna mer aktivt engagerar sig i och prioriterar sina lokalförsörjningsfrågor. Vissa myndigheter kan t.ex. krympa sitt lokalutnyttjande.

5 Statens ägande av ändamålsfastigheter och hyressättning i ändamålslokaler

Regeringens bedömning: Det är inte lämpligt att införa en sådan hyres- och kontraktsmodell som utredningen föreslagit. Däremot är det viktigt med en öppen och aktiv dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster. Detta är särskilt angeläget beträffande ändamålslokaler.

Utredningens bedömning: Utredningens definition av en ändamålsfastighet är att den i regel består av en byggnad som helt saknar eller har en mycket liten alternativ användning och att den har skräddarsytts för sitt ändamål. Vissa lokaler är så specialanpassade till unika hyresgästbehov, läge och funktion att hyresvärden sannolikt aldrig kan finna en alternativ användning som på ett rimligt sätt kan förränta kapitalet. Ett ömsesidigt och starkt beroendeförhållande föreligger mellan hyresvärd och hyresgäst.

För denna typ av mycket specialanpassade ändamålslokaler är det enligt utredningen inte meningsfullt att tala om en marknad eller marknadslik hyra. Utredningen konstaterar att det efter lokalförsörjningsreformen på vissa håll uppstod konflikter mellan hyresvärd och hyresgäst, främst när det gäller hyressättning för ändamålsfastigheter. Konflikterna härrör enligt utredningen från brister i utformningen av spelreglerna vid fastighetsreformen, t.ex. dålig öppenhet vid hyresförhandlingar från fastighetsägarens sida samt dunkla principer vid hyressättning och utformning av statens avkastningskrav.

För att komma till rätta med bristerna föreslår utredningen att en hyres- och kontraktsmodell införs som i stort innebär långa kontraktstider för statens ändamålslokaler. Hyreskontrakten skall bygga på långsiktighet och hyresgästen skall ha rätt att förlänga kontrakten och vid en sådan omsättning skall samma hyressättningsprincip fortsätta att gälla.

Hyresgästen skall samtidigt vara skyldig att kompensera fastighetsägaren om han lämnar fastigheten innan hela investeringen är betald. Hyran utformas som en komponenthyra, dvs. att hyra för kapitalkostnad, behov av ombyggnadsarbete, drift och underhåll skiljs åt. I en separat klausul i kontraktet bör anges att fastighetsägaren inte har rätt att ta ut mer än marknadsmässig ersättning för drift och underhåll och att hyresgästen skall ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande. Den del av hyran som utgör kapitalkostnad bör bestämmas enligt en nominell modell där hyran minskar över tiden. Utgångspunkten för statens avkastningskrav bör vara den femåriga statsobligationsräntan samt den tekniska risk som är förknippad med fastigheten och som bärs av fastighetsägaren. Om hyresgästen lämnar fastigheten i förtid och fastigheten har ett värde, utöver restvärdet, i alternativ användning skall 75 % av detta värde tillfalla hyresgästen.

Vidare föreslås i utredningen att, utöver utformning av hyreskontrakt enligt ovan, skall styrningen av de fastighetsförvaltande enheterna ske genom att ägaren utformar direktiv som innefattar vilket risktagande bolaget/verket skall få ta, dvs. marknadsrisker knutna till den framtida efterfrågan samt ränte- och inflationsrisker. Särskilda anvisningar för att styra myndigheters lokalfrågor i budgetprocessen bör samtidigt utarbetas.

Utredningen anser att ändamålsfastigheter kan betraktas som en viktig produktionsfaktor för staten och ett ägande kan motiveras av den kontroll som staten därmed får över denna produktionsfaktor.

Remissinstanserna: Tillstyrker i stora delar utredningens förslag om hyressättningsmodell för ändamålsfastigheter.

Skälen till regeringens bedömning: De fastigheter som utnyttjas i den statliga verksamheten är av många olika slag. Staten bedriver verksamhet i generella kontorslokaler på orter med väl fungerande lokalmarknader där alternativen är många och uppenbara för såväl hyresvärd som hyresgäst (kommersiella fastigheter). Annan statlig verksamhet bedrivs i specialanpassade lokaler, t.ex. speciallaboratorier inom ett universitets campusområde och kriminalvårdsanstalter, där alternativen för såväl hyresvärd som hyresgäst är begränsade (ändamålsfastigheter). Regeringens uppfattning är dock att gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra.

Skälen till att staten äger vissa ändamålsfastigheter är t.ex. att byggnaden är symbolen för den primära verksamhet som bedrivs, att fastigheten betraktas som ett nationellt kulturarv, att den ägs av historiska skäl, att den ägs av säkerhetsskäl, eller att staten vill ha full rådighet över en produktionsfaktor.

Staten äger genom fastighetsförvaltande bolag och verk ett omfattande fastighetsbestånd av ändamålskaraktär. Dessa bolag och verk äger dock normalt också fastigheter som inte bör betraktas som ändamålsfastigheter. Gemensamt för statliga ändamålsfastigheter är att de är starkt förbundna med en viss statlig verksamhet och att de inte kan förvaltas på renodlat kommersiella grunder. Ett motiv för ett långsiktigt statligt ägande av ändamålsfastigheter är att kunna erbjuda statlig verksamhet långsiktiga och stabila förutsättningar.

Vanligtvis utgör inte en fastighetsrörelse av ändamålskaraktär en självständig affärsidé utan fastighetsrörelsen bedrivs i ett ömsesidigt beroendeförhållande med en primärverksamhet. Inriktningen på en fastighetsrörelse av ändamålskaraktär bör därför vara att stödja den myndighet som brukar ändamålslokalerna i sin verksamhet. Ägarens uppdrag bör utgå ifrån att fastighetsbolaget skall äga och förvalta vissa kategorier av fastigheter, eller fastigheter för vissa hyresgäster, för att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålslokaler. Ett självklart mål bör vara att optimera kundnyttan, dvs. att till en given hyresnivå erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. De ekonomiska målen får här inte samma mening som i en fullt konkurrensutsatt verksamhet där ekonomiska resultatmått fungerar som det viktigaste, och kanske det enda, kriteriet för effektivitet. Målstrukturen för fastighetsbolag och verk med ändamålsfastigheter skiljer sig därför från vinstmaximerande fastighetsbolag och kan många gånger vara mer komplicerat att fastställa.

Regeringen anser att bolag och verk som äger ändamålsfastigheter skall bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamheten skall generera avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet, med hänsyn till risktagande, utan att högre hyror behöver tas ut än vad marknaden i övrigt betalar för jämförbara lokaler. Kundnyttan kan inte drivas dithän att det i fastigheterna investerade kapitalet inte genererar erforderlig avkastning och successivt urholkas i värde. En sådan utveckling skulle innebära att primärverksamheten subventioneras på bekostnad av fastighetsrörelsen och att hyressättningen inte sker korrekt. Lokalförsörjningsreformen innebär en frihet för statliga hyresgäster att välja hyresvärd och lokal. Även de statliga ägarna av ändamålsfastigheter är därför utsatta för konkurrens, särskilt i en nybyggnadssituation. Detta innebär att förräntningskraven inte heller kan sättas för högt. Avkastningskraven skall därför bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagande.

Det är rimligt att hyresvärd och hyresgäst i hyresförhandlingar enas om villkor som innebär att hyresgästen betalar en större del av investeringen under kontraktstiden ju mer speciellt utformad fastigheten är. I de fall där vare sig hyresvärd eller hyresgäst har några alternativ kan det vara affärsmässigt att vid en nyinvestering avtala om att hyresgästen förbinder sig att

under kontraktstiden betala hela investeringen. I andra fall kan parterna enas om andra villkor för t.ex. hur verksamhetsrisken skall fördelas mellan hyresvärd och hyresgäst. Regeringen anser därför att det är viktigt att låta parterna ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation. Ledningen i fastighetsverksamheterna ansvarar samtidigt för att de finansiella riskerna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Regeringen anser därmed att det inte är lämpligt att införa en sådan hyres- och kontraktsmodell som utredningen föreslagit.

Regeringen anser däremot att det är viktigt med en öppen och aktiv dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster i lokalfrågor. Det är särskilt angeläget beträffande ändamålslokaler.

6 Styrningen av den statliga lokalförsörjningen

Regeringens förslag: Nuvarande begränsning för statliga myndigheters rätt att teckna nya hyresavtal längre än sex respektive tio år ersätts med en modell som bygger på krav på flexibilitet i statliga myndigheters lokalbindning.

Styrningen av myndigheternas lokalförsörjning skall i första hand ske inom ramen för den reguljära budgetprocessen.

Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens mål med den statliga lokalförsörjningen är att den skall vara så effektiv som möjligt. Myndigheter skall hålla sig med lokaler som är ändamålsenliga för deras verksamhet. Eftersom en betydande del av statens resurser förbrukas på lokaler är det emellertid viktigt att myndigheter tar ansvar för sin lokalförsörjning och inte håller sig med lokaler som är kostsammare än motiverat för att uppnå målen med verksamheten.

Enligt regeringens bedömning finns det ett utrymme för att effektivisera myndigheters lokalförsörjning. Regeringen avser att förbättra styrningen av myndigheternas lokalförsörjning utan att för den skull göra avkall på principen om myndigheters lokalförsörjningsansvar.

I de av riksdagen beslutade riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107) gavs myndigheterna möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. I samband med behandlingen av regeringens proposition uttalade utbildningsutskottet (1991/92:UbU2y), vars uppfattning delades av finansutskottet, att universitet och högskolor, för att verkligen kunna ta sitt lokalförsörjningsansvar, borde ges större möjligheter än andra myndigheter att själva förhyra sina lokaler utan godkännande av regeringen. Finansutskottet framhöll i sammanhanget (bet. 1991/92FiU8) att universiteten och högskolorna, till skillnad från statliga myndigheter i övrigt, med stor sannolikhet inte kommer att vara utsatta för förändringar i någon stor utsträckning. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen att endast nya

hyresavtal inom högskolesektorn av ekonomisk betydelse och med längre löptid än tio år skall prövas av regeringen (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

En förutsättning för en hög effektivitet i myndigheternas lokalförsörjning är att regleringen av kontraktstider är ändamålsenlig. För en myndighet som har ett ansvar för en långsiktig verksamhet och som har starkt begränsade alternativ till den aktuella lokalen, är det i normalfallet mest effektivt om myndigheten tillåts ingå långsiktiga avtal och ta det ekonomiska ansvaret för en stor del av investeringen i lokalen. Regelverket bör därför utformas så att prövningen av lokalbindningen kan anpassas till behoven inom olika verksamhetsområden. Att beakta är dock att kontraktstider i sig inte alltid är ett bra mått på den ekonomiska bindningen, bl.a. därför att ett avtal med en kort kontraktstid kan innehålla klausuler om att hyresgästen måste betala icke avskrivna investeringar om kontraktet inte förlängs. Det innebär att myndigheter i praktiken kan binda upp statliga medel på lång sikt, trots förhållandevis korta kontraktstider.

Regeringen avser att utarbeta en modell som innebär att myndigheter åläggs att ha en flexibilitet i sin totala lokalbindning. Det kan t.ex. innebära att myndigheten har en ”portfölj” av kontrakt där delar av lokalen kan sägas upp efter en kortare tid eller att kontrakten löper ut vid olika tidpunkter om myndigheten har flera lokaler med liknande användningsområde. Regeringen anser också att det är viktigt att myndigheten i ett tidigt skede redovisar eventuella planer på utökning av lokaler. Regeringens styrning av flexibiliteten i myndigheters lokalbindning skall ske inom ramen för den reguljära budgetprocessen. Regeringen anser att det även kan finnas skäl för en särskild prövning av sådana kontrakt som besitter höga ekonomiska värden. Hur modellen för regeringens styrning av flexibiliteten i myndigheters lokalbindning samt kontrollen av enskilda kontrakt bör utformas kommer att närmare beredas inom Regeringskansliet. Det viktiga att påpeka i detta sammanhang är att kravet på flexibilitet i myndigheters lokalbindning skall kunna anpassas till myndighetens verksamhet och lokalsituation.

Eftersom lokalkostnader utgör en betydande del av många myndigheters totala kostnader anser regeringen att det är viktigt att kräva en särskild redovisning av myndigheters effektivitet i lokalförsörjningen. Med effektivitet avses t.ex. hur lokalkostnaden per anställd har utvecklats över tiden. Redovisningskravet skall anpassas till myndighetens verksamhet och lokalsituation. Regeringen avser att under året ta initiativ till att en modell för denna redovisning utarbetas.

7 Ägande av Specialfastigheter Sverige AB

Regeringens förslag: Regeringen övertar aktierna i Specialfastigheter Sverige AB genom utdelning eller annat förfarande.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen bildades Vasakronan Holding AB med dotterbolaget Vasakronan AB som i sin tur ägde dotterbolagen Vasakronan Krim AB och Vasajorden AB. Till Vasakronan AB överläts i huvudsak kommersiella fastigheter. Till Vasakronan Krim AB överläts det fastighetsbestånd som kriminalvårdsstyrelsen nyttjar och till Vasajorden AB de institutionsanknutna utbildningsfastigheterna som nyttjas av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Förvaltningsansvaret för de rena jord- och skogsbruksfastigheterna som används för forsknings- och försöksändamål överfördes däremot till SLU. Vasajorden AB har senare sålts till Statliga Akademiska Hus AB, vilket har bidragit till ytterligare renodling av det statliga fastighetsägandet.

Efter hand har konstaterats att vissa av Vasakronan AB:s fastigheter är så speciella till sin karaktär att de bör betraktas som ändamålsfastigheter. I en strävan att fortsätta renodlingen av Vasakronan AB till ett rent kommersiellt fastighetsbolag bildades Specialfastigheter Sverige AB. Till Specialfastigheter Sverige AB har överlåtits fastigheter av ändamålskaraktär som hyrs ut till vissa statliga verksamheter, t.ex. kriminalvårdsfastigheter, vissa försvarsfastigheter, räddningsskolor, specialskolor och sameskolor.

Vasakronan Holding AB har namnändrats till Civitas Holding AB och Vasakronan AB och Specialfastigheter Sverige AB är således numera dotterbolag till detta holdingbolag.

Regeringen avser nu att skilja ut dotterbolaget Specialfastigheter Sverige AB ur Civitaskoncernen. Bolaget kommer långsiktigt att ägas av staten.

Avskiljandet av Specialfastigheter Sverige AB skall ses som ett led i en ytterligare renodling av Civitaskoncernen och av statens ägande av skilda kategorier av fastigheter. Civitaskoncernen ansvarar därefter för förädling, utveckling, förvaltning och avveckling av kommersiella fastigheter och fastighetsrelaterade tillgångar utan långsiktiga motiv för staten att äga och med mål som innebär högsta möjliga långsiktiga avkastning på kapitalet.

Vad avser kommersiella fastigheter anser utredningen att staten på sikt bör avveckla sitt engagemang som ägare av kommersiella fastigheter där eventuella statliga hyresgäster har rimliga alternativ för sin lokalförsörjning. Regeringen avser inte att påbörja ett arbete med utförsäljning av bolag med sådana fastigheter.

Mot denna bakgrund föreslås att regeringen, genom utdelning eller på annat sätt, övertar Specialfastigheter Sverige AB.

8 Styrelsesammansättningen i Statliga Akademiska Hus AB med dotterbolag

Regeringens förslag: Styrelserna i Statliga Akademiska Hus AB med dotterbolag utses utan särskilda krav på representation från berörda universitet och högskolor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget i denna del tillstyrker majoriteten förslaget. *Chalmers tekniska högskola* anser att principiella skäl talar för att högskolor inte bör ha företrädare representerade i styrelserna, dock anser högskolan att det är av värde om personer med kännedom om skolornas förhållanden kan ingå i styrelserna även fortsättningsvis. *Högskolan i Karlstad* menar att arrangemanget med hyresgästernas representation i bolagsstyrelserna har haft och även fortsättningsvis kan ha goda effekter. *Lunds universitet* anser att det finns övervägande fördelar med att högskolan är representerad i Akademiska Hus-koncernens styrelser. *Uppsala universitet* stödjer utredarens förslag att avskaffa styrelserepresentationen för brukare, men betonar vikten av att det i styrelsen finns sakkunskap om universiteten och högskolornas villkor.

Skälen för regeringens förslag: I samband med bildandet av Statliga Akademiska Hus AB framhöll regeringen (prop. 1992/93:37) att utbildningsintressena skulle ha majoritet i de lokala bolagen på universitetsorterna. Utbildningsutskottet gjorde på denna punkt ett förtydligande och framhöll att representanter för berörda universitet och högskolor inte bara borde ha majoritet i de lokala bolagen utan även tillförsäkras ett stort inflytande i koncernens moderbolag (bet. 1992/93:UbU4y). Finansutskottet ställde sig bakom utbildningsutskottets synpunkter (bet. 1992/93:FiU8).

Enligt regeringens uppfattning har det dock visat sig att det inte är lämpligt att representanter för hyresgästerna ingår i de aktuella styrelserna. Den lösningen strider mot grundtanken om separation mellan förvaltande och nyttjande och mot strävan att skapa en affärsmässig relation mellan fastighetsägare och hyresgäst. Det skapar en oklar roll för de styrelseledamöter som nomineras av högskolan. Som styrelseledamot i ett bolag ska de agera utifrån bolagets intressen och de har t.ex. inte rätt att föra information vidare. Å andra sidan är de nominerade av högskolan för att bevaka högskolans intressen och har behov av att kunna diskutera fastighetsfrågorna med andra inom högskolan med utgångspunkt från all den information som de har.

Som en följd av detta finns även en risk att företagsledningen drar sig för att i ett tidigt skede konsultera styrelsen i känsliga frågor.

Statliga Akademiska Hus AB kommer även i framtiden att vara ett helägt statligt bolag. Bolaget skall erbjuda stabila förutsättningar för den högre utbildningen vad gäller byggande och förvaltning av lokaler. Staten som ägare till bolaget kommer att se till att den sakkunskap om

universitetens och högskolornas villkor – som några av remissinstanserna uttalat vikten av – finns representerad i styrelsen. Regeringen bedömer att även moderbolaget Statliga Akademiska Hus AB kommer att göra samma överväganden vid val av styrelserepresentanter i sina dotterbolag. Utöver detta kommer bolaget liksom tidigare att ta hänsyn till det lokala perspektivet eftersom detta är nödvändigt för bolagets långsiktiga framgång i relationerna med hyresgästerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att universitet och högskolor inte skall ha rätt att nominera några representanter till styrelserna inom koncernen Statliga Akademiska Hus AB.

9 Nedläggning av Stats-kommunala marknämnden

Regeringens förslag: Stats-kommunala marknämnden läggs ned per den 1 juli 1998. Regeringen skall vidta de åtgärder som behövs för avvecklingen.

Remissinstanserna: Ett utkast till propositionstext angående nedläggning av Stats-kommunala marknämnden har översänts till vissa statliga fastighetsförvaltande myndigheter samt Kommunförbundet och Stats-kommunala marknämnden. Ingen av de tillfrågade myndigheterna eller instanserna har haft någon erinran mot förslaget.

Skälen till regeringens förslag: I samband med genomförandet av det stora bostadsbyggnadsprogrammet under 1960- och 1970-talen beslutade riksdagen 1968 att inrätta en Stats-kommunal marknämnd (prop. 1967:99, bet. 1967:SkU100, bet. 1967:JoU23, rskr. 1967:279). Bakgrunden till inrättandet var att en fastighet som tillhör staten inte kan exproprieras. Samtidigt kan en kommun ha behov av en sådan fastighet för samhällsbyggnadsändamål. Nämndens uppgift är då att på grundval av expropriationslagens värderingsregler avgöra frågor om pris och övriga villkor för marköverlåtelse när kommunen och den markförvaltande myndigheten inte kan enas. Nämndens beslut är bindande i dessa frågor. Nämnden har också att svara för samordningen i vissa markförsäljningsärenden. Stats-kommunala marknämndens styrelse består av fyra personer. Nämnden har inga anställda.

Stats-kommunala marknämnden hade under 1970-talet en viktig funktion att fylla. Det är dock flera år sedan nämnden sammanträdde och under de senaste tolv åren har nämnden endast haft tre sammanträden. Detta beror främst på att samhällsbyggandet har avtagit och att de fastighetsförvaltande affärsverken och myndigheterna till stor del har bolagiserats eller ombildats. Domänverket, som förvaltade ca 92 % av statens markareal, bolagiserades den 1 juli 1993. Byggnadsstyrelsen ombildades under år 1993 till två fastighetsförvaltande aktiebolag och två myndigheter. Statens fastighetsverk förvaltar för statens räkning bl.a. kulturfastigheter, ambassadfastigheter och regeringsbyggnaderna samt marken väster om odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län,

m.m. Riksdagen har beslutat att dessa fastigheter och markområden skall förbli i statlig ägo.

Det fastighetsbestånd som förvaltas av Statens fastighetsverk och andra fastighetsförvaltande myndigheter kommer sannolikt aldrig att bli föremål för samhällsbyggnadsändamål.

Mot bakgrund av att Stats-kommunala marknämnden numera inte har någon egentlig funktion att fylla, föreslås att nämnden läggs ner per den 1 juli 1998 och att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för avvecklingen.

Förteckning över remissinstanserna till betänkandena SOU 1996:187 och SOU 1997:96

Efter remiss har yttrande över betänkandena avgetts av Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksförsäkringsverket, Statens institutionsstyrelse, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens lokalförsörjningsverk, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Statliga Akademiska Hus AB, Vasakronan Holding AB, Södertörns Högskola, Uppsala universitet, Mälardalens Högskola, Linköpings universitet, Lunds universitet, Högskolan i Växjö, Göteborgs universitet, Högskolan i Karlstad, Umeå universitet, Mitthögsskolan, Chalmers tekniska högskola, Statens jordbruksverk, Sveriges Lantbruksuniversitet, Riksantikvarieämbetet, Statens konstmuseer, Naturhistoriska Riksmuseet, Stiftelsen Nordiska museet, Kungl. Dramatiska Teatern AB, Skogsstyrelsen, Affärsverket i Svenska kraftnät, Kommerskollegium, Boverket, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Statens naturvårdsverk, Sveriges fastighetsägareförbund.

Yttranden över betänkandena har också kommit in från Centralmuseernas samarbetsråd, Flygtekniska försöksanstalten, Högskolan i Skövde, Högskolan i Örebro, Kungliga Konsthögskolan, Kungliga Tekniska Högskolan, Livrustkammaren, Skoklosters slott, Hallwylska museet, Statens försvarshistoriska museer, ST-407 Statens lokalförsörjningsverk, Statens musiksamlingar, Statens sjöhistoriska Museer, Sveriges Universitet och Högskoleförbund,

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Regeringen beslutar proposition 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.