

Staten som fastighetsägare och hyresgäst

*Betänkande av Utredningen om en översyn
av statens fastighetsförvaltning*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:31

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23566-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 13 maj 2009 (dir. 2009:45) att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen i syfte att analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen samt lämna förslag till en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen inom staten. Regeringen beslutade den 4 november 2010 om tilläggsdirektiv (dir. 2010:119). Tilläggsuppdraget avsåg att belysa kostnader förknippade med kulturbyggnader, att se över modellen för hyresättning för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet och att se över underhållsnivån för dessa.

Som särskild utredare förordnades den 14 maj 2009 Sten Olsson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med 11 juni 2009 Johan Appelberg, Joakim Jägare och Katja Wahlsten och samma dag förordnades som experter Claes Kjellander, Thomas Lindh, Leif Ljungqvist, Monica Lundberg, Bo Netz, Thomas Norell och Per Wardhammar. Thomas Norell entledigades den 1 april 2010 och Bo Netz entledigades den 30 juni 2010. Katja Wahlsten entledigades den 1 februari 2011 och från samma dag förordnades Joachim Waern som sakkunnig.

Sekreterare åt utredningen har från och med den 14 maj 2009 varit Roger Pettersson.

Utredningen som antagit namnet Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning överlämnar härmed betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2011

Sten Olsson

/ Roger Pettersson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdraget	23
1.1 Direktiven för utredningen	23
1.2 Avgränsningar	25
1.3 Utredningsarbetet	27
1.4 Betänkandets disposition.....	29
2 Översikt över statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning.....	31
2.1 Staten som fastighetsägare.....	31
2.2 Staten som hyresgäst	33
2.3 Iakttagelser	34
3 Bakgrund till dagens statliga fastighetsförvaltning	37
3.1 De statliga myndigheternas lokalförsörjning delegeras som en del av effektiviseringen av statsförvaltningen	37
3.2 Reformen av den statliga fastighetsförvaltningen 1993–94.....	39
3.2.1 Regeringens proposition 1991/92:44.....	40
3.2.2 Organisationskommittén	47
3.2.3 Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).....	59
3.2.4 Regeringens prop. 1992/93:37	62

3.3	Reformens innebörd och situationen 1993–1994.....	64
3.4	Utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning	66
3.5	Utredningar och beslut på försvarets område	73
3.6	Övriga utredningar och beslut.....	77
3.7	Statliga fastigheter på transportinfrastrukturområdet	86
3.7.1	Statliga fastigheter på järnvägsområdet	86
3.7.2	Statliga fastigheter inom luftfarten	88
3.7.3	Statliga fastigheter på vägtrafikområdet	88
3.7.4	Statliga fastigheter i Sjöfartsverket	89
3.8	Sammanfattning av utvecklingen sedan fastighetsreformens genomförande.....	89
4	Regelverken rörande statens fastighetsförvaltning i bolag och myndigheter och myndigheternas lokal försörjning.....	93
4.1	Budgetlagen (2011:203)	93
4.2	Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokal försörjning	95
4.3	Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag	97
4.4	Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.....	97
4.5	Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	99
4.6	Förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen.....	101
4.7	Regelverk som styr de statligt ägda bolagen.....	103
4.8	Aktuella regelverksförändringar.....	103
4.8.1	Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning	103

5	Myndigheternas lokalförsörjning.....	107
5.1	Stor självständighet att teckna avtal.....	107
5.2	Anslagshantering, pris- och löneomräkning	108
5.3	Kontraktslängd.....	110
5.4	Nyinvesteringar i ändamålsfastigheter	111
5.5	Stöd för att hantera lokalförsörjningen	112
6	Statlig fastighetsförvaltning – dagens struktur	115
6.1	Fastighetsförvaltande myndigheter	115
6.1.1	Statens fastighetsverk.....	119
6.1.2	Fortifikationsverket.....	136
6.1.3	Övriga myndigheter som förvaltar fastigheter	155
6.2	Fastighetsförvaltande statliga bolag.....	158
6.2.1	Akademiska Hus AB.....	160
6.2.2	Specialfastigheter Sverige AB.....	164
6.2.3	Vasallen AB.....	166
6.2.4	Jernhusen AB.....	168
6.2.5	Övriga statliga bolag som förvaltar fastigheter.....	171
6.3	Hyreskontrakten ur ett redovisningsperspektiv.....	172
7	Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i andra länder	175
8	Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen	177
9	Statens fastighetsinnehav	187
9.1	Vilka fastigheter ska staten äga?.....	187
9.2	Förvaltning i myndighet eller i bolag?.....	192
10	Kulturfastigheter	197
10.1	Omfattningen – stort och ständigt växande.....	198

10.2	Kostnadskrävande förvaltning.....	199
10.3	Kriterier för ägande	200
10.4	Kulturfastighetsutredningen	203
10.5	Berättelsemodellen och resultatet av kulturfastighetsutredningen	211
10.6	Samlad förvaltning.....	213
10.7	Fastigheter som inte föreslås ingå i portföljen	219
10.8	Levandegörande/tillgängliggörande	220
10.9	Målsättning med bevarandet.....	222
10.10	Finansiering	225
11	Försvarsfastigheter.....	227
11.1	Sammanlagning av Fortifikationsverket och Specialfastigheter AB	228
11.2	Flexibla hyreskontrakt	236
11.3	Försvarsmaktens lokalutnyttjande	241
11.4	Försvarsanläggningar och camper	244
11.5	Framtida organisationsstruktur för Fortifikationsverkets fastighetsbestånd.....	246
11.6	Försvarsmaktens ansvar för sin lokalförsörjning	247
12	Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen	251
12.1	Behov av en samlad fastighetsstrategi för staten	252
12.2	Verksamhetsform och antal aktörer.....	254
12.3	Effektivitet i fastighetsförvaltningen	257
12.4	Utveckling och avyttring av fastigheter.....	258
12.5	Styrningen av de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna.....	261

12.5.1 Statens fastighetsverk.....	261
12.6 Styrningen av de statliga fastighetsbolagen.....	265
12.7 Bolagsspecifika iakttagelser	268
12.7.1 Akademiska Hus AB.....	268
12.7.2 Specialfastigheter Sverige AB.....	269
12.7.3 Vasallen AB.....	269
12.7.4 Jernhusen AB.....	269
13 Hyressättning.....	271
13.1 Statsmakternas styrning av hyressättningen i myndigheter och bolag	271
13.2 Marknadshyra och kostnadshyra	273
13.3 Ändamålsfastigheter	274
13.4 Kostnadshyra som koncept.....	277
14 Myndigheternas lokalförsörjning.....	283
14.1 Brister i kostnadseffektivitet.....	288
14.2 Uppföljning och redovisning av effektiviteten i lokalförsörjningen.....	292
14.3 Nyinvesteringar och behovsbedömning.....	296
15 Kulturinstitutionerna	299
15.1 Uppdraget.....	299
15.2 Tidigare behandling av frågan	300
15.3 Nuvarande kostnadshyresmodell.....	302
15.4 Kulturinstitutionerna och de fastigheter som omfattas av kostnadshyran.....	305
15.4.1 Dramaten.....	305
15.4.2 Operan.....	306
15.4.3 Historiska museet.....	306
15.4.4 Naturhistoriska riksmuseet.....	307
15.4.5 Nationalmuseum	307

15.5	Förvaltningskostnader och hyresnivåer i kulturinstitutioner.....	308
15.6	Effekterna av nuvarande hyresmodell – problembeskrivning	316
15.7	Principer för tillämpning av kostnadsbaserad hyresmodell	318
16	Förslagets konsekvenser	323
	Referenser.....	329
	Bilagor	
	Bilaga 1 –2 Kommittedirektiv	335
	Bilaga 3 Utredningens möten med företrädare och experter inom fastighetssektorn.....	351
	Bilaga 4 Flerårsanalys för statliga fastighetsbolag 2005–2009	353
	Bilaga 5 Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i andra länder	365

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen. Uppdraget kan sammanfattas i tre huvudsakliga områden:

- Förtydligande av principer för vad staten ska äga.
- Förvaltningen och finansieringen av kulturfastigheter.
- Effektivare struktur på den statliga fastighetsförvaltningen.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram en helhetsbild och tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom vilket innefattar en inventering av fastigheter som i dag förvaltas av statliga myndigheter och bolag. Utredningen ska lämna förslag till vägledande principer för när staten ska äga och förvalta fastigheter i myndighetsform och analysera om det finns skäl för att de fastigheter staten i dag äger även fortsättningsvis skall ägas av staten. Utredningen skall också ange vilka fastigheter eller grupper av fastigheter som bör avyttras till privata aktörer, överlåtas till annan fastighetsförvaltande myndighet eller till ett statligt bolag.

Utifrån de redovisningar Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk utfört inom ramen för Kulturfastighetsutredningen ska utredningen lämna förslag till vilka fastigheter staten ur ett kulturhistoriskt perspektiv bör förvalta.

Regeringen finner det även angeläget att den nuvarande organisationen för statlig fastighetsförvaltning utvärderas och att den framtida organisationen för förvaltningen är ändamålsenlig. I det sammanhanget ska beaktas att ansvarsfördelningen mellan myndigheter och statliga bolag ska vara ändamålsenlig.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera effektiviteten i förvaltningen och lämna förslag till en effektivare struktur och till åtgärder för hur denna kan uppnås. Mer specifikt ska

utredaren föreslå vilka myndigheter som fortsättningsvis ska ha ett fastighetsförvaltande uppdrag och hur det ska formuleras och samtidigt föreslå hur myndigheternas fastighetsförvaltningsansvar bör förtydligas, avgränsas eller avvecklas. Uppdraget omfattar även att föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag.

Utredningen har i uppdrag att utifrån Försvarmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar.

Genom tilläggsdirektiv i november 2010 fick utredningen i uppdrag att

- belysa underhållskostnader och antikvariska merkostnader förknippade med kulturbyggnader i allmänhet och jämföra dessa med andra typer av byggnader,
- se över modell och tillämpning av hyressättningen som används för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet,
- föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen,
- se över underhållsnivån för dessa byggnader och bedöma hur en rimlig nivå kan upprätthållas.

De riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som beslutades av riksdagen 1991 bedömer regeringen som alltför rimliga och bör utgöra utgångspunkten för översynen.

Reformeringen av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning

Utredningen anlägger ett långt tidsperspektiv på frågorna och tar sin utgångspunkt i de förändringar som för 18–20 år sedan genomfördes både vad gäller statliga myndigheters lokalförsörjning och förvaltningen av de statligt ägda fastigheterna.

Under de första åren på 1990-talet infördes i statsförvaltningen en ny form av styrning där en detaljerad budgetstyrning ersattes av mål- och resultatstyrning. Ansvar och befogenheter att hantera resurser delegerades till myndigheterna. Det övergripande syftet var att effektivisera statsförvaltningen genom att fokusera på

resultaten av verksamheten snarare än användningen resurser i produktionen av resultatet. En del i denna nya styrning utgjordes av att myndigheterna gavs ökade möjligheter att disponera resurser för lokaler och att självständigt ta ansvar för sin lokalförsörjning. Byggnadsstyrelsens uppgift att förse statliga myndigheter med lokaler avvecklades. Detta lade grunden för den ordning för myndigheternas lokalförsörjning som gäller i dag.

Som en konsekvens av dessa förändringar genomfördes genomgripande förändringar av organisationen av statens förvaltning av fastigheter och lokaler. Byggnadsstyrelsen avvecklades och för förvaltningen av dess fastighetsbestånd bildades 1993 en ny myndighet, Statens fastighetsverk, och två helägda statliga aktiebolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Under 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen inom försvaret till Fortifikationsverket med ansvar att förvalta fastigheter inom försvarets område.

Vid tidpunkten för reformeringen av den statliga fastighetsförvaltningen var marknadsvärdet på det samlade statliga fastighetsinnehavet i dessa myndigheter och bolag 43,4 miljarder kronor.

Parallellt med denna utveckling och även senare har förändringar skett med fastighetsförvaltningen inom transportinfrastruktursektorn, framförallt vad gäller fastigheter inom järnvägssektorn. I samband med bolagiseringen av SJ bolagiserades även det fastighetsbestånd som Jernhusen AB i dag förvaltar. Nyligen har även bolagisering skett av Luftfartsverkets flygplatsverksamhet i samband med att Swedavia AB bildades.

Jernhusens fastighetsbestånd värderades vid bildandet 2001 till 6,3 miljarder kronor.

Trots att Vasakronan 2008 såldes för 41 miljarder kronor är det samlade marknadsvärdet 2009 av fastigheterna i de fyra statliga fastighetsbolagen, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket över 110 miljarder kronor.

Statens fastighetsportfölj har således ökat kraftigt i värde sedan fastighetsreformen genomfördes. En del av värdeökningen beror på stigande marknadsvärden, men en betydande del av värdeförändringen har skett genom omfattande investeringar. Störst har värdeförändringen varit i Akademiska Hus som utvecklats från 7,2 miljarder kronor 1993 och de 1996 ytterligare tillförda fastigheterna värda 5,6 miljarder kronor till dagens cirka 50 miljarder kronor. Även Specialfastigheter med ett marknadsvärde i dag på 15 miljarder kronor har genomgått en omfattande expansion.

Den statliga fastighetsförvaltningen

Statens fastighetsförvaltning sker dels i ett antal myndigheter och dels i ett antal helägda aktiebolag. De fastigheter som staten äger direkt förvaltas av särskilt bestämda myndigheter. De större bestånden förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, som har fastighetsförvaltningen som sin huvuduppgift. Övriga fastighetsförvaltande myndigheter förvaltar framför allt fastigheter som de själva utnyttjar.

Staten äger i dag fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter. Dessa bolag är Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB. Förvaltningen sker utifrån samma regelverk som gäller för övriga aktiebolag. Staten äger alltså inte fastigheterna direkt utan äger samtliga aktier i bolagen. Även vissa andra statligt helägda bolag, t.ex. Vattenfall AB, LKAB och Swedavia AB äger fastigheter, men har inte fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift.

Värdet på det statliga fastighetsinnehavet oavsett förvaltningsform uppgår totalt till uppskattningsvis 150 miljarder kronor. Huvuddelen av värdet förvaltas i statligt helägda bolag, både de som har fastighetsförvaltning som huvuduppgift och andra bolag. Beståndet i de fastighetsförvaltande myndigheterna är inte fullständigt marknadsvärderat men kan beräknas ha ett värde på cirka 40 miljarder kronor.

Statens fastighetsinnehav ökar i takt med att de förvaltande myndigheterna och bolagen löpande genomför nyinvesteringar och förvärv. Även avyttring av fastigheter sker, men netto ökar statens fastighetsinnehav relativt mycket. Räknat sammantaget är nyinvesteringstakten hos de statliga fastighetsförvaltarna hög, och uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. De största nyinvesteringarna har skett inom universitets- och högskolesektorn, kriminalvården och försvaret. Eftersom de statliga fastighetsförvaltarna huvudsakligen har statliga myndigheter som hyresgäster finansieras ökade hyreskostnader till följd av investeringarna huvudsakligen med anslagsmedel.

Statliga myndigheters lokalförsörjning

De statliga myndigheternas totala lokalkostnader uppgick 2008 till drygt 20 miljarder kronor per år. Den förhyrda ytan uppgår till cirka 13 miljoner kvadratmeter.

Lokalkostnaderna ökar stadigt och förklaras både av stigande hyror och ökning av förhyrd yta. Från 1998 till 2008 har lokalkostnader ökat från 14,8 till 20,2 miljarder kronor, dvs. 36 procent. Under samma period ökade KPI med knappt 17 procent.

Nästan hälften av lokalerna hyrs av icke-statliga hyresvärdar och den andelen har ökat sedan fastighetsreformen genomfördes. En dryg tredjedel hyrs av de statliga fastighetsbolagen.

Utgångspunkter för statens fastighetsinnehav

Tydliga, enkelt tillämpbara kriterier för vilka fastigheter staten skall äga har inte formulerats och är svåra att fastställa. Däremot borde allmängiltiga principer kunna läggas fast mot vilka ägandet av enskilda fastigheter bör prövas.

Utredningen menar att fastigheter som staten ska äga bör ta sin utgångspunkt i ett antal snäva kriterier och som har en annan innebörd än att lokalerna nyttjas för statlig verksamhet. Dessa utgångspunkterna bör vara det är fråga om fastigheter som:

- är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla,
- har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde,
- har central betydelse för rikets säkerhet.

Att förse statliga myndigheter med lokaler för verksamheten i allmänhet är inget starkt skäl för staten att äga fastigheter. En stor del av de fastigheter statliga myndigheter nyttjar ägs inte av staten. Detta gäller särskilt generella kontorslokaler, men även mer specialutformade byggnader. Samtidigt förvaltar statligt ägda bolag lokaler, framförallt Akademiska Hus och Specialfastigheter, lokaler som huvudsakligen förhyrs av statliga myndigheter.

Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande. Statens ägande av fastigheter bör utgå från att konkurrens genom en fungerande marknad är bästa sättet att pressa kostnader. Vad staten ska fortsätta äga av det befintliga fastighetsbeståndet bör utgå från vad

som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen.

Huvudprincipen bör vara att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform i de verksamheter där fastighetsförvaltning är huvuduppgiften.

Regeringen bör fortlöpande pröva statens ägande. I detta syfte föreslår utredningen att en årlig samlad redovisning av statens fastighetsåtagande och investeringsplaner görs av Ekonomistyrningsverket.

Direktiv bör lämnas till myndigheter och bolag om prövning av beståndet i syfte att klargöra vilka fastigheter som uppfyller kriterierna för statligt ägande.

Statens kulturfastigheter

En stor del av det statliga fastighetsbeståndet som förvaltas i myndighetsform, framförallt av Statens fastighetsverk, är kulturhistoriskt intressanta byggnader. Det är byggnader som speglar den svenska historien och som utgör en del av det nationella kulturarvet.

Regeringen gav 2008 Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv se över kriterierna för vilka kulturfastigheter som ska förvaltas av staten och redovisa en övergripande inriktning för bevarandet av dessa fastigheter. Samtidigt fick Statens fastighetsverk i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och utifrån Riksantikvarieämbetets kriterier föreslå vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv ska förvaltas långsiktigt av staten. Resultatet av detta uppdrag, Kulturfastighetsutredningen, har varit en viktig utgångspunkt för utredningens arbete. Utifrån Riksantikvarieämbetets översyn och SFV:s kulturfastighetsutredning har vi haft att lämna förslag till vilka fastigheter som bör förvaltas av staten.

Den samlade bilden som vår utredning redovisar är:

- att statens bestånd av kulturfastigheter är stort,
- att det växer i takt med att den statliga verksamheten förändras,
- att det kommer att fortsätta växa,
- att förvaltningen är spridd på olika myndigheter med olika förutsättningar och möjligheter,
- att förvaltningen i regel inte inbringar hyresinkomster och
- att förvaltningen är kostsam.

Det är därför viktigt att statsmakterna ges möjlighet att samlat bedöma det statliga beståndet av kulturfastigheter i syfte att upprätthålla ett välavvägt fastighetsbestånd och samtidigt väga av ambitionerna mot ekonomiska prioriteringar.

Kulturfastighetsutredningen tar sin utgångspunkt i en berättelsemodell där ett antal breda nationella berättelser formuleras till vilka man kopplar kulturfastigheterna som bäst materialiserar berättelserna. En viktig utgångspunkt i skapandet av berättelserna var att spegla viktiga skeenden och vändpunkter i den historiska och kulturhistoriska utvecklingen i Sverige.

Med berättelsemodellen som utgångspunkt definieras en portfölj av särskilt värdefulla fastigheter som bedöms att staten långsiktigt bör äga.

Utredningen anser att Kulturfastighetsutredningens förslag i princip bör tillämpas. Modellens tillämpning som en grund för urval av statens innehav bör formaliseras och ansvaret för dess olika delar bestämmas.

Kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier behöver analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar.

I syfte att åstadkomma en rationell hantering av statens kulturfastigheter föreslår utredningen att kulturfastigheter som i dag förvaltas av andra myndigheter sammanförs och förvaltas av Statens fastighetsverk.

Statens fastighetsverk bör arbeta mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringsen. Det är viktigt att myndigheten prioriterar utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter.

Statens fastighetsverk bör också i sin förvaltning av kulturfastigheter klargöra målsättningen med bevarandet för respektive fastighet.

Försvarsfastigheter

Utredningens direktiv nämner särskilt uppdraget att utifrån Försvarmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar. Av direktiven framgår vidare att vi har i uppdrag att belysa effekterna av att statens fasta egendom förs samman i större

områden och därmed färre myndigheter och att särskilt utvärdera, och i förekommande fall, föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag. Utredningens bedömningar och förslag skall ses mot dessa uppdrag.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter sammanförs i ett gemensamt bolag. Det finns likheter i Fortifikationsverkets öppna bestånd och de fastigheter Specialfastigheter förvaltar som borde tas tillvara i en mer rationell struktur. Specialfastigheters uppdrag är att långsiktigt äga, förvalta och utveckla ändamålsfastigheter för offentliga verksamheter. Både Fortifikationsverket och Specialfastigheter förvaltar ändamålsfastigheter åt statliga myndigheter som finns spridda över hela landet. Specialfastigheter har hyresgäster med höga krav på säkerhet och tekniska installationer, såsom polisen och kriminalvården, vilket även Fortifikationsverket har. Utredningen bedömer att det finns samordningsvinster med att sammanföra bestånden i ett gemensamt bolag. Efter sammanslagningen kommer dessa byggnader att vara kvar i statlig ägo. Kontraktsformer som baseras på marknadsmässiga grunder och standardavtal bör tillämpas för försvarets förhyrning av fastigheter.

Utredningen föreslår också att ansvaret för försvarsanläggningar och Försvarsmaktens camper utomlands ska föras till Försvarsmakten. Detta kommer att innebära en mer rationell hantering av dessa objekt, för vilka utredningen gör bedömningen att ett skiljande av ägande och nyttjande, som annars utgör en grundläggande princip, inte innebär några fördelar.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten vid omläggningstillfället engångsvis ges en möjlighet att avstå att fortsatt förhyra fastigheter man inte kommer att behöva och att dessa överförs till annan aktör för konvertering och avveckling av det statliga ägandet.

Förslagen kommer att få som konsekvens att Fortifikationsverket som myndighet avvecklas. Fastighetsbeståndet som myndigheten i dag förvaltar, och som utredningen uppskattar har ett värde på cirka 11,5 miljarder kronor, övergår i huvudsak till det nya bolaget, men även till Försvarsmakten, Statens fastighetsverk och, vad avser fastigheter där det statliga ägandet ska avvecklas, till annan aktör med inriktning mot utveckling och avveckling.

Förslagen ger Försvarsmakten möjligheter till en rationellare lokalförsörjning på samma villkor som andra myndigheter. Samtidigt innebär förslagen att Försvarsmakten måste ta ett samlat

ansvar för sin lokalförsörjning, givet de ramar statsmakterna beslutat, i linje med vad som gäller för övriga myndigheter. Enligt utredningens bedömning behöver Försvarsmakten stärka sin kompetens i fastighetsfrågor och ge frågorna vederbörlig prioritet för att kunna rationalisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. Vidare behöver myndighetens arbete med att analyserna konsekvenserna av nyinvesteringar förbättras.

Den samlade ekonomiska effekten är till stor del beroende på utfallet av det lokaleffektiviseringsarbete Försvarsmakten behöver genomföra.

Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen

Som konstateras ovan har värdetillväxten i det samlade statliga fastighetsbeståndet varit mycket stor sedan fastighetsreformen i början av 1990-talet. När det gäller statsmakternas styrning av de fastighetsförvaltande aktörerna kan utredningen konstatera att den hittillsvarande utvecklingen inte har skett utifrån en beslutad eller uttalad strategi. Respektive myndighet och bolag har utvecklat egna strategier utifrån sina förutsättningar.

Ekonomistyrningsverket föreslås få i uppdrag att årligen redovisa det samlade statliga fastighetsinnehavet i myndigheter och i helägda statliga fastighetsbolag och de av myndigheter och bolagen redovisade investeringsplanerna för de kommande åren. Verket bör också få i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat och göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknaden i övrigt.

Regeringen bör utarbeta en samlad fastighetsstrategi med övergripande riktlinjer för utvecklingen av statens fastighetsbestånd. I strategin bör bland annat frågor om statens samlade fastighets-exponering, investeringsnivån, önskvärd förändring av fastighetsportföljens sammansättning och upprätthållandet av en god konkurrens inom olika sektorer behandlas.

Förändringar av den statliga verksamheten får ibland stora effekter på behovet av lokaler och användningen av mark. Vanligtvis innebär det ett minskat behov av fastigheter antingen genom att verksamhetens omfattning minskar eller att den ska bedrivas på annan ort eller i andra lokaler. Exempel på detta är framförallt

försvarsbesluten och förändringar i järnvägsinfrastrukturen. I den mån staten äger och förvaltar dessa fastigheter uppstår ofta ett behov av att avveckla en del av beståndet. Detta bör ske på ett så ekonomiskt fördelaktigt sätt som möjligt, ofta genom konvertering och olika utvecklingsinsatser. Denna fastighetsutveckling och försäljningsverksamhet kräver särskild kompetens och en viss volym för att den ska kunna bedrivas effektivt. Denna fastighetsutveckling syftar till att skapa ekonomiska värden. Men fastighetsutveckling innebär också att fastighetsägaren tar en ekonomisk risk. Statsmakterna bör fastställa generella principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra utvecklingsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.

Förslagen i betänkandet innebär att Statens fastighetsverk kommer att vara statens enda myndighet med fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Utredningen föreslår att verksamheten vid Statens fastighetsverk indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp samt att verket ges i uppdrag att årligen marknadsvärdera hyresfastigheterna. Förslagen väntas resultera i en mer ändamålsenlig styrning av myndigheten. Statsmakterna får förutsättningar att på ett tydligare sätt följa ekonomiska flöden och resultat i olika delar och jämföra ekonomisk information med övriga aktörer på fastighetsmarknaden.

När det gäller styrningen av de statliga fastighetsbolagen föreslår utredningen att bolagsordningarna för fastighetsbolagen utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår. I styrningen av fastighetsbolagen bör hänsyn tas till den samlade statliga fastighetsstrategin. Utredningen bedömer att det kan finnas behov av att pröva om ytterligare styrtalet ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning. Utredningen har vidare gjort ett antal bolagsspecifika iakttagelser som bör övervägas vid regeringens kommande bolagsgenomgångar av de statliga fastighetsbolagen.

Förbättringsåtgärder avseende myndigheternas lokalförsörjning

I syfte att ge statliga myndigheter bättre förutsättningar att analysera sitt lokalutnyttjande och sina lokalkostnader i jämförelse med andra myndigheter och liknande verksamheter bör Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att årligen tillgängliggöra statistik

som underlag för analysen av effektiviteten i myndigheternas lokal-försörjning. Detta skulle ge regeringen möjlighet att analysera myndigheternas lokaleffektivitet och få ett bättre underlag för att bedöma möjligheten till strukturförändringar på olika politik-områden.

Myndigheter med flera hyresavtal bör dessutom vara skyldiga att inneha hyresavtal med olika längd som resulterar i ett väl avvägt samlat hyresåtagande för att möta verksamhetsförändringar. Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att redovisa den genomsnittliga löptiden för varje myndighets kontraktspportfölj och samlade ekonomiska hyresåtagande.

Myndigheterna har som hyresgäster det fulla ansvaret för funktionskrav och hyreskostnader vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader. Utredningen bedömer att myndigheterna som beställare av ny- och ombyggnationer behöver utveckla genomförandeprocesser och kostnadsuppföljningar. Eftersom nyproduktion som beställs av myndigheter ofta avser specialutformade fastigheter som förutsätter långa hyresavtal bör detta leda till kostnadseffektivare nyproduktioner och långsiktigt effektivare resursanvändning.

Utredningen har föreslagit principer som bör utgöra utgångspunkt för nya hyresavtal mellan Statens fastighetsverk och de fem institutionerna Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet, Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern. Utredningen har haft samråd i denna del med representanter för samtliga fem kulturinstitutioner och med Statens fastighetsverk och gör bedömningen att det finns en samsyn kring utredningens förslag. Konsekvenserna av att utgångspunkterna tillämpas blir att kulturinstitutionerna som hyresgäster får en mer förutsägbar hyreskostnad och att de behöver lägga mindre resurser på hyresfrågor, samtidigt som det ger Statens fastighetsverk möjlighet att förvalta fastigheterna långsiktigt.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven för utredningen

Utredningen har i regeringens direktiv från den 13 maj 2009 fått i uppdrag att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen. Regeringen konstaterar i direktiven att det är angeläget att pröva det statliga åtagandet när det gäller fastighetsförvaltningen och att det behövs tydligare gränser och vägledande principer för statens förvaltning av fastigheter.

De riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som beslutades av riksdagen 1991 (och som redovisas i avsnitt 3.2.1 av detta betänkande) bedömer regeringen som alltfjämt rimliga och bör utgöra utgångspunkten för översynen.

Direktivens uppdrag kan delas in i tre huvudsakliga områden:

- Principer för vad staten ska äga
- Förvaltningen och finansieringen av kulturfastigheter
- Strukturen på den statliga fastighetsförvaltningen

En helhetsbild och tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom ska tas fram vilket innefattar en inventering av fastigheter som i dag förvaltas av statliga myndigheter och bolag. Utredningen ska lämna förslag till vägledande principer för när staten ska äga och förvalta fastigheter i myndighetsform och vidare analysera om det finns skäl för att de fastigheter staten i dag äger även fortsättningsvis ska ägas av staten. Utredningen ska också ange vilka fastigheter eller grupper av fastigheter som bör avyttras till privata aktörer, överlåtas till annan fastighetsförvaltande myndighet eller till ett statligt bolag.

Utredningen ska utifrån de redovisningar Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk utfört inom ramen för Kulturfastighetsutredningen lämna förslag till vilka fastigheter staten ur

ett kulturhistoriskt perspektiv bör förvalta. I detta sammanhang ska utredningen också bedöma hur det påverkar Statens fastighetsverks nuvarande förvaltning av s.k. bidragsfastigheter. Finansieringsformen för bidragsfastigheterna ska analyseras och förslag lämnas till framtida finansiering och då ska särskilt möjligheterna till medfinansiering från andra aktörer belysas.

Regeringen finner det vidare angeläget att den nuvarande organisationen för statlig fastighetsförvaltning utvärderas och anger att den framtida organisationen för förvaltningen ska vara ändamålsenlig. I det sammanhanget ska beaktas att ansvarsfördelningen mellan myndigheter och statliga bolag ska vara ändamålsenlig. Antalet fastighetsförvaltande myndigheter ska vara begränsat. Utifrån dessa utgångspunkter ska utredningen analysera effektiviteten i förvaltningen och lämna förslag till en effektivare struktur och till åtgärder för hur denna kan uppnås. Mer specifikt ska utredaren föreslå vilka myndigheter som fortsättningsvis ska ha ett fastighetsförvaltande uppdrag och hur det ska formuleras och samtidigt föreslå hur myndigheternas fastighetsförvaltningsansvar bör förtydligas, avgränsas eller avvecklas.

Utredningen ska belysa effekterna av att statens fasta egendom förs samman i större områden och därmed färre myndigheter och särskilt utvärdera och i förekommande fall föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag. Vidare ska för- och nackdelar övervägas med att samla viss kompetens i en myndighet. Möjligheterna att upphandla viss verksamhet ska belysas.

Utredningen har också i uppdrag att utifrån Försvarmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar.

Direktiven anger särskilt att statens fastigheter för naturvårdsändamål, såsom nationalparker och naturreservat, inte omfattas av utredningens uppdrag och inte heller fastigheter för produktivt skogsbruk samt mark ovanför odlingsgränsen. Dessutom omfattas inte frågor som behandlas av Autonomiutredningen (SOU 2008:104) dvs. frågor som rör verksamhetsformer för universitet och högskolor och förslag i den utredningens betänkande om ägandet av fastigheter som lärosätena nyttjar.

Genom tilläggsdirektiv den 4 november 2010 fick utredningen i uppdrag att

- belysa underhållskostnader och antikvariska merkostnader förknippade med kulturbyggnader i allmänhet och jämföra dessa med andra typer av byggnader,
- se över modell och tillämpning av hyressättningen som används för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet,
- föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen,
- se över underhållsnivån för dessa byggnader och bedöma hur en rimlig nivå kan upprätthållas.

Direktiven biläggs utredningen i sin helhet i bilaga 1 och 2.

1.2 Avgränsningar

Eftersom utredningens direktiv är mycket omfattande och i vissa delar kan uppfattas efterfråga detaljerade förslag har utredningen funnit det tillrådligt att redovisa hur vi valt att tolka och avgränsa uppdraget.

Fastighet enligt jordabalken avser ett markområde som är fast egendom med fastighetstillbehör (t.ex. byggnader, andra anläggningar och växtlighet) och utgör en rättslig enhet. När vi i detta betänkande använder begreppet fastighet gör vi det inte i första hand i en strikt juridisk mening, utan ordet kan avse byggnad utan att särskilt beakta marken eller sammanhållna områden och miljöer som sträcker sig över flera fastigheter. Ibland kan fastighet betyda broar, det smala markområde där det går järnvägsräls, fornminnen eller statyer, försvarsanläggningar o.s.v. utan att kopplingen egentligen görs till fastigheten i strikt mening. Begreppet fastighet används alltså i en vid betydelse.

Utredningen kommer att behandla fastighetsinnehavet i stort och redovisa de olika aktörernas förvaltning och utgår från olika bestånd och olika typer av innehav. Däremot går utredningen inte igenom det statliga innehavet fastighet för fastighet. Förutom de byggnader som specifikt nämns i tilläggsdirektiven, kommer utredningen huvudsakligen att behandla enskilda fastigheter som exempel.

De statligt ägda bolag utredningen behandlar är de där staten genom regeringen äger aktier och som omfattas av regeringens

ägarstyrning. Således behandlar utredningen inte Vasakronan som 2008 såldes och nu ägs till lika delar av Första, Andra, Tredje och Fjärde AP-fonden. Även om AP-fonderna är statliga myndigheter som regleras i lag så betraktas inte deras innehav här som statligt ägda bolag.

Utredningen fokuserar på de aktörer som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift. Bland framför allt de statligt ägda bolagen finns fastighetsbestånd som i en del fall utgör stora värden och som i de flesta fall används i den egna verksamheten. Detta gäller till exempel Vattenfall AB, LKAB, AB Göta kanalbolaget och Swedavia AB. Dessa fastighetsbestånd har utredningen inte behandlat.

När det gäller myndigheter vars uppdrag är inriktat på transportinfrastrukturen har en omstrukturering genomförts parallellt med vår utredning. Trafikverket har tillskapats och rymmer till stor del den verksamhet som bedrevs i Banverket och Vägverket som därmed avvecklats. Vägverkets produktionsverksamhet och vissa delar av Banverkets verksamhet har bolagiserats. Luftfartsverkets verksamhet har renodlats och flygplatsverksamheten har bolagiserats genom bildandet av Swedavia AB. Trafikverkets och Luftfartsverkets fastighetsinnehav är efter omstruktureringen mer renodlat och begränsat. Eftersom statsmakterna tagit ett större grepp om denna sektor har inte utredningen sett det som sitt uppdrag att djupare analysera det fastighetsinnehav som kvarstår i myndighetsförvaltning annat än vad gäller kulturfastigheter.

Direktiven undantar skogsmark, mark för naturskydd och de delar av fjällvärlden som förvaltas av staten. Detta har föranlett utredningen att i princip inte behandla frågor som rör markfastigheter där inte byggnaderna på fastigheten är det betydande värdet och skälet till att staten äger fastigheten. Detta innebär till exempel att Sveaskogs betydande fastighetsinnehav inte behandlats av utredningen. Vissa markområden såsom försvarets övnings- och skjutfält behandlas dock till viss del.

Det finns aspekter av statens fastighetsförvaltning eller frågeställningar som inte direkt framgår av direktiven men som är nödvändiga att behandla för att kunna lämna ett välbalanserat underlag och lämpliga förslag.

En sådan aspekt är statliga myndigheters lokalförsörjning. Eftersom statens fastighetsinnehav till stor del förhyrs av statliga myndigheter för att tillgodose behovet av lokaler för statlig verksamhet är lokalförsörjningsfrågorna intimt förknippade med

den statlig fastighetsförvaltningen. Utredningen väljer därför att också behandla frågor om myndigheternas lokalförsörjning och lämna vissa förslag på området. Som en del av de förändringar i myndighetsstyrningen som genomfördes i början av 1990-talet fick myndigheterna större frihet och större ansvar för att lösa sin lokalförsörjning. Detta var också en av de viktiga utgångspunkterna för reformeringen av fastighetsförvaltningen som genomfördes 1993, vilket visar att de båda perspektiven är nära förknippade med varandra.

En annan fråga som inte nämns generellt i direktiven, men som i en snävare form finns i tilläggsdirektiven, är frågan om hyressättning. Många av de frågeställningar som aktualiserats om den statliga fastighetsförvaltningen sedan reformen i början på 1990-talet tar sin utgångspunkt i hyressättningsprinciper. Utredningen kommer därför att behandla denna fråga inte bara som en del av tilläggsuppdraget utan även ur ett mer generellt perspektiv.

1.3 Utredningsarbetet

I utredningen har en grupp av sakkunniga och experter ingått som har varit värdefull genom att den tillfört både kompetens från olika sektorer och expertis om fastighetsförvaltning och ekonomistyrning. I gruppen har dessutom en gedigen erfarenhet av utvecklingen i den statliga fastighetsförvaltningen funnits att tillgå. Gruppen har haft 13 sammanträden. Vid dessa möten har även myndigheter, bolag och experter föredragit olika frågor och uppdragstagare avrapporterat sitt arbete.

Vid utredningsarbetets start fanns som utgångspunkter underlag som varit mycket värdefulla i utredningsarbetet: Dels en rapport som PWC sammanställt på uppdrag av regeringen (Näringsdepartementet) med en samlad genomgång av statens fastigheter, dels Kulturfastighetsutredningen som varit av central betydelse för utredningens arbete med det statliga innehavet av kulturfastigheter.

För att få underlag till redovisningar, bedömningar och förslag har en rad insatser av olika slag utförts på utredningens uppdrag:

- Newsec har, med Fortifikationsverkets hjälp, genomfört en översiktlig marknadsvärdering av huvuddelen av verkets fastighetsbestånd.

- Statens fastighetsverk har på utredningens initiativ uppdragit åt FS Fastighetsstrategi AB att göra en översiktlig marknadsvärdering av verkets fastighetsbestånd.
- Statens fastighetsverk har tillsammans med berörda myndigheter (Riksantikvarieämbetet, Trafikverket, Fortifikationsverket, Sjöfartsverket) genomfört en omfattande komplettering av Kulturfastighetsutredningen
- Konsulten Kent Karlsson, NovoPro Consulting AB, har utfört en genomgång av de statliga fastighetsbolagens, Statens fastighetsverks och Fortifikationsverkets ekonomiska redovisning i årsredovisningar och sammanställt och analyserat nyckeltal
- Professorn i fastighetsekonomi vid KTH (och tidigare sekreterare i Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning) Hans Lind har bidragit med kunskap bl.a. i en promemoria med reflektioner kring statens fastighetsförvaltning
- Konsulten Hans Jeppson har bidragit med den redovisning som avser fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i andra länder
- PWC har gått igenom hyresmodeller hos statliga hyresvärdar och granskat dessa i förhållande till gällande redovisningsregler och -principer
- Evidens BLW AB har granskat hur underhåll hanteras i de i tilläggsdirektiven utpekade kulturinstitutionerna, genomfört jämförelser med andra institutioner och beskrivit och bedömt merkostnader i denna typ av byggnader.

Dessutom har utredningen kunnat dra nytta av det arbete som utfördes av KPMG på uppdrag av Utredningen Fi 2009:05 och som återges i den utredningens betänkande *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* (SOU 2010:92).

Utredningen har haft möten med ett stort antal aktörer inom fastighetsförvaltning, såväl de statliga aktörerna som andra aktörer, övriga myndighetsrepresentanter, andra intressenter och oberoende experter (en lista över möten finns i bilaga 3).

De fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket har på ett utmärkt sätt ställt upp med att tillhandahålla all slags information och varit tillgängliga för diskussioner och för att svara på frågor.

Utredningen har samrått med Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:05) och med Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten (Fö 2010:01). I enlighet med direktiven har utredningen också samrått med Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Riksantikvarieämbetet och övriga fastighetsförvaltande myndigheter (Banverket, Luftfartsverket, Vägverket, Sjöfartsverket), de statligt ägda fastighetsbolagen (Akademiska hus, Specialfastigheter, Jernhusen, Vasallen), Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Förvaltningsavdelningen inom regeringskansliet samt Försvarmakten.

Inom ramen för arbetet med tilläggsuppdraget har utredningen också samrått med Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum, Historiska museet och Statens fastighetsverk.

1.4 Betänkandets disposition

För att direkt ge läsaren en uppfattning om omfattningen av det statliga fastighetsinnehavet ges i kapitel 2 en översiktlig beskrivning av omfattningen av det statliga fastighetsägandet och de statliga myndigheters lokalkostnader.

I kapitel 3 redovisas utgångspunkter och genomförande av fastighetsreformen 1993. Detta görs relativt detaljerat eftersom reformen dels bildar utgångspunkten för dagens struktur dels för att principerna som då beslutades av riksdagen enligt våra direktiv ligger fast. Vidare redovisas utvecklingen efter reformen vad avser förändringar i strukturen och olika initiativ som tagits och frågor som aktualiserats.

I kapitlen 4–6 redovisas hur den statliga fastighetsförvaltningen ser ut i dag, både vad gäller regelverk och olika statliga fastighetsförvaltare, såväl myndigheter som statliga bolag. Här redovisas också situationen när det gäller statliga myndigheters lokalförsörjning. Kapitel 7 och bilaga 5 redovisar på ett övergripande plan statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i några andra länder.

I kapitel 8–15 utvecklas olika frågeställningar tillsammans med utredningens överväganden och förslag. Eftersom kulturfastigheter och försvarets fastigheter omnämns särskilt i direktiven och flera förslag på området lämnas behandlas dessa områden i egna kapitel. Även uppdraget som gavs i tilläggsdirektiven, och som bland annat

rör ett antal specifika kulturinstitutioners byggnader, redovisas i ett särskilt kapitel mot slutet.

Sist i betänkandetexten redovisas en konsekvensanalys.

2 Översikt över statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning

Utredningen vill inledningsvis översiktligt beskriva statens två roller på området, staten som fastighetsägare och staten som hyresgäst. I båda rollerna är staten en stor aktör på den svenska fastighetsmarknaden. I de efterföljande kapitlen belyser utredningen detaljerat dessa två roller.

2.1 Staten som fastighetsägare

Statens fastighetsförvaltning sker dels i ett antal myndigheter och dels i ett antal helägda aktiebolag. De fastigheter som staten äger direkt förvaltas av särskilt bestämda myndigheter. De större bestånden förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, som har fastighetsförvaltningen som sin huvuduppgift. Övriga fastighetsförvaltande myndigheter förvaltar framför allt fastigheter som de själva utnyttjar.

Staten äger fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter. Dessa bolag är Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB. Förvaltningen sker utifrån samma regelverk som gäller för övriga aktiebolag. Staten äger alltså inte fastigheterna direkt utan äger samtliga aktier i bolagen. Även vissa andra statligt helägda bolag, t.ex. Vattenfall AB, LKAB och Swedavia äger fastigheter, men har inte fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift.

Värdet på det statliga fastighetsinnehavet oavsett förvaltningsform uppgår totalt till uppskattningsvis 150 miljarder kronor.

Eftersom myndigheterna och bolagen tillämpar olika värderingsprinciper av fastigheterna är inte uppgifterna direkt jämförbara, men

enligt de uppgifter som tagits fram fördelar sig värdena för de största aktörerna på följande sätt:

Statliga myndigheter ¹	mdr kr, 2009	lokalyta, kvm LOA
<i>Myndigheter med fastighetsförvaltning som huvuduppgift:</i>		
SFV, hyresfastigheter	28,373 ²	1 386 065
SFV, bidragsfastigheter	0	345 831
Fortifikationsverket	11,590 ³	3 499 000 ⁴
<i>Övriga myndigheter som förvaltar större innehav av fastigheter:</i>		
Statens lantbruksuniversitet	0,367	
Banverket	0,935	
Vägverket	0,174	
Sjöfartsverket	1,025	
Svenska kraftnät	0,463	
Luftfartsverket ⁵	4,759	
Riksantikvarieämbetet	0,034	
Totalt statliga myndigheter	47,720	
Statliga bolag ⁶	mdr kr, 2009	lokalyta, kvm LOA
<i>Statliga fastighetsbolag:</i>		
Akademiska Hus	47,723	3 219 107
Specialfastigheter	15,242	1 101 000
Jernhusen	7,536	682 000
Vasallen	2,222	597 000
<i>Summa</i>	<i>72,723</i>	
<i>Övriga bolag med större fastighetsinnehav:</i>		
Vattenfall AB	25,347	
LKAB	5,148	
<i>Summa</i>	<i>30,495</i>	
Totalt bolag	103,218	
Totalt statens fastigheter	150,938	

¹ Bokförda värden med undantag av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

² Översiktlig marknadsvärdering gjord av Statens fastighetsverk och FS Fastighetsstrategi AB på uppdrag av utredningen, se avsnitt 6.1.1.

³ Översiktlig marknadsvärdering gjord av Newsec på uppdrag av utredningen, se avsnitt 6.1.2.

⁴ Bruttoarea, BTA.

⁵ Luftfartsverkets bestånd av mark och fastigheter ingår från 2010 huvudsakligen i Swedavia AB där det per den 31/12 2010 är upptaget till 5,2 mdr kr (ej marknadsvärde).

⁶ För fastighetsbolagen avses marknadsvärdering enligt IFRS, för övriga anskaffningsvärde minskat med ackumulerade ned- och avskrivningar.

Statens fastighetsinnehav ökar i takt med att de förvaltande myndigheterna och bolagen löpande genomför nyinvesteringar och förvärv. Även avyttring av fastigheter sker, men netto ökar statens fastighetsinnehav relativt mycket. Sett till det totala värdet är inte nyinvesteringarna anmärkningsvärt stora men eftersom de statliga fastighetsförvaltarna huvudsakligen har statliga myndigheter som hyresgäster finansieras de ökade hyreskostnaderna till följd av investeringarna huvudsakligen med anslagsmedel. Dock står även utvecklingsverksamheten hos Jernhusen och Vasallen (där hyresgästerna inte enbart är statliga myndigheter) för en del av nyinvesteringsvärdet.

Per år, mnkr ⁷	Investeringar och förvärv	Avyttringar
Statens fastighetsverk	398	46
Fortifikationsverket	479	233
Akademiska Hus	1 601	673
Specialfastigheter	1 393	119
Jernhusen	848	594
Vasallen	362	185
Totalt	5 081	1 850

⁷ För bolagen avser beloppet genomsnitt perioden 2005–2009 och för myndigheterna avser beloppet 2009.

2.2 Staten som hyresgäst

Ett viktigt skäl till att staten äger fastigheter är att förse myndigheter med lokaler att bedriva statlig verksamhet i. Det kan därför vara av intresse att redovisa hur myndigheternas samlade lokalförsörjning ser ut.

Statliga myndigheters totala lokalkostnader uppgick 2008 till drygt 20 miljarder kronor¹. I detta ingår hyran för lokaler och kostnader för drift och skötsel mm som inte ingår i lokalhyran och andra fastighetsrelaterade kostnader. Från 1998 till 2008 har lokalkostnader ökat från 14,8 till 20,2 miljarder kronor, dvs. 36 procent. Under samma period ökade KPI med knappt 17 procent. Den förhyrda ytan uppgår till cirka 13 milj kvm².

¹ 2008, enligt det statliga redovisningssystemet.

² Cirka 10 milj kvm LOA ur KAR 2009 + 2,9 milj kvm BTA avseende Försvarmakten ur Fortifikationsverket Årsfakta 2009.

Statliga myndigheter beslutar själv över hur man tillgodoser sitt lokalbehov och fördelningen mellan olika hyresvärdar fördelar sig enligt följande³:

	1995		2000		2005		2010	
	årshyra mnkr	andel av årshyran	årshyra mnkr	andel av årshyran	årshyra mnkr	andel av årshyran	årshyra mnkr	andel av årshyran
Externa (privata hyresvärdar, kommuner, landsting)	3 048	33%	4 206	40%	5 781	44%	6 853	47%
Statliga myndigheter	1 176	13%	1 129	11%	1 371	10%	1 614	11%
Helägda statliga bolag	2 300	25%	3 915	38%	4 942	38%	5 261	36%
AP- fonderna: Vasakronan, AP-fastigh.	2 678	29%	1 189	11%	1 019	8%	902	6%
<i>Totalt</i>	<i>9 201</i>		<i>10 440</i>		<i>13 113</i>		<i>14 630</i>	

2.3 Iakttagelser

Staten äger ett stort fastighetsbestånd som är värt drygt 150 miljarder kronor. Huvuddelen av värdet förvaltas i statligt helägda bolag. Beståndet i de fastighetsförvaltande myndigheterna är inte marknadsvärderat men kan beräknas ha ett värde på cirka 40 miljarder kronor.

Som jämförelse uppgår det samlade marknadsvärdet på de 10 största börsnoterade fastighetsbolagens bestånd till 203 miljarder kronor⁴. Statens bestånd har ett samlat värde motsvarande mer än de sex största fastighetsbolagen på börsen.

Räknat sammantaget är nyinvesteringstakten hos de statliga fastighetsförvaltarna hög, och uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. De största nyinvesteringarna sker inom universitets- och hög-

³ Bearbetning av KAR, Försvarmakten ingår ej eftersom man inte rapporterar kontrakt till Ekonomistyrningsverket. Om Försvarmakten skulle ingått skulle andelen förhyrningar av statliga myndigheter öka något och andelarna för andra typer av hyresvärdar minska eftersom man huvudsakligen hyr av Fortifikationsverket.

⁴ Dagens industri 101103.

skolesektorn, kriminalvården och försvaret. Fastigheter till ett värde av knappt 2 miljarder kronor per år avyttras.

De statliga myndigheternas totala lokalkostnader uppgick 2008 till drygt 20 miljarder kronor per år. Lokalkostnaderna ökar stadigt och förklaras både av stigande hyror och ökning av förhyrd yta. Nästan hälften av lokalerna hyrs av icke-statliga hyresvärdar och den andelen har ökat sedan fastighetsreformen genomfördes. En dryg tredjedel hyrs av de statliga fastighetsbolagen. En relativt liten del av myndigheternas lokaler hyrs numera av Vasakronan.

3 Bakgrund till dagens statliga fastighetsförvaltning

3.1 De statliga myndigheternas lokalförsörjning delegeras som en del av effektiviseringen av statsförvaltningen

De första åren på 1990-talet infördes i statsförvaltningen en ny form av styrning där en detaljerad budgetstyrning ersattes av mål- och resultatstyrning. Ansvar och befogenheter att hantera resurser delegerades till myndigheterna.

Det övergripande syftet med införandet av mål- och resultatstyrning var att effektivisera statsförvaltningen genom att fokusera på resultaten av verksamheten snarare än användningen av resurser i produktionen av resultatet. Den resultatorienterade styrningen förutsätter att myndigheterna får ett ökat utrymme att välja det effektivaste sättet att verkställa sina uppgifter och uppnå sina resultat. Därför minskades successivt regeringens detaljstyrning och myndigheterna gavs ett ökat finansiellt ansvar för sin verksamhet. Regeringen skulle dock bibehålla det övergripande ansvaret genom att regelverk, system mm inom vilka myndigheterna tilläts agera skulle ges en för statsförvaltningen som helhet effektiv lösning. Befogenheter att styra över medelsanvändningen decentraliserades på flera områden och myndigheternas finansiella ansvar tydliggjordes genom införande av ramanslag och en resultatorienterad budgetprocess.

En viktig del i denna nya styrning utgjordes av att myndigheternas gavs ökade möjligheter att disponera resurser för lokaler och att självständigt ta ansvar för sin lokalförsörjning. Detta lade grunden för den ordning för myndigheternas lokalförsörjning som gäller i dag.

Riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen hade lagts fast av riksdagen i anslutning till behandlingen av 1988 års budgetproposition¹. Innebörden av riktlinjerna var att:

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

Regeringen återkom i 1990 års budgetproposition² och framförallt i 1990 års kompletteringsproposition³ med förslag hur riktlinjerna skulle fullföljas. Som underlag för förslagen hade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet sett över bestämmelserna för handläggningen av statliga lokalförsörjningsärenden⁴. Vidare hade Riksrevisionsverket under 1990 granskat effektiviteten i lokalförsörjningen i syfte att pröva under vilka förutsättningar myndigheterna själva kunde ta ansvar för sin lokalförsörjning⁵. Riksrevisionsverket bedömde att statlig lokalförsörjning som bygger på att myndigheterna själva beslutar om vilka lokaler som ska hyras är att föredra. Riksdagens revisorer hade granskat Byggnadsstyrelsens hyressättning och funnit att den generellt sett låg på en väl anpassad nivå i förhållande till den övriga hyresmarknaden, men noterade vad gäller kontorslokaler vissa skillnader i hyreskostnaderna till de statsägda fastigheternas nackdel. Revisorererna bedömde att myndigheternas större kostnadsansvar för lokaler skulle öka förutsättningarna för mer marknadsanpassade hyror.

Regeringen föreslog att myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor vidgades och att myndigheterna gavs möjlighet att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna borde genomgående vara lokalhållare för den egna verk-

¹ Prop. 1987/88:100 bil. 9, 1987/88:FiU26, rskr 338.

² Prop. 1990/91:100.

³ Prop. 199/91:150, bilaga I:1, s. 82–91, 1990/91:FiU30.

⁴ Ds 1990:50 *Översyn av bestämmelserna för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden*.

⁵ *Myndigheternas lokalförsörjning*, Revisionsrapport, RRV, Dnr 1989:1434, 1990.

samheten och Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare för statsförvaltningen borde därför upphöra.

Förändringarna innebar att de uppgifter Byggnadsstyrelsen hade behövde renodlas, vilket medförde att de instruktionsbundna uppgifterna organisatoriskt behövde delas upp. Regeringen föreslog att en del av Byggnadsstyrelsen ombildas till en servicemyndighet. Myndigheten skulle säkerställa att myndigheterna och regeringen hade tillgång till kompetens i lokalförsörjningsfrågor. Eftersom detta uppdrag skulle kräva att myndigheten agerade konkurrensneutralt på uppdrag av myndigheterna i förhållande till förvaltningen av de statsägda fastigheterna förutsatte det att Byggnadsstyrelsens förvaltning avskiljdes från serviceuppgiften. Inriktningen var att en mer samlad och effektiv förmögenhetsförvaltning skulle kunna uppnås genom att öppna upp möjligheter att driva förvaltningen av statens fastighetsbestånd i bolagsform. Regeringen föreslog därför att förutsättningarna för att driva fastighetsförvaltningen i aktiebolagsform snarast borde prövas.

Förändringarna innebar att det skapades en betydande frihet för de lokalbrukande myndigheterna. I och med införandet av ramanslagen skapades förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning. Omläggningen på lokalförsörjningsområdet föreslogs införas successivt, från och med budgetårsskiftet 1991/92, i takt med att myndigheterna tilldelades ramanslag för sina förvaltningskostnader.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.

3.2 Reformen av den statliga fastighetsförvaltningen 1993–94

Genomgripande förändringar av organisationen av statens förvaltning av fastigheter och lokaler genomfördes 1993. Byggnadsstyrelsen avvecklades och för förvaltningen av dess fastighetsbestånd bildades en ny myndighet, Statens fastighetsverk, och två helägda statliga aktiebolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Samtidigt blev statliga myndigheter ansvariga för sin egen lokalförsörjning. Som ett stöd i lokalförsörjningsfrågor både åt regeringen och myndigheterna bildades en ny stabs- och servicemyndighet, Statens lokalförsörjningsverk. Under 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen inom försvaret till Fortifikationsverket med ansvar att förvalta fastigheter inom försvarets område.

3.2.1 Regeringens proposition 1991/92:44

Förändringarna beslutades av Riksdagen 1992 och hade föregåtts av två propositioner. 1991 beslutade Riksdagen ett antal riktlinjer som låg till grund för förändringarna (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107) och ställde sig i stort bakom den föreslagna omorganisationen av den framtida statliga fastighetsförvaltningen, men bad regeringen återkomma med ett nytt förslag utifrån ett antal tillkännagivanden. I december 1992 fattade så riksdagen beslut om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

De riktlinjer som beslutades 1991 kan sammanfattas i följande punkter:

- Fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukande av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokalkostnader i statsbudgeten både vad avser förvaltarnas resultat- och balansräkningar och myndigheternas eller uppdragsgivarens utgifter.
- Statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.
- Förvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter som formas av fastigheternas särart.
- Statens ägarroll bör renodlas. Kapitalbindning och avkastning bör fortlöpande prövas, därför bör marknadsmässiga redovisningsprinciper tillämpas.
- Styrelsen och den verkställande ledningens ansvar bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt i myndighetsformen, därför bör förvaltningen företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.
- De fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att föra över till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

I den första propositionen (prop. 1991/92:44) föreslog regeringen att en fastighetskoncern skulle skapas dit samtliga fastigheter från Byggnadsstyrelsen och som staten inte skulle fortsatt förvalta i myndighetsform skulle överföras. Huvudsakligen skulle till koncernen föras statens innehav av s.k. placeringsfastigheter som inte

nämnvärt skiljer sig från andra fastigheter på marknaden dvs. vanliga kontorsfastigheter. Koncernen skulle bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag uppdelade utifrån olika sakområden, bl.a. föreslogs att fastigheter som upplåts till universitet och högskolor skulle föras till ett särskilt dotterbolag.

Inför omläggningen hade regeringen låtit värderingsinstitut genomföra värderingar av Byggnadsstyrelsens bestånd av placeringsfastigheter. Marknadsvärdet på dessa bedömdes uppgå till cirka 23 miljarder kronor. Byggnadsstyrelsen hade bedömt värdet på ändamålsfastigheterna. Värdet på dessa uppskattades till cirka 15 miljarder kronor. Sammanlagt bedömdes alltså värdet på Byggnadsstyrelsens bestånd uppgå till cirka 38 miljarder kronor.

Regeringen förslög vilken typ av fastigheter som fortsatt borde förvaltas i myndighetsform och gav i propositionen exempel på fastigheter. De exempel man gav avsåg utrikesförvaltningen, de kungliga slotten och Djurgårdsförvaltningen, fästen, monument och statyer samt donationsfastigheter som donerats med villkoret att staten inte får avhända sig egendomen. För denna förvaltning föreslog regeringen att en ny myndighet för fastighetsförvaltning inrättades.

De föreslagna riktlinjerna innebar en uppstramning av uppgiften att företräda staten som fastighetsägare. Principen att skilja brukande från fastighetsförvaltningen borde i princip gälla hela statsförvaltningen. Myndigheter skulle inte förvalta fastigheter och inte heller företräda staten som ägare av fastighetsaktiebolag. I propositionen aviserade regeringen att nuvarande fastighetsförvaltande myndigheters uppgifter var föremål eller skulle bli föremål för översyner, detta gällde t.ex. myndigheter inom försvarsdepartementets område, domänverket, riksantikvarieämbetet, statens naturvårdsverk, domänverket m.fl.

Principerna bakom myndigheternas självständiga ansvar för sin lokalförsörjning grundas på principer som riksdagen redan hade ställt sig bakom (avsnitt 3.1). Innebörden är att varje myndighet har ett helhetsansvar för sin verksamhet vilket innefattar att förse sig med ändamålsenliga lokaler. Myndigheterna ska inte förvalta fastigheter dvs. företräda staten som ägare utan kommer att vara hyresgäster hos olika hyresvärdar i såväl statliga som kommunala och/eller privata fastigheter. Eftersom myndigheterna när de tecknar hyreskontrakt kommer att binda upp staten borde regeringen pröva hyresavtal med en löptid längre än sex år Detta i syfte att för statmakterna tydliggöra den långsiktiga bindningen. Hyresavtal

med en löptid överstigande tre år borde ingås i samråd med den nya stabs- och servicemyndigheten. I propositionen aviserades att regeringen utarbetade en förordning som skulle reglera myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor, sedermera Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Den ändrade ansvars- och befogenhetsfördelningen skulle komma att ge upphov till behov av stöd till regeringen i fastighets- och lokalförsörjningsfrågor t.ex. för att svara för prisomräkningsfaktorer för lokalkostnader att använda vid budgetprövningen, för att bistå med kompetens vid anskaffning av nya ändamålsfastigheter och för att bedöma myndigheternas resursanspråk vad avser lokalförsörjning. Även myndigheterna skulle i sin nya roll behöva stöd och service i lokalförsörjningsfrågor t.ex. vid hyresförhandlingar och nyanskaffning av lokaler och i upprättande av lokalförsörjningsplaner. För att möta detta behov föreslog Regeringen därför att Byggnadsstyrelsen skulle ombildas till en ny stabs- och servicemyndighet.

Vid riksdagsbehandlingen 1991 ifrågasattes om det var nödvändigt att för universitets- och högskolefastigheter skilja brukandet från ägandet med hänsyn till verksamhetens särart och eftersom man ansåg att det skulle inskränka universitetens och högskolornas frihet och oberoende. Vidare ifrågasattes om det var lämpligt att överföra ägandet av dessa fastigheter till ett enda dotterbolag i den nya fastighetskoncernen som upplevdes som en alltför centralistisk modell. Man ansåg att donationsfastigheter vid universitet och högskolor borde undantas bolagiseringen, eftersom det i annat fall skulle bli svårt att attrahera donationer. Det framfördes vidare att högskolemyndigheterna själv borde få fatta beslut om hyresavtal längre än sex år med motivet att detta krävs för att universitet och högskolor verkligen ska kunna ta det lokalförsörjningsansvar den nya ordningen är tänkt att ge.

Det konstaterades att det fanns oklarheter kring ägandebilden i de fastigheter som brukades av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) eftersom dessa förvaltades dels av domänverket, dels av Byggnadsstyrelsen samtidigt som SLU själv investerat i fast egendom i form av byggnader, markanläggningar, skogsplanteringar m.m.

När det gällde fastigheter som fortsatt skulle förvaltas i statens ägo framfördes att även fastigheter med stort kulturhistoriskt värde fortsatt borde förvaltas i myndighetsform, t.ex. nationella kulturinstitutioner såsom Operan, Dramaten och de statliga museerna.

De kulturhistoriska aspekterna och det långsiktiga bevarandebeståndet borde beaktas vid urvalet av fastigheter som fortsatt skulle förvaltas i myndighetsform och expertis från kultursektorn borde medverka i detta arbete. Urvalet av fastigheter borde inte begränsas av den exemplifiering som gavs i propositionen utan det fanns anledning att vidga urvalet. Det nationella arvet. Vidare konstaterades att det var viktigt att man bibehöll de historiska enheterna framför allt kring slottsegendomarna där förvaltningen var uppdelad på Byggnadsstyrelsen, vad avsåg slotten och parkerna, och Domänverket, vad avsåg kronoegendomarna.

Riksdagen godkände (bet 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107) i stort det förslag till ny organisation som redovisades i propositionen men gav regeringen i uppdrag att återkomma med ett nytt förslag som beaktar riksdagens ställningstagande på ett antal punkter:

- organisationen för förvaltningen av universitets- och högskolefastigheter borde ytterligare analyseras,
- restriktionen att hyresavtal överstigande sex år ska prövas av regeringen borde omprövas vad gäller universitet och högskolor,
- ägandebilden vad gäller mark och fastigheter som nyttjas av SLU behövde klarläggas innan överföring av fastigheter till bolag sker,
- när det gäller urvalet av fastigheter som fortsatt ska förvaltas i myndighetsform borde även kulturpolitiska bedömningar göras och urvalet ska inte begränsas av den exemplifieringen som görs i propositionen,
- de värdefulla miljöer som slotten och kronomarkerna utgör måste hållas samman och i sin helhet behållas av staten

Dessutom skulle regeringen återkomma med ett nytt förslag om organisation baserat på de överväganden från de organisationskommittéer som aviserats i propositionen.

Regeringen föreslog i mars 1992 i proposition 1991/92:134 vad som skulle gälla för vid överföringen av Domänverkets fastighets- och markinnehav vid den bolagisering av Domänverket som Riksdagen tidigare beslutat. Utgångspunkten var att den produktiva marken dels skulle försäljas till enskilda skogs- och jordbrukare dels överföras till det nya bolaget (sedermera Domän AB) medan övrig mark skulle bli kvar i statlig ägo.

Särskiljandet av de fastigheter som skulle kvarstå i statlig ägo från den mark som skulle avyttras eller övergå till bolaget eller överlåtas till bolaget resulterade i att ett antal statliga intressen identifierades:

Domänverket förvaltade stora delar av fjällkedjan som på grund av sitt stora allmänna värde för naturvård, rennäring, rekreation och friluftsliv borde förbli i statlig ägo. Gränsen mellan vad som skulle förbli i statens ägo och vad som skulle bolagiseras föreslogs att dras mellan det rena kalfjället och den produktiva skogsmarken. I Norrbotten och Västerbotten föreslogs dock gränsen dras längre ned, nämligen i odlingsgränsen, vilket innebar att stora arealer produktiv skogsmark i de båda nordligaste länen skulle förbli i statens ägo, medan fjällnära skog i Jämtlands och Kopparbergs län skulle överföras till bolaget.

I propositionen redovisades rennäringens intressen på den mark som förvaltades av Domänverket. Regeringens utgångspunkt var att den förestående bolagiseringen av Domänverket inte fick innebära någon försvagning av renskötselrätten. Med den gränsdragning som redovisas ovan samt vissa ändringar i rennärlagen, som begränsar ägarens rådighet över marken, ansågs rennäringens intressen tillgodosedda med regeringens förslag.

Andra statliga myndigheter förvaltade eller disponerade vissa fastigheter eller delar av fastigheter som var upptagna på Domänfonden, till exempel förvaltade Statens vattenfallsverk ett antal älvar inom kronoparkerna i Norrland som staten föreslogs överlåta till Vattenfall AB. Naturvårdsverket förvaltade två nationalparker som borde brytas ut genom fastighetsbildning och kvarstå i statens ägo. Andra myndigheter som disponerade mark i Domänfonden var t.ex. kriminalvården och televerket och i dessa fall föreslog regeringen att det från fall till fall fick avgöras om fastigheten skulle förbli i statens ägo eller om den skulle överlåtas till bolaget med utgångspunkten att stora och specialiserade anläggningar inte skulle föras över till bolaget.

Totalförsvaret hade ett stort antal anläggningar på Domänverkets marker. I den mån det var fråga om stora och komplicerade anläggningar såsom flygfält, flygbaser, befästningar, ammunitionsförråd, mobiliseringsförråd och drivmedelsanläggningar borde dessa brytas ut genom fastighetsbildning och kvarstanna i statlig ägo. Detsamma gällde anläggningar av särskild betydelse för rikets säkerhet. I andra fall handlade det om mindre och okomplicerade anläggningar såsom förrådsbyggnader som borde överföras till

bolaget. Försvaret disponerade också stora markområden som övnings- och skjutfält där den militära verksamhetens inverkan på området fick avgöra huruvida den skulle överföras till bolaget. När det t.ex. gällde skjutfält konstaterades att det ofta uppstår skador på skogen och dessutom finns blindgångare, vilket utgör ett starkt hinder mot rationellt skogsbruk och marken skulle därför förbli i statlig ägo. Om marken använts som övningsfält skulle den kunna överlåtas till bolaget och nyttjanderätten avtalas på marknadsmässiga villkor.

Ett stort antal ledningar fanns på domänverkets marker och disponerades av Svenska Kraftnät, televerket och försvaret. I dessa fall skulle äganderätten till föremålen som normalt tillhör fastigheten genom ny lagstiftning kunna bibehållas av staten utan att föremålen skiljs från fastigheten.

Domänverket hade av naturvårds- eller skogshistoriska skäl undantagit ett stort antal områden från det normala skogsbruket och skyddade dessa som så kallade domänreservat. Andra områden skyddades genom naturvårdslagen som naturreservat och nationalparker. Regeringens utgångspunkt var att bolagiseringen inte skulle leda till att områden av naturvårdsvärde mister sitt skydd eller att detta försvagas. En stor del av domänreservaten låg i fjällvärlden och skulle genom den tidigare nämnda gränsdragningen förbli i statens ägo. Övriga fjällnära domänreservat skulle, om de överfördes till bolaget, först omvandlas till naturreservat och därigenom skyddas. De två nationalparkerna skulle avstyckas och förbli i statens ägo.

Vattenområden och älvsträckor som skyddades genom naturresurslagen, däribland Torne, Kalix och Pite älvar samt Vindelälven, skulle förbli i statens ägo i den mån de förvaltades av Domänverket.

På Domänverkets markområden fanns betydande nationella kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Huvuddelen av dessa var de kungsgårdar som utgjorde den ursprungliga kärnan i det innehav av jordegendomar som Domänverket förvaltade. Kring kungsgårdarna byggdes den svenska riksbildningen upp under tidig medeltid. Markinnehavet speglar gods- och förvaltningspolitiken staten förde under de kommande århundradena. Det är naturligt att det till dessa egendomar finns knutet betydande nationella kulturvärden. Vid sidan om kungsgårdarna fanns också en mängd andra miljöer och enskilda byggnader som representerade stora kulturhistoriska värden. Riksdagen hade beslutat att de egendomar som representerar viktiga delar av det nationella kulturarvet skulle hållas samman

och behållas i statens ägo. Även egendomar som var att betrakta som kulturresevat skulle kvarstå i statlig ägo. För ett antal kungsgårdar eller kronoparker hade Byggnadsstyrelsen skött slottsbyggnaderna, medan Domänverket skött jord- och skogsbruket. Mark som köpts till utöver den ursprungliga kungsgården föreslogs kunna överföras till bolaget, men den ursprungliga kungsgården borde behållas av staten. För andra egendomar har Domänverket haft ansvaret för den samlade förvaltningen, dessa föreslogs förbli i statens ägo liksom ett antal fastigheter där kulturmiljövårdens intressen varit huvudmotivet för statens ägande eller där statens ägande är förenat med särskilda donationsvillkor.

På Domänverkets mark disponerade SLU ett antal försöksparker, övningsskogar och försöksytor. Denna mark utgör produktiv skogsmark och verksamheten som där bedrevs utgjorde inget hinder mot rationellt skogsbruk, varför denna mark föreslogs överföras till bolaget. Överenskommelser med SLU om disposition skulle övertas av bolaget och efter utgången av giltighetstiden fick SLU och bolaget träffa avtal om detta på sedvanligt vis.

Ett antal områden, framförallt de kungliga lustslotten och mark kring dessa, som förvaltades av Domänverket var ställda till konungens egen disposition. På grund av denna dispositionsrätt och att områdena har stort kulturhistoriskt värde saknar de alternativ användning och ska därför kvarstå i statens ägo.

Ett stort antal så kallade kronoholmar förvaltades av Domänverket. Detta är öar som genom regalrätten tillhör staten. En stor del av dessa var oregistrerade dvs. inte åsatta fastighetsbeteckning och än i dag pågår äganderättsutredning legalisering för en del av dessa. Ett stort antal holmar är bebyggda och marken disponerades genom arrende, tomträtt och i vissa fall var nyttjandet oreglerat. Riksdagen hade fattat beslut om riktlinjer för förvaltningen av kronoholmarna som innebar att staten bör bibehålla äganderätten av en holme om den behövs för statligt ändamål, om den är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Av riktlinjerna följer att de flesta kronoholmarna bör bli kvar i statens ägo. Ett mindre antal (Käringön, Gullholmen och Brämön med Kalven), där Domänverket genomfört eller planerat omfattande investeringar, ansågs kunna överföras till bolaget.

3.2.2 Organisationskommittén

Regeringen hade i mars tillsatt en organisationskommitté med uppgift att vidta åtgärder för att ombilda Byggnadsstyrelsen och inrätta de nya myndigheterna samt för att göra överväganden med hänsyn till riksdagens tillkännagivanden. Kommittén antog namnet Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning och lämnade sina förslag till den framtida organisationen i augusti 1992 i betänkandet *Statens fastigheter och lokaler – ny organisation* (SOU1992:79). Kommittén fortsatte därefter arbetet med det praktiska genomförandet.

Kommittén refererade, vad gäller myndigheternas rätt att träffa hyresavtal, till ett regeringsbeslut om nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning som fattats i mars 1991, och föreslog vissa förtydliganden gällande samrådsförfarandet och vilka regler som borde gälla för universitets- och högskolesektorn. Enligt regeringens beslut kunde myndigheterna träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. I de fall avtalen avsåg längre tid än tre år borde avtalen alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten och vid längre löptid än sex år borde alla avtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen.

Med motivet att den nya budgetstyrningen givit myndigheterna större ansvar, att marknadssituationen såg ut som den gjorde, att det finns en stor andel ändamålsfastigheter inom universitets- och högskolesektorn och med hänvisning till riksdagens tillkännagivanden föreslog kommittén vissa justeringar av reglerna. De första justeringarna avsåg samtliga myndigheter: Eftersom myndigheterna nu skulle ta eget ansvar i lokalförsörjningsfrågor föreslogs att beslut om hyresavtal längre än tre år skulle tas *efter samråd* med den nya stabs- och servicemyndigheten, inte *i samråd*. Därigenom skulle regeringen betona myndigheternas egna ansvar för sina lokalförsörjningsbeslut. Dessutom föreslog kommittén förtydligandet att prövningen av regeringen borde gälla avtal av ekonomisk betydelse för verksamheten och myndigheten. Vad gäller högskolesektorn föreslog kommittén att prövning av regeringen skulle begränsas till avtal med en löptid längre än tio år.

Kommittén hade i uppdrag att mot bakgrund av riksdagens tillkännagivanden pröva frågan om förvaltningen av universitets- och högskolefastigheterna. Man gjorde det utifrån ställningstagandena att det var angeläget att universiteten och högskolorna även fortsättningsvis ska kunna ta emot och förfoga över donationer. Man

ansåg också att det är av stor betydelse att utbyggnaden av högskolans campusmiljöer prioriteras.

Kommittén redovisade, när det gäller förvaltningsformer, tre olika tänkbara alternativ:

1. Förvaltning av högskolefastigheterna i den föreslagna nya fastighetskoncernen.
2. Förvaltning i en separat koncern enbart för högskolefastigheter.
3. Förvaltning i särskilda resultatenheter inom respektive universitet eller högskola.

De två första alternativen innebär en fastighetsförvaltning i bolagsform, medan det tredje alternativet innebär att fastigheterna förvaltas i myndighetsform. Kommittén förordade det första alternativet.

I sin argumentation för sitt förslag började kommittén med att konstatera att fastighetsförvaltning är en verksamhet som kräver speciell kunskap och kompetens inom områden som juridik, ekonomi, teknik, marknadsföring och finansförvaltning. Denna kompetens måste fortlöpande utvecklas, vilket förutsätter kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring från verksamheten. Detta i sin tur underlättas om man förvaltar ett stort fastighetsbestånd.

Skälen till att kommittén inte förordade att förvaltningen skulle ske inom universiteten och högskolorna var att man inte skulle kunna bygga upp en organisation som skulle kunna upprätthålla en sådan kompetens. Dessutom menade man att det var viktigt att fastighetsförvaltningen skulle få en sådan organisatorisk ställning att dess krav skulle kunna hävdas mot andra intressen, vilket man inte trodde skulle bli fallet om förvaltningen skulle ske inom universitet och högskolor. Man konstaterade att fastighetsförvaltningen, som skulle bli en stödjande verksamhet som inordnas i en verksamhet som har en helt annan huvudverksamhet, riskerade att komma på mellanhand. I praktiken skulle det kunna innebära att fastighetsunderhållet eftersätts för att kortsiktigt frigöra pengar för andra ändamål. Vidare menade kommittén att ansvaret för fastighetsförvaltningen med tillhörande skuldsättning skulle ge högskolorna onödiga ekonomiska låsningar.

Skälen till att kommittén föreslog förvaltning i en sammanhållen fastighetskoncern snarare än två koncerner var att två koncerner skulle innebära att ett antal funktioner och befattningar dubblera-

des med högre totala kostnader som följd. Vidare menade man att det skulle bli svårare att hantera vakanser i fastighetsbeståndet, eftersom man i en koncern med bredare underlag lättare kunde rekrytera nya hyresgäster än i två koncerner som var hänvisade till vissa avgränsade kategorier hyresgäster. Kommittén hävdade också att två separata koncerner skulle få sämre kreditvärdering på kapitalmarknaden än vad en sammanhållen koncern skulle få. Till dessa argument framfördes att en sammanhållen koncern bättre skulle kunna uppfylla hyresgästernas önskemål, genom att ha en större lokal närvaro och uppträda med en tydligare identitet.

När det gäller frågan om vilka fastigheter och kulturmiljöer som fortsättningsvis borde förvaltas i myndighetsform tog kommittén riksdagens tillkännagivanden under övervägande.

Kommittén konstaterade inledningsvis att en stor del av de kulturhistoriskt värdefulla fastigheterna som fanns i Byggnadsstyrelsens bestånd, liksom de i Vattenfalls och Domänverkets bestånd var statliga byggnadsminnen och därmed hade ett tillfredsställande skydd eftersom de, när de överförs till respektive bolag, automatiskt skulle bli byggnadsminnen enligt lagen om kulturminnen. I Byggnadsstyrelsen fanns cirka 130 statliga byggnadsminnen och ytterligare cirka 70 objekt som var rimliga att pröva om de är kvalificerade. Vid bildandet av bolagen skulle dessutom en allmän hänsynsregel skrivas in i respektive avtal mellan staten och bolaget med innebörden att bolaget ska utforma sin förvaltning, inom ramen för sitt företagsekonomiska ansvar, med hänsyn till kulturegendomarnas särskilda karaktär.

De fastigheter som skulle kvarstå i direkt statlig ägo och förvaltas i myndighetsform ansågs utgöra en del av det nationella arvet. Vissa utgångspunkter hade beslutats i behandlingen av prop. 1991/92:44, men kommittén utvecklade resonemangen kring vad som borde ingå. Det som avsågs var byggnader som haft en central funktion i den svenska historien, samhällsutvecklingen och den vetenskapliga odlingen dvs. de kungliga slotten, rikets fästningar, de symbolbärande huvudmonumenten inom olika administrativa strukturer och vid de gamla lärosätena och byggnader som sedan urminnes tider tillhört kronan såsom kungsgårdar och klosteregendomar. Kommittén konstaterar att det kan vara svårt att entydigt avgränsa vilka fastigheter som faller under definitionen. Nationalarvsbegreppet uttrycker snarare ett grundläggande synsätt som påverkat urvalet.

De kategorier kommittén identifierade var:

- Kungliga slott och sammanhållna slottsmiljöer.
- Kungliga Djurgårdens förvaltning.
- Kulturhistoriska monument.
- Statssymboler och statens kulturpolitiska kompetens.
- Vissa speciella miljöer.

Att de kungliga slotten skulle bibehållas i myndighetsförvaltning hade redan beslutats av riksdagen. Kommittén konstaterade att slotten och de till slotten hörande kronomarkerna borde ingå i en av staten direkt förvaltnad sammanhållen miljö. En förvaltning i ett marknadsmässigt skött bolag skulle med nödvändighet innebära att det skulle försöka göra sig av med de ekonomiskt belastande slotten. Att de kungliga slotten och även övriga slott som förvaltades av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen fortsatt skulle förvaltas i myndighetsform var därmed klart.

Marken på Kungliga Djurgården är statlig mark som Konungen för evärdelig tid har enskild dispositionsrätt till. Att den ska förvaltas direkt av staten i myndighetsform hade också redan beslutats vid behandlingen av prop. 1991/92:44. Konungen har avstått från sin rätt för olika ändamål, men vid ändamålets upphörande har Konungen återinträtt i dispositionsrätten. De mest betydelsefulla ändamålsupplåtelseerna som gjorts är de som gjorts för universitets- och högskoleändamål på Norra Djurgården. Efter den upplåtelse som gjordes 1964 för Stockholms Universitetet i Frescati uttalade Riksdagen att inga fler upplåtelse borde ske. Kommittén anser att områdets karaktär av dels utbildningskomplex, dels strövområden bör bevaras och att vidare upplåtelse endast borde ske för institutionskomplexens behov. Vidare menade kommittén att fastigheterna som används av högskolorna borde följa den förvaltningsform som väljs för huvuddelen av landets högskoleformer i övrigt, vilket enligt kommitténs förslag innebär att fastigheterna bör föras över och ägas av den nya fastighetskoncernen.

Med kulturhistoriska monument eller kulturmiljöer avsåg kommittén relikta fastigheter med en karaktär given från en annan tid men som numera inte kan användas i sin ursprungliga funktion, t.ex. byggnadsverk som i sig själv är museer, Vasaslotten, gamla befästningar och skansar. Även statyer och liknande byggnadsverk som förvaltades av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen räknas hit.

Riksdagens tillkännagivanden om vissa centrala kulturinstitutioner föranledde kommittén att förtydliga vad som borde gälla och utveckla frågan om vilka lokaler som kunde avses. Kommittén konstaterar att även om utgångspunkten för lokalförsörjnings- och fastighetsreformen var att myndigheterna söker sig till lokaler som bäst passar deras verksamhet så blir detta förhållande speciellt när verksamheten är starkt knuten till specifika lokaler. Detta blir särskilt tydligt när det gäller nationella kulturinstitutioner såsom Nationalmuseum, Operan och Dramaten, där byggnaderna inte bara har uppförts, utformats och lokaliserats för den specifika verksamheten utan där byggnaderna också är ägnade att manifestera statens kulturpolitik, ge karaktär åt huvudstaden och att representera verksamheten. Kommittén menade att sambandet mellan verksamhet och byggnad måste anses ligga inom statens kulturpolitiska kompetens och det inte är ”kulturpolitiskt möjligt” att frågan om lokalisering delegeras till respektive myndighet alldeles oavsett om det skulle finnas lämpliga alternativa lokaler. Dessa tre institutioner är särskilt tydliga i detta avseende, men liknande intressen föreligger i fråga om en rad andra objekt t.ex. vissa museibygnader där arkitekturen är specialutformad utifrån verksamheten, kärnorna i universiteten i Uppsala och Lund framförallt med tanke på deras historiska roller, de flesta landshövdingeresidens som ofta utformats för att ge statens representation en lämplig inramning. Samma resonemang fördes av kommittén när det gäller vissa av byggnaderna som regeringskansliet disponerar och en del domstolsbyggnader. Kommittén slår vidare fast att andra lokaler som t.ex. kulturinstitutionerna disponerar inte kan anses vara nationella kulturinstitutioner t.ex. Dramatens och Operans scenverkstäder och kulissmagasin. Dessa fastigheter kan behandlas som merparten av andra statliga fastigheter och föras över till fastighetskoncernen.

Kommittén redovisar också ett par miljöer som i sin helhet är så unika, och snarast att betrakta som kulturresevat, att de tveklöst är en del av det nationella arvet och borde förvaltas i myndighetsform. Dessa är dels Riddarholmen, dels Skeppsholmen med Kastellholmen. Riddarholmen domineras av ett antal historiska byggnadsverk och minnesmärken som genom historien haft viktiga roller för den offentliga förvaltningen och som genom sin nutida användning för förvaltningsändamål bevarats. Skeppsholmen och Kastellholmen representerar på samma sätt den historiska flottverksamheten. Områdets karaktär har kunnat bevarats genom att sammanhållen

ny statlig verksamhet inom utbildnings- och kulturverksamhet lokaliserats dit.

Utifrån dessa grupper redovisade kommittén, i en bilaga, de objekt ur Byggnadsstyrelsens och Fortifikationsförvaltningens bestånd som av kulturpolitiska skäl m.m. borde förvaltas i myndighetsform. När det gäller donationer hade riksdagen redan fattat beslut om att dessa skulle förvaltas i myndighetsform. De donationer som var aktuella kunde klassificeras i någon av de definierade grupperna.

Organisationskommittén redovisade vissa preciseringar för vad som borde gälla för de nya aktörerna inom den statliga fastighetsförvaltningen.

Den framtida förvaltningen av fastighetsbeståndet från Byggnadsstyrelsen, Domänverket och Fortifikationsförvaltningen som skulle förvaltas i myndighetsform föreslogs ske i den nya fastighetsförvaltande myndigheten, Statens fastighetsverk. Detta gällde, utöver de ovan redovisade objekten som av kulturpolitiska skäl eller med hänvisning till det nationella arvet borde förvaltas i myndighetsform, även av staten ägda fastigheter i utlandet, byggnader som disponeras av regeringskansliet och vissa markområden väster om odlingsgränsen i norra Sverige samt s.k. kronoholmar.

Verket föreslogs få tre huvudsakliga verksamhetsområden:

- förvaltning av statens utrikesfastigheter,
- förvaltning av de kungliga slotten och kulturfastigheter m.m,
- förvaltning av statens markområden.

Förvaltning av statens utrikesfastigheter skulle omfatta i huvudsak de lokaler som erfordras för den svenska utrikesrepresentationen, men även lokaler som upplåts åt Sida, Exportrådet och ett fåtal kulturella institutioner. Utrikesdepartementet hade relativt nyligen (sedan juli 1992) tagit över lokalförsörjningsansvaret för utrikesrepresentationen från Byggnadsstyrelsen och skulle bli den huvudsakliga hyresgästen. Fastighetsförvaltningen skulle omfatta drift, underhåll, om- och tillbyggnad och nyproduktion. Inriktningen var vid denna tid att öka andelen statligt ägda fastigheter i utrikesrepresentationen, då det ansågs ekonomiskt fördelaktigt för staten. Det konstaterades också att de stora politiska förändringarna i omvärlden skulle ställa krav på nya beskickningslokaler. Kommittén för-

utsåg därför att beståndet skulle komma att utökas genom köp eller nybyggnation.

Förutom att Statens fastighetsverk skulle ha ansvaret för fastighetsförvaltningen av utrikesbeståndet föreslog kommittén att myndigheten skulle utföra uppdragsverksamhet t.ex. lokaliseringstudier, marknadsstudier, programförslag till ny- och ombyggnadsprojekt, hyreskostnadsberäkningar m.m. Detta var uppgifter som tidigare utförts av Byggnadsstyrelsen och som till sin natur bättre skulle passa in i den nya stabs- och servicemyndigheten, men kommittén fann inte skäl att dela upp utrikesverksamheten från Byggnadsstyrelsen på flera myndigheter då verksamhetens stora geografiska spridning i förhållande till volymen inneburit att flera personer hade fyllt flera uppgifter. Att strikt dela upp verksamheten skulle innebära en onödig ökning av administrationen och ett ineffektivt resursutnyttjande.

I myndigheten skulle ett omfattande bestånd av kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnadsverk, ofta med stora tillhörande markarealer, sammanföras från flera olika tidigare statliga aktörer. Därmed skulle en samlad förvaltning som tidigare inte funnits skapas. Statens fastighetsverk skulle komma att få en viktig kulturpolitisk roll både som förvaltare av landets största bestånd av kulturhistoriskt betydelsefulla byggnader och som hyresvärd åt nationella kulturinstitutioner.

Vissa av regeringsbyggnaderna hör till de fastigheter som är av stort kulturhistoriskt värde, t.ex. Arvfurstens palats, Rosenbad och Adelcranzka huset, medan andra är mer renodlade kontorsfastigheter. Kommittén gjorde bedömningen att säkerhetsskäl motiverar fortsatt statligt ägande av samtliga regeringsbyggnader.

Eftersom tomträtter endast får upplåtas av stat eller kommun (eller eljest är i allmän ägo) gjorde kommittén bedömningen att det 15-tal fastigheter upplåtna med tomträtt och som förvaltades av Byggnadsstyrelsen inte kunde överlåtas till fastighetskoncernen utan skulle förbli i direkt statlig ägo och förvaltas av Statens fastighetsverk.

Markområdena som skulle förvaltas av Statens fastighetsverk omfattade framförallt områden som överfördes från Domänverket och bestod till en mycket stor del av marker ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län. Denna mark uppgick till 6 miljoner ha och utgjordes till del av produktiv skogsmark, varav en del utgjordes av reservat. Därtill kom renbetesmarker i Jämtlands län och ett stort antal kronoholmar. Vid bolagiseringen av

Vattenfall hade riksdagen beslutat att vissa vattenområden och älvsträckor skulle överföras till Statens fastighetsverk. Vidare fanns ett antal områden som med hänsyn till natur- och kulturvärden i sin helhet är av riksintresse. Riksdagen beslutade att de fyra så kallade huvudälvarna Torne, Kalix, Pite älvar samt Vindelälven skulle förbli i statens ägo i den mån de förvaltades av Domänverket. Kommittén föreslog att Statens fastighetsverk skulle förvalta dessa.

Kommittén konstaterar att verket kommer att ha ett fastighetsbestånd av mycket varierande karaktär. Merparten kommer att vara av sådant slag att lokalerna kan hyras ut och ge avkastning. Andra delar saknar egentliga brukare och kommer därmed inte att ge några intäkter. Dessa kommer i ekonomiskt hänseende att vara rena underskottsfastigheter, men som staten förvaltar som en del av kulturarvet, varför avyttring inte är aktuell. Eftersom en rättvisande bild av statens mark- och lokalkostnader i statbudgeten ska eftersträvas menar kommittén att det är viktigt att kostnaderna för dessa underskottsfastigheter tydliggörs i statsbudgeten.

SFV:s verksamhet kommer huvudsakligen att finansieras med hyresintäkter. Kommittén anser att hyressättningen av de statliga lokalerna ska ske på affärsmässiga grunder. Kostnaderna för underskottsfastigheter ska i resultatredovisningen redovisas skilt från sådana fastigheter som ger intäkter. Kommittén föreslår att finansiering också sker över anslag. I en preliminär resultatbudget som kommittén upprättade konstaterades att resultatet från överskottsfastigheter kan uppgå till 200 miljoner kronor samtidigt som kostnaderna för underskottsfastigheter uppgår till 200 miljoner kronor.

Eftersom statliga myndigheter fortsättningsvis själva kommer att ansvara för sin lokalförsörjning innebär det också att hyresgästerna (med ett fåtal undantag) kan säga upp sina kontrakt och flytta till nya lokaler, därför måste Statens fastighetsverk liksom fastighetskoncernen aktivt arbeta med att få lokaler uthyrda.

Kommittén konstaterar att Statens fastighetsverk, för att möta hyresgästernas krav, kommer att behöva göra investeringar av varierande storlek. Beslut om investeringar bör tas av regeringen inom en rullande plan och de bör lånefinansieras i Riksgäldskontoret. Statens fastighetsverk föreslås själv kunna fatta beslut om investeringar upp till 10 miljoner kronor.

Kommittén beräknade att myndigheten skall behöva cirka 160 anställda, uppdelade på 100 personer för förvaltningen av inrikes fastigheter, 40 personer för utrikesfastigheter och högst 20 personer för central förvaltning, ledning, stab m.m.

Riksdagen hade redan ställt sig bakom huvuddragen kring bildandet av den fastighetskoncern som skulle överta förvaltningen av huvuddelen av Byggnadsstyrelsens bestånd. Koncernen skulle även överta placeringsfastigheter från andra myndigheter framförallt från försvarsmyndigheterna. Kommitténs förslag innebar att högskolefastigheter skulle ingå i koncernen. Kommittén uppskattade att koncernen skulle överta 85 procent av Byggnadsstyrelsens bestånd och att koncernens fastighetsbestånd till disponerad yta räknat skulle komma att bestå till 45 procent av generella lokaler och till 55 procent av ändamålsfastigheter.

Kommittén redogjorde för den marknadssituation som skulle råda när koncernen skulle inleda sin verksamhet och konstaterade att lokalmarknaden skulle komma att vara svag under många år framöver med utbudsöverskott, många vakanser, press nedåt på hyrorna och en skärpt konkurrenssituation. Man förutsåg att myndigheterna som skulle utgöra 95 procent av koncernens hyresgäster aktivt skulle försöka minska sina lokalytor och välja mellan olika hyresvärdar. Dessutom skulle koncernen få överta en hög nyinvesteringsnivå från Byggnadsstyrelsen som framför allt hade sin grund i sysselsättningspaket beslutade av regeringen 1991 och 1992 och som inte alltid var företagsekonomiskt motiverade eller lönsamma utifrån fastighetsmarknadens perspektiv.

Koncernen förutsågs organiseras i ett moderbolag med ett dotterbolag för placeringsfastigheter, ett för högskolefastigheter, ett för övriga ändamålsfastigheter och ett för att sälja tekniska förvaltningstjänster till de övriga dotterbolagen. Kommitténs uppfattning var att det skulle vara koncernens ledning och styrelse som fastställde den framtida organisationen.

Fastighetsförvaltningen skulle utgöra koncernens huvudverksamhet. Utgångspunkten när det gällde en rad sidoverksamheter som funnits inom Byggnadsstyrelsen var att endast de verksamheter som ansågs strategiskt viktiga eller så specialiserade att de inte kunde upphandlas på marknaden borde inordnas i koncernen. Vissa verksamheter som Byggnadsstyrelsen bedrivit skulle genom myndigheternas nya lokalförsörjningsansvar också bli överflödiga. Därmed menade man att det inte fanns motiv att överföra verksamhet inom större delen av byggadministrationen, byggproduktion i egen regi, inredningsverksamhet, inköpssamordning av lokalvårds- och rengöringsmaterial, gemensam kontorsdrift m.m.

En grundläggande förutsättning för fastighetskoncernen var att verksamheten skulle bedrivas under samma konkurrensförutsätt-

ningar och samma avkastningskrav som gäller för fastighetsmarknaden i övrigt. Kommittén utgick från att ägaren, staten, på bolagsstämman fastställer utdelningskraven på en marknadsmässig nivå och att styrelsen och ledningen omsätter detta i ekonomiska mål, styrprinciper osv.

Kommittén slår fast att principen för det avkastningskrav som kan ställas upp för placerings- respektive ändamålsfastigheter i grunden och långsiktigt är densamma. Skillnader kan finnas när det gäller likviditetsaspekten och risktagandet, dessutom tenderar direktavkastningen för placeringsfastigheter att variera mer över tiden än för ändamålsfastigheter. Kommittén föreslog att följande riktlinjer borde gälla för fastighetskoncernen:

- varje del av koncernen ska långsiktigt bära sina kostnader och ge en marknadsmässig avkastning, vilket bland annat innebär att hyresintäkterna för vissa kategorier av fastigheter inte ska subventionera hyrorna för andra fastigheter,
- hyran för placeringsfastigheter ska vara marknadsmässig,
- hyran för ändamålsfastigheter ska fastställas på affärsmässiga grunder, vilket innebär att hyran beräknas utifrån nyanskaffningsvärdet med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader. Detta ger en grund för långsiktig hyresättning med utgångspunkt i kostnaderna samtidigt som reinvesteringens behovet beaktas.

Kommittén lät göra en revidering av den värdering som regeringen redovisade i prop. 44 av beståndet som föreslogs föras till fastighetskoncernen. Till följd av nedgången på fastighetsmarknaden bedömdes nu överslagsmässigt placeringsfastigheterna ha ett värde i intervallet 16–22 miljarder kronor och ändamålsfastigheterna bedömdes ha ett värde på 14,2 miljarder kronor. Kommittén gjorde bedömningen att fastighetsbeståndet, inklusive de generella fastigheter som skulle föras över från försvaret (cirka 1 miljarder kronor), hade ett värde om 32 miljarder kronor.

Riksdagens beslut i samband med prop. 44 innebar att en ny stabs- och servicemyndighet skulle inrättas. Regeringens behov av stabsfunktioner och myndigheternas behov av service i lokalför-sörjningsfrågor skulle därmed få en samlad organisatorisk lösning. Det hade särskilt framhållits att myndigheten inte skulle ha något eget fastighetsbestånd och att den därmed kunde agera utan bind-

ningar i arbetet med att bistå myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Myndighetens roll skulle därmed tydligt skilja sig från den roll Byggnadsstyrelsen haft i dessa frågor. Kompetens och oberoende var ledord för den nya myndigheten. Kommittén insåg att kombinationen av stabs- och serviceuppgifter skulle kunna innebära målkonflikter och slog fast att utformningen måste bli sådan att uppgifterna inte kommer i konflikt med varandra. Servicefunktionen skulle vara efterfrågestyrd och sakmyndigheterna skulle vara tvungna att ta sitt lokalförsörjningsansvar. Det var därför viktigt att myndigheten inte skulle användas av regeringen för att överpröva beslut i lokalförsörjningsfrågor. Servicefunktionen borde redovisningsmässigt hållas åtskild från stabsfunktionen som en egen resultat-enhet.

Behovet av stabsfunktionerna grundade sig i att regeringens detaljstyrning minskade och att myndigheterna gavs ett större ansvar för lokalförsörjningen och därmed också ett större finansiellt ansvar. Regeringen har dock ett övergripande ansvar för de regelverk och system som myndigheterna tillåts agera inom och att lokalförsörjningen för staten som helhet fungerar väl. Kommittén menar att den övergripande uppgiften för stabsfunktionen bör vara att lämna underlag för bedömning av de statliga myndigheternas resursanspråk vad avser lokaler, svara för utredningar av byggnadsprojekt i tidiga skeden och vissa förhandlingsuppgifter. Mer specifikt skulle man kunna:

- utforma och uppdatera prisomräkningsfaktorer för lokalkostnader: den nya ansvarsfördelningen innebar att någon detaljerad prövning av myndigheternas lokalkostnader inte skulle komma att ske, däremot skulle myndigheterna få kompensation för den generella prisutvecklingen i samhället även när det gällde lokalkostnaderna. När det gällde lokalkostnadsutvecklingen i myndigheternas anslag skulle den nya myndigheten stå för underlaget.
- samråda med myndigheter om hyresavtal: myndigheter ska samråda med stabs- och servicemyndigheten innan hyresavtal med löptid överstigande tre år tecknas, samråd ska även föregå de fall då regeringen ska godkänna hyresavtalet.
- utforma nyckeltal och riktningsgivande lokalprogram: regeringen förutsattes ha behov av underlag för fördjupad prövning av myndigheternas lokalförsörjningsplaner. Stabs- och service-

myndigheten skulle därför tillhandahålla riktningsgivande program för olika verksamheter och sektorer med nyckeltal och annan jämförande information till stöd för prövningen. Lokalförsörjningsansvaret innebar att myndigheterna skulle inkomma till regeringen med lokalförsörjningsplaner vart tredje år. Den nya myndigheten förutsattes utarbeta anvisningar för dessa planer.

- biträda regeringen inför beslut om anskaffning och dimensionering av ändamålsfastigheter: staten skulle även framdeles behöva nyinvestera i ändamålsfastigheter. Inför sådana ställningstaganden som kräver anslagsjusteringar skulle stabsfunktionen tillhandahålla kompetens vad gäller värderingar av olika alternativ, att utreda byggprojekt i tidiga skeden, bedöma kostnader och fungera som kvalitetskontrollant.
- bevaka avtal och tillhandahålla förhandlingskompetens t.ex. vad gäller upplåtelser, nyttjandeavtal m.m. som staten har med kommuner, landsting och enskilda, förhandlingar i samband med avveckling av verksamheter, avyttring av tillgångar, övertagande av verksamheter från andra huvudmän m.m.

Det övergripande målet för den nya myndighetens serviceverksamhet förutsågs vara att, i första hand till statliga förvaltningsmyndigheter, tillhandahålla de tjänster dessa efterfrågar på lokalförsörjningsområdet. De tjänster kommittén antog skulle bli aktuella var biträde under hyresförhandlingar, stöd vid anskaffning av lokaler, vid utformning av lokalförsörjningsplaner och lokalprogram, bistånd vid tidiga skeden i byggnadsprojekt, kvalitetskontroll vid större projekt.

En förutsättning för den nya myndighetens uppgift att lämna stöd och service till myndigheterna var att denna skulle vara efterfrågestyrd. Det skulle vara upp till myndigheterna att själva besluta vilket stöd man behövde ha. Inriktningen och omfattningen av verksamheten skulle komma att avgöras av efterfrågan på myndighetens tjänster. Myndigheten skulle agera i konkurrens med andra aktörer på den fria marknaden i att tillhandahålla sina tjänster. Kommittén förutsåg att myndigheten skulle möta konkurrens såväl från konsulter, arkitektbyråer, mäklare och advokater som fastighetsägare som i den rådande marknadssituationen i allt högre utsträckning förväntades erbjuda denna typ av tjänster som gratis-tjänster t.ex. framtagande av lokalprogram, funktionsanalys m.m.

Stabs- och servicemyndigheten skulle ha en nackdel i att inte ha lokal representation, samtidigt som man skulle ha en fördel i bättre kunskap om olika statliga verksamheter.

Kommittén bedömde att nya myndigheten behövde vara mycket flexibel och att verksamheten snabbt behövde kunna anpassas både vad gäller utformning och volym av de tjänster som erbjuds till vad beställarna faktiskt skulle efterfråga.

3.2.3 Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)

Regeringen hade 1991 tillsatt en utredning för att göra en översyn av ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret och av myndighetsstrukturen inom Förvarsdepartementets område. Utredningen tog namnet Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) och lämnade sina förslag avseende försvarets fastigheter i augusti 1992 i betänkandet *Förvaltning av försvarsfastigheter* (SOU 1992:85).

Utredningen föreslog att generellt användbara kontors- och skolfastigheter s.k. placeringsfastigheter borde föras till den nya fastighetskoncernen. Bostadsfastigheter som var egna fastigheter eller som var möjliga att stycka av skulle föras över till Kasernen AB, som redan förvaltade övriga bostadsfastigheter inom Försvarmakten. Skyddsvärda monument och kulturfastigheter utan eller med ringa militär användning föreslogs föras över till den tidigare föreslagna fastighetsförvaltningsmyndigheten (sedermera Statens Fastighetsverk). Utredningen konstaterade att det som därefter återstod var fastigheter som i hög grad utformats för att tillgodose Försvarmaktens särskilda behov, dvs. försvarets ändamålsfastigheter. Dessa benämndes försvarsfastigheter. Förvaltningen av dessa borde ske i en organisation utanför Försvarmakten, för att åstadkomma en klar åtskillnad mellan brukande och ägande av fastigheterna. Staten borde äga försvarsfastigheterna direkt genom en myndighet eller indirekt genom ett aktiebolag. De alternativ för myndighetsförvaltning som utredningen identifierade var att förvaltningen sker antingen av fastighetskoncernen, Försvarmakten, den nya fastighetsförvaltande myndigheten eller av en ny särskild myndighet.

LEMO ansåg att förvaltning i aktiebolagsform var olämplig. Skälen till detta var att:

- äganderätten till flertalet kasernetablisement och övningsområden var oklar
- krigsorganisationens anläggningar borde inte ägas av privata rättssubjekt
- affärsmöjligheterna inte var så stora att de förutsätter bolagsform för att utnyttjas
- förutsättningarna att ta tillvara Försvarsmaktens intressen i mark- och byggsammanhang främjas om både brukare och ägare är en del av staten
- möjligheterna att på lämpligt sätt hantera stora försäljningsintäkter eller förluster vid avyttringar är bättre i myndighetsform.

Att förvaltningen inte borde ske av Försvarsmakten motiverades med att det skulle bli alltför problematiskt att inom myndigheten skilja på brukare och ägare av lokaler och att det skulle resultera i målkonflikter för myndigheten.

Som argument för att inte föra över förvaltningen av försvarsfastigheterna till den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten framfördes följande:

- beståndet är mycket stort och homogent och fullt tillräckligt att hantera av en särskild myndighet,
- förvaltningen kommer att kräva att stor uppmärksamhet ägnas åt att utveckla relationer med Försvarsmakten och åt att bygga och förvalta, därmed skulle inte den nya fastighetsförvaltande myndigheten kunna ägna tillräcklig tid åt slott, utrikesfastigheter, kulturfastigheter och markegendomar,
- det skulle bli svårt att hitta en lämplig kostnadsfördelning mellan de två bestånden,
- det skulle inte vara rationellt att utföra uppgifter som kräver samma kompetens på två platser i landet (LEMO förutsatte att förvaltningen av försvarsfastigheter skulle utföras av personal som rekryterades från Fortifikationsförvaltningen i Eskilstuna och att det inte var aktuellt att flytta denna, samtidigt som regeringen uttalat att den nya fastighetsförvaltande myndigheten borde lokaliseras till Stockholm).

Utredningens slutsats blev därmed att uppgiften att förvalta försvarsfastigheterna borde anförtros en ny fastighetsförvaltande myndighet, under Försvarsdepartementet. Denna borde benämnas Fortifikationsverket, och borde lokaliseras till Eskilstuna. Myndigheten bedömdes omfatta 100–125 årsarbetskrafter och kunna påbörja sin verksamhet den 1 juli 1994, samtidigt som en ny sammanhållen försvarsmaktsmyndighet inleder sin verksamhet.

Riksdagen hade sedan tidigare ställt sig bakom införandet av kapitalkostnader för statliga fastigheter som försvaret disponerar (1990/91:FöU8, rskr. 285). LEMO redovisade motiven för och konsekvenserna av detta. Fortifikationsverkets investeringar borde finansieras med lån och kapital som frigörs genom försäljningar samt ersättningar för avskrivningar på det bestånd som fanns vid övergången. Investeringar för krigsorganisationens behov (såsom befästningar och flygbaser) borde även fortsättningsvis direktavskrivas och finansieras med anslagsmedel. Byggnader och mark borde upplåtas till Försvarsmakten mot en hyra som, utöver drift och underhåll, innefattar ersättning för kapitalkostnader dvs. ränta och avskrivningar.

Utredningen förutsatte vidare att Försvarsmakten använder ett internhyressystem där även kapitalkostnaden beaktades så att internhyrorna även uttrycker att en kapitaltillgång tas i anspråk. Produktionsansvariga förbandschefer m.fl. borde tilldelas resurser och debiteras kostnader där utnyttjande av lokaler ingår. För att uppnå bästa styreffekt borde dessa inte heller betala hyra för lokaler som de väljer att inte utnyttja.

LEMO lät värdera de befintliga fastigheter som klassificerats som försvarsfastigheter. Byggnadernas värde uppskattades utifrån historiska produktionskostnader minskat med avskrivningar och omräknade till prisläget vid omläggningen. Denna metod ansågs lämplig med tanke på syftet, som var att de skulle ligga till grund för hyresberäkningen. Byggnadernas värde beräknades till 12 miljarder kronor. Beloppet exkluderar anläggningar för krigsorganisationens behov. Nya investeringar i sådana skulle framöver inte lånefinansieras utan kostnaderna skulle betraktas som en direkt kostnad och debiteras vid produktionstillfället. Därmed skulle de sakna värde i den nya myndighetens balansräkning och inte behöva värderas. Markinnehavet uppskattades utifrån marknadsvärden eller marknadsrelaterade värden till 2,4 miljarder kronor. Skälet till att marknadsvärden användes för markinnehaven var att det för mark finns ett alternativanvändningsvärde och en fungerande marknad.

Sammanlagt skulle således i Fortifikationsverkets balansräkning ett värde om 14,4 miljarder kronor tas upp avseende byggnader och mark.

Vid bildandet av Fortifikationsverket föreslogs att vissa uppgifter som utförts av Fortifikationsförvaltningen skulle överföras till andra myndigheter och bolag i syfte att åstadkomma ett renodlat uppdrag för den nya myndigheten. Projekteringsverksamheten och den regionala byggadministrationen föreslogs, i syfte att skapa bättre affärsförhållanden och utnyttja konkurrensen, föras till den nya fastighetskoncernen. Fortifikationsverket förutsågs upphandla denna typ av tjänster på den öppna marknaden.

Den fortifikatoriska forskningen borde föras över till Försvarets forskningsanstalt och hanteras enligt samma principer som annan försvarsforskning. För byggnads- och reparationsberedskapen föreslog utredningen att Försvarsmakten skulle ansvara för denna.

Försvarsmakten föreslogs också att utifrån avtal med Fortifikationsverket av "praktiska skäl" utföra den tekniska fastighetsförvaltningen dvs. löpande drift och underhåll. Detta hade varit fallet före omläggningen och att detta skulle gälla fortsättningsvis hade uttalats redan i prop. 1991/92:44.

Försvarsmakten skulle med omläggningen bli brukare av lokalerna som Fortifikationsverket förvaltade och skulle få samma roll som andra statliga myndigheter vad gäller lokalförsörjning. Försvarsmakten skulle därmed inte vara hänvisad enbart till det nya Fortifikationsverket för att få sitt lokalbehov tillgodosett.

3.2.4 Regeringens prop. 1992/93:37

I proposition 1992/93:37 återkom regeringen med förslag till en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. dels med revideringar av tidigare förslag i enlighet med riksdagens tillkännagivanden, dels med nya förslag avseende förvaltningen av försvarsfastigheter.

Regeringen föreslog, i motsats till organisationskommitténs huvudförslag, att en särskild fastighetskoncern för högskolefastigheter skulle inrättas dit det statliga innehavet av universitets- och högskolefastigheter som inte skulle förvaltas i myndighetsform skulle överföras. Övriga bolagiseringsbara fastigheter i Byggnadsstyrelsens bestånd samt s.k. placeringsfastigheter inom försvarsmakten skulle överföras till den tidigare föreslagna fastighetskoncernen. De

båda fastighetskoncernerna och de tidigare beslutade myndigheterna kunde inleda sin verksamhet den 1 januari 1993. Vidare förslögs man att Fortifikationsförvaltningen skulle läggas ner och ersättas av en ny avgiftsfinansierad förvaltningsmyndighet med uppgift att ansvara för förvaltning av ändamålsfastigheterna inom försvaret. Detta skulle kunna ske per den 1 juli 1994.

Fastigheterna som nyttjades av SLU föreslogs, vad gäller de institutionsanknutna fastigheterna att föras över till fastighetskoncernen, vad gäller de rena jord- och skogsbruksfastigheterna för forsknings och försöksändamål så föreslogs de förvaltas av SLU. Skälet till att regeringen föreslog att de institutionsanknutna fastigheterna skulle föras till fastighetskoncernen och inte högskolekoncernen, vilket skulle te sig naturligt, var att fastigheterna var spridda över hela landet och att fastighetskoncernen ansågs ha en bättre möjlighet att bygga upp förvaltning utanför de stora högskoleorterna.

I propositionen återkom regeringen till frågan om vilka fastigheter som borde föras till den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten med en bilagd redovisning objekt för objekt.

Förslagen avseende försvarets fastigheter låg i linje med vad som föreslagits av LEMO. Försvarsfastigheterna som förvaltades av Fortifikationsförvaltningen föreslogs vad gäller det som betraktades som ändamålsfastigheter förvaltas av en ny myndighet, Fortifikationsverket. Placeringsfastigheter dvs. generellt användbara kontors- och skolfastigheter, skulle som ovan nämnts föras till den nya fastighetskoncernen. Bostadsfastigheter som är egna fastigheter eller möjliga att stycka av skulle föras över till Kasernen AB. Skyddsvärda monument och kulturfastigheter utan eller med ringa militär användning föreslogs föras över till den andra, tidigare föreslagna, fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Vid bildandet av Fortifikationsverket föreslogs att vissa uppgifter som utförts av Fortifikationsförvaltningen skulle överföras till andra myndigheter och bolag i syfte att åstadkomma ett renodlat uppdrag för den nya myndigheten. Projekteringsverksamheten och den regionala byggadministrationen föreslogs föras till den nya fastighetskoncernen. Den fortifikatoriska forskningen borde föras över till Försvarets forskningsanstalt och för byggnads- och reparationsberedskapen tog regeringen inte ställning utan skulle återkomma. Försvarsmakten föreslogs också att utifrån avtal med Fortifikationsverket utföra den tekniska fastighetsförvaltningen dvs. löpande drift och underhåll.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

3.3 Reformens innebörd och situationen 1993–1994

När omläggningen genomförts var samtliga statliga myndigheter ansvariga för sin egen lokalförsörjning. Från att tidigare ha fått sig lokaler tilldelade från Byggnadsstyrelsen ingick nu myndigheterna hyresavtal med hyresvärdar som kunde vara antingen statliga bolag eller myndigheter eller privata bolag eller andra icke-statliga aktörer. Till sitt stöd fanns den nya stabs- och servicemyndigheten, Statens lokalförsörjningsverk, som även bistod regeringen med experthjälp. Byggnadsstyrelsen hade avvecklats (avvecklingskommittén avslutade sitt arbete 1995). Dess bestånd hade i huvudsak förts till två nya helstatligt ägda bolag, Vasakronan AB och Statliga Akademiska Hus AB. Fastigheter som statsmakterna ansett borde ägas direkt av staten förvaltades av den nya myndigheten Statens Fastighetsverk. Dessutom hade Fortifikationsförvaltningen avvecklats och en ny myndighet, Fortifikationsverket, ansvarade nu för att förvalta försvarets ändamålsfastigheter, med den nya sammanhållna myndigheten Försvarmakten som huvudsaklig hyresgäst.

Reformeringen av myndigheternas lokalförsörjning var en av många förändringar som genomfördes under ett antal år början av 1990-talet, och som tagit sin början i slutet av 1980-talet. Förändringarna syftade till att effektivisera den statliga förvaltningen genom att decentralisera ansvaret för användande av resurser, bland annat genom att minska detaljstyrningen. I stället skulle fokus ligga på resultaten i verksamheten, resultatstyrning. Andra förändringar i den här riktningen var t.ex. införandet av ramanslag och decentralisering av lönesättning.

Avvecklingen av Byggnadsstyrelsen och reformeringen av statens fastighetsförvaltning var en naturlig följd av det förändrade ansvaret för lokalförsörjningen. Reformen innebar en omfattande omstrukturering av förvaltningen av det statliga fastighetsbeståndet, enligt nya principer. Det bestånd som nu kom att förvaltas i två nya myndigheter och två helstatligt ägda bolag kom från Byggnadsstyrelsen, Fortifikationsförvaltningen, Vattenfall och Domänverket och utgjorde huvuddelen av den statliga fasta egendomen. För övriga myndigheter och affärsverk som före omläggningen för-

valtade fastigheter innebar reformen ingen förändring i det bestånd man själv hade förvaltats och dessa fortsatte att förvalta fastigheter. Bland dessa myndigheter, som efter reformen fortfarande förvaltade statlig fast egendom, som man i huvudsak själv nyttjade, fanns framförallt verk och myndigheter med ansvar för transportinfrastruktur. I den förordning om förvaltning statliga fastigheter som utfärdades i samband med reformen (se kapitel 4) stadgas att regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter.

Fokus i omläggningen var att åstadkomma tydlighet i det fastighetsbestånd som skulle övergå till de nya bolagen. Den egendom som skulle förvaltas direkt av staten i myndighetsform skulle i huvudsak föras till Statens fastighetsverk. Undantaget var det bestånd av ändamålsfastigheter som försvaret utnyttjade och som skulle förvaltas av Fortifikationsverket.

Detta innebar att alla fastigheter som av en eller annan anledning skulle kvarstanna i statens förvaltning liksom en mängd fastigheter där läget var oklart och som behövde utredas vidare i avvaktan på att ev. föras till något av bolagen hamnade i Statens fastighetsverk. Statens fastighetsverk kom därför att förvalta ett mycket varierat bestånd av fastigheter. Fastigheter som skulle ägas av staten av säkerhetsskäl och av kulturhistoriska skäl, fastigheter som hade hyresgäster som ofta inte hade några egentliga alternativ vid val av hyresvärd, fastigheter som inte var möjliga att hyra ut, stora landområden, öar med eller utan bebyggelse, fastigheter inom landet och utomlands på ett stort antal platser.

Fastighetskoncernen, Vasakronan AB, organiserades i ett antal dotterbolag däribland Vasakronan Krim AB som förvaltade anstalter och häkten som hyrdes av Kriminalvårdsstyrelsen samt Vasajorden AB som förvaltade de institutionsanknutna utbildningsfastigheterna som SLU hyrde. Omläggningen av myndigheternas lokal-försörjning och förvaltningen av statens fastigheter var en genomgripande reform som skett i enlighet med genomtänkta principer, som på det hela taget gäller även i dag. Resultatet av omläggningen innebar att de principer som lagts fast fick sitt genomslag i praktiken. Omläggningen hade dessutom genomförts på relativt kort tid.

3.4 Utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning

Regeringen tillsatte 1996 en utredare (Thomas Franzén) för att utvärdera reformen. Uppdraget avsåg en samlad utvärdering av ombildningen, framförallt om syftena hade uppnåtts utifrån riksdagens riktlinjer. Om utredaren fann avvikelser skulle orsaken till dessa analyseras och förslag lämnas till åtgärder. Särskilt uttalat i direktiven var att man skulle utvärdera statsfinansiella effekter, marknadseffekter och hyressättningsprinciper.

Utredaren lämnade ett delbetänkande i december 1996 (SOU 1996:187) och ett egentligt slutbetänkande i juni 1997 (1997:96). Dessutom fick utredaren i slutfasen av utredningsarbetet tilläggsdirektiv gällande försvarets fastigheter. För denna del lämnade utredaren ett betänkande i oktober 1997 (SOU 1997:144).

Utvärderarens iakttagelser och slutsatser

Utredarens iakttagelser kan sammanfattas som följer:

- reformen var nödvändig och hade fått önskade effekter, myndigheterna hade fått ett tydligare resultatansvar för verksamheten genom den ökade flexibiliteten och smidigheten i hanteringen av lokalfrågor
- vissa brister fanns i reformens genomförande bl.a. brist på öppenhet från fastighetsförvaltarnas sida och dunkla principer gällande hyressättning och statens avkastningskrav, vilket i vissa fall lett till önskemål från enstaka myndigheter att själv förvalta de fastigheter man var verksamma i
- det bedömdes som olämpligt i den marknadssituation som rådde att kraftigt minska statens engagemang som fastighetsägare, vilket ledde till att försäljningar sköts på framtiden och att det därför inte heller skedde någon grundlig genomgång av vad staten på sikt borde äga
- i den marknadssituation som rådde kunde myndigheterna lätt förhandla ner sina hyror samtidigt som detta inte ledde till någon större påfrestning på fastighetsförvaltarna eftersom värderingen av fastigheterna redan reflekterade den svaga marknaden

- detta tillsammans med att ekonomisk kompensation lämnats till fastighetsförvaltarna för eftersatt underhåll skapade utrymme för betydande standardhöjningar
- hänsyn till statsbudgeten fick inte tillräcklig vikt och staten hade svårt att få helhetsgrepp över processen – myndigheterna höjde sin lokalstandard och fastighetsbolagen förbättrade sin kapitalstock
- reformen hade haft fokus på att avveckla Byggnadsstyrelsen och att etablera de nya fastighetskoncernerna och de nya myndigheterna, frågor rörande vilken typ av fastigheter staten borde äga och vad skälen för ägandet var hade inte grundligt klargjorts
- det främsta problemet med reformen var brister i principerna för fastställande av hyror för ändamålsfastigheter, vilket även påverkade styrningen av investeringar på området. Bristerna sammanhängde egentligen inte med övergången till marknadsmässighet utan att man inte analyserat vad marknadsmässighet innebar för lokaler som utformats för särskilda ändamål
- staten har haft svårt att kontrollera och reglera kostnader i samband med större byggprojekt; hyresgästerna tycker att fastighetsägarna har svårt att lämna tydliga och bindande offerter och fastighetsägarna tycker att hyresgästerna har svårt att precisera sina önskemål
- det är olämpligt att styra myndigheterna genom att begränsa längden på de hyreskontrakt för ändamålsfastigheter som myndigheterna kan ingå genom att kräva att långa kontrakt måste godkännas av regeringen. Om detta leder till korta kontrakt innebär det en snabb avskrivning och höga initiala kostnader eller till oklarheter om vad som ska gälla efter den första kontraktstiden
- missnöje finns bland myndigheter över att man inte får behålla resultatet av besparingar man gjort på lokalkostnader. Detta riskerar att förstöra incitamentsstrukturen som fastighetsreformen syftade till att åstadkomma
- de fastighetsförvaltande aktörerna har haft stor självständighet och har efter reformen genomfört mycket stora investeringsprogram. Staten har samtidigt inte haft en policy när det gäller risktagandet.

- de positiva statsfinansiella effekterna av reformen har varit begränsade, myndigheterna har bara i begränsad omfattning minskat sina lokalytor och lokalkostnader och utdelningarna från bolagen har varit relativt låga
- den lokalhyra per kvadratmeter myndigheterna betalar har sjunkit mellan 1994 och 1996, men ligger ändå högre än marknadshyran. Myndigheterna har inte lokaleffektiviserat i någon större utsträckning, ofta har man flyttat till centralare och större lokaler och inte använt möjligheten att effektivisera eller sänka hyran
- ytan per anställd har ökat mellan 1992/93 och 1995/96
- hyran hos Akademiska Hus anses ligga över vad som vore en marknadsmässig hyra
- investeringsnivån hos Akademiska Hus, Statens fastighetsverk och Vasakronan har legat högt efter reformen
- kostnaderna hos Vasakronan och Statens fastighetsverk är höga
- soliditeten i de fastighetsförvaltande bolagen är hög
- en allt mindre del av vad fastighetsrörelserna genererat har levererats in till statskassan, vinstmedel stannar kvar i rörelsen och används för att finansiera de stora investeringarna

Förslag till följd av utvärderingen

Utredaren lämnade en rad förslag på vissa förbättringar som skulle kunna göras i statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning.

Eftersom man konstaterat att hyressättningen för ändamålsfastigheter var reformens främsta problem föreslog utredaren en ny modell för hyressättning av ändamålsfastigheter som man ansåg formellt borde gälla förhyrningar av sådana fastigheter. Man konstaterade att de lokaler det handlade om kunde klassificeras i tre typer:

- rena ändamålsfastigheter, där varken hyresgästen eller hyresvärden har några goda alternativ till det aktuella kontraktet
- ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv, där hyresgästen inte har något alternativ till den aktuella förhyrningen, men där hyresvärden skulle kunna ha det

- ändamålsfastighetsområden, som är områden som består av olika ändamålsfastigheter, t.ex. campusområden i universitetsorter eller departementsbyggnaderna i Stockholm.

Ändamålsfastigheter karaktäriseras antingen av sin tekniska utformning av byggnaden eller av sitt läge. Utredaren ansåg att en genomgång borde göras för att identifiera de lokaler som borde klassas som ändamålsfastigheter. Vid klassificeringen görs ett antagande om den framtida användbarheten av fastigheten för myndigheterna, men utredaren konstaterade samtidigt att gränsen mellan en generell fastighet (placeringsfastighet) och en ändamålsfastighet är flytande. En viss anpassning sker normalt i generella fastigheter och i ändamålsfastigheter kan det förekomma generella lokaler t.ex. kontor. En viktig fråga för en myndighet är i hur hög grad en fastighet ska anpassas till en viss verksamhet, eftersom anpassningen inte bara innebär att lokalen fyller sin funktion bättre utan också innebär ett ekonomiskt risktagande.

För de fastigheter som klassificerades som ändamålsfastigheter skulle en hyressättningsmodell generellt tillämpas som innebar att:

- kontraktet skulle vara långsiktigt i den meningen att hyresgästen kan förlänga kontraktet och att samma hyressättningsprinciper som tidigare då ska gälla samtidigt som hyresgästen också är skyldig att kompensera fastighetsägaren om man vill lämna fastigheten innan hela investeringen är betald
- hyran utformas som en komponenthyra, dvs. att hyran är uppdelad i kapitalkostnader, driftskostnader och underhållskostnader, i syfte att ge hyresgästen full insyn i hyressättningen samt att hyresvärden inte har rätt att ta ut mer än marknadsmässig ersättning på framtida insatser på fastigheten
- Kapitalkostnadsdelen bestäms av en s.k. nominell modell, där tanken är att hyran faller över tiden
- hyresgästen ska få ersättning om den lämnar fastigheten då den har ett högre värde i en alternativ användning än den del av investeringen som inte är betald. Myndigheten ska få huvuddelen av denna skillnad i ersättning.

Vidare föreslog utredaren ett annat sätt att styra myndigheternas lokalanvändning än att begränsa längden på de kontrakt myndigheterna har rätt att ingå. Kontrakten kan innehålla klausuler som

innebär att staten binds upp. Regeln riskerar att skapa ett stort antal ärenden för regeringen som i princip innebär att man granskar enskilda kontrakt. Myndigheten får antas ha bäst kunskap om verksamheten. Dessutom kan korta kontrakt leda till alltför snabb avskrivning med höga hyreskostnader som följd och oklarheter vad som ska följa när kontrakten löper ut.

Tonvikten borde i stället ligga på att bevara flexibiliteten i den totala lokalanvändningen genom att myndigheterna ska ha en portföljsammansättning av sina förhyrningar som ger dem möjlighet att lämna en del av sina kontrakt snabbt utan stora kostnader. Bevakningen av denna flexibilitet borde ske som en del av budgetprocessen. Utredaren föreslog också att lokalförsörjningsplanerna borde avskaffas och att i stället allmänna regler integreras i budgetprocessen som innebär att myndigheterna ska minska sin lokalåtgång och kostnad med ett visst antal procent inom viss tid och att myndigheterna inte får ingå kontrakt som innebär att lokalkostnader ökar med ett visst antal procentenheter.

Utredaren konstaterade att det föreligger olika skäl att äga ändamålsfastigheter och generella fastigheter. Staten kan tillgodogöra sig värdet av de generella fastigheterna genom att sälja beståndet eller behålla det för att för att löpande ta del av den ekonomiska avkastningen. Ändamålsfastigheterna är annorlunda till sin karaktär genom att de kräver större öppenhet mot hyresgästen och att de kräver en annan hyressättning. Utredaren föreslog att staten delade upp Vasakronan i två bolag i syfte att separera generella fastigheter och ändamålsfastigheter. I bolaget som förvaltar ändamålsfastigheter, under arbetsnamnet ”Juridiska hus”, borde föras det bestånd som ligger i dotterbolaget Vasakronan-Krim, men även andra ändamålsfastigheter, t.ex. tingshus. Till detta bolag borde också föras de fastigheter som nyttjades av Statens institutionsstyrelse och som vid det tillfället förvaltades av Statens fastighetsverk. Det bolag som förvaltade de generella fastigheterna borde börsintroduceras och aktierna därefter avyttras.

Statens fastighetsverk konstaterades ha ett mycket blandat bestånd och en heterogen verksamhet. Utredaren föreslog därför att regeringen för Statens fastighetsverk skulle ställa särskilda, separata avkastningskrav på de olika verksamheterna. Detta skulle också minska risken för klagomål att vissa delar ”subventionerar” andra delar på ett sätt som det inte var tänkt.

När det gällde Statens fastighetsverk ansåg utredaren också att bidragsfastigheterna inte var tydligt separerade från det övriga be-

ståndet. Man var också skeptisk till finansieringen av bidragsfastigheterna som skedde indirekt genom att verket disponerade en del av överskottet för att täcka kostnaderna för bidragsfastigheterna. Utredaren menade att anslag till den kulturminnesvårdande verksamheten borde läggas fast separat och vägas mot andra anslag.

Styrelsesammansättningen i Akademiska Hus förslags ändras så att universitet och högskolor inte är direkt representerade i Akademiska Hus styrelser. Detta i syfte att renodla den affärsmässiga representationen mellan fastighetsägare och hyresgäst. Ordningen att lärosätena hade en stark roll i bolagets styrelser stred mot grundtanken att separera förvaltande och nyttjande och skapade en oklar roll för styrelseledamöterna som formellt ska agera utifrån bolagets intressen, men som samtidigt är utsedda av lärosätena för att bevaka deras intressen.

Utredaren anser att ändamålsfastigheter inom försvaret ur ekonomisk synvinkel inte skiljer sig från ändamålsfastigheter inom t.ex. kriminalvården eller universitet och högskolor. Det finns därför inget skäl att Fortifikationsverket ska sortera under Försvarsdepartementet utan bör sortera under Finansdepartementet. Detta vore ett sätt att renodla uppdelningen mellan ägare och brukare av fastigheter. Att det fastighetsägande verket sorterar under ett fackdepartement är inte förenligt med tanken att de fastighetsägande enheterna bör vara helt fristående från myndigheter som nyttjar lokalerna.

Utredningen menar att de befästningar som nyttjas inom Försvarsmakten kan överföras till Försvarsmakten. De motiv som finns för att skilja ägande från brukande väger inte särskilt tungt när det gäller dessa mycket speciella anläggningar. Det finns egentligen ingen fastighet skild från den utrustning i form av vapeninstallation eller liknande som finns i dessa byggnadsverk. Värdet i alternativ användning är dessutom mycket begränsat och anläggningarnas karaktär gör att det krävs speciell kompetens i förvaltningen.

På försvarets område avsåg utredarens tilläggsuppdrag framförallt frågorna huruvida Fortifikationsverkets bestånd borde samordnas med Statens fastighetsverks eller hanteras i annan ordning, redovisa rationaliseringsvinster av olika förslag samt belysa hur drift och underhåll bör organiseras samt beakta behovet av en långsiktigt hållbar förvaltning av kulturhistoriskt värdefulla försvarsfastigheter.

Utredaren undersökte flera olika alternativ till samordning mellan verken och konstaterade att nackdelarna överväger eventuella

fördelar i samtliga alternativ och att en samordning inte skulle leda till effektivisering. En minskning av försvarets lokalkostnader handlar enligt utredarens bedömning om att få det rådande systemet att fungera bättre. När det gäller de kulturhistoriskt intressanta försvarsfastigheterna ansåg utredaren att ett antal preciseringar behövde göras: Eventuella merkostnader för objekt med skyddsföreskrifter som Försvarsmakten förhär bör bäras av Försvarsmakten. För objekt som Försvarsmakten avvecklar, men som ska bevaras av kulturhistoriska skäl, ska Försvarsmakten enbart bära kostnaderna för normal avveckling. Merkostnader som inte ska bäras av Försvarsmakten bör belasta statsbudgetens utgiftsområde 17, Kultur m.m.

Vad genomfördes av utredarens förslag?

Utredarens förslag att införa en gemensam sammanhållen modell för hyressättning av ändamålsfastigheter i staten genomfördes inte. Regeringen gjorde i proposition 1997/98:137 bedömningen att en sådan modell inte är lämplig att införa. Regeringen konstaterar att gränsen mellan vad som är en generell fastighet och en ändamålsfastighet är mycket svår att dra och att staten förvaltar en mängd fastigheter som är mycket olika slag. Det är därför viktigt att parterna har möjlighet att fritt förhandla avtalsvillkor i varje enskild situation.

Förslagen gällande myndigheternas lokalförsörjning genomfördes i huvudsak inte. Långt senare infördes dock en regel i förordningen om myndigheternas lokalförsörjning innebärande att den ekonomiska bindningen i ett avtal ska beräknas på ett sätt som tar hänsyn till även andra ekonomiska åtaganden som i realiteten innebär att kostnadsåtagandena i hyresavtalen överstiger sex års hyra (se avsnitt 4.2). Detta ligger i linje med utredarens tankar om avtalstidens betydelse och hur klausuler i avtalen kan innebära en mer omfattande ekonomisk bindning än den formella avtalslängden.

Uppdelningen av Vasakronan, utifrån generella fastigheter och ändamålsfastigheter, genomfördes kort efter utredningen i linje med vad som föreslagits. Vasakronan-Krim och andra ändamålsfastigheter i Vasakronan bildade stommen i det nya dotterbolaget Specialfastigheter Sverige AB som senare skiljdes ut från koncernen och bildade ett separat statligt bolag. Senare övertog detta bolag

även Statens fastighetsverks bestånd av fastigheter som nyttjades av Statens institutionsstyrelse.

Förslaget att ha separata avkastningskrav på de olika verksamheterna i Statens fastighetsverk genomfördes inte, däremot har senare den ekonomiska redovisningen av Statens fastighetsverk bidragsfastigheter och finansiering via anslag på statbudgeten genomförts.

Utredarens förslag om representation i Akademiska Hus styrelse genomfördes, liksom förslaget att Fortifikationsverket borde sortera under Finansdepartementet. Dock har inte ansvaret för befästningar förts över till Försvarsmakten utan förvaltas fortsatt av Fortifikationsverket.

3.5 Utredningar och beslut på försvarets område

Strax innan utvärderingen lämnade sitt förslag lämnade Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (Lars Jeding) 1996 sitt betänkande Effektivare försvarsfastigheter! I betänkandet konstaterade utredningen att drift- och underhåll av försvarsbyggnader låg kvar i Försvarsmakten, vilket man betraktade som en olämplig sårbarhet. Man föreslog att driftansvaret och driftresurserna skulle flyttas över till Fortifikationsverket.

Regeringen föreslog (prop. 1996/97:4) och riksdagen beslutade (rskr 1996/97:109) i enlighet med förslaget: Dessutom lades ett besparingsbeting på drift- och underhållskostnader om 150 miljoner kronor per år från 1998 fast. Driftresurserna flyttades över till Fortifikationsverket i juli 1997.

Nästan 10 år efter den utredningen framhöll ytterligare en utredare på försvarsområdet (Peter Lagerblad) att fastighetsreformen inte effektuerats fullt ut: I betänkandet En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96) konstaterade Försvarsförvaltningsutredningen att Försvarsmakten utövar inflytande och utför uppgifter utöver vad rollen som hyresgäst förpliktigar. Försvarsmakten hade utöver en central enhet i Högkvarteret fyra fastighetskontor (tre regionala och en rikstäckande för anläggningar). Utredningen pekade på de dubbla organisationer som fanns för att förvalta försvarsfastigheterna. Man konstaterade också att Försvarsmakten vid nyinvesteringar driver projekt längre än vad som är brukligt och tar t.ex. fram skisser, tidplaner mm och deltar aktivt i byggskedet. Utredningen föreslog att Försvarsmakten och Fortifikationsverket skulle renodla sina roller som hyresvärd och hyresgäst för att

effektivisera gemensamma processer och skapa förutsättningar för rationaliseringar.

I en skrivelse till riksdagen (2005/06:131) redogjorde regeringen för sin syn på hur försvaret borde styras och hur förvaltningen borde förändras.

Regeringen lämnade uppdrag till myndigheterna att genomföra utredningens förslag och fastställde ett rationaliseringsbeting⁶. I budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1, UO6) redovisade regeringen att de rationaliseringar som förutsattes också uppnåts. Inom fastighetsförvaltningen bedömdes kostnadsreduktionerna mellan 2004 och 2008 ha uppgått till 231 miljoner kronor.

I Försvarsstyrningsutredningen (Peder Törnvall) som löpte parallellt med Försvarsförvaltningsutredningen behandlades internhyressättningen inom Försvarsmakten och hyresmodellen som tillämpas av Fortifikationsverket, bl.a. gav man Statskontoret i uppdrag att beskriva, analysera och utvärdera hyresmodellen (Statskontoret 2004/433). En skrivelse, *Hyresmodell för försvarets fastigheter* (Dnr 48/B1) lämnades till Försvarsdepartementet där utredaren föreslog att man skulle övergå från den dåvarande hyresmodellen till en balanshyresmodell med långa avtalstider. Man föreslog också att regeringen ska kunna lösa Försvarsmakten från avtalsförpliktelsen med Fortifikationsverket i förtid i de fall statsmakterna beslutat om nedläggningar eller omlokaliseringar. Utredaren lämnade i sitt slutliga betänkande *Styrningen av insatsförsvaret* (SOU 2005:902) inga förslag till förändringar rörande lokalförsörjning eller fastighetsförvaltning.

Innan Försvarsstyrningsutredningen lämnat sitt slutbetänkande hade regeringen i regleringsbrev för 2005 gett Försvarsmakten och Fortifikationsverket i uppdrag att utarbeta och införa en ny hyresmodell med ändrade löptider för hyresavtalen och som bygger på principen att hyresavtalens löptid ska motsvara det investerade kapitalet så att det efter respektive hyresavtals utgång återstår ett restvärde som motsvarar objektets bedömda marknadsvärde. Befintliga hyresavtal skulle omförhandlas enligt denna princip. Detta resulterade i den nuvarande hyresmodellen, Hyresmodell 2006.

Riksdagens revisorer hade 2002 lämnat en skrivelse till Riksdagen (2002/03:RR7) där man anförde att en granskning visat på stora svårigheter att få avgiftsfinansiering att fungera inom försvaret och på omfattande brister i Fortifikationsverkets förvaltning,

⁶ Regeringsbeslut 2006-12-21.

vilket har inneburit att Försvarsmakten haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket. Vad gäller fastighetsområdet föreslår revisorerna därför att regeringen borde undersöka försvarets möjligheter att i större utsträckning använda sig av andra förvaltare än Fortifikationsverket, se till att Försvarsmakten har god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning, se till att Fortifikationsverket har rätt resurser och kompetens att möta Försvarsmaktens behov, se till att budgeterade kostnader för el, vatten mm regleras mot faktisk förbrukning, jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga fastighetsförvaltare. Regeringen borde vidare se till att Fortifikationsverket inte har återkommande ekonomiska överskott (eftersom hyrorna inte ska vara högre än att de täcker kostnaderna på några års sikt), att brister i fastighetsregister åtgärdas, att problem med planerat underhåll löses. Dessutom borde regeringen bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen och ställa krav på Försvarsmakten att vara mer effektiv i sin lokalförsörjning. Revisorerna ansåg också att regeringen borde utse en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Detta resulterade i den ovan nämnda Försvarsstyrningsutredningen.

Utgående från Riksdagens revisorers granskning tillsatte regeringen också en utredare (Lisbeth Staf-Igelström) för att lämna förslag på hur regeringens rapportering till riksdagen i dessa frågor kan förbättras, på ett system där riksdag och regering ges en bättre överblick över Fortifikationsverket verksamhet, resurser och finansiering och på eventuella förbättringar i lokalförsörjningsfrågorna. Utredaren antog namnet RIFA-utredningen och lämnade 2005 sitt betänkande (SOU 2005:7) där man föreslog ett antal nyckeltal som Fortifikationsverket bör redovisa i sin årsredovisning, att Fortifikationsverket ska tillämpa samma redovisningsregler som de statliga bolagen och att Försvarsmakten i sin årsredovisning ska redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler. Vidare föreslog man att regeringen i budgetpropositionen lämnar information om Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar och att Fortifikationsverket varje år lämnar en särskild skrivelse som beskriver verkets målsättning och verksamhetens utveckling över tiden och som även ska innehålla en investeringsplan och underhållsplan. Utredningen föreslår också att Försvarsmakten varje år redovisar en skrivelse med uppgifter om sin nuvarande och framtida lokalförsörjning och de förändringar som skett samt en lokalförsörjningsplan där planerade åtgärder och förväntade resultat av

ökad effektivisering framgår. RIFA ansåg att det krävdes incitament för att stimulera hyresgäster till lokaleffektivisering och kostnadsbesparingar och föreslog därför också att Försvarmakten utvecklar en tydligt mätbar målstyrning som leder till effektivare lokalutnyttjande.

Med anledning av RIFA-utredningens förslag gjordes vissa förändringar i regleringsbrev till Fortifikationsverket avseende återredovisning av pågående och planerade investeringar. I Försvarmaktens regleringsbrev har senare lämnats uppdrag om att analysera lokalbeståndet i syfte att möjliggöra effektivare lokalutnyttjande för att minska myndighetens hyreskostnader. Försvarmakten redovisade i årsredovisningen 2009 ett arbete som påbörjats om effektivt lokalutnyttjande som syftar till att identifiera över- och underutnyttjande av lokaler.

Försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 innebar stora förändringar för försvarets fastighetsförvaltning, med stora lokalavvecklingsbehov som följd, men även stora nyinvesteringsbehov. Regeringen föreslog 1997 att Vasallen skulle bildas (tilläggsbudget i prop. 1996/97:150) för att vidareutveckla och avyttra stora sammanhållna fastighetsbestånd på förbandsorter som avvecklats. Bolaget tillskapades först som ett dotterbolag inom Vasakronan men avskiljdes sedan som eget bolag. Avvecklingen i samband med försvarsbesluten innebar stora omställningar för Försvarmakten och för Fortifikationsverket, men med undantag från tillskapandet av Vasallen och hur nedskrivning av avvecklingsfastigheter genomfördes (se avsnitt 6.1.2) ändrades inget i strukturen på den statliga fastighetsförvaltningen.

Inom ramen för det senaste arbetet med försvarets framtida inriktning lämnade Försvarsberedningen 2008 betänkandet *Försvaret i användning* (Ds 2008:48) där man föreslår att fastighetsfrågorna ses över och ger samtidigt sin syn på tänkbara förändringar på området:

Försvarsberedningen föreslår att den statliga fastighetsförsörjningen ses över med syfte att skapa en bättre samordning och – inte minst för Försvarmakten – en minskning av hyreskostnader. Målet bör vara att minska antalet aktörer och därmed skapa lägre overheadkostnader för samtliga statliga hyresgäster. Inom ramen för detta bör det prövas att överföra Fortifikationsverkets öppna fastighetsbestånd till en annan statlig eller privat fastighetsförvaltare. Det slutna beståndet bör överföras till Försvarmakten, vilket därmed reducerar ett led i beställningskedjan. Detta ger en kostnadseffektivare verksamhet då Försvarmakten redan har kompetens inom området. Försvarmakten bör upp-

handla drift, underhåll, simulatorer, lärare och utbildning. Mot bakgrund av detta bör även en nedläggning av Fortifikationsverket prövas.

2008 tillsatte regeringen också en utredning (Marie Hafström) i syfte att effektivisera materielanskaffnings-, logistik- och andra stödprocesser inom försvaret och därmed frigöra resurser för andra behov. I betänkandet *Ett användbart och tillgängligt försvar* (FÖ 2009:A) konstaterade Stödutredningen i maj 2009 att vår utredning tillsatts samma månad och att man av den anledningen inte utrett fastighetsfrågorna. Man understryker dock att detta inte beror på att fastighetsområdet inte skulle kvalificera sig för möjliga rationaliseringar och andra förändringar.

I april 2010 tillsatte regeringen ytterligare en utredning (Jan Segerberg) som utgående från Stödutredningen ska konkretisera hur resurser om två mdkr per år ska frigöras från försvarets logistik och stödverksamheter. Vår utredning har under arbetets gång samrått med denna utredning.

3.6 Övriga utredningar och beslut

Riksdagens revisorer anmälde till riksdagen i maj 1996 en granskning man genomfört avseende framförallt myndigheternas lokalförsörjning (1995/96:RR11). Revisorerna granskade hur myndigheterna hade hanterat sin lokalförsörjning sedan reformen; vilka överväganden man gjort vid flyttningar, vilka incitament som fanns för att välja lokaler i mindre centrala lägen och att minska sina hyreskostnader. Man granskade också hur statsmakternas ambitioner om myndigheternas lokalisering fungerade med de nya lokalförsörjningsreglerna, hur samråden med Lokalförsörjningsverket hade fungerat och hur tomma lokaler hanterades. Revisorerna konstaterade att det var oklart vilka incitament myndigheterna hade att lokalisera sig utanför storstädernas innerstadsområden, att det för myndigheterna, givet den hantering av ramanslagen regeringen tillämpat, inte föreföll attraktivt att flytta till lokaler med lägre hyra, att regeringen inte haft överblick över lokalförsörjningen eller vilja att styra den mot effektivt utnyttjande, att reformen lett till ett ökat antal tomma lokaler i det statliga beståndet och att Lokalförsörjningsverket hade dubbla och oförenliga roller. Man föreslog i granskningsrapporten att regeringen i kommande budgetproposition skulle redovisa om myndigheterna skulle ha full frihet att välja

lokaler eller om regeringen avsåg att styra lokalförsörjningen och frågade, vilka principer som skulle gälla för anslagsberäkningarna. Regeringen borde till riksdagen lämna förslag till principer om lokalisering av nya myndigheter och borde se över Vasakronans förvaltning och hela lokalförsörjningsorganisationen.

Finansutskottet beredde revisorernas rapport (1996/97:FiU8) men ansåg att riksdagen, med hänvisning till regeringens pågående utredningsarbete (utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning), inte behövde ta ställning till förslagen. Utskottet förutsatte dock att rapporten skulle utgöra en del av regeringens fortsatta beredningsarbete.

Riksdagens utbildningsutskott lät 1995 göra en uppföljning av riksdagens beslut om den nya organisationen för högskolans lokalförsörjning. I rapporten *Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning* (1996/97:URD2) konstaterades, på basis av en enkätundersökning bland universitet och högskolor, att lokalkostnaderna tagit en allt större andel av de totala resurserna i anspråk under den undersökta perioden 1990/91 till 1994/95, att lärosäten som hyrde av Akademiska Hus betalade en något högre hyra per kvadratmeter än de som hyrde av andra fastighetsägare, att deras förhandlingsposition gentemot Akademiska Hus var svag och att man hade dålig insyn i på vilka grunder bolaget fastställde hyran. Lärosätena ansåg dock generellt att lokalförsörjningsreformen bidragit till ökad kostnadsmedvetenhet och mer rationell lokalförsörjning.

I maj 1997 föreslog Stabsmyndighetsöversynen (Ulf Larsson) i sitt betänkande *Reformerad stabsorganisation* att Statens lokalförsörjningsverk läggs ned och att kvarvarande stabsuppgifter överförs till Statskontoret. Skälet var att stabsuppgifterna, givet efterfrågan, kan begränsas kraftigt och att serviceuppgifterna riktade mot myndigheterna under lång tid gått med ekonomisk förlust och att det dessutom finns en privat konsultmarknad som kan fylla behovet. Utredaren konstaterade efter att ha genomfört en rad intervjuer med företrädare för regeringskansliet att regeringskansliets behov av verkets tjänster var begränsat. Behovet inskränkte sig vid tidpunkten till att ta fram underlag för regeringens prisomräkning av lokalkostnaderna i anslagsbaserna. När det gällde verkets serviceuppgifter att tillhandahålla konsulttjänster, utbildning och projektledning till myndigheterna i lokalfrågor gjorde utredaren bedömningen att efterfrågan på verkets tjänster var otillräcklig och ifrågasatte också om detta över huvudtaget var en statlig angelägenhet.

Regeringen beslutade i enlighet med förslaget och myndigheten upphörde med utgången av 1997.

Regeringen lämnade en proposition (prop. 1997/98:137) i mars 1998 om förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning. I propositionen, som tog sin utgångspunkt i utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning och Riksdagens revisorers utvärdering av myndigheternas lokalförsörjning, gjorde regeringen bedömningen att riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen ska ligga fast. Regeringen konstaterade att den genomförda reformen var bra, men att man ville verka för effektiviseringar inom lokalförsörjningsområdet.

Regeringen gjorde bedömningen att det inte var lämpligt att införa en sådan kontraktmodell som föreslagits av utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning. Regeringens uppfattning var att gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och en kommersiell lokal ofta är mycket svår att dra. Man konstaterade att staten äger en stor mängd fastigheter av ändamålskaraktär men också många fastigheter som inte är att betrakta som ändamålsfastigheter. Ändamålsfastigheterna är förbundna med en viss statlig verksamhet och kan inte förvaltas på renodlat kommersiella grunder och ett motiv för långsiktigt statligt ägande är att erbjuda statlig verksamhet som bedrivs i lokalerna långsiktiga och stabila förutsättningar. Fastighetsrörelsen bedrivs i ett ömsesidigt beroendeförhållande med primärverksamheten. Ett självklart mål för dessa fastighetsförvaltande bolag och verk borde vara att optimera kundnyttan, dvs. till en given hyresnivå erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. Regeringen uttalade att målstrukturen för dessa bolag och verk skiljer sig från vinstmaximerande fastighetsbolag och kan många gånger vara mer komplicerad att fastställa. Verksamheten ska dock bedrivas kostnadseffektivt och bl.a. generera avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet. Kundnyttan kan inte drivas så långt att det investerade kapitalet inte genererar avkastning eller att tillgångarnas värde urholkas, det skulle innebära att primärverksamheten subventioneras på bekostnad av fastighetsrörelsen och att hyran inte sätts på ett korrekt sätt. Eftersom statliga myndigheter har full frihet att välja hyresvärd och lokal är statliga bolag och verk utsatta för konkurrens, inte minst i en nyinvesteringssituation. Förräntningskraven måste därför sättas utifrån affärsmässiga principer. Hyresvärd och hyresgäst bör i förhandling enas om villkor t.ex. bör hyresgästen betala en allt större del av investeringen ju

mer speciellt utformad en fastighet är, i andra fall kan man enas om en annan riskfördelning. Regeringen anförde därför att det var viktigt att låta parterna ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation.

När det gäller styrningen av de statliga myndigheternas lokalförsörjning föreslog regeringen att den nuvarande begränsningen att teckna långa hyreskontrakt skulle ersättas av en modell som ställde krav på flexibilitet i myndigheternas lokalbindning. Innebörden kunde t.ex. vara att myndigheterna skulle hålla en portfölj av kontrakt som löper ut vid olika tillfällen om man hyr lokaler med liknande användningsområde. Styrningen av flexibiliteten föreslogs ske inom ramen för den reguljära budgetprocessen. Hur modellen borde utformas avsåg regeringen att fortsatt bereda inom regeringskansliet. Man aviserade också att man skulle ta initiativ för att utarbeta en modell för redovisning av myndigheternas effektivitet i lokalförsörjningen, t.ex. hur lokalkostnaden per anställd redovisats över tiden.

Regeringen föreslog vidare att man från Civitas Holding AB (som var det namnändrade moderbolaget i Vasakronankoncernen) övertar aktierna i Specialfastigheter Sverige AB. Detta innebar att man nu skiljde ut Specialfastigheter som ett eget bolag från Vasakronan i syfte att renodla det statliga fastighetsbeståndet och för att på sikt kunna avveckla statens engagemang som ägare av kommersiella fastigheter.

Regeringen föreslog också, i linje med vad utredningen föreslagit, att styrelserna i Akademiska Hus koncernen skulle utses utan krav på representation från berörda universitet eller högskolor.

I finansutskottets behandling av propositionen (1997/98:FiU25) instämde man i regeringens bedömningar. Man ansåg att det inte var lämpligt att påbörda parterna en hyressättningsmodell och konstaterade att om direktiv som avspeglar regeringens resonemang ges till de statliga bolagen och verken skulle en hög grad av överensstämmelse med utredningens förslag uppnås. Enligt utskottet utgjorde propositionen ett förtydligande i synsättet på ägande av och hyressättning i ändamålslokaler jämfört med riksdagens beslut från 1992. Riksdagen gav regeringen tillkänna att direktiven till de statliga fastighetsförvaltande verken och bolagen borde utformas så att de går ut på att fastighetsverksamheten är ett stöd till den verksamhet som bedrivs i lokalerna. Beträffande förslaget om styrningen av den statliga lokalförsörjningen, liksom övriga förslag i propositionen, tillstyrkte riksdagen regeringens förslag och utskottet

menade att med de föreslagna åtgärderna skulle regeringen ha goda förutsättningar att kunna få kontroll över både lokalförsörjningen och förvaltningen av ändamålslokaler.

De bedömningarna om ändamålsfastigheter och hyressättning som regeringen redovisade innebar inga egentliga förändringar, utan innebar snarare en utveckling av regeringens syn. De allmänna utgångspunkter för hyressättning som beskrivs i propositionen förändrar utskottet delvis och vidareutvecklar beskrivningen genom att slå fast att fastighetsförvaltaren ska utgå från primärverksamhetens behov. Förvaltaren ska optimera brukarens nytta av de resurser som läggs på lokalförsörjning och ge maximal nytta i termer av funktion, standard och service. Hyresgästen ska ha god insyn i förvaltningen, kostnader ska redovisas öppet och förvaltningsplaner ska tas fram gemensamt samtidigt som tillgångarnas värde ska bibehållas, risktagandet minimeras, förvaltningen vara kostnadseffektiv och avkastningen på det satsade kapitalet genereras. När det gäller förslagen om en modell för flexibilitet i myndigheternas lokalbindning och redovisning av myndigheternas effektivitet i lokalförsörjningen, som riksdagen alltså ställde sig bakom, hade inte genomförts.

I februari 2001 redovisade en arbetsgrupp inom regeringskansliet en rapport som behandlade frågan om hyressättning för vissa ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna. Arbetsgruppen hade kommit till slutsatsen att det saknades behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutioner och att den av Statens fastighetsverk tillämpade hyresmodellen var rimlig. Arbetsgruppen pekade dock ut fem byggnader som förhyrdes av kulturinstitutioner som man ansåg borde ha kostnadsbaserade hyror, dessa var huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Regeringen aviserade denna förändring i den ekonomiska vårpropositionen 2001 och uppdrog i september 2001 åt Statens fastighetsverk att omförhandla befintliga hyresavtal med de fem institutionerna.

Riksdagens revisorer överlämnade 2001 ett förslag till Riksdagen angående hyressättning och förvaltning av statens ändamålsfastigheter (2001/02:RR12). Granskningen hade inletts med ett förslag från kulturutskottet om att granska kulturinstitutionerna, men revisorerna breddade granskningen till att omfatta ändamålsfastigheter generellt i den statliga fastighetsförvaltningen. Man framhöll i granskningen att regeringen inte till berörda bolag och verk vidare-

befordrat de synpunkter riksdagen haft. Detta gällde riksdagens uppfattning att självkostnadsprincipen ska vara den naturliga utgångspunkten när hyra sätts i sådana fall där hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av den statliga hyresvärden samt att hyreskontrakten ska utformas i förhandlingar och överenskommelser mellan parterna. Riksdagens uppfattning var vidare att hyresgästen ska ha god insyn i förvaltningen vilket innefattar öppen redovisning av kostnader oavsett om marknads- hyra eller kostnadshyra tillämpas. Inte heller hade riksdagens synpunkt att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av hyresvärd och hyresgäst klargjorts för de berörda verken och bolagen. I rapporten framhåller revisorerna också, framför allt med utgångspunkt i en rapport från Statskontoret (1998:31) och utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning, att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheternas lokalutnyttjande. Slutligen ansåg revisorerna att regeringens beslut att peka ut fem kulturinstitutioner som ska ha kostnadshyra var inkonsekvent och inte långsiktigt hållbart. I stället krävs tydliga riktlinjer och revisorerna föreslog att ett statligt expertorgan borde inrättas för att vid konflikter yttra sig om vilken hyresmodell som ska tillämpas.

Finansutskottet behandlade rapporten (2001/02:FiU14) och riksdagen gjorde ett tillkännagivande att den utredning som man erfarit skulle tillsättas om hyressättningen för statens ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet borde utformas så att den behandlar samtliga förslag i revisorernas rapport och relaterade frågor som väckts i ett antal motioner. Riksdagen gjorde också ett tillkännagivande avseende statlig mark. Enligt gällande direktiv skulle mark som staten inte längre behöver försälas och försäljningen skulle ske till marknadspris. Riksdagen gav nu, med utgångspunkt i en motion, tillkänna att regeringen borde överväga om hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl att behålla mark i statlig ägo, och om förvaltningsansvaret i så fall kan ges till kommuner, landsting eller stiftelser.

Den utredning, Ändamålsfastighetskommittén, som Finansutskottet hänvisade till tillsattes som en parlamentarisk kommitté och lämnade 2004 betänkandet *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader* (SOU 2004:28). Kommittén föreslog en definition av begreppet ändamålsbyggnad som skulle gälla och som skulle vara avgörande för vilken hyressättningsmodell som skulle tillämpas. Kommittén lämnade vidare förslag till definitioner av marknads-

hyra och kostnadshyra samt redovisade en översiktlig modell för att ta fram en kostnadshyra. Man menade att huvudprincipen även framöver skulle vara marknadshyra men att kostnadshyra skulle kunna användas för ändamålsbyggnader, vilket med kommitténs definition är en stor mängd byggnader framförallt inom kultursektorn och på universitet och i högskolor. Hyresavtal för ändamålsbyggnader föreslogs vidare få tecknas för en period upp till tio år utan regeringens medgivande. Kommittén föreslog också att regeringen tillsätter en besiktningsman som bedömer vilket underhållsbehov som föreligger för de fem kulturinstitutionerna som regeringen beslutat ska ha kostnadshyra samt för andra kulturinstitutioner som bedöms vara ändamålsbyggnader. När det gällde myndigheternas lokalförsörjning föreslog kommittén att myndigheter årligen skulle redovisa kostnader för redan ingångna hyresavtal och framtida förändringar i lokalnyttjandet. Uppgifterna skulle avse innevarande år och de tre följande åren och lämnas i samband med årsredovisningen. Eftersom kommittén erfarit att myndigheter upplever sig vara i underläge i förhandlingar med hyresvärderna föreslog man också att ett förhandlingsstöd borde inrättas. Kommittén föreslog dessutom att en statlig nämnd inrättas med uppgift att mellan statliga hyresgäster och statliga hyresvärdar pröva tvister när parterna inte är överens om huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad eller inte och till vilket belopp kostnadshyran ska fastställas. Slutligen föreslog kommittén att hänsyn till det rörliga friluftslivet borde kunna vara ett skäl att behålla mark i statlig ägo.

Regeringen har inte genomfört kommitténs förslag med undantag av förslaget att det rörliga friluftslivet kan vara skäl till att behålla mark i statlig ägo. Detta infördes i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. som ytterligare en punkt vid sidan av de redan gällande skälen för överlåtelse att försälja statlig mark nämligen hänsyn till kulturminnesvärden, totalförsvaret eller naturvärden. Att övriga förslag inte skulle genomföras framgick i ett svar på en skriftlig fråga i riksdagen från den dåvarande finansministern (2005/06:733) som konstaterar att flertalet remissinstanser haft invändningar mot kommitténs förslag och att ett genomförande av förslagen inte skulle leda till en hållbar lösning, men aviserade samtidigt att regeringen avsåg fortsätta arbetet med att se över hyressättningen. En särskild utredare skulle tillsättas med denna uppgift. Detta skedde dock aldrig. Den nya regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2007 (2006/07:1 UO2) att det inte

fanns någon grund för kommitténs förslag om hyressättning utan att acceptabla lösningar måste åstadkommas på annat sätt och anförde att man skulle fortsätta arbetet med att se över hyressättningen.

Riksdagens kulturutskott beslutade 2007 att genomföra en uppföljning och utvärdering av kulturinstitutionernas lokalkostnader. Arbetsgruppen som bildades för detta ändamål lämnade 2009 sin rapport till utskottet. De förslag som lämnades i rapporten *Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet* (2008/09:RFR13) var:

- problemen som pris- och löneomräkningsmodellen ger upphov till på kulturområdet bör lösas
- effekterna av Statens fastighetsverks antikvariska merkostnader på lokalkostnader på musei- och teaterområdet bör belysas och om dessa hyresgäster får bär sådana merkostnader som inte belastar andra hyresgäster
- åtgärder bör vidtas för att säkerställa att underhållet hålls på en välavvägd nivå
- kulturinstitutionerna bör ges incitament för att fortsätta arbetet för förbättrad tillgänglighet och långsiktigt hållbar utveckling
- utvecklingen av Statens fastighetsverks administrationskostnader bör uppmärksammas, innehållet i dessa kostnader tydliggöras och ökningen begränsas
- Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter bör förtydligas och utökas.

Kulturutskottet behandlade rapporten i samband med behandlingen av budgeten för 2010 (2009/10:KrU1) och riksdagen gav regeringen tillkänna att regeringen bör:

- överväga de problem som systemet med ändamålsfastigheter och fastighetshyra haft inom kulturområdet och belysa vilken effekt antikvariska merkostnader har på lokalkostnaderna,
- vidta åtgärder för att säkerställa underhåll på väl avvägd nivå och ge institutionerna incitament att fortsätta arbetet att förbättra tillgänglighet och långsiktigt hållbar utveckling,

- uppmärksamma utvecklingen av Statens fastighetsverks administrationskostnader samt förtydliga och utöka Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor.

Tillkännagivandet resulterade i tilläggsuppdraget till denna utredning.

När det gäller enskilda myndigheters lokalförsörjning har olika utredningsinsatser relativt nyligen genomförts för Kriminalvården.

Ekonomistyrningsverket rapporterade 2008 ett regeringsuppdrag⁷ att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt avseende upphandling och projektering, och lämna förslag till eventuella förändringar av den analyserade verksamheten. Ekonomistyrningsverket konstaterade att Kriminalvården i egen regi genomförde omfattande projektering inför en upphandling av hyresavtal för en ny anstalt och ifrågasatte om detta var nödvändigt och menade att ett mer generellt underlag borde vara tillfyllest. Kriminalvårdens förfaringsätt innebar både att betydande kostnader arbetades upp innan förfrågningsunderlag fanns tillgängligt och att projektets omfattning och kostnader alltför tidigt låstes fast. Verket konstaterade vid en jämförelse med samma verksamhet i andra nordiska länder att byggherren svarar för denna projektering. Ekonomistyrningsverket ansåg också att Kriminalvården borde göra en direkt redovisning av lokalkostnadsutvecklingen i samband med sina utgiftsprognoser. Vidare ansåg verket att ett regeringsbeslut om medgivande att teckna långa hyreskontrakt kommer vid ett sent stadium i processen, när förutsättningarna för projektet är mycket uppbundna, och menade att det fanns skäl att överväga om inte förslag som var så kostnadsfylligt omfattande borde kräva en prövning av regeringen innan en förfrågan till potentiella hyresvärdar görs.

En utredare (Mats Åhlund) med uppdrag att följa upp och utvärdera Kriminalvårdens effektiviseringsarbete delrapporterade i februari 2009 sitt uppdrag i delbetänkandet *Effektiviteten i kriminalvårdens lokalförsörjning* (SOU 2009:13). Förslagen i delbetänkandet behandlar framförallt frågan om hur platsbehovet inom Kriminalvården ska fastställas. Utredaren noterar också att det finns stora variationer i anstaltens kostnadseffektivitet, att Kriminalvården saknar samlat underlag för att bedöma renoverings- och underhållsbehov och anser vidare att övervägande nackdelar

⁷ ESV 2008:4 *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning*.

talar emot att Kriminalvården genomför en så omfattande projektering inför nybyggnationer.

Regeringskansliet har senare givit PWC i uppdrag att granska hur Kriminalvårdens lokalförsörjning genomförts. Uppdraget avrapporterades i november 2009. PWC konstaterade bland annat att myndigheten tecknat avtal med långa bindningar utan regeringens formella medgivande och att stora kostnader kan arbetas upp innan ett avtal kan presenteras för regeringen för medgivande vilket innebär en ekonomisk risk. Till skillnad från tidigare bedömare menade dock PWC att Kriminalvården inte avviker från praxis vid framtagning av upphandlingsunderlag.

Som en följd av slutsatserna i de externa utredningarna har Kriminalvården initierat en fristående utredning om lokalförsörjningsfrågor som innebär ny- och ombyggnad. Myndighetens utredning har resulterat i en plan för förbättringar av lokalförsörjningsprocessen. Vår utredningen återkommer till detta arbete i avsnitt 14.3.

3.7 Statliga fastigheter på transportinfrastrukturområdet

3.7.1 Statliga fastigheter på järnvägsområdet

I det ovanstående har beskrivits reformeringen av statens fastighetsförvaltning och utvecklingen därefter som tar sin utgångspunkt i Byggnadsstyrelsens avveckling och bildandet av Statens fastighetsverk, Vasakronan, Akademiska Hus och Specialfastigheter samt förändringarna rörande försvarsfastigheterna och bildandet av Fortifikationsverket. Parallellt med detta har en omfattande omstrukturering skett av det statliga fastighetsbeståndet på transportområdet, framförallt inom järnvägssektorn.

1988 avskiljdes infrastrukturförvaltningen inom affärsverket SJ och bildade den nya myndigheten Banverket. De fastigheter som kom att ingå i Banverket var framförallt sådana som betraktades som en naturlig del av infrastrukturen dvs. järnvägen. Banverkets förvaltning kom att avse, förutom spårområden och spåranläggningar, teknikbyggnader av olika slag, byggnader och markområden för bandriften m.m. För statligt ägd mark som användes för järnvägsändamål och andra av järnvägens basfastigheter kom affärsverket SJ att fortfarande representera ägandet för staten även om de

nämnda fastighetstyperna förvaltades av Banverket. Affärsverket SJ:s förvaltning var inriktad på bl.a. stationer för persontrafik, godsterminaler, verkstäder samt markområden mm. En avsikt med detta var att SJ skulle få använda fastigheterna för att genom försäljning eller kommersialisering frigöra kapital för nysatsningar inom trafikrörelsen. Det ankom också på SJ att upprusta och underhålla stationerna och utveckla dem till resecentra. Initiativ togs för att utveckla fastighetstillgångarna på ett mer affärsmässigt sätt och att generera intäkter.

2001 genomfördes en större strukturomvandling på järnvägsområdet, bland annat tillskapades SJ AB och affärsverket SJ fick en mycket begränsad roll. Huvuddelen av fastigheterna som dessförinnan förvaltades av affärsverket SJ kom att överföras till det nya bolaget Jernhusen AB som då var ett bolag i Swedcarrier-koncernen. Under de första åren på 2000-talet avvecklades de flesta bolagen i koncernen och 2009 fusionerades det enda återstående dotterbolaget Jernhusen AB med moderbolaget Swedcarrier, varpå Swedcarrier avvecklades och uppgick i Jernhusen AB. De fastigheter som 2001 fortfarande fanns kvar inom affärsverket SJ, t.ex. linjefastigheter och bangårdar, bandriftsfastigheter mm överfördes år 2003 till Banverket. I det fastighetsbestånd som överfördes till Banverket fanns en mängd byggnader som inte behövs för nuvarande järnvägsverksamhet. Banverket fick även ett regeringsuppdrag att avveckla dessa. Mellan 2005 och 2008 har 450 byggnader avvecklats och under åren (2009–2013) bedömer verket att ytterligare 650 byggnader ska avvecklas. Banverket uppgick 2010 i den nya myndigheten Trafikverket.

Förvaltningen av det som ursprungligen var statens järnvägsfastigheter och som fortfarande i dag ägs av staten är uppdelat på Trafikverket och Jernhusen AB. Trafikverket förvaltar infrastrukturnära fastigheter som innehåller järnvägsanläggningen, teknikbyggnader, i viss utsträckning byggnader för tågklarering, bandriftsanläggningar mm samt plattformar och markområden i anslutning till detta. Dessa fastigheter är nödvändiga för att säkerställa effektiva flöden i järnvägssystemet. Man förvaltar också ett fåtal andra fastigheter som man själv brukar såsom Sveriges järnvägmuseum och Järnvägsskolan. Jernhusen AB förvaltar stationshus, gods- och kombiterminaler, depåer och viss mark som används eller tidigare använts för järnvägsändamål (se vidare avsnitt 6.2.4).

3.7.2 Statliga fastigheter inom luftfarten

De statliga fastigheter som används för den civila luftfarten har under lång tid förvaltats av affärsverket Luftfartsverket.

Riksdagen beslöt i december 2009 i enlighet med regeringens förslag⁸ att dela Luftfartsverket och bolagisera flygplatsverksamheten. Det nya flygplatsbolaget, Swedavia AB, bildades den 1 april 2010. Luftfartsverket drev före bolagiseringen 16 flygplatser för civil luftfart. Tio av dessa flygplatser, nämligen Arlanda, Landvetter, Skellefteå, Åre-Östersund, Ängelholm, Karlstad, Sundsvall-Härnösand, Örnsköldsvik, Kiruna och Umeå, är belägna på fastigheter som ägs av staten och tidigare förvaltades av Luftfartsverket. Dessa fastigheter förvaltas nu av Swedavia AB.

En delning av Luftfartsverket var logisk mot bakgrund av de skilda affärsförutsättningar som gäller för flygtrafiktjänsten respektive flygplatserna. De första planerna på bolagisering av flygplatser kom i början av 1990-talet. Det finns ett klart och tydligt regelverk för bolag som skapar en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan ägare, styrelse och ledning. Den ger förutsättningar för en snabbare beslutsprocess, underlättar samarbeten med andra parter och regelsystemet är anpassat för företag som agerar i en kommersiell miljö. För flygplatsverksamheten skapade bolagiseringen bättre affärsmöjligheter, därför var det en naturlig utveckling att statens flygplatser samlades i ett bolag.

3.7.3 Statliga fastigheter på vägtrafikområdet

De förändringar av fastighetsbeståndet på vägtrafikområdet som skett sedan fastighetsreformen genomfördes skedde huvudsakligen då Vägverket Produktion bolagiserades i Svevia och ett antal produktionsfastigheter övergick i det nya bolaget. Vid bolagiseringen kvarstannade två vägstationer i dåvarande Vägverkets förvaltning. Dessa kommer i fortsättningen förvaltas av väghållningsmyndigheten i Region Norr i Trafikverket. Det är vägstationerna i Merkenes och Abisko. Orsaken till att de ska behållas är att dessa vägstationer ligger i fjällvärlden och det inte finns några alternativ för de entreprenörer som sköter driften i detta område.

De fastigheter som i dag förvaltas inom Trafikverket på vägtrafikområdet är inte av den karaktären att det behövs en aktiv för-

⁸ Prop. 2009/10:16.

valtning. Markåtkomst för allmän väg sker genom vägrätt. Men väghållningsmyndigheten behöver ändå under kortare eller längre tid äga fastigheter. De fastigheter som väghållningsmyndigheten valt att behålla kräver ingen annan förvaltning än drift- och underhåll av den väganläggning som finns på fastigheten.

3.7.4 Statliga fastigheter i Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har alltsedan 1960-talet avyttrat fastigheter och anläggningar när fyrplatser, lotsplatser och andra anläggningar har lagts ner. Överlåtelser har ofta skett till andra statliga myndigheter som Fortifikationsverket, Domänverket och Naturvårdsverket.

Från 1990-talet och framåt har överlåtelser och försäljningar av fastigheter och anläggningar fortsatt att genomföras och Sjöfartsverket har sedan många år tillbaka haft inriktningen att fastigheter och anläggningar som inte behövs för verksamheten, inte heller ska fortsätta att ägas av verket.

När Vänerens Seglationsstyrelse införlivades i Sjöfartsverket den 1 juli 2004, överfördes ett åttiotal fastigheter till verket.

År 2008 påbörjades en intensifierad satsning på att avveckla fastigheter och anläggningar. Ett femtontal objekt har därefter årligen avvecklats.

3.8 Sammanfattning av utvecklingen sedan fastighetsreformens genomförande

Av det ovan beskrivna kring fastighetsreformens genomförande och utvecklingen sedan genomförandet för 18 år sedan kan konstateras att grundtankarna i reformen fortfarande gäller. Sett till struktur och regelverk både avseende den statliga fastighetsförvaltningen och myndigheternas lokalförsörjning har inga genomgripande förändringar skett. Med tanke på utvecklingen av den statliga verksamheten över en så lång tidsperiod kan det tyckas anmärkningsvärt.

Uppdelningen av ägande/förvaltning och myndigheternas frihet och självständiga ansvar att svara för sin lokalförsörjning är allmänt accepterad.

Utgångspunkten att staten inte behöver äga generella, kommersiella kontorslokaler har fått till följd att den största delen av det

direkta ägandet av sådana lokaler avvecklats i samband med att Vasakronan såldes. Bortsett från detta har mycket lite av diskussion förts kring principfrågan vilka fastigheter staten bör äga.

De stora förändringar som skett när det gäller fastighetsförvaltningen är den renodling som skett då ändamålsfastigheter skiljts ur Vasakronan, framförallt genom att Specialfastigheter tillskapades som ett eget bolag, men också genom ett antal affärer innan Vasakronan såldes som innebar att vissa fastigheter togs över dels av Specialfastigheter, dels av Statens Fastighetsverk.

Under perioden har också Vasallen bildats och övertagit fastigheter från Fortifikationsverket för förädling och avyttring.

De statliga fastighetsförvaltande bolagen har, bortsett från ovanstående från ägarhåll initierade omstruktureringar i bestånden, utvecklats utifrån bolagens egna utgångspunkter och utifrån den marknad de verkar på.

Det kan också konstateras att förändringar skett på transportinfrastruktursidan framförallt inom järnvägsverksamheten, men att dessa inte skett samordnat med övriga förändringar i den statliga fastighetsförvaltningen (se avsnitt 3.7). De strukturella förändringar som genomförts sedan början av 1990-talet har skett vid bolagiseringen av SJ, då fastigheterna som nu förvaltas av Jernhusen skiljdes ut, och vid bildandet av Swedavia. I båda fallen innebar förändringarna att fastigheter som förvaltades av affärsverk överfördes till bolag.

När det gäller myndigheternas lokalförsörjning har mycket lite förändrats. Det centrala tillhandahållandet av lokaler avskaffades i samband med att Byggnadsstyrelsen avvecklades. Den gamla ordningen som innebar att lokaler var en fri resurs för myndigheterna om Byggnadsstyrelsen beslutat om behovet ersattes av en ordning som innebar att nyttjandet av lokaler innebar en kostnad och beaktades i en total avvägning av resursutnyttjande i myndighetens förvaltning.

Statens lokalförsörjningsverk avvecklades, vilket sågs som en möjlig utveckling redan från början. När det gäller reglerna för myndigheternas lokalförsörjning har få förändringar skett sedan lokalförsörjningsverket lades ner.

Ett stort antal utredningar, rapporter och riksdagsinitiativ har behandlat frågorna, men få av dem har lett till några större förändringar. Riksdagen har uppmärksammat frågorna vid flera tillfällen och gjort tillkännagivanden till regeringen. Frågor om fastighetsförvaltning och lokalförsörjningsfrågorna har tagits upp fram-

för allt på kulturområdet, universitets- och högskoleområdet och inom försvaret.

Statsmakternas syn på statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning har framförallt klargjorts i regeringens propositioner i samband med genomförandet av reformen (prop. 1990/91:150, 1991/92:44 och 1992/93:37) och i propositionen 1997/98:137.

De frågor som diskuterats och utretts har mest behandlat hur staten bör hantera ändamålsfastigheter; vilka fastigheter som är ändamålsfastigheter och hur hyran ska sättas för dessa. I princip alla större initiativ som tagits sedan reformen genomfördes har haft detta fokus. Till en mindre del har också frågor tagits upp om hur effektiva myndigheterna är i sin lokalförsörjning och vilka incitament och vilken kompetens myndigheterna har i detta avseende.

4 Regelverken rörande statens fastighetsförvaltning i bolag och myndigheter och myndigheternas lokalförsörjning

I detta avsnitt redogörs för relevanta delar av olika regelverk som på olika sätt reglerar statliga myndigheters lokalförsörjning och statens fastighetsförvaltning. Utöver dessa författningar utgör enskilda regeringsbeslut och regleringsbrev till myndigheterna en viktig del av det samlade regelverket. Innehåll i regleringsbrev till Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket redovisas under avsnitt 6.1.

4.1 Budgetlagen (2011:203)

Riksdagen beslutade den 3 mars 2011 om budgetlagen som ersätter lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Till den nya budgetlagen har även bestämmelserna i lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning överförts. Den nya lagen innebär en förstärkning och uppdatering av den tidigare om lagen (1996:1059) om statsbudgeten och följer på en översyn som genomförts¹.

Lagen om statsbudgeten tillkom 1996 i syfte att ge den statliga budgetprocessen en utökad och tydlig rättslig reglering. Lagen tydliggör befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering på finansmaktens område och klargör reglerna för hanteringen av statsbudgeten. Budgetlagen behandlar frågor om mål och effektivitet i statlig verksamhet, budgetens struktur och avgränsning, bemyndiganden, garantier, finansiering, hantering av statlig egendom, uppföljning, prognoser och utfall, redovisning och revision m.m.

¹ En reformerad budgetlag (SOU 2010:18).

Budgetlagen syftar till att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för användning av medel och tillgångar, samt för den bedrivna verksamheten och skulder och förpliktelser. Bokföringen ska överensstämma med god redovisningssed och redovisningen ska ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och ställningen.

Statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (3 kap. 3 §). Utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag. Ska inkomster helt eller till en bestämd del täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte budgeteras eller redovisas mot anslag (3 kap. 4 § och 6 §). Detta gäller t.ex. verksamheten vid Fortifikationsverket och huvuddelen av verksamheten vid Statens fastighetsverk. Merparten av kostnaderna för att driva och underhålla bidragsfastigheterna täcks dock av anslaget Bidragsfastigheter.

Inom låneramar beslutade av riksdagen ska anläggningstillgångar finansieras med lån i Riksgäldskontoret (7 kap. 1 §). Dessa låneramar fördelar regeringen ut på myndigheter i regleringsbrev. Även de fastighetsförvaltande myndigheterna omfattas av denna bestämmelse.

När värdet av fast egendom inte överstiger 75 mnkr² och egendomen inte behövs i statens verksamhet eller av andra skäl ska förbli i statens ägo får regeringen besluta om försäljning (8 kap. 2 §). Denna beslutsrätt har regeringen decentraliserat för lägre belopp till de fastighetsförvaltande myndigheterna genom förordning (se avsnitt 4.5) Försäljning ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar emot det (8 kap. 7 §).

För upplåtelse eller försäljning av tomträtt och byggnad som är lös egendom gäller samma bestämmelser som för fast egendom (8 kap. 5 §).

Generellt föreskriver budgetlagen att försäljningsinkomster som beslutats av riksdagen ska redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Har inkomster använts i verksamhet där riksdagen godkänt investeringsplan får regeringen använda inkomsterna i denna verksamhet. Har den försålda tillgången finansierats med anslagsmedel redovisas det bokförda värdet mot inkomsttitel och överskottet får regeringen disponera i verksamheten och har tillgången

² Tidigare var beloppsgränsen 50 mnkr.

lånefinansierats får regeringen disponera överskottet i verksamheten sedan lånen lösts. Dessa bestämmelser gäller dock inte fast egendom. För fast egendom säger budgetlagen att inkomsten ska redovisas mot inkomstitel om den anslagsfinansierats och om den lånefinansierats att överskottet, sedan lånen lösts, ska redovisas mot inkomstitel (8 kap. 9–11 §), detsamma gäller vid försäljning av aktier. Skälet till att försäljning av fast egendom hanteras annorlunda än försäljning av andra tillgångar är att dessa försäljningar inte är normala och naturliga företeelser i verksamheten utan de utgör väsentliga förändringar av det sätt på vilket verksamheten bedrivs.

4.2 Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Varje myndighet ansvarar själv för hur de lokaler som den disponerar används. Därmed företräder myndigheten staten som lokalhyresgäst eller arrendator och som arbetsgivare enligt arbetsmiljölagstiftningen. Varje myndighet beslutar om sin lokalförsörjning, dvs. hur myndigheten förses med mark, lokaler och anläggningar för sin verksamhet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten.

Varje myndighet ska lämna uppgifter om ingångna hyresavtal till Ekonomistyrningsverket. Sammanställningen av dessa uppgifter och hur de används beskrivs i avsnitt 5.5.

Eftersom myndigheter disponerar resurser för ett år i taget, får förpliktelser som följer av hyresavtal (som ju vanligtvis har längre löptid än ett år) anses vara ett åtagande i den löpande verksamheten och som regleras i 19 § anslagsförordningen (1996:1189).

Inom ramen för de resurser myndigheten förfogar över får myndigheten ingå de hyres- och arrendeavtal som den behöver för verksamheten. Detta får ske för hyresavtal med kortare löptid än sex år (om de ekonomiska förpliktelserna i avtalet inte motsvarar en längre löptid), i annat fall krävs regeringens medgivande. För universitet och högskolor gäller samma regler, men med löptiden tio år.

Regeln är utformad så att eventuella övriga kostnadsåtaganden läggs till hyreskostnaden så att förpliktelser som ökar den totala lokalkostnaden omfattas av beräkningen så att den faktiska längden på de ekonomiska åtagandena i hyreskontraktet framgår. Denna

bestämmelse tillkom 2007 för att undvika att sexårsregeln kringgås av myndigheter genom att i avtalen ta in klausuler med åtaganden om förlängning av avtal enbart i syfte att inte behöva inhämta regeringens medgivande. Andra sätt att kringgå regeln och i korta hyreskontrakt faktiskt göra ett mer omfattande ekonomiskt åtagande är t.ex. att hyresgästen åtar sig att betala fastighetens återstående kapitalskuld om avtalet inte förlängs eller att betala återstående kapitalbelopp av lokalanpassningar som gjorts där avskrivningstiden är längre än kontraktets löptid om kontraktet inte förlängs. Med den lydelse paragrafen nu har undviks att den grundläggande avsikten med regeln kringgås.

Om en planerad lokalförändring kräver ökad tilldelning av anslagsmedel får myndigheten besluta om detta endast efter medgivande av regeringen. Begäran om sådant medgivande lämnas av myndigheten till regeringen i budgetunderlaget

En myndighet får inte (såvida inte annat följer av lag eller om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat) ingå hyresavtal för bostäder i syfte att upplåta den till en enskild som bostad. Undantag från denna bestämmelse är universitet och högskolors uthyrningar till utländska studenter inom utbytesprogram och till gästforskare som inte är anställda vid myndigheten samt utlandsmyndigheter.

Regeringen föreslog i prop. 2009/10:149 att vissa universitet och högskolor bör få möjlighet att upplåta lägenheter för bostadsändamål till alla studenter. Utgångspunkten var att under en provotid låta vissa lärosäten i storstadsregioner få rätt att tillhandahålla bostäder för alla studenter samt gästforskare. Lärosätenas uthyrningsverksamhet får pågå under högst fem år för att under denna tid utvärderas inför kommande år. Riksdagen ställde sig bakom förslaget (2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Vissa större lärosäten har i regeringsbeslut fått tillstånd att under en tidsbegränsad period hyra ut bostäder till studenter.

4.3 Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Myndighet under regeringen ska i det budgetunderlag som lämnas den 1 mars varje år redovisa förväntade större förändringar i sitt behov av lokaler. Dessa uppgifter ska omfatta de tre närmast följande räkenskapsåren (9 kap. 3 a §).

4.4 Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

Förordningen slår fast att regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter och som därmed ansvarar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. Regeringen beslutar också om omfattningen av respektive myndighets fastighetsförvaltningsuppdrag. Fast egendom får inte förvärfvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.

En myndighet får inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål, såvida det inte är en utlandsmyndighet eller såvida en fastighet som myndigheten förvaltar innehåller bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden.

Regeringens senaste beslut fattades i mars 2010 och anger vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter samt omfattningen på deras uppdrag. Dessa myndigheter är:

Exportkreditnämnden

Fortifikationsverket

Kammarkollegiet

Länsstyrelserna

Statens bostadskreditnämnd

Statens fastighetsverk

Skogsstyrelsen

Statens jordbruksverk

Sveriges lantbruksuniversitet

Riksantikvarieämbetet

Naturvårdsverket

Affärsverket svenska kraftnät

Luftfartsverket
Trafikverket
Sjöfartsverket
Sveriges geologiska undersökning

De myndigheter av dessa som förvaltar fastigheter för att användas för statlig verksamhet eller upplåta till annan part, och som är föremål för denna utredning, är framförallt Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket och till viss del Trafikverket. Luftfartsverkets förvaltning av fastigheter är mycket begränsad sedan flygplatsverksamheten bolagiserats.

Flera förvaltningsuppdrag för de övriga myndigheterna avser speciella egendomar eller fastigheter som är i statens ägo utan att syftet är att bedriva statlig verksamhet i lokalerna.

Respektive myndighet ska upprätta en förteckning över sina objekt. Myndigheterna som har förvaltningsuppdrag företräder staten som fastighetsägare och som byggherre enligt PBL.

Förordningen slår fast att fastigheterna ska förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

En fastighetsförvaltande myndighet får besluta om investeringar (förvärv, nybyggnader och ombyggnader) där den beräknade investeringskostnaden per projekt inte överstiger 10 mnkr. Överstiger investeringskostnaden detta belopp ska frågan överlämnas till regeringen för prövning. Myndigheten ska löpande hålla en plan över dessa investeringar överstigande 10 mnkr.

I Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk regleringsbrev ges undantag från denna regel så att gränsen för investeringskostnaden är 20 mnkr för att ett ärende ska överlämnas till regeringen.

Fastigheter som förvaltas av myndigheterna får upplåtas till statlig myndighet, kommun eller enskild. Upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt, därvid ska hänsyn tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Fastighetsförvaltande myndighet ska hålla aktuella planer för drift- och underhåll av sina fastigheter samt en avyttringsplan för försäljning eller avyttring över sådana objekt som inte behövs i statens verksamhet eller av annan anledning inte bör vara kvar i statens ägo.

Överföringar av fastigheter mellan fastighetsförvaltande myndigheter sker efter medgivande av regeringen och ska ske till bokfört värde. Är någon eller båda parterna affärsverk ska överföringen ske på marknadsmässiga villkor.

4.5 Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

Förordningen reglerar de fastighetsförvaltande myndigheternas avyttring av fastigheter. Utredningen med uppgift att göra en Översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:05) har förslagit en rad förändringar i denna förordning.

Enligt Budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av fast egendom som inte behövs i statens verksamhet eller av andra skäl förbli i statens ägo när värdet på egendomen inte överstiger 50 mnkr.

Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. anger vilka fastighetsförvaltande myndigheter som får besluta om försäljning av fastigheter och det maximala marknadsvärdet på fastigheter som försäljs.

Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket får besluta om försäljning av fastigheter värda högst 20 mnkr, Trafikverket och Naturvårdsverket om försäljning av fastigheter värda högst 15 mnkr och Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Affärsverket svenska kraftnät och Sveriges lantbruksuniversitet om fastigheterna är värda högst 5 mnkr.

Övriga myndigheter, och även myndigheterna som själv kan besluta om försäljning, får uppdra till Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av egendom om värdet inte överstiger 15 mnkr.

En förutsättning för försäljning är att egendomen inte behövs i statens verksamhet eller av andra skäl bör förbli i statens ägo. Skäl till att egendom fortsatt kan ägas av staten är hänsyn till:

- kulturminnesvärden
- totalförsvaret
- naturvärden
- det rörliga friluftslivet

Innan en fastighetsförvaltande myndighet avyttrar en fastighet ska den samråda med annan myndighet om det är troligt att myndigheten behöver fastigheten eller om fastigheten behövs för de intressen som myndigheten har att bevaka.

En fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas översiktsplanering. Detta innefattar bl.a. att den framtida markdisposition ska vara klarlagd eller att myndigheten ska ta reda på kommunens behov av egendomen. Behövs en egendom av kommunen för samhällsbyggnadsändamål inom överskådlig tid ska myndigheten se till att upplåtelsevillkoren inte försvårar en framtida överlåtelse till kommunen.

En myndighet ska meddela förhandsbesked till kommunen om möjligheten att köpa fast egendom för samhällsbyggnadsändamål. Om värdet överstiger de myndighetsvisa maxbeloppen för försäljning, meddelas förhandsbesked av regeringen.

Försäljning av statens fasta egendom ska genomföras affärsmässigt. Den säljande myndigheten ska låta värdera fastigheten inför en försäljning.

När det är fråga om försäljning av fast egendom för samhällsbyggnadsändamål till en kommun ska pris och övriga villkor bestämmas efter förhandling mellan kommunen och myndigheten. Vid försäljning av bostadsfastighet finns särskilda regler i förordningen. I övriga fall ska försäljning ske på offentlig auktion eller genom anbudsförfarande. Om detta inte ger ett tillfredsställande pris får försäljning ske efter förhandling med spekulanter på lämpligt sätt.

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) innehåller de generella reglerna om hur försäljningsinkomster får disponeras av myndigheterna. Har regeringen beslutat om försäljning ska inkomsten redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Har myndigheten själv beslutat om försäljningen kan myndigheten få disponera inkomsten i verksamheten. Är det fråga om fast egendom som försålts ska dock försäljningsinkomsten alltid redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. I de fall tillgången är lånefinansierad är det överskottet efter att lånen lösts som ska redovisas mot inkomsttitel.

I Fortifikationsverkets regleringsbrev finns specifika bestämmelser kring hur försäljningsinkomster ska disponeras (dessa beskrivs i avsnitt 6.1.2). Verket får disponera intäkter som härrör från försäljningar av fastigheter i samband med försvarsbesluten

1996, 2000 och 2006 för att finansiera kostnader som uppstår i samband med avveckling av lokaler, mark och anläggningar. Dessutom får Fortifikationsverket disponera intäkter från försäljning av övnings- och skjutfält för att finansiera kostnader för att hantera olönsamma fält och att utveckla metoder för att ta hand om oexploderad ammunition på skjutfält.

4.6 Förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen

Sveriges ca 270 statliga byggnadsminnen utgörs av de kulturhistoriskt mest värdefulla byggnaderna och anläggningarna i statens ägo. Avsikten med byggnadsminnesförklaringarna är att garantera ett långsiktigt bevarande och underhåll av hög kvalitet men att även tillgängliggöra byggnader och miljöer så att människor nu och i framtiden ska kunna få ta del av historiska kunskaper och upplevelser.

En del av de fastigheter som förvaltas i myndighetsform är statliga byggnadsminnen (SBM). Förvaltningen av dessa är reglerad i en förordning om statliga byggnadsminnen som innebär restriktioner i förvaltningsuppdraget genom att det begränsar hur myndigheten får förfara med byggnaden. Regleringen syftar till att vidmakthålla byggnader som genom sitt kulturhistoriska värde är synnerligen märkliga eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. SBM kan också utgöras av parker, trädgårdar eller anläggningar.

När regeringen beslutar om ett SBM anges också skyddsföreskrifter med instruktioner om hur byggnaden ska vårdas och underhållas och i vilka avseenden den inte får ändras. Föreskrifterna kan också gälla ett område kring byggnaden.

Riksantikvarieämbetet har tillsynsansvaret för SBM och håller en förteckning över samtliga SBM. Frågor om ändring av skydds-föreskrifter prövas av regeringen om det innefattar från kulturhistorisk synpunkt väsentliga ingrepp, i annat fall beslutar Riksantikvarieämbetet.

Ett SBM får inte överlätas till annan om det finns risk att det kulturhistoriska värdet minskar. Om ett SBM överlåts till annan övergår SBM till att bli ett byggnadsminne enligt Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (3 kap. 1 § i denna lag)

Riksantikvarieämbetet ska i samråd med de fastighetsförvaltande myndigheterna upprätta en förteckning över sådana byggnader som inte är SBM men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla (12 §). Byggnaderna i denna förteckning får ändras bara om det är nödvändigt. I förteckningen ska också anges om byggnaden kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring (14 §). I sådana fall får åtgärd som kan minska det kulturhistoriska värdet enbart ske efter samråd med Riksantikvarieämbetet.

Förordningen innehåller också regler om värdefulla fastigheter (16 §). Detta är en fastighet som ägs av staten och är en viktig del av det nationella kulturarvet eller är av stort kulturhistoriskt värde och därför ska förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar. Riksantikvarieämbetet har tillsynsansvar även över dessa fastigheter och håller en förteckning över dem.

Sammanfattningsvis innebär alltså förordningen att det finns värdefulla statliga byggnader med fyra olika status:

- Statliga byggnadsminnen (1 §)
- Kulturhistoriskt värdefulla byggnader (12 §)
- Kulturhistoriskt värdefulla byggnader som kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring (14 §)
- Värdefulla byggnader (16 §)

Regeringen beslutar efter framställan från Riksantikvarieämbetet om en byggnad ska förklaras för statligt byggnadsminne enligt förordningen. Regeringen anger genom skyddsföreskrifter på vilket sätt byggnadsminnet ska vårdas och underhållas och i vilka avseenden det inte får ändras. Om det finns särskilda skäl får ett statligt byggnadsminne ändras i strid med skyddsföreskrifterna.

Det är Riksantikvarieämbetet som har tillsyn över de statliga byggnadsminnena och prövar frågor om tillstånd till åtgärder som strider mot skyddsföreskrifterna. I Riksantikvarieämbetets tillsynsansvar ingår att följa vård och underhåll av byggnaderna och bevaka att arbeten utförs i enlighet med skyddsföreskrifterna, så att de kulturhistoriska värdena inte minskar.

Antalet nytillkomna SBM från år 2000 är 32 stycken.

4.7 Regelverk som styr de statligt ägda bolagen

De statligt ägda bolagen lyder under samma lagar som privatägda företag, t.ex. aktiebolagslagen, konkurrenslagen, bokföringslagen osv. Det statliga ekonomiadministrativa regelverket som redovisats ovan gäller alltså inte de statliga bolagen. När det gäller kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som ägs av statliga bolag gäller Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Detta innebär att reglerna kring statens styrning av dessa bolag följer generella regler för ägarstyrning av bolag, där aktiebolagslagen (2005:551) ger det generella ramverket. Detta innebär bl.a. att bolagets syfte anges i bolagsordningen och den direkta påverkan från ägaren, staten, sker genom bolagsstämman. En särregel för de statliga bolagen är att Riksrevisionen har rätt att utse revisorer.

Regeringen har beslutat att de statliga bolagen ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning och även lagt fast en statlig ägarpolicy som bolagen ska följa.

Beslut inom staten som rör bolagen t.ex. i Regeringskansliet följer gängse förvaltningsregler såsom regelverk för offentlighet och sekretess.

I avsnitt 6.2 redovisas hur förvaltningen av de statligt ägda fastighetsbolagen sker.

4.8 Aktuella regelverksförändringar

4.8.1 Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning

Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:05) har haft i uppdrag att se över förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. och förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. Utredningen har i december 2010 lämnat sina förslag i betänkandet *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* (SOU 2010:92). Vår utredningen har löpande haft samråd med denna. I detta avsnitt redovisas vissa förslag som har beröringspunkter med vår utredning.

Utredningen gör bedömningen att staten i sin roll som fastighetsägare bör utveckla styrningen av de fastighetsförvaltande myndigheterna i syfte att tydliggöra de mål som de fastighets-

förvaltande myndigheterna ska fullfölja i sin verksamhet. Olika styrformer bör kombineras i syfte att skapa goda förutsättningar att förverkliga regeringens strategiska mål inom fastighetsförvaltningen.

En samlad förordning föreslås för statens fastigheter som förvaltas i myndighetsform.

Utredningens föreslår att en fastighetsförvaltande myndighet får förvärva eller göra en investering i en fastighet om köpeskillingen för en fastighet inte överstiger 20 miljoner kr. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslås motsvarande belopp sättas till 30 miljoner kr.

De nu gällande beloppsgränserna för delegering av befogenheten att överlåta statens fasta egendom föreslås föras över till den nya förordningen. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket bör dock beloppsgränsen höjas till 30 miljoner kronor. För Trafikverket, Luftfartsverket och Naturvårdsverket bör en uppjustering ske till 20 miljoner kronor. För övriga myndigheter som idag har rätt att besluta om försäljning föreslås beloppsgränsen höjas till 10 miljoner kr.

Utredningen bedömer att regeringen i regleringsbrev till de fastighetsförvaltande myndigheterna bör ge direkta uppdrag att förbereda vissa större investeringar i mark och fastigheter. I mycket omfattande investeringsprojekt bör regeringen fatta övergripande beslut om projektens omfattning och inriktning samt delegera till den fastighetsförvaltande myndigheten att fatta beslut om igångsättning av de olika etapperna i projektet.

Utredningen föreslår att ett beslut om en investering av en fastighetsförvaltande myndighet endast får fattas om:

1. det har klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,
2. det har beaktats att fastigheten så långt möjligt också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,
3. en analys har gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt
4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek.

En enklare och tydligare försäljningsprocess bedöms kunna bidra till att förkorta försäljningstiden och skapa förutsättningar för en

ökad affärsmässighet. Den ansvariga myndigheten ska fortlöpande informera om planerna för kommande försäljningar. Så snart en försäljning ska inledas ska myndigheten överväga om det kan finnas skäl för förtur för t.ex. en kommun, bostadsrättsförening eller liknande. I så fall ska myndigheten ge kommunen eller motsvarande möjlighet att inom tre månader anmäla intresse för att köpa fastigheten. Om myndigheten sedan bedömer att rätt till förtur finns ska förhandlingar om försäljningen inledas. Dessa ska avslutas inom nio månader. Om parterna inte träffar avtal om överlåtelse av fastigheten inom nio månader ska fastigheten bjudas ut till försäljning. Inom den tiden kan parterna tillsammans utse en förlikningsman som värderar fastigheten samt lämnar förslag om pris och övriga villkor för försäljningen.

För att säkerställa att en fastighetsförsäljning sker affärsmässigt bör den myndighet som handhar försäljningen säkerställa att köparen i avtal åtar sig att betala ett tillägg till köpeskillingen om fastigheten inom viss tid säljs vidare med en betydande vinst. Detsamma bör gälla om kommunen i grunden ändrar förutsättningarna för den marknadsvärdering som gjordes innan försäljningen till kommunen. Parterna bör i avtal komma överens om tidsperiodens längd samt principerna för hur storleken på tillägget till köpeskillingen ska bestämmas.

5 Myndigheternas lokalförsörjning

5.1 Stor självständighet att teckna avtal

Den nuvarande ordningen som gäller för statliga myndigheter att lösa sin lokalförsörjning har gällt oförändrad sedan 1993. Myndigheterna har en stor frihet att själv bestämma över sin lokalförsörjning så länge den sker inom ramen för de ekonomiska resurser myndigheten tilldelats. Ordningen innebär också att myndigheterna har ett eget ansvar att lösa sin lokalförsörjning, det finns ingen annan myndighet som anvisar lämpliga lokaler, inte heller ger regeringen direktiv om vilka lokaler en myndighet ska utnyttja.

Utgångspunkten för ordningen är att den ska leda till större effektivitet och kostnadsmedvetenhet eftersom myndighetens ledning, som har bäst kännedom om verksamhetens behov, får avgöra hur de knappa ekonomiska resurserna ska användas. Lokalnyttjandet betraktas som vilken annan insatsvara som helst som används för produktionen av myndighetens resultat. Medeltilldelningen är inte kopplad till vilka resurser myndigheten förbrukar i verksamheten. Kan myndigheten använda en mindre del av tillgängliga resurser för lokaler kan man utnyttja det frigjorda utrymmet för att täcka andra kostnader.

Målet med lokalförsörjningen är att den ska vara så effektiv som möjligt. Myndigheterna ska till så låg kostnad som möjligt hålla sig med lokaler som är ändamålsenliga för verksamheten. Eftersom en betydande del av den statliga konsumtionen avser lokalkostnader är det motiverat att myndigheterna inte håller sig med lokaler som är kostsammare än nödvändigt för att uppnå målet med verksamheten.

Många statliga myndigheter nyttjar huvudsakligen relativt generella lokaler, normalt kontorslokaler, för vilka det finns en etablerad och välfungerande marknad. För framförallt dessa

myndigheter innebär friheten att lösa lokalförsörjningen en reell möjlighet. En myndighet kan, välja hyresperiod, lokalstandard, storlek på lokalerna och, inom ramen för vad regeringen beslutat om lokalisering, läge utifrån verksamhetens behov och ekonomiska prioriteringar. Andra myndigheter nyttjar i större utsträckning, vid sidan om mer generella lokaler, byggnader som utformats för verksamheten. De är, när valet av lokal vid en viss tidpunkt gjorts, för en kortare eller längre tid bundna att nyttja den valda lokalen. Även dessa myndigheter har dock vid tidpunkten för val av lokal möjlighet att göra sitt val utifrån olika parametrar, precis som vid hyra av en mer generell lokal. Detta kan till exempel gälla vid nyuppförande av en viss typ av byggnad för vilken hyresvärden kräver ett hyreskontrakt med lång löptid. För ett antal myndigheter är byggnaden nära förknippad med den bedrivna verksamheten och för dem finns inte någon egentlig möjlighet att välja lokal. Byggnaden är i dessa fall inte enbart en lokal att bedriva verksamhet i utan är också en symbol för verksamheten. Ofta gäller detta verksamheter som bedrivs i kulturfastigheter, till exempel huvudbyggnaderna för de kulturinstitutioner som utredningen behandlar i kapitel 10. För sådana myndigheter innebär ordningen för myndigheternas lokalförsörjning ingen egentlig möjlighet när det gäller val av lokal.

5.2 Anslagshantering, pris- och löneomräkning

Myndigheternas ramanslag ska täcka alla förvaltningskostnader inklusive lokalkostnader. Vid budgeteringen av ramanslagen prisomräknas en lokalkostnadsdel av anslaget för att kompensera för prisförändringar på hyresmarknaden. Avsikten är inte att kompensera för myndighetens faktiska förändringar av lokalkostnaderna utan för den allmänna prisutvecklingen i syfte att bevara köpkraften i denna del. Prisomräkningen avser till exempel inte förändringar i förhyrd yta mellan åren eller ombyggnads-kostnader.

Ekonomistyrningsverket tar, utifrån en metod given i ett särskilt regeringsbeslut¹, fram underlag för prisomräkningen av anslagens lokalkostnadsdel.

Huvudregeln för den årliga omräkningen är att avtal som inte kan omtecknas under beräkningsåret räknas om med 70 % av

¹ Daterat 2003-05-08 och ställt till Statskontoret som då ansvarade för uppgiften.

förändringen i KPI. För avtal som omtecknas under beräkningsåret anpassas beloppet till marknadshyrornas utveckling.

Marknadshyrornas utveckling skattas i sin tur genom att rikthyror beräknas för ett begränsat antal grupper av kommuner i Sverige. Rikthyror är medelvärde av bedömda marknadshyror i de ingående kommunerna. De sex rikthyresgrupperna som för närvarande används är:

- Stockholm innanför tullarna
- Stockholm utanför tullarna
- Göteborg och Malmö
- Vissa kommuner nära Stockholm och vissa storstäder
- Större kommuner
- Övriga kommuner

För avtal som kan omtecknas under beräkningsåret används förändringen av rikthyran för den kommun där lokalen är belägen från det att avtalet senast kunde omtecknas och med hänsyn tagen till omräkning med index för mellanliggande år.

För omräkning av Regeringsansliets förhyrningar i utlandet (utlandsmyndigheterna) tillämpas rikthyran för Stockholm innanför tullarna.

För ett antal förhyrningar gäller undantagsregler. Dessa undantag är dels donerade och av institutionerna ägda byggnader, dels de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader med kostnadshyra som förhyrs från SFV (och som behandlas i kapitel 15 i detta betänkande). För donerade och av institutionerna ägda byggnader görs omräkningen alltid till 100 % av förändringen av KPI och beloppen marknadsanpassas inte. För de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader görs omräkningen med 70 % av förändringen av KPI och beloppen marknadsanpassas inte vid omteckning.

För lokalkostnadsdelen av Försvarsmaktens förbandsanslag görs prisomräkningen med 70 % av förändringen i KPI.

Eftersom man vid prisomräkningen justerar anslagen de år då hyresavtal inte kan tecknas om utifrån faktiska KPI-förändringen sker justeringen med ett års eftersläpning. Prisomräkningen de år då hyresavtalen kan tecknas om däremot tar sin utgångspunkt i en prognos för hyresnivån det aktuella året.

5.3 Kontraktslängd

En begränsning i myndigheternas självständighet att hantera sin lokalförsörjning finns i de regler som avser längden på tecknade hyreskontrakt (se avsnitt 4.2). Statsmakterna har som en följd av sitt ansvar för den statliga verksamhetens inriktning och omfattning ett behov av att ha kontroll över de bindningar myndigheterna å statens vägnar gör genom sin lokalförsörjning. Detta är viktigt inte minst för att ha möjlighet att göra förändringar i resurser som satsas på olika verksamhetsområden.

Statliga myndigheter beviljas årsvis anslagsmedel över statsbudgeten. De hyresåtaganden som ingås och som normalt avser totala åtaganden utöver budgetårets beviljade anslagsmedel omfattas av ett generellt bemyndigande i 19§ i anslagsförordningen (1996:1189) som säger att myndigheten har rätt att ingå avtal som medför utgifter under längre tid om detta är nödvändigt för att verksamheten ska fungera. Detta bemyndigande är utgångspunkten för möjligheten att ingå hyreskontrakt. De regler i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning som gäller längden på hyreskontrakt syftar till att ge regeringen möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning myndigheterna binder upp staten i ekonomiska åtaganden genom ingångna hyresavtal. Efter en ändring 2007 tas också hänsyn till kostnadsåtaganden utöver avtalets formella löptid.

Myndigheter som använder ordinära kontorslokaler sluter hyreskontrakt av den typ som gäller generellt på marknaden. Normalt innebär det att man sluter hyreskontrakt på tre år. Ju mer speciella lokalerna är och ju mer begränsad alternativ användningen är ju längre kontrakt vill hyresvärden sluta. Generellt finns en vilja hos hyresvärden att teckna långa hyresavtal eftersom det normalt innebär att hyresvärden inte behöver finna nya hyresgäster lika ofta och att hyresvärden tar en lägre risk att ha outhyrda lokaler. Detta innebär att det finns en premie inräknad i hyran för längre kontrakt, vilket skulle innebära att det finns en kostnadsfördel i att göra längre åtaganden. Detta gäller särskilt vid förhyrning av helt specialutformade byggnader där hyresvärden skulle stå en betydande risk vid tecknande av korta hyresavtal. För generella kontorslokaler på marknader med hög efterfrågan kan denna premie antas vara så liten att den flexibilitet som vinnas genom att teckna korta hyresavtal är mer värdefull.

5.4 Nyinvesteringar i ändamålsfastigheter

Inom många statliga verksamheter krävs mer eller mindre specialbyggda eller specialanpassade lokaler där kraven på byggnaderna som ställs av myndigheterna innebär att alternativ användningar av byggnaden är begränsad utan mer omfattande ombyggnad. Detta kan gälla t.ex. kriminalvårdsanstalter, flyghangarer, speciella utbildningsanläggningar på försvarets område och laboratorier på universiteten. Andra byggnader är specialanpassade för verksamheten men kan med viss ombyggnad konverteras till andra användningsområden, t.ex. undervisningslokaler eller domstolsbyggnader med förhandlingssalar.

Myndigheter som nyttjar specialutformade lokaler initierar ofta nybyggnationen och åtar sig att teckna långa hyresavtal med fastighetsägaren när byggnaden står färdig. Myndigheterna står för kravställandet vid sådana nyinvesteringar och deltar olika långt i projekteringen och genomförandet av byggnationen.

Eftersom denna typ av nyinvesteringar förutsätter långa hyresavtal som i sin tur förutsätter att myndigheten har regeringens medgivande att ingå sådana avtal spelar regelverkets tillämpning och kommunikationen mellan regeringen och myndigheten en stor roll. Inte minst spelar samstämmigheten i bedömningen av lokalbehovet och det ekonomiska utrymmet stor roll.

I förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning sägs att en planerad lokalförändring, om den kräver ökad tilldelning av anslagsmedel, endast får beslutas av myndigheten efter medgivande av regeringen. Begäran om sådant medgivande lämnas av myndigheten till regeringen i budgetunderlaget.

5.5 Stöd för att hantera lokalförsörjningen

Som tidigare beskrivits (kapitel 3) har stöd- och stabsfunktionerna på lokalförsörjningsområdet successivt minskat. Direkt efter fastighetsreformen 1993 skötte Lokalförsörjningsverket dessa uppgifter (verket hade vid tiden för stabsöversynen 38 anställda). När Lokalförsörjningsverket avvecklades 1997 övertogs de uppgifter som fortsatt skulle utföras av Statskontoret för att senare överföras till Ekonomistyrningsverket som från och med 2006 hanterar dem (funktionen omfattar idag tre anställda och motsvarar ca. två årsarbetskrafter).

Enligt instruktionen² ska Ekonomistyrningsverket när det gäller statlig lokalförsörjning (5§):

1. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna,
2. lämna yttrande om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande och
3. svara för förvaltning och avveckling av lokaler efter beslut av regeringen i de fall där staten är hyresgäst men det inte finns någon myndighet som själv kan svara för avvecklingen.

Verket ska också inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utbildning och rådgivning (11§). Vidare ska man varje år till regeringen lämna underlag till pris- och lönomräkning (27§).

I praktiken ligger fokus på att tillhandahålla regeringen med underlag avseende pris- och löneomräkning av lokalkostnadsdelen av myndigheternas anslag.

Varje myndighet är enligt förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning skyldiga att till Ekonomistyrningsverket lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och ändringar i hyresavtalen³. Ekonomistyrningsverket föreskriver närmre vilka uppgifter som ska lämnas, samlar in kontrakt och relaterade uppgifter, skannar kontrakten och sammanställer uppgifterna i ett register som benämns Kontrakts- och Användarregistret (KAR). Ett utdrag för varje myndighet skickas till myndigheten en gång om året för kontroll. Uppgifterna som samlas in avser hyresvärd, hyresgäst, lokalbrukare, lokalens belägenhet och area, avtalstider,

² SFS 2010:1764.

³ Skyldigheten gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess. I övrigt ges inga undantag.

hyra och eventuella indexeringar och hyrestillägg. Alla myndigheter utom Försvarsmakten och Regeringskansliet vad avser förhyrningar i utlandet (utlandsmyndigheterna) lämnar uppgifter till verket. Registret omfattar både tidigare och nu gällande kontrakt. Det omfattade 2010 ca 31 000 hyreskontrakt, varav 7 500 nu gällande kontrakt avseende en sammanlagd area på 10 miljoner kvadratmeter och en årshyra på 14 mdkr. Ett relativt omfattande utdrag ur registret med nu gällande kontrakt publiceras på Ekonomistyrningsverkets hemsida.

Registret används av Ekonomistyrningsverket för alla uppgifter på lokalförsörjningsområdet, men framförallt som ett instrument för att ta fram underlaget för pris- och löneomräkning.

Ekonomiska uppgifter om myndigheternas lokalförsörjning finns också i den ordinära ekonomiska redovisningen och lokal-kostnader ska redovisas i resultaträkningen i myndigheternas årsredovisningar⁴. I den ekonomiska redovisningen särredovisas lokal-kostnader, och i dessa ingår utöver direkta hyreskostnader även hyrestillägg för fastighetsskatt, olika driftskostnader som inte ingår i hyran och andra lokalrelaterade kostnader. I KAR registreras endast hyreskostnaden och de driftskostnader som ingår i hyresavtalet.

Som framgått av beskrivningen tidigare fanns inget behov av en särskild myndighet för att förse myndigheter med stöd för sin lokalförsörjning, vilket var ett av skälen till att Lokalförsörjningsverket avvecklades. En del stöd lämnas av ESV till myndigheterna genom att publicera utdraget ur KAR och viss allmän information på hemsidan samt genom att ge råd över telefon.

ESV lämnar i enlighet med 9 § i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning yttrande över hyresavtal som kräver regeringens medgivande. Yttrandet ställs till myndigheten. Antalet avtal där myndigheterna begär regeringens medgivande är relativt få: 2008 var antalet 18 st, 2009 var det 32 st och 2010 var det 26 st.

⁴ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, bilaga 1 – Uppställningsform för resultaträkning.

6 Statlig fastighetsförvaltning – dagens struktur

Syftet med detta avsnitt är att beskriva hur den statliga fastighetsförvaltningen ser ut idag och beskriva aktörerna, både myndigheter och bolag. Beskrivningen görs dels generellt för myndigheter respektive generellt för bolag, dels i huvudsak för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Framförallt avser vi här redovisa olika basfakta såsom bestånd (typ, lägen, ytor, värden mm), hyresgäster, finansiering, ekonomisk situation och hur ägarstyrningen från statsmakternas sida går till.

Som grund för uppgifterna har utredningen utgått från information i årsredovisningar och andra publikationer, och till viss del bearbetat materialet, samt avseende myndigheterna inhämtat kompletterande information direkt. Utredningen har också initierat eller lagt ut uppdrag på externa parter, framförallt avseende översiktliga marknadsvärderingar av delar av fastighetsbestånden som förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Utredningen har också anlitat PWC för att göra en granskning av de statliga aktörernas olika hyresmodeller ur ett redovisningsperspektiv.

Genom redovisningen vill vi visa hur det statliga fastighetsbeståndet är beskaffat, i vilka former det förvaltas och hur regeringens styrning är utformad. Genom redovisningen lyfts därmed också de olika förutsättningarna fram för förvaltning i myndighetsform respektive i bolagsform.

6.1 Fastighetsförvaltande myndigheter

I detta avsnitt beskrivs förutsättningarna för de statliga myndigheterna som förvaltar fastigheter. I de följande avsnitten behandlas var för sig Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket och

därefter, mer kortfattat, övriga myndigheter som förvaltar fastigheter men som inte har fastighetsförvaltning som sitt huvuduppdrag.

Fastighetsbeståndet

De fastigheter som efter fastighetsreformen kom att förvaltas av myndigheter är de som inte bedömdes kunna föras över till förvaltning i bolagsform utan behövde ägas och förvaltas direkt av staten. Framförallt handlade det om kulturfastigheter med stort symbolvärde, utrikes fastigheter som ambassader, fastigheter med särskilda säkerhetskrav, donationsfastigheter som staten mottagit med speciella villkor, men också försvarsfastigheter där bolagsformen inte bedömdes lämplig. Även fastigheter för järnvägens behov som är direkt kopplade till baninfrastrukturen och därmed myndighetsutövningen förblev i statens direkta ägo. Därtill kommer stora markområden som av framförallt naturskyddsändamål skulle förbli i statlig ägo.

Det bestånd som förvaltas av myndigheterna idag är heterogent både avseende typer av byggnader och hyresgäster, geografisk spridning och speciella krav på förvaltningen. Många byggnader är unika. Stora delar ägs och förvaltas inte enbart i syfte att de med högsta lönsamhet ska hyras ut för att rymma produktiv verksamhet, utan snarare för att byggnaderna och miljöerna ska bevaras för framtiden i statlig ägo och i vissa fall göras tillgängliga för allmänheten. Beståndet präglas därför i stora delar också av att det till sin omfattning är ganska givet, det är inte ett bestånd där förvaltaren köper eller säljer objekt i någon större utsträckning. När det gäller försvarsfastigheterna är beståndet spritt över landet och i princip kopplat till en enda hyresgäst, Försvarsmakten, samtidigt som hyresgästens verksamhet och därmed lokalbehov, fortlöpande under de senaste 20 åren kraftigt förändrats.

Ägarstyrning

Den formella styrning av myndigheterna från regeringens sida sker genom myndighetens instruktion och andra förordningar, framförallt de som nämns i kapitel 4 ovan, och genom årliga regleringsbrev. Utgående från förordningarna fattas också enskilda reglerings-

beslut som en viktig del av styrningen. Mer informell styrning sker inom ramen för myndighetsdialogen. Utgående från myndighetsförordningen (2007:515) utövar regeringen styrning bland annat genom att anställa myndighetschef och utse ordförande och andra styrelseledamöter. De myndigheter som utredningen fokuserar särskilt på, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, är båda styrelsemyndigheter vilket innebär att verket leds av en styrelse som är ansvarig inför regeringen. Styrelsen beslutar bl.a. om arbetsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen. Myndighetschefen ska sköta den löpande verksamheten enligt direktiv från styrelsen och ansvarar inför styrelsen.

Instruktionerna lägger fast myndigheternas uppdrag på en övergripande nivå och reglerar myndighetens ledningsform och i stora drag myndighetens organisation. Regleringsbrevens anger mål för verksamheten, åiterrapporteringskrav, särskilda uppdrag, finansiella villkor och eventuella undantag från statens ekonomiska administrativa regelverk.

Även om de fastighetsförvaltande myndigheterna finansieras genom avgifter i verksamheten (med undantag av Statens fastighetsverks bidragsfastigheter) lyder de under samma ekonomiska administrativa regelverk som övriga statliga myndigheter, som i huvudsak är till övervägande del anslagsfinansierade. Detta innebär att regeringen utöver eventuell anslagstilldelning beslutar om låneramar, krediter, bemyndiganden avseende hur stora framtida förpliktelser myndigheten får ikläda sig för statens räkning, hur försäljningsinkomster får disponeras, vilka garantier som kan ställas ut, villkor för den intäktsfinansierade verksamheten m.m. Reglerna i förordningarna om fastighetsförvaltning innebär också att investeringar och avyttringar över vissa belopp beslutas av regeringen.

Finansiering

Myndigheterna ska finansiera nya anläggningstillgångar genom att ta upp lån i Riksgäldskontoret. Vid sidan av skulder består myndigheternas balansräkningar av myndighetskapital. Myndighetskapitalet delas in i statskapital och kapitalförändring (balanserad och årets). Statskapitalet i de fastighetsförvaltande myndigheterna har uppkommit genom att det befintliga fastighetsbeståndet värderades och överfördes som tillgångar i de nybildade

myndigheterna (det invärderade fastighetsbeståndet) och motsvarades på balansräkningens passivsida av statskapitalet. Tillgångar som anskaffats efter myndigheternas tillkomst har i sin helhet lånefinansierats. Statskapitalet skiljer sig från eget kapital i ett aktiebolag genom att det successivt amorteras av till statskassan. Detta sker i den takt som de invärderade tillgångarna skrivs av (och ev. ned). Detta innebär att statskapitalet minskar, i takt med att de invärderade tillgångarna skrivs av, för att så småningom helt vara borta. På så sätt kan statskapitalet liknas vid ett lån som successivt betalas av. Avsikten är att alla myndighetens tillgångar på sikt ska vara helt lånefinansierade. Kapitalförändringen som är den andra delen av myndighetskapitalet motsvarar det överskott (eller underskott) som uppstår i myndighetens verksamhet. I balansräkningen redovisas dels den balanserade kapitalförändringen som är tidigare års ackumulerade överskott (eller underskott), dels periodens kapitalförändring. Tillgångarna är hos myndigheterna redovisade till anskaffningskostnader med avdrag för av- och nedskrivningar, någon löpande marknadsvärdering av tillgångarna görs inte.

Ekonomiska villkor för verksamheten

Utgångspunkten är att myndigheter ska upplåta mark och lokaler på marknadsmässiga villkor. Om detta inte är möjligt får myndigheten fastställa hyra utifrån vad som kan anses skäligt. Från denna princip finns en rad undantag.

Myndigheterna ska lämna investeringsförslag i de fall kostnaden överstiger 10 mnkr till regeringen för prövning. Investeringar understigande detta belopp beslutar myndigheten själv om.

Myndigheterna beslutar om försäljningar av fastigheter som inte behövs i statlig verksamhet understigande ett visst belopp. Beloppen är olika för olika myndigheter, men uppgår för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket till 20 mnkr. För försäljningar överstigande detta belopp ska regeringen fatta beslut om försäljningen. Försäljningsintäkter av fast egendom får inte disponeras av myndigheten utan ska levereras in till statskassan och redovisas mot inkomstittel på statsbudgeten.

Regleringsbrev ger myndigheterna ytterligare direktiv för verksamheten och kan medge undantag från de generella reglerna. I många fall ger regleringsbrev och enstaka regeringsbeslut helt centrala utgångspunkter för verksamheten.

6.1.1 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk förvaltar en stor del av de fastigheter som i fastighetsreformen inte ansågs kunna föras över till förvaltning i bolag. Denna egendom utgörs framförallt av regeringskansliets byggnader, utrikes fastigheter och kulturhistoriskt värdefulla fastigheter såsom de kungliga slotten, gamla fästningar, kungsgårdar, residens, museer, teatrar m.m. En stor del av beståndet är en del av det nationella kulturarvet och många byggnader är statliga byggnadsminnen. Byggnadsbeståndet finns över hela landet med en tyngdpunkt i Stockholm. Verket förvaltar också mycket stora skogs- och markområden, framförallt i Västerbotten och Norrbotten.

Verkets uppdrag enligt instruktionen är att: ”förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom utrikesfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbyggnaderna, vissa kulturfastigheter, gamla fästen, monument, vissa älvsträckor och markområden samt vissa donationsfastigheter” (1 §). Dessutom ska myndigheten på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt genomföra förvärv av fast egendom (2 §).

Uppdraget är alltså formulerat genom att ge exempel på vilka fastigheter myndigheten ska förvalta, vilket återspeglar den svårighet att klart definiera beståndet som fanns redan i de ursprungliga propositionerna och i organisationskommitténs betänkande. Statens fastighetsverk har att förvalta det som ska ligga i direkt statlig ägo och förvaltas av myndighet och som inte förvaltas av någon annan myndighet. Definitionen i instruktionen är inte heltäckande eller uteslutande: Den utesluter inte att det finns t.ex. gamla fästen som förvaltas av andra (Fortifikationsverket) och monument som förvaltas av andra (Riksantikvarieämbetet) och donationsfastigheter som förvaltas av andra (stiftelser vid universiteten). Den omfattar inte heller vissa fastigheter som Statens fastighetsverk har getts i uppdrag att förvalta t.ex. vissa nybyggda museer och observatorier (såvida dessa inte omfattas av benämningen ”vissa kulturfastigheter”).

Reglerna i förordningarna att investeringar över 10 mnkr, vilken genom direktiv i regleringsbrevet för Statens fastighetsverk höjts till 20 mnkr, och avyttringar överstigande 20 mnkr ska godkännas av regeringen utgör en styrning av Statens fastighetsverks fastighetsbestånd eftersom regeringen genom besluten direkt styr med vilka fastigheter beståndet utökas eller minskar.

Efter Statens fastighetsverks bildande har relativt få förändringar skett i beståndet. Statens fastighetsverk har genomfört nyinvesteringar framförallt i anslutning till befintliga objekt, men även en del nybyggnationer. Myndigheten har sällan förvärvat nya fastigheter. Vid vissa omläggningar i staten har fastigheter förts över till Statens fastighetsverk. Vid bildandet av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan 2005 överfördes försäkringskassefastigheterna till Statens fastighetsverk. Inför statens försäljning av Vasakronan 2008 genomfördes en bytesaffär där Statens fastighetsverk förvärvade ett antal kulturfastigheter och samtidigt överlät en fastighet med rena kontorslokaler till Vasakronan.

Utöver formuleringen i instruktionen ges i regleringsbrevet för 2011 generella förutsättningar för genomförandet av uppdraget som säger att:

- fastigheterna ska förvaltas så att god resurshushållning och ekonomisk effektivitet uppnås,
- fastigheternas värden ska bevaras, vårdas och utvecklas på en lämplig nivå,
- Statens fastighetsverk ska tillhandahålla konkurrenskraftiga lokaler, mark och anläggningar åt hyresgästen och ska uppfattas som serviceinriktad
- det ekonomiska resultatet efter finansiella poster ska motsvara en avkastning på 5,7 % på genomsnittligt avkastningspliktigt myndighetskapital
- Statens fastighetsverk ska öka intäkterna och/eller minska kostnaderna för att på sikt minska underskottet för bidragsfastigheterna,

Regleringsbrevet för 2011 ger också vissa mer policybetonade ramar för uppdraget. Statens fastighetsverk ska:

- verka för att leva upp till de nationella kulturpolitiska målen
- verka för att leva upp till de skogspolitiska målen för produktion respektive miljö och förvalta skogs- och markområden på ett ekonomiskt och effektivt sätt i tillämpliga delar utifrån en ekologisk grundsyn,
- verka för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås.

Verksamheten är uppdelad i fyra verksamhetsgrenar; Inrikes hyresfastigheter, Utrikes hyresfastigheter, Bidragsfastigheter och Mark. Ekonomiredovisningen görs per verksamhetsgren. Verksamhetsgrenarna är mycket olika till sin karaktär och verksamheterna bedrivs med olika förutsättningar. Inrikes och utrikes hyresfastigheter är de grenar som i huvudsak genererar Statens fastighetsverks överskott.

Uppdelningen i verksamhetsgrenar är ett krav från regeringen i regleringsbrevet. Där framgår att ett antal nyckeltal ska redovisas per verksamhetsgren i årsredovisningen. Dessa nyckeltal är: bokförda värdet, förändringar av tillgångar jämfört med tidigare år, totala kostnader för drift, underhåll och administration (ej mark och bidragsfastigheter), driftskostnad per kvm, underhållskostnad per kvm, administrationskostnad per kvm, direktavkastning, driftsnetto per kvadratmeter, andel uthyrd area i procent, hyresintäkter per kvadratmeter.

Omfattningen på verksamhetsgrenarna såg 2009 ut på följande sätt¹:

	Lokalarea kvm	Intäkter tkr	Kostnader tkr	Resultat/driftnetto tkr
Inrikes hyresfastigheter	1 229 056	1 800 998	1 016 694	784 304
Utrikes hyresfastigheter	157 009	392 902	166 524	226 378
Bidragsfastigheter	345 831	53 520 ¹	342 771	-289 251
Mark		71 043	68 237	2 806

¹ Intäkter utöver anslagsintäkter.

Den operativa verksamheten är organiserad i sju fastighetsområden och huvudkontoret. 2009 hade verket 374 anställda (ca 2/3 på fastighetsområdena och ca 1/3 på huvudkontoret).

¹ Resultatet avser driftnetto dvs. nettoresultatet av förvaltningen före avskrivningar och fördelning av overheadkostnader.

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på bokfört värde	6,4	7,5	7,1
Överskottsgrad	42,1	48,2	46,7
Finansiella nyckeltal på BFV			
Soliditet %	32,7	23,9	29,1
Belåningsgrad fastigheter %	65,6	76,4	69,6
Avkastning på totalt kapital %	3,4	3,9	4,9
Avkastning på eget kapital %	3,8	6,7	8,7
Hyra per kvm	1 128	1 232	1 174
Kostnader per kvm	-676	-842	-746

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

Fastighetsbeståndets värde

De bokförda värdena för fastigheter i Statens fastighetsverk utgörs dels av värden för fastigheter som övergick i verkets förvaltning i samband med fastighetsreformen, dels värden för investeringar och förvärv som skett därefter. För de inrikes fastigheterna som övertogs från Byggnadsstyrelsen gjordes en marknadsvärdering som låg till grund för det värde dessa fastigheter fick i Statens fastighetsverk. Utrikes hyresfastigheter övertogs till det bokförda värde de hade i Byggnadsstyrelsen. Avskrivningar sker enligt plan baserat på anskaffningsvärde och beräknad ekonomisk livslängd. För mark sker ingen avskrivning.

De bokförda värdena för Statens fastighetsverks bestånd av byggnader, mark och annan fast egendom uppgick vid utgången av 2009 till 13 521 mnkr och 2010 till 13 320 mnkr.

Statens fastighetsverk har på utredningens initiativ uppdragit åt FS Fastighetsstrategi AB att göra en översiktlig marknadsvärdering, ett värdeutlåtande, av verkets bestånd av inrikes hyresfastigheter.

Totalt omfattade uppdraget 215 stycken objekt av varierande typ och karaktär och värderingen har skett per objektsnummer enligt Statens fastighetsverks indelning. Objekten är både typmässigt, geografiskt och storleksmässigt mycket varierande. Utöver information upparbetad i sin roll som fastighetskonsulter har Fastighetsstrategi FS som underlag använt från Fastighetsverket erhållna hyreslistor, hyresvillkor, förvaltningsplaner med uppgifter om intäkter och kostnader m.m. Man har även inhämtat informa-

tion från externa källor t.ex. ortprisdatabaser och hyresdatabaser. Någon besiktning av fastigheter eller annat besök på plats har inte gjorts. Värderingarna är därmed av översiktlig och indikativ karaktär.

Marknadsvärderingen har skett genom en kombination av två metoder, dels en ortsprismetod, som är en analys av genomförda jämförbara förvärv, dels en avkastningsmetod, som är en nuvärdesberäkning av sannolika, framtida ekonomiska utfall. De två metoderna har inbördes fått olika vikt beroende på objektets karaktär samt tillgång till och kvalitet på relevant information.

FS Fastighetsstrategi AB har bedömt att det samlade marknadsvärdet vid värdetidpunkten juni 2010 för det bedömda beståndet uppgår till 22 320 mnkr.

För utrikes fastigheter har verket i överenskommelse med utredningen gjort en förenklad avkastningsvärdering baserad på faktiska intäkter och kostnader för de olika objekten. Statens fastighetsverk har utifrån denna bedömt värdet för utlandsfastigheterna till 4,6 mdkr.

Den samlade översiktliga marknadsvärderingen av inrikes- och utrikes hyresfastigheter uppgår således till 26 920 mnkr. Om man till detta adderar det bokförda värdet 2009 på 1 453 mnkr av i värderingen exkluderade marktillgångar erhålles ett grovt uppskattning av det totala värdet på den förvaltade fasta egendomen på 28,4 mdkr

Inrikes hyresfastigheter

Inrikes hyresfastigheter består av de fastigheter i Sverige som långsiktigt bör ge ett ekonomiskt överskott. I denna verksamhetsgren ingår bl.a. regeringsbyggnaderna, länsresidens, statliga museer, nationalteatrarna, palatsen på Riddarholmen. I verksamhetsgrenen ingår både byggnader med högt kulturhistoriskt värde och andra byggnader, bland annat en del kontorsfastigheter. I verksamhetsgrenen ingår alla fastigheter som inte huvudsakligen är markfastigheter, som inte ligger i utlandet och som inte uttryckligen klassificerats som bidragsfastigheter.

Hyresgästerna är många och olikartade, men merparten är statliga myndigheter. Många av hyresfastigheterna är kulturfastigheter, de flesta är också statliga byggnadsminnen, och är inte alltid lätta att hitta passande hyresgäster till. Många av hyresgästerna som är statliga myndigheter har inte några egentliga

alternativ till att hyra just de lokaler man hyr. Detta gäller inte minst museer och andra kulturinstitutioner i Stockholm.

En stor del av det ekonomiska överskottet genereras i denna verksamhetsgren och är därmed i vissa avseenden jämförbart med andra fastighetsförvaltares fastighetsbestånd. Beståndet är olikartat och rymmer också fastigheter som Statens fastighetsverk bedömer inte är lönsamma ens på lång sikt. Verket har upprättat en lista på dessa fastigheter. Listan har lämnats till utredningen och i budgetunderlaget för 2011–2013 hemställer myndigheten till regeringen att utredningen ska lämna förslag till hur dessa ska hanteras.

Vilka fastigheter som ska klassas som bidragsfastigheter är inte formellt reglerat. Endast ett fåtal omklassificeringar har genomförts de senaste åren. Haga Slott omklassificerades till bidragsfastighet 2009.

Fastigheterna inom inrikes hyresfastigheter är anläggningstillgångar och investeringar i verksamhetsgrenen lånefinansieras därför. Detta innebär att investeringar, på sedvanligt sätt, tillgångsredovisas till anskaffningspris och skrivs av över sin ekonomiska livslängd. Därmed fördelas kostnaderna över en längre period.

Statens fastighetsverk tillämpar generellt marknadshyra för sitt bestånd. För fem fastigheter som hyrs av vissa kulturinstitutioner (huvudbyggnaderna för Dramaten, Operan, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet) har regeringen beslutat att verket ska tillämpa kostnadshyra. Dessa fastigheter ingår i redovisningen avseende inrikes hyresfastigheter.

Regeringen styr inte över avkastningen för enskilda fastigheter eller grupper eller typer av fastigheter. Det ekonomiska utfallet av förvaltningen innebär att flertalet hyresfastigheter går med överskott. Vissa perioder, till exempel vid ny- eller ombyggnad, kan hyresfastigheter temporärt uppvisa underskott. Utmaningen för verket består, liksom i annan affärsdrivande verksamhet, i att balansera de marknadsbaserade intäkterna mot de över tiden varierande kostnaderna för drift, underhåll m.m. Det som gör detta speciellt i Statens fastighetsverks fall är att beståndet är så olikartat och att olika typer av fastigheter har helt olika ekonomiska förutsättningar.

Utrikes hyresfastigheter

Utrikes hyresfastigheter utgörs framförallt av Sveriges ambassadbyggnader utomlands, såväl kanslibyggnader som residens, och den största hyresgästen är därmed regeringskansliet. En del av beståndet är lokaler som hyrs ut till Exportrådet, instituten i Paris och Istanbul och liknande.

De ekonomiska villkoren för verksamhetsgrenen är i princip desamma som för inrikes hyresfastigheter, vilket bland annat innebär att man tillämpar marknadshyra.

Bidragsfastigheter

Bidragsfastigheter är fastigheter som ”saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomiskt överskott” – intäkterna är i genomsnitt 15–25 % av kostnaderna för fastigheterna. Underskottet i verksamhetsgrenen täcks genom anslag på statsbudgeten.

Bidragsfastigheterna utgörs till största delen av de kungliga slotten, andra slott, befästningar, bruksmiljöer, byggnader på kungsgårdarna, statyer m.m. Flertalet bidragsfastigheter är statliga byggnadsminnen.

Som nämdes ovan så är det Statens fastighetsverk själv som avgör vilka fastigheter som klassificeras som bidragsfastigheter. De flesta bidragsfastigheterna fördes över till verket i samband med fastighetsreformen 1993, men vissa har tillförts senare, framförallt genom överföringar från andra myndigheter. I något enstaka fall har man förvärvat fastighet som blivit bidragsfastighet.

Uppdelningen i bidragsfastigheter och hyresfastigheter går tillbaka till myndighetens tillkomst och sedan dess har ett fåtal förändringar skett.

Ett antal bidragsfastigheter har omklassificerats till hyresfastigheter, bland annat Karlsborgs fästning, Ulriksdals värdshus, Hovdala slott, värdshuset vid Borgholms slottsruin, Bergianska trädgården, ridskolan i Strömsholm och en del av Rosersbergs slott.

Nya bidragsfastigheter som har tillkommit i verkets förvaltning är bland annat Lövsta bruk, Bodens fästning och Hemsö fästning.

Bidragsfastigheterna räknas, genom ett undantag i regleringsbrevet, i ekonomiskt hänseende inte som anläggningstillgångar och saknar bokfört värde i redovisningen. Det innebär bl.a. att verket inte kan lånefinansiera investeringar som görs i dessa fastigheter

utan alla kostnader som läggs ned på fastigheterna tas upp som en löpande kostnad för året och avräknas mot anslaget. Kostnader för investeringar, liksom drifts- och underhållskostnader och övriga kostnader under ett år på denna del av beståndet måste rymmas inom årets anslag. Detta får till följd att större investeringar på ett objekt ett visst år minskar det ekonomiska utrymmet för övriga objekt, det är inte möjligt att fördela kostnaderna för en investering över en längre period, vilket i praktiken innebär en stor begränsning för mer omfattande investeringar.

Bidragsfastigheterna är en del av Sveriges nationella kulturarv och utgångspunkten är att fastigheterna ska underhållas och bevaras för framtida generationer. Ett viktigt uppdrag för Statens fastighetsverk är att tillgängliggöra det nationella kulturarvet. Ofta är hyresgästerna i bidragsfastigheterna olika aktörer inom besöksnäringen som bidrar till att göra fastigheterna tillgängliga. Alla objekt som förvaltas i denna verksamhetsgren är inte fastigheter som är möjliga att hyra ut, till exempel ingår här även statyer, ruiner, fyror och gamla befästningar.

Finansieringen av underskottet i verksamhetsgrenen Bidragsfastigheter sker numera, på grund av de krav på bruttoredovisning som följer av budgetlagen, genom ett anslag på statsbudgeten. Från myndighetens tillkomst t.o.m. 2006 fanns inte något anslag på statsbudgeten för bidragsfastigheterna utan underskottet belastade myndighetens resultat. Under åren 2004–2006 tilläts Statens fastighetsverk belasta sitt resultat med underskottet för bidragsfastigheterna med 180 mnkr per år. Dessförinnan finansierades underskottet av bidragsfastigheterna på motsvarande sätt, men finansieringen av underskottet var inte formellt takbegränsat. Utöver denna finansiering fanns under åren 1993–1999 ett särskilt anslag på 50 mnkr per år för restaureringsarbeten vid de kungliga slotten och rikets fästningar.

Statens fastighetsverk utförde 2005 en studie över underhållsbehovet i bidragsfastigheterna, där myndigheten utifrån ett antal typfall av bidragsfastigheter bedömde underhållsbehovet för hela beståndet av bidragsfastigheter. Statens fastighetsverk konstaterar att ramen på 180 mnkr är otillräcklig för att på ett tillfredsställande sätt förvalta fastigheterna, det totala behovet uppskattades till minst 330 mnkr per år. Myndigheten efterlyste en långsiktig finansieringslösning och föreslog som en tillfällig lösning att hela myndighetens överskott skulle få disponeras för att finansiera

kostnaderna för bidragsfastigheterna, vilket baserat på 2004 års resultatet skulle ge en finansiering på 256 mnkr.

Från och med 2007 belastar kostnaderna för drift och underhåll och andra kostnader för bidragsfastigheterna anslaget Bidragsfastigheter under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning på statbudgeten.

Anslaget för bidragsfastigheter uppgick till 247 mnkr när det fördes upp på statsbudgeten 2007. Regeringen förklarade i samband med att anslaget infördes att nivån för åren 2007–2009 var en förhöjd nivå. Motivet var det stora behovet av underhållsåtgärder i bidragsfastigheterna. Anslaget finansierades delvis genom att inleveransen till statsbudgeten ökades med 180 mnkr. Nettoeffekten blev därmed att Statens fastighetsverk tillfördes ytterligare resurser.

I budgetpropositionen avseende 2011 föreslogs en förhöjd nivå till 340 mnkr, som finansierades genom att Statens fastighetsverk betalar in en del av sitt balanserade överskott till statskassan. För 2012 beräknas anslaget till vad regeringen ser som basnivån för underskottet av bidragsfastigheterna, 180 mnkr. I budgetpropositionen avseende 2010 aviserade regeringen sin avsikt att återkomma i frågan i budgetpropositionen för 2012 när denna utredning lämnat sina förslag.

Anslaget har haft och beräknas ha följande dimensionering (mnkr):

2007	247
2008	290
2009	310
2010	280
2011	340
2012 (beräknat)	180
2013 (beräknat)	180
2014 (beräknat)	180

Statens fastighetsverks uppfattning är att förvaltningen av bidragsfastigheterna kräver ett betydligt större anslag. I budgetunderlaget för 2012–2014 hemställer Statens fastighetsverk om följande ram för nuvarande bestånd av bidragsfastigheter (mnkr):

2012	320
2013	350
2014	380
2015	410

Utöver detta anser verket att 20 mnkr per år behövs i för att utveckla och levandegöra bidragsfastigheterna.

Bidragsfastigheterna har genererat följande underskott som behövt täckas antingen genom av verkets överskott för andra fastigheter eller genom anslagsmedel (tkr):

1996	366 752
1997	220 006
1998	224 460
1999	225 319
2000	177 810
2001	196 503
2002	176 940
2003	196 627
2004	172 859
2005	181 762
2006	153 404
2007	233 249
2008	269 661
2009	289 250
2010	282 932

Statens fastighetsverk har de senaste åren haft ett stående uppdrag i regleringsbrevet att öka intäkterna och/eller minska kostnaderna för att på sikt minska underskottet för bidragsfastigheterna. Myndighetens åtgärder som exemplifieras i årsredovisningarna, består i huvudsak av att öka uthyrningsgraden och att finna medfinansiärer genom samarbete med t.ex. kommuner. Dessa åtgärder har enbart i marginell utsträckning minskat underskottet och behovet av anslagsfinansiering.

Eftersom underhållsbehovet ständigt är större än tillgängliga anslagsmedel innebär sänkta kostnader eller högre intäkter inte nödvändigtvis att anslagsbelastningen minskar. Däremot kommer man om man lyckas att kunna genomföra mer underhållsåtgärder.

Uthyrning i bidragsfastigheter

Verket eftersträvar att ha hyresgäster i bidragsfastigheterna även om kostnadstäckningsgraden är otillräcklig. Beroende på vilken typ av fastighet det är fråga om kan hyresgästerna använda lokalerna på olika sätt, men oftast handlar det om besöksverksamhet som tar sin utgångspunkt just i att förevisa fastigheten.

Den kungliga dispositionsrätten

En del av det fastighetsbestånd som staten äger och Statens fastighetsverk förvaltar omfattas av den kungliga dispositionsrätten. Enligt beslut av Riksstämman 1809/1810 års riksdag disponeras de kungliga slotten av Konungen för sig och sin familj. Vid varje tronskifte överlämnas dispositionsrätten av riksdagen till den nytillträdde monarken. På samma sätt är marken på kungliga Djurgården statens egendom, men Konungen har för evärdlig tid enskild dispositionsrätt till marken. Egendomen förvaltas inom hovstaterna av Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Såsom dispositionsrätten har tillämpats innebär den att kungen kan avstå sin dispositionsrätt, dels till förmån för olika juridiska och fysiska personer, dels till olika ändamål. I de fall kungen avstått disposition för ett visst ändamål har kungen vid ändamålets upphörande återinträtt i dispositionsrätten.

De nio kungliga slotten omfattas av den kungliga dispositionsrätten och innebär att Konungen för sig och sin familj disponerar dessa fastigheter utan att erlagga hyra. Dessa kungliga slott förvaltas av Statens fastighetsverk som bidragsfastigheter.

Av de totala årliga kostnaderna för förvaltning av bidragsfastigheter står de kungliga slotten för ca 45 %.

Mark

Statens fastighetsverk förvaltar en stor del av det statliga markinnehavet. Eftersom en stor del av marken förvaltas för naturvårdsändamål (framförallt fjällmarken) är dessa områden exkluderade från utredningens direktiv. Ingen redovisning lämnas därför av denna förvaltning och inga förslag lämnas av utredningen.

Utöver den mark som förvaltas av naturvårdsändamål och rennäringens behov förvaltar Statens fastighetsverk skogs- och

jordbruksmark i övriga landet där naturvård inte är det uttalade syftet. Verket förvaltar t.ex. kronoholmar, kronomarker och kungsgårdar, som alla är markområden som är mer eller mindre bebyggda.

Kungsgårdar

Statens fastighetsverks bestånd av kungsgårdar har funnits i statens ägo i många hundra år och förvaltningen övertogs av Statens fastighetsverk från Domänverket vid bildandet av myndigheten. I beståndet finns ett 30-tal egendomar. Kungsgårdarna är jordbruksfastigheter, ofta med en gammal gårdsbildning i form av brukningscentrum med huvudbyggnad, ekonomibyggnader och arbetarbostäder. I egendomarna ingår normalt ett relativt stort markområde som upplåts som jordbruksarrende. Jordbruken arrenderas ut på marknadsmässiga villkor. Statens fastighetsverk eftersträvar att jordbruksverksamheten bedrivs så att kulturvärdena i marken på kungsgårdarna bevaras. Om kulturbyggnaderna kan användas i jordbruksföretaget ingår de i arrendet, men i många fall är kulturbyggnaden en bidragsfastighet som förvaltas vid sidan av arrendet. I de fall byggnaderna ingår i arrendet är det inte i lika stor utsträckning möjligt att tillgängliggöra dem för allmänheten som när de är bidragsfastigheter.

Donationsfastigheter

Statens fastighetsverk förvaltar ett antal fastigheter som vid olika tillfällen under en lång tid donerats till staten. Donationerna avser alltid ett särskilt angivet ändamål. Donationerna kan avse enbart mark, mark med byggnader, mark med byggnader som senare byggts till eller om eller på annat sätt kompletterats med investeringar som finansierats av staten. Det kan också vara fråga om att medel donerats för uppförande av byggnader eller ombyggnader i statliga fastigheter. Ungefär hälften av de idag förvaltade donationsfastigheterna omfattar ett flertal byggnader.

Vid byggnadsstyrelsens avveckling var det naturligt att överföra fastigheter med inslag av donationer till Statens fastighetsverk eftersom utgångspunkten var att egendomen behölls i statens direkta ägo. Antalet donationer är särskilt stort inom högre

utbildning och forskning och många donationer har riktats till universiteten som inte då var statliga myndigheter i modern mening. Efter utredningar och kontakter med donatorer och lärosäten beslutades efter Byggnadsstyrelsens avveckling att ett stort antal av dessa kunde överlåtas till Akademiska Hus AB.

De flesta av donationsfastigheterna under Fastighetsverkets förvaltning finns i verksamhetsgren Inrikes hyresfastigheter. För högre utbildning och forskning förvaltar Statens fastighetsverk idag ca 30 donationsfastigheter, huvudsakligen i Lund och Uppsala. De större övriga donationsfastigheterna är Huseby bruk, Harpsund, Hallwylska palatset, Sjöhistoriska museet, Stenhammars gods och Waldemarsudde. Tre donationsfastigheter finns i Utrikes hyresfastigheter, Svenska institutet i Istanbul, Svenska institutet i Rom och Voksenåsen i Oslo.

Investeringar och avyttringar

Statens fastighetsverk genomför investeringar framförallt i befintliga byggnader. Mer sällan uppförs helt nya byggnader. Större nya byggnader som uppförts är t.ex. Moderna museet, Världskulturmuseet och House of Sweden i Washington. I sällsynta fall förvärvas också fastigheter. Ett av de större förvärven på senare tid är Centralposthuset i centrala Stockholm, som anpassats och hyrs ut till regeringskansliet.

Myndigheten ska upprätta en investeringsplan avseende påbörjade och planerade byggprojekt och redovisa dessa i sitt budgetunderlag. Statens fastighetsverk beslutar själv om investeringar och förvärv om den beräknade investeringsutgiften uppgår till högst 20 mnkr per projekt och projektet finns med i investeringsplanen. Om den planerade kostnaden för en investering överstiger 20 mnkr ska regeringen fatta beslut. Beredningstiden för att fatta beslut om dessa projekt är normalt mycket lång och leder ofta till förseningar och merkostnader i projekten.

Investeringskostnaden för 2009 uppgick till 398 mnkr och för 2010 till 427 mnkr. Större pågående och planerade investeringsprojekt fram till 2013 är om- och tillbyggnader av flera av regeringsbyggnaderna, ombyggnader av gamla Riksarkivet och regeringsrättens lokaler på Riddarholmen, om- och tillbyggnad av Vasamuseet och ombyggnad av Kungliga biblioteket.

Avyttringar genomförs i mindre utsträckning. Kulturbyggnader avyttras i regel inte, men omstruktureringar i det utrikes beståndet innebär vissa avyttringar. Dessutom har verket avyttrat ett antal försäkringskassefastigheter. Verkets avyttringar uppgick 2009 till 46 mnkr och för 2010 till 97 mnkr. Överskottet från försäljningsverksamheten får inte disponeras av myndigheten utan levereras in till statskassan.

Hyresgäster, hyressättning

Vakansgraden, mätt som icke uthyrd yta av totalt uthyrbart yta, är låg i samtliga verksamhetsgrenar. Relativt stora ytor, särskilt i bidragsfastigheterna, klassificeras som inte uthyrningsbar.

Förordningen om förvaltning av statliga fastigheter säger i 12 § att en fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör då tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Statens fastighetsverk strävar efter att tillämpa marknadsmässig hyra för hela beståndet. För bidragsfastigheterna som är speciella till sin karaktär, både genom sin utformning och att de inte enkelt kan anpassas och därigenom är svåra att hitta hyresgäster till, är detta särskilt svårt.

Utöver förordningen regleras hyressättning för fem byggnader enligt särskilt beslut; hyran för Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Dramaten, Operan och Historiska museet ska vara en kostnadshyra.

Marknadshyra

Statens fastighetsverk tillämpar i huvudsak marknadshyror eller marknadsliknande hyror för den del av beståndet som är hyresfastigheter, såväl inrikes som utrikes hyresfastigheter. Jämförelser görs med liknande lokaler i jämförbara lägen när bedömning görs av vad som kan anses vara en marknadsmässig hyresnivå. Kostnaderna för förvaltningen har ingen direkt koppling till

hyressättningen. Statens fastighetsverk ska dock uppnå det av regeringen angivna avkastningskravet.

Även bidragsfastigheter upplåts helt eller delvis i den mån det är möjligt. Vanligtvis är hyresgästerna aktörer inom besöksnäringen, med uppgift att i olika former göra kulturarvet tillgängligt för allmänheten. Intäkterna från dessa hyresavtal täcker inte kostnaderna för förvaltningen av fastigheterna varför underskottet täcks med anslag direkt över statsbudgeten.

Finansiering / kapitalstruktur och avkastningskrav

Statens fastighetsverks verksamhet finansieras huvudsakligen med hyresintäkter. Som nämndes ovan finansierar Statens fastighetsverk investeringar genom lån i Riksgäldskontoret. För dessa betalar man statslåneräntan som avspeglar den riskfria, långa marknadsräntan. De totala lånen i riksgälden uppgick i årsredovisningen 2010 till 10,7 mdkr. Genomsnittsräntan på lånen var ca 3,12 % och den genomsnittliga bindningstiden var drygt 6 år.

Vid lönsamhetsbedömningar i samband med investeringar tillämpar Statens fastighetsverk en kalkylränta som fastställs årligen. Kalkylräntan består av tre parametrar; avkastningskrav på myndighetskapital, genomsnittlig låneränta och en riskkomponent. Kalkylräntan är Statens fastighetsverks långsiktiga räntekrav. Vid uträkning av kapitalkostnaderna för de objekt där kostnadshyra tillämpas använder Statens fastighetsverk ett kortsiktigt räntekrav. Räntekravet består av samma parametrar som kalkylräntan, men riskkomponenten är lägre på grund av det kortare tidsperspektivet. Även räntekravet fastställs årligen.

Myndighetens egna kapital, myndighetskapitalet, utgörs av statskapital, balanserad kapitalförändring och periodens kapitalförändring. Myndighetskapitalet uppgick i årsbokslutet 2010 till 2 871 mnkr, varav statskapitalet utgjorde 2 437 mnkr. Soliditeten uppgick till 18,7 %.

Regeringen ställer för 2011 ett avkastningskrav på 5,7 % av genomsnittligt avkastningspliktigt myndighetskapital. Detta tal är bestämt som statens avkastningsränta på 3,9 % och en riskpremie på 2,5 % för inrikes- och utrikes hyresfastigheter. Myndighetskapitalet som avkastningen beräknas på uppgår till 1 825 mnkr och exkluderar viss mark som saknar avkastningsförmåga och som 2010 uppgick till 904 mnkr.

Statskapitalet förändras löpande under året allteftersom avskrivningar på invärderat fastighetsbestånd levereras in till statskassan (amorteringar på statskapitalet) och allteftersom invärderade fastigheter avyttras, därav skrivningen om genomsnittligt myndighetskapital.

Belopp motsvarande avkastningskravet ska inbetalas till statskassan. Betalning sker dels under löpande år och dels med ett avräkningsbelopp i början på nästkommande år då årsbokslutet fastställts. Avkastningskravet kan ses som statskassans krav på ersättning för det egna kapitalet, motsvarande ränta på det upplånade kapitalet. Följande belopp har levererats in som avkastning på myndighetskapitalet:

2007	144 mnkr
2008	166 mnkr
2009	186 mnkr
2010	168 mnkr

Som nämndes ovan amorterar Statens fastighetsverk statskapitalet successivt till statskassan. Belopp motsvarande avskrivningarna på det invärderade beståndet betalas, i enlighet med regleringsbrevet, in till statens centralkonto och redovisas som amortering av statskapital och dras ifrån statskapitalet. Detta innebär att statskapitalet minskar i takt med att det invärderade fastighetsbeståndet skrivs av. När det invärderade fastighetsbeståndet är avskrivet kommer, allt annat lika, inget statskapital att återstå. Detta innebär att statskapitalet betraktas och hanteras som ett lån.

Samtliga avskrivningar är kostnader i verksamheten som påverkar resultatet som i sin tur påverkar myndighetskapitalet i balansräkningen genom periodens kapitalförändring.

Sammanlagt har minskningarna t.o.m. 2010 uppgått till 4 226 mnkr. De senaste åren har denna minskning av statskapitalet uppgått till följande belopp:

1995/96	6 288 (räkenskapsår 18 månader)
1997	5 952
1998	5 891
1999	6 016
2000	5 791
2001	5 992
2002	5 506

2003	2 952
2004	3 791
2005	3 640
2006	3 568
2007	3 046
2008	3 455
2009	2 608

Framöver beräknas av samma anledning följande belopp minska statskapitalet:

2010	1 957
2011	1 692
2012	1 419
2013	968
2014	360

Förutom avkastningskravet och amorteringar på statskapitalet levererar myndigheten också in överskott av fastighetsförsäljningar, bokförda värden på sålda fastigheter och vid ett antal tillfällen medel för att finansiera utökat anslag.

Nedskrivningar av statskapitalet

Nedskrivningar av statskapitalet, med åtföljande kostnad i resultaträkningen, har genomförts när Statens fastighetsverk förvärvat fastigheter som klassificerats som bidragsfastigheter (och som därför inte ska ha ett bokfört värde) t.ex. då man köpte in den byggnad som gjordes om till besökscentrum vid Drottningholms slott eller när Statens fastighetsverk tagit över kulturfastigheter från andra myndigheter. Nedskrivningar sker också när fastigheter som tidigare klassificerats som hyresfastigheter förs över till bidragsfastigheter.

Nedskrivning av statskapitalet med 207 mnkr, utan att motsvarande kostnad tagits upp i resultaträkningen, helt i enlighet med regeringsbeslut², skedde i samband med att kostnadshyra infördes för fem kulturfastigheter. Detta förfarande är i princip detsamma som tillämpats vid nedskrivningar av Fortifikationsverkets statskapital i samband med försvarsbesluten (se nedan avsnitt 6.1.2).

² Regeringsbeslut daterat 2002-09-12.

6.1.2 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket förvaltar merparten av de fastigheter som nyttjas av försvaret. Till myndigheten fördes framför allt de fastigheter som dessförinnan förvaltades av Fortifikationsförvaltningen som var en del av försvaret. Beståndet är spritt över hela landet och består av byggnader för materieluppställning och -underhåll, förråd, kaserner, utbildnings- och kontorsbyggnader, militärrestauranger, försvarsanläggningar m.m. Försvarsmakten är den dominerande hyresgästen och står för nästan 90% av hyres- och arrendeintäkterna. Myndigheten hyr även ut lokaler åt andra försvarsmyndigheter såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut. Till en mindre del hyr man också ut till andra statliga myndigheter och bolag m.m. Myndighetens uppdrag enligt instruktionen är att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål (1 §). Dessutom ska myndigheten på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt genomföra förvärv av fast egendom (2 §). Fortifikationsverket har också i uppgift att bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor (3 §) och anskaffa mark, etablera, förvalta och avyttra byggnader och anläggningar för försvarets behov i samband med internationella insatser (4 §) och bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete (5 §). Vidare ska Fortifikationsverket på uppdrag av Försvarsmakten lämna underlag för inriktningen av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik (6 §). Myndigheten har rätt att bedriva uppdragsverksamhet (7 §). Fortifikationsverket ska utbyta information med andra myndigheter i syfte att öka civila och militära synergieffekter inom myndighetens verksamhetsområde (8 §).

Det förvaltade beståndet har sedan myndighetens bildande genomgått stora förändringar till följd av de omfattande strukturförändringar som genomförts inom försvaret. Förändringarna har huvudsakligen skett i samband med de försvarsbeslut som fattats av riksdagen 1996, 2000 och 2004. Fastighetsbestånd på en mängd orter har avvecklats mer eller mindre i sin helhet och stora nyinvesteringar har genomförts i samband med att verksamheter flyttats till nya orter.

Genom beslut om försvarets inriktning och lokalisering av verksamheten har statsmakterna styrt hur fastighetsbeståndet utvecklats. Reglerna i förordningarna att investeringar över 10 mnkr,

vilken genom direktiv för Fortifikationsverket höjts till 20 mnkr, och avyttringar överstigande 20 mnkr ska godkännas av regeringen utgör vidare en direkt styrning av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd eftersom regeringen genom beslutet direkt styr hur beståndet av fastigheter utökas eller minskar.

Byggnadsbeståndet präglas av stora ytor i relativt enkla byggnader, såsom garage, förråd och uppställningsplatser för materiel. En stor del byggnader är av generell karaktär, såsom kontorsbyggnader, kaserner, verkstäder och restauranger, normalt koncentrerade till garnisonerna. Vissa byggnader är till sin utformning mycket speciella och särskilt anpassade till verksamheten såsom hangarer, flygledartorn, vissa utbildningsanläggningar, fartygsanläggningar, underjordiska fortifikatoriska försvarsanläggningar m.m. Fortifikationsverket förvaltar också stora markområden som av försvaret används eller har använts som övnings- och skjutfält.

Vid sidan om den övergripande målsättningen i instruktionen ges i regleringsbrevet för 2011 ytterligare mål och förutsättningar för myndighetens uppdrag:

- fastigheterna ska förvaltas så att god resurshushållning och ekonomisk effektivitet uppnås,
- fastigheternas värden ska bevaras, vårdas och utvecklas på en lämplig nivå och neddragningar ska inte ske för att frigöra medel för hyresgästen,
- det ekonomiska resultatet efter finansiella poster ska motsvara en avkastning på 5,9 % på genomsnittligt myndighetskapital
- Fortifikationsverket ska anpassa sin verksamhet till statsmakternas beslut om förändringar rörande försvaret
- Fortifikationsverket ska tillhandahålla ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler, mark och anläggningar åt hyresgästen och ska uppfattas som serviceinriktad
- verket ska bidra till att samhällets behov av anläggningsteknisk kompetens säkerställs
- hänsyn till miljö- och kulturvärden ska motsvara vad som gäller för andra fastighetsförvaltare
- Fortifikationsverket ska medverka för att de statliga målen för arkitektur, design och formgivning uppnås

- Fortifikationsverket ska verka för att de nationella miljö-kvalitetsmålen uppnås.

Fortifikationsverket redovisar sin verksamhet enligt regleringsbrevet i tre områden: Förvaltning, Uppdrag och Avyttring. Verksamheten Förvaltning avser hela den fastighetsförvaltande verksamheten både av det öppna beståndet och av det slutna beståndet dvs. försvarsanläggningar. Verksamheten inkluderar förvaltningen av både ett stort fastighetsbestånd och förvaltning av stora markområden. I Förvaltning ingår också att bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor.

Uppdragsverksamheten innefattar bland annat att anskaffa, förvalta och avyttra byggnader och anläggningar för internationella insatser och att bedriva fortifikatorisk utvecklingsverksamhet. I denna verksamhetsgren faller också verkets hantering av Försvarsmaktens externa förhyrningar.

Förutom att förvalta statens egna byggnader hanterar Fortifikationsverket också Försvarsmaktens externa förhyrningar. De lokaler Fortifikationsverket åt Försvarsmakten hyr från andra hyresvärdar än Fortifikationsverket 2009 motsvarar 21 % av Försvarsmaktens totala hyreskostnader och uppgick till 535 mnkr. Dessa förhyrningar avser till stor del kontorslokaler åt högkvarteret i Stockholm. Denna verksamhet redovisas också som en del av verksamheten Uppdrag.

Verksamheten Avyttringar avser försäljning av fastigheter som inte längre behövs för försvarsändamål samt avveckling och återställande av försvarsanläggningar. Framförallt omfattar verksamheten försäljning av mark, anläggningar och lokaler som ska avyttras med anledning av försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004.

Omfattningen på de olika verksamhetsgrenarna såg 2009 ut på följande sätt:

	Intäkter tkr	Kostnader tkr	Resultat tkr
Förvaltning	2 288 883	2 139 867	149 016
Uppdrag	757 616	748 453	9 163
Avyttring	232 928	161 197	71 731

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på bokfört värde*	11,4	10,7	10,8
Överskottsgrad	44,4	43,6	42,8
Finansiella nyckeltal på BFV			
Soliditet %	33,7	19,2	24,5
Belåningsgrad fastigheter %	71,3	88,6	82,9
Avkastning på totalt kapital %	4,4	3,7	3,6
Avkastning på eget kapital %	8,3	10,3	7,4
Hyra per kvm	621	717	662
Kostnader per kvm	-346	-404	-379

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

Hyressättning i Fortifikationsverket

Förordningen om förvaltning av statliga fastigheter säger i 12 § att en fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör då tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Utöver denna förordning sker den formella styrningen av Fortifikationsverkets hyressättning gentemot Försvarmakten från regeringen i myndighetens regleringsbrev.

Före 2007 löpte hyresavtalen tills vidare med ettåriga avstämningar. I regleringsbrevet till Försvarmakten och Fortifikationsverket avseende 2005 gavs ett uppdrag att utforma en ny hyressättningsmodell. Modellen togs fram av Fortifikationsverket i samarbete med Försvarmakten och anger självkostnadsbaserad hyressättning som en grundläggande utgångspunkt.

Uppdraget i regleringsbrevet 2005 säger att hyresavtalens löptid ska motsvara det investerade kapitalet så att det efter varje hyresavtals utgång återstår ett restvärde som motsvarar objektets bedömda marknadsvärde. Befintliga hyresavtal ska omförhandlas enligt denna princip. Vidare konstaterades i regleringsbrevet att Specialfastigheter tillämpar denna princip vid hyressättning.

Uppdraget fokuserade alltså på upplåtelseavtalens löptid och på hur kapitalkostnaderna ska finansieras över löptiden och egentligen inte något annat om hur hyressättningen ska utformas.

Specialfastigheter, som uppdraget drar paralleller till, träffar ofta långa hyresavtal, i flera fall upp till 25 år. När man kalkylerar hyran för ett nytt sådant avtal anpassar man avtalslängden och hyresnivån på så sätt att det återstående kapitalåtervinningsvärdet på fastigheten vid utgången av avtalsperioden motsvarar det bedömda marknadsmässiga restvärdet på fastigheten. På så sätt tas avskrivningarna på hela investeringen normalt ut som hyra under hyresperioden. Detta tillämpas t.ex. på nyinvesteringar i fastigheter som i praktiken saknar alternativ användning, t.ex. nya kriminalvårdsanstalter.

Fortifikationsverket tillämpar diversifierad avskrivningstid beroende på åtgärd och dess bedömda avskrivningstid. Den ekonomiska livslängden på försvarsfastigheter uppgår i normalfallet 30 år, men Försvarsmakten har i huvudsak 3- och 6-åriga avtal med Fortifikationsverket. För att kunna tillämpa principen enligt uppdraget måste man ha en uppfattning om objektets bedömda marknadsvärde vid avtalets utgång. Fortifikationsverket marknadsvärderar inte sitt bestånd vilket innebär att man inte känner till värdet för en enskild fastighet vid avtalets utgång. Det värde som finns upptagna för fastigheterna i Fortifikationsverkets redovisning är bokförda värden. I Hyresmodell 2006 har man istället för marknadsvärde utgått från bokförda värden. Det restvärde man tillämpar är det återstående bokförda värdet (kapitalvärdet).

Om man antar att det återstående kapitalvärdet vid avtalens slut borde vara ett lågt värde (för en specialbyggnad utan alternativ användning kan kapitalvärdet i vissa fall vara noll eller till och med negativt eftersom vissa återställningskostnader kan finnas eller enbart motsvara markvärdet) borde avtalen vara betydligt längre än nuvarande avtalslängd. Om investeringen vid dessa korta avtals utgång skulle finansieras över hyran skulle det innebära en orimligt hög hyreskostnad. Nu är det inte så hyresavtalen är utformade: Kapitalkostnadsdelen i hyran är bestämd utifrån objektets ekonomiska livslängd (i normalfallet 30 år), vilket innebär att ett betydande restvärde kvarstår vid de 3- eller 6-åriga avtalens utgång. Detta hanteras i modellen så att man tagit in en regel om att Försvarsmakten ska betala det kvarstående kapitalvärdet om avtalet inte nytecknas.

Eftersom avtalen i princip undantagslöst förlängs så betalar Försvarsmakten normalt inte kvarvarande kapitalvärden. Avtalen förlängs automatiskt med ett år i taget om de inte omförhandlas.

Det ovanstående innebär att utformningen avviker från det uppdrag som lämnades i regleringsbrevet till Fortifikationsverket och Försvarmakten för 2005 om hyresavtalens löptid. Konsekvensen av hyresmodellen så som den kom att utformas blir dock i teorin densamma dvs. att Försvarmakten är bunden till att betala hela kostnaden för en investering. I praktiken erlägger dock Försvarmakten inte återstående kapitalvärde ens när man säger upp ett avtal, vilket sätter principen ur spel (mer om detta nedan).

Trots att intentionerna i uppdraget från 2005 inte genomfördes i Hyresmodell 2006 anger regleringsbrevet för Fortifikationsverket att upplåtelser av mark och lokaler till Försvarmakten ska ske enligt överenskommelsen Hyresmodell 2006.

Fortifikationsverket tillämpar samma modell även för övriga försvarsmyndigheter och ”i princip” också för övriga statliga hyresgäster. Såvida hyran för dessa lokaler inte kan fastställas på marknadsmässig grund är den tillämpningen i linje med Förordningen om förvaltning av statliga fastigheter (12 §). Fortifikationsverket har således bedömt att hyran för dessa förhyrningar inte kan fastställas på marknadsmässig grund.

Utgångspunkten i hyressättningen i Hyresmodell 2006 är att Försvarmakten inte ska betala mer än de kostnader Fortifikationsverket har för fastigheterna.

Enligt Hyresmodell 2006 upprättas upplåtelseavtal som avser en byggnad, del av byggnad, anläggning, befästning eller markområde för en angiven tid och angiven ersättning. Det är hyresgästen som i dialog med Fortifikationsverket avgör för vilken fysisk omfattning avtalet ska tecknas. Normalt avser ett upplåtelseavtal med Försvarmakten en hel garnison eller stora delar av en garnison, vilket innebär att varje upplåtelseavtal avser stora markområden med en mycket stor mängd byggnader (Fortifikationsverket utgår i regel i avtalen inte från fastighetsindelningen utan använder i avtalen begreppet objekt och i sin förvaltning begreppen styrobject och samlingsstyrobject). Modellen anger vidare att uppsägning enbart får ske av hela upplåtelseavtal, inte av delar av avtal. I praktiken kan dock Fortifikationsverket på förfrågan från Försvarmakten pröva om ett objekt är avskiljningsbart, i vilket fall hyresförhållandet för det kan sägas upp.

Med den konstruktion Hyresmodell 2006 har så ikläder sig Försvarmakten ett åtagande som motsvarar en förhyrning på i normalfallet 30 år. Regeringen förtydligade 2007 reglerna för när en myndighet ska inhämta regeringens godkännande för att ingå

hyresavtal som är längre än sex år (se avsnitt 4.2). Regeln är utformad i syfte att undvika att sexårsregeln kringgås av myndigheter genom att i avtalen ta in klausuler med åtaganden om förlängning av avtal. Därför borde i princip samtliga hyresavtal som tecknats av Försvarsmakten efter 2007 ha prövats av regeringen vilket inte skett.

Hyresmodellen är en komponenthyra där man delat upp hyran i ett antal kostnadskomponenter. Dessa är:

- Administration
- Planerat underhåll
- Driftkostnader
- Medieförsörjning
- Kapitalkostnader

Ersättningen exklusive kapitalkostnaden kallas bashyra. Hyresersättningen för avtal med löptid upp till tre år anges med ett fast årligt belopp per objekt. För avtal med löptid överstigande tre år sker en årlig indexuppräknings av bashyran för hela avtalets löptid.

Drift och planerat underhåll uppskattas för varje styrobject eller samlingsstyrobject i den fastighetsförvaltande organisationen vid avtalsperiodens början.

Administrationskomponenten bygger på Fortifikationsverkets totala kostnader 2007 för central och lokal administration och fördelas ut på samtliga styrobject eller samlingsstyrobject med den summan av s.k. förvaltningsmödan (drift, planerat underhåll och mediaförsörjning) som fördelningsgrund.

Ersättningen för administration, planerat underhåll och för drift avräknas inte i efterhand mot faktiska kostnader.

Ersättningen för mediaförsörjning beräknas utifrån en normalårsförbrukning. Fortifikationsverket redovisar debiterad ersättning mot faktiskt mediakostnadsutfall och reglerar över- och underdebitering. Detta är den enda hyreskomponent som i efterhand regleras mot faktiska kostnader.

Kapitalkomponenten i hyran utgörs av ränta på bokfört värde samt årliga avskrivningar. Avskrivningarna baseras på objektets avskrivningsplan som bygger på respektive objekts anskaffningsvärde och ekonomiska livslängd. Ersättningen för räntekostnader beräknas årligen utifrån Fortifikationsverkets kalkylränta för respektive år. Kalkylräntan bestäms av statens avkastningskrav på

myndighetskapitalet och Riksgäldskontorets utlåningsräntor. Inte heller kapitalkostnadskomponenten regleras mot faktiska kostnader. Som nämndes ovan ska eventuell återstående kapitalskuld regleras när avtalet upphör. Om avtalet nytecknas (vilket är normalfallet) beräknas kapitalkostnaden utifrån objektets återstående bokförda värden.

Löptiden för de hyresavtal som tillämpas överensstämmer inte med objektens ekonomiska livslängd. Hyresavtalen är betydligt kortare än objektens bedömda livslängd vilket innebär att ett betydande kapitalvärde återstår när hyresavtalet löper ut (restvärdet är inte noll). Enligt modellen ska Försvarsmakten då betala ett belopp motsvarande kapitalvärdet för objektet vid den tidpunkten.

Denna del av hyresmodellen, att en återstående restskuld ska regleras vid upplåtelseavtalets utgång om det inte överförs i ett nytt upplåtelseavtal, är av central betydelse. Den är en förutsättning för att man ska kunna tillämpa korta hyreskontrakt utan att ta ut orimliga kapitalkostnader i hyran och ändå uppfylla regeringens direktiv att kapitalkostnaden ska täckas genom hyresavtalet.

I praktiken sker det väldigt sällan att återstående kapitalskuld (restvärde) ersätts eftersom de flesta upplåtelseavtal som har sagts upp har sagts upp i samband med försvarsbeslut. För dessa avtal har Försvarsmakten genom en undantagsregel inte behövt reglera den återstående kapitalskulden (se nedan om undantaget). Men även i fall då en uppsägning sker som inte har samband med ett försvarsbeslut och där objektet har en kvarstående kapitalskuld sker inte alltid en reglering. Fortifikationsverket tillämpar reglering av återstående kapitalskuld framförallt när fastigheten ska rivas. Kan fastigheten avskiljas och försäljas sker inte någon reglering gentemot Försvarsmakten, oavsett om försäljningen ger ett överskott eller ett underskott.

Under 2008 ersatte Försvarsmakten bokförda värden till ett belopp på 1 619 tkr (däribland 6 objekt som skulle rivas). Ersättning lämnades inte av Försvarsmakten för övriga objekt som avyttrades. Av dessa var det 19 objekt (med bokförda värden på sammanlagt 4 636 tkr) som avyttrades med överskott (dvs. försäljningsintäkterna översteg summan av försäljningsomkostnader och bokförda värden) och 15 objekt (med bokförda värden på sammanlagt 1 982 tkr) som avyttrades med underskott.

Hyresmodell 2006 säger att Försvarsmakten och Fortifikationsverket i särskild ordning reglerar kostnaden för att lösa restvärden om upplåtelseavtalet sägs upp till följd av åtgärd utanför hyres-

gästens kontroll t.ex. vid försvarsbeslut. Vad denna särskilda ordning skulle innebära förklarar inte närmare. Troligen förutsätter myndigheterna att statsmakterna åter beviljar ett undantag i likhet med de tre senaste försvarsbesluten om det blir aktuellt.

Som framgår ovan finns i Hyresmodell 2006 (med undantag av medieförsörjning) inga regler om att stämma av kalkylerade kostnader mot faktiska kostnader. Fortifikationsverket har dock vid ett antal tillfällen gjort återbetalningar av hyresersättning på sammanlagt 500 mnkr³. Dessa återbetalningar regleras inte i Hyresmodell 2006 utan har skett ad-hoc efter beslut av Fortifikationsverkets styrelse. Förklaringen till återbetalningarna är att räntekostnaderna och förvaltningskostnaderna blivit lägre än de som låg till grund för hyresberäkningen. Enligt verket har överuttag av hyra skett på grund av att räntekostnaderna blivit lägre och att man gjort effektiviseringsvinster i förvaltningen. Det övergripande syftet med återbetalningarna är att hyresgästen inte ska betala mer än Fortifikationsverkets självkostnad för sina förhyrningar.

Återbetalningarna har inte bara gjorts till Försvarsmakten utan även till hyresgästerna Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Försvarets forskningsinstitut.

Det har inte inträffat att räntekostnaderna eller förvaltningskostnaderna blivit högre än beräkningen sedan den nuvarande kontraktmodellen infördes. Det har därför inte blivit aktuellt att ta ställning till huruvida Fortifikationsverket i en sådan situation, med en motsvarande tillämpning, skulle fakturera hyresgästerna för denna merkostnad.

Under 2008 gjordes en återbetalning på 150 mnkr. Noteras bör att Fortifikationsverket för samma år gjorde ett negativt resultat på 62 mnkr efter avdrag för avkastningskravet. En ytterligare återbetalning med 100 mnkr gjordes i oktober 2009.

Vid följande tillfällen har återbetalningar av detta slag gjorts:

2003	30 mnkr
2005	120 mnkr
2006	100 mnkr
2008	150 mnkr
2009	100 mnkr

³ Hyresåterbetalningarna sker genom hyresreduktioner.

Fastighetsbeståndets värde

Det finns två typer av bokförda värden för fastigheter i Fortifikationsverkets balansräkning. Fastigheter som anskaffats innan Fortifikationsverket bildades 1 juli 1994 har ett värde grundat på en bokföringsmässig rekonstruktion av tidigare anskaffningsvärde (utom för mark som marknadsvärderades). Avskrivning av dessa sker enligt plan med fasta avskrivningstider, vilket för de flesta lokaler är 30 år. För mark sker ingen avskrivning och för anslagsfinansierade investeringar (försvarsanläggningar) görs en direktavskrivning.

Investeringar som gjorts efter detta datum har finansierats med lån i Riksgäldskontoret och dessa tillgångar tas upp i balansräkningen till anskaffningsvärdet vid förvärvstillfället. För dessa objekt tillämpas en individuell avskrivningstid anpassad efter objektets karaktär och efter hyresförhållanden (i praktiken används för det mesta samma plan för avskrivningar som för invärderade fastigheter).

De bokförda värdena för Fortifikationsverkets bestånd av byggnader, mark och annan fast egendom uppgick vid utgången av 2009 till 9 243 mnkr och 2010 till 9 064 mnkr.

Utredningen har låtit fastighetsvärderare vid Newsec genomföra en översiktlig marknadsvärdering av verkets öppna bestånd. Den har genomförts som en generell fastighetsvärdering av byggnader och kringliggande mark i normal omfattning på garnisonsorterna. Övnings- och skjutfält, anläggningar, teknisk infrastruktur och dolda förväntningsvärden har exkluderats. Det bokförda värdet på den del som värderats uppgår till 5 653 mnkr dvs. drygt 60 % av det totala bokförda värdet.

Värderingen har skett genom genomgång och bearbetning av omfattande fastighetsförteckningar som Fortifikationsverket ställt till förfogande samt besiktningar på plats av typobjekt på ett antal förbandsorter i landet i syfte att bedöma standard och skick.

Värderingen omfattar drygt 5 000 byggnader, eller i vissa fall del av byggnader. Byggnaderna finns i samtliga län och i 158 kommuner. Ålder, standard och skick för de olika objekten varierar kraftigt. Fastighetsbeståndets omfattning är sådant att det förutsätter en metodik som på ett effektivt sätt ger ett tillförlitligt resultat. Det har inte varit möjligt att analysera och göra bedömningar för varje ingående hyresobjekt.

Beståndet har en stor geografisk spridning som ger stora skillnader i marknadshyresnivå och avkastningskrav mellan likartade objekt på olika orter. Newsec har med sin marknadskännedom gjort hyresbedömningar och bedömt avkastningskrav för samtliga objekt och antagit att nuvarande villkor avseende hyresintäkter och driftkostnader kvarstår under tre år, efter tre år har alla parametrar marknadsanpassats i beräkningarna.

Beståndet är i redovisningen uppdelat i 49 olika objekttyper. Newsec har grupperat objekten i nio olika lokaliteter. Fortifikationsverket redovisar all yta i BTA, bruttoarea. För att få nyckeltal som är jämförbara med fastighets- och hyresmarknaden har Newsec räknat om BTA till LOA (lokalarea) och i förekommande fall till BOA (bostadsarea).

Nedanstående tabeller redovisar resultatet av beståndsvärderingen, dels per lokalitet, dels per region/ortstyp. Fastighetsbeståndet redovisas i kvadratmeter LOA/BOA och jämförs med bokförda värden per 31/12 2009 från Fortifikationsverket.

Lokalitet	LOA/BOA, m ²	Bokf värde, mkr	Värde, mkr	Värde, kr/m ²
Kasern	360 511	669	1 102	3 058
Utbildning/vård/fritid	382 884	1 345	1 641	4 285
Kontor	301 664	965	1 512	5 011
Restaurang	134 759	351	326	2 419
Varmförråd, verkstad	710 369	1 970	2 126	2 993
Kallförråd	840 427	268	936	1 114
Permanentbostad	34 082	9	213	6 249
Fritidshus	10 637	0	41	3 844
Skärmtak	70 654	77	59	834
<i>Totalt</i>	<i>2 845 985</i>	<i>5 653</i>	<i>7 955</i>	<i>2 795</i>

Hälften av beståndet ligger på mindre orter runt om i landet. Då läget har stor betydelse för värdet har detta en stor inverkan på totalvärdet. Totalt utgör förråd på mindre orter nästan 32 procent av beståndets yta. Beståndet spridning på olika regioner/ortstyper ser ut på följande sätt:

Region	LOA/BOA, m ²	Bokf värde, mkr	Värde, mkr	Värde, kr/m ²
Stor-Stockholm	381 262	898	1 693	4 440
Stor-Göteborg	76 395	157	377	4 934
Stor-Malmö	129 827	130	415	3 195
Övriga residensstäder	772 364	2 043	2 771	3 587
Övriga orter	1 486 137	2 425	2 700	1 817
<i>Totalt</i>	<i>2 845 985</i>	<i>5 653</i>	<i>7 955</i>	<i>2 795</i>

Newsecs slutbedömning var att marknadsvärdet för den värderade delen av beståndet vid värdetidpunkten mars 2010, och med de redovisade förutsättningarna och begränsningarna, bedöms till 8 miljarder kronor. Om man till detta belopp lägger de bokförda värdena för fastigheter som inte ingått i Newsecs värdering får man 11 590 mnkr, vilket kan ses som en grov uppskattning på hur mycket beståndet minst är värt.

Amortering av statskapital

Belopp motsvarande avskrivningarna på det invärderade beståndet betalas, i enlighet med regleringsbrevet, in till statens centralkonto och redovisas som amortering av statskapital och dras ifrån statskapitalet. Detta innebär att statskapitalet minskar i takt med att det invärderade fastighetsbeståndet skrivs av. När det invärderade fastighetsbeståndet är avskrivet kommer, allt annat lika, inget statskapital att återstå. Detta innebär att statskapitalet betraktas och hanteras som ett lån.

Sammanlagt har minskningarna t.o.m. 2010 uppgått till 6 518 mnkr. De senaste åren har denna minskning av statskapitalet uppgått till följande belopp:

1995/96	1 024(räkenskapsår 18 månader)
1997	809
1998	435
1999	451
2000	623
2001	536
2002	382

2003	387
2004	373
2005	313
2006	266
2007	236
2008	232
2009	226
2010	206

Framöver beräknas av samma anledning följande belopp minska statskapitalet:

2011	194
2012	182
2013	174
2014	166

De kommande beräknade amorteringarna på statskapitalet innebär att statskapitalet kommer att minska ytterligare, för att vid utgången av 2014 uppgå till 602 mnkr.

Samtliga avskrivningar dvs. både på det invärderade och det lånefinansierade fastighetsbeståndet är, i sedvanlig ordning, en kostnad i verksamheten som påverkar resultatet som i sin tur påverkar myndighetskapitalet i balansräkningen genom periodens kapitalförändring.

Avkastningskravet

Fortifikationsverket ska enligt regleringsbrevet för 2011 i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster som motsvarar en avkastning på 5,9 % på genomsnittligt myndighetskapital.

Myndighetskapitalet utgörs av statskapital, uppskrivningskapital, reserverade medel till följd av försvarsbesluten, balanserad kapitalförändring och periodens kapitalförändring.

Statskapitalet förändras löpande under året allteftersom avskrivningar på invärderat fastighetsbestånd levereras in till statskassan (amorteringar på statskapitalet) och allteftersom invärderade

fastigheter avyttras, därav skrivningen om genomsnittligt myndighetskapital.

Myndighetskapitalet som avkastningen beräknas på exkluderar de reserverade medel som disponeras för avveckling av lokaler, mark och anläggningar med anledning av försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004.

I balansräkningen i årsredovisningen för 2010 uppgår myndighetskapitalet som ligger till grund för avkastningskravet till 1 517 mnkr, vilket utgör 13% av balansomslutningen.

Belopp motsvarande avkastningskravet ska inbetalas till statskassan. Betalning sker dels under löpande år och dels med ett avräkningsbelopp i början på nästkommande år då årsbokslutet fastställts. Avkastningskravet kan ses som statskassans krav på ersättning för det egna kapitalet, motsvarande ränta på det upplånade kapitalet. Följande belopp har levererats in som avkastning på myndighetskapitalet (tkr):

1995/96	1 380 374(räkenskapsår 18 månader)
1997	865 116
1998	746 101
1999	691 016
2000	644 431
2001	528 862
2002	384 863
2003	346 512
2004	319 310
2005	272 262
2006	178 323
2007	129 756
2008	129 027
2009	115 087
2010	111 964

Som framgår av tabellen har beloppen för avkastningen på myndighetskapitalet minskat i takt med att statskapitalet minskat.

Utöver inbetalningar för avkastning på myndighetskapitalet har Fortifikationsverket vid två tillfällen gjort engångsvisa inbetalningar till statskassan enligt regeringsbeslut, dels 2002 då 374 mnkr kr av verkets ackumulerade överskott 1994–2001 betalades in och

dels 2005 då 155 mnkr av försäljningsintäkterna från avyttringar till följd av försvarsvarsbeslutet betalades in.

Avveckling av fastigheter i samband med försvarsbesluten

Till följd av försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 behöver Försvarsmakten inte längre förhyra ett stort antal objekt som därför avvecklats eller ska avvecklas. Dessa fastigheter är identifierade och finansieringen av avvecklingen hanteras enligt särskilda direktiv från regeringen.

Genom ett undantag i regleringsbrevet från det ekonomiadministrativa regelverket får Fortifikationsverket sätta ned statskapitalet motsvarande det bokförda värdet på respektive objekt som ska avyttras med anledning av dessa försvarsbeslut. Enligt regleringsbrevet får nedsättningen göras vid utgången av upplåtelse tiden för respektive objekt. Fortifikationsverket tillämpar undantaget så att nedsättningen sker löpande när respektive fastighet faktiskt avyttrats.

Nedsättningen sker genom att statskapitalet minskas med samma belopp som det bokförda värdet för den berörda fastigheten på balansräkningens tillgångssida. Nedsättningen gäller alla objekt som avvecklas till följd av försvarsbesluten oberoende av finansieringssätt, dvs. oavsett om fastigheten invärderats när myndigheten bildades eller om den lånefinansierats. Det medför att lån för de fastigheter som lånefinansierat kvarstår trots att fastigheten skrivits ned till noll kronor och därefter avyttrats.

Förfaringssättet med nedsättning av statskapitalet innebär att kostnaderna för att objekt avvecklas inte syns i någon resultaträkning varken hos Fortifikationsverket eller hos Försvarsmakten. Kostnaden för att ett objekt med återstående restvärdet skrivs ned till noll redovisas inte och betalas inte av Försvarsmakten, såsom skulle vara fallet om detta undantag inte fanns.

Sammanlagt har statskapitalet till följd av de senaste försvarsbesluten hittills skrivits ner med ca 4,2 mdkr fördelat enligt följande:

1996 års försvarsbeslut	1 109 mnkr
2000 års försvarsbeslut	1 654 mnkr
2004 års försvarsbeslut	1 465 mnkr

Eftersom alla fastigheter som ska avvecklas till följd av dessa försvarsbeslut ännu inte avyttrats kommer ytterligare nedsättningar att ske. Det bokförda värdet på fastigheter som sagts upp med anledning av försvarsbesluten uppgick den 1 december 2010 till 177 mnkr. I regleringsbrevet för 2009 och 2010 sattes en bortre gräns för undantaget som innebar att uppsägning av objekt som hänför sig till försvarsbeslutet 2004 ska ske senast sista december 2010 för att kunna hanteras på detta sätt.

Generellt för myndigheter gäller vid fastighetsförsäljningar att eventuella överskott, sedan eventuella lån lösts, ska levereras in till statskassan (kapitalförsörjningsförordningen 19–20 §).

Genom ett annat undantag i regleringsbrevet får Fortifikationsverket disponera försäljningsintäkterna för försäljningar av fastigheter som avvecklas till följd av försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004 för att täcka kostnader som uppstår som en följd av avvecklingen av lokaler, mark och anläggningar. Eventuellt återstående överskott av försäljningar ska levereras in till statskassan. Försvarsbeslutsförsäljningarna har till och med 2008 genererat intäkter med avdrag för avvecklingskostnader på 895 mnkr. Ett i förhållande till undantaget avvikande regeringsbeslut fattades, som nämnts ovan, efter försvarsbeslutet 2004 som innebar att ett överskott på 155 mnkr av dessa skulle levereras in till statskassan (efter försäljningarna 2005 till Vasallen AB).

Försäljningsöverskotten reserveras för att framför allt användas för att finansiera avvecklingskostnader för anläggningar, som normalt inte går att sälja. Fortifikationsverket bedömer att hela det ackumulerade överskottet kommer att användas för dessa kostnader och att något återstående överskott inte kommer att finnas att leverera in till statskassan.

Dessa reserverade medel kallas i balansräkningen ”Övrig avsättning” och uppgår vid utgången av 2008 till 169 mnkr. Under 2008 användes ca 29 mnkr. Hittills har 571 mnkr av dessa reserverade medel använts. Det bör noteras att Försvarsmakten dessutom disponerar anslagsmedel om 70–80 mnkr per år för avveckling av anläggningar. Planeringen av detta arbete och fördelningen av finansieringen sker i samarbete mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Att verket på detta sätt får disponera försäljningsintäkterna för annan verksamhet innebär att storleken på finansieringen av den verksamheten (och därmed inriktningen och prioriteringen av verksamheten i förhållande till andra verksamheter) inte blir

föremål för prövning. Detta är en form av nettobudgetering som strider mot de i övrigt gällande budgeteringsprinciperna i staten. Ett liknande fall, som inte har direkt koppling till försvarsbesluten, har införts i regleringsbrev från och med 2009, som innebär att överskott från försäljningar av övnings- och skjutfält och arrendeinkomster får disponeras för att finansiera bl.a. avveckling av oanvändbara fält och metodutveckling för att hantera oexploderad ammunition.

Minskning av statskapitalet

De minskningar av statskapitalet som gjorts, dels till följd av att belopp motsvarande avskrivningar på det invärderade kapitalet (amorteringar på statskapitalet) betalats in till statskassan, dels till följd av nedskrivningar vid försvarsbeslut, har inneburit att statskapitalet minskat avsevärt sedan verket bildades 1994. Ursprungligt statskapital uppgick till 12 161 mnkr. Nedskrivningar i samband med försvarsbeslut har gjorts med 4 228 mnkr och amorteringar av statskapital har gjorts med 6 086 mnkr t o m 2008. Återstående statskapital i årsbokslutet för 2008 uppgick till 1 847 mnkr, vilket utgör 16% av balansomslutningen.

De kommande beräknade amorteringarna på statskapitalet innebär att statskapitalet kommer att minska ytterligare, för att vid utgången av 2014 uppgå till 680 mnkr.

Detta tydliggör problemet med att hantera återstående kapital-skulder för avvecklade objekt i samband med eventuella ytterligare försvarsbeslut på samma sätt som skett de tre senaste försvarsbesluten. Statskapitalet kommer helt enkelt inte att räcka till om avvecklingarna till följd av ett nytt försvarsbeslut blir lika omfattande som de senaste.

Dessutom kommer statskapitalet, eftersom det minskats både genom amorteringar och nedskrivningar vid försvarsbeslut, att vara slut innan hela det invärderade beståndet skrivits av. När det invärderade fastighetsinnehavet avskrives helt kommer ett finansieringsbehov därmed att uppstå för att genomföra de återstående amorteringarna. Om inte detta löses kommer inte hela statskapitalet att amorteras av enligt den ursprungliga tanken och till statskassan kommer inte att återföras hela det värde som det invärderade fastighetsbeståndet hade. Alternativt kommer myndigheten att göra amorteringarna vilket kommer att påverka resultatet.

Något ställningstagande till hur denna situation skulle hanteras togs inte vid beslutstillfället.

Investeringsverksamheten

Fortifikationsverket bedriver en omfattande nyinvesteringsverksamhet för Försvarsmaktens behov. Enligt Fortifikationsverkets prognoser för de kommande åren kommer investeringarna att öka kraftigt från 2010. Åren 2010 t.o.m. 2013 beräknas nyinvesteringarna sammanlagt uppgå till ca 4,3 mdkr⁴. Om investeringsnivåer av detta slag genomförs skulle det medföra betydande öknings av Försvarsmaktens hyreskostnader sannolikt i storleksordningen 300–450 mnkr per år.

Som jämförelse kan nämnas att de totala försäljningsintäkterna åren 2006–2009 uppgick till 443 mnkr fördelat på drygt 382 försäljningsprojekt. De gällande fastighetsförsäljningsportföljen har ett bedömt marknadsvärde om ca 800 mnkr de närmaste tre åren.

Normalmönstret i samband med försvarsbeslut är att det år ett försvarsbeslut fattas är nyinvesteringsverksamheten låg, då Försvarsmakten avvaktar inriktning. Året eller åren därefter når nyinvesteringsverksamheten sin höjdpunkt. Detta beror dels på ett uppdämt investeringsbehov till följd av uppskjutna beställningar, dels på att behovet av nyinvesteringar på de orter dit verksamhet koncentrerats. Detta mönster har varit tydligt i samband med försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004. Allra tydligast var det i samband med 2004 års beslut då investeringsverksamheten 2006 var exceptionellt hög.

Detta mönster kan eventuellt förväntas materialiseras efter ett nytt försvarsbeslut om det innefattar omfattande reduktioner i grundorganisationen. Detta, eftersom Försvarsmakten har skjutit på en mängd olika tidigare inplanerade investeringsprojekt i avvaktan på politiska ställningstaganden om försvarets inriktning. I juni 2009 biföll riksdagen en proposition om försvarets framtida inriktning (prop. 2008/09:140, rskr 2008/09:292), men ytterligare beslut behövs innan konsekvenserna för grundorganisationen, och därmed verksamhetens lokalisering, är helt klara. Försvarsmakten kommer eventuellt att lämna förslag till förändringar i grundorganisation i budgetunderlaget för 2012. Först därefter kan beslut

⁴ Fortifikationsverkets budgetunderlag för åren 2011–2013 (daterat 2010-02-18).

fattas om lokalisering och eventuella omflyttningar av verksamhet och behov av nyinvesteringar som följer av detta. Vid tidigare försvarsbeslut har statsmakterna fattat beslut på relativt detaljerad nivå om verksamhetens lokalisering.

Övnings- och skjutfält

Fortifikationsverket förvaltar 378 000 ha mark som till stor del består av övnings- och skjutfält som hyrs ut till Försvarsmakten. En mindre del av marken avser fristående områden för byggnader, flygplatsområden och kasernområden. 43 % av marken klassas som annan markanvändning, bland annat består denna del av robotövningsfältet i Vidsel som hyrs ut till FMV.

Antalet övnings- och skjutfält har minskat till följd av försvarsomställningen, men har minskat i långsammare takt än lokal innehavet. Mellan 2004 och 2008 avyttrades enbart 6000 ha. Ett skäl till att avyttringarna är så små är att Försvarsmakten inte säger upp upplåtelseavtalen.

En faktor som verkar återhållande på avvecklingstakten är möjligheten att anskaffa markområden och där få nya miljötillstånd om behov av övnings- och skjutfält skulle uppstå i framtiden. Försvarsmakten väljer i det läget att fortsätta förhyra nuvarande övnings- och skjutfält till en förhållandevis låg kostnad (som är en följd av att hyran inte är en marknadshyra utan utgörs av ett avkastningskrav som betalas på ett lågt bokfört värde nämligen anskaffningsvärdet från 1994 som därefter inte räknats upp). En annan osäkerhetsfaktor är vilka krav på tillgång till övnings- och skjutfält, och fältens lokalisering, som det nya försvaret med stående och kontrakterade förband kommer att ställa.

En fråga som gör avvecklingen komplicerad är förekomsten av oexploderad ammunition på markområdena. På många övnings- och skjutfält finns i olika utsträckning risken att det finns blindgångare. Kostnadsansvaret för att sanera marken är oklar och har egentligen inte prövats rättsligt. Frågan om det är Fortifikationsverkets eller Försvarsmaktens ansvar är hursomhelst en inomstatlig angelägenhet. Fortifikationsverket har i ett par fall skrivit över kostnaden på köparen. Att sanera områden där det konstaterats att det finns oexploderad ammunition är mycket kostsamt. Att sälja mark med möjlig förekomst av oexploderad

ammunition är möjligt men kontroversiellt och innebär en risk för staten.

Fortifikationsverket har tillsammans med Försvarmakten tagit fram en modell för hur övnings- och skjutfält bör analyseras för att bestämma om oexploderad ammunition förekommer och hur en röjning/sanering ska ske. Delar av övnings- och skjutfälten är inte riskområden och kan styckas av och avyttras, vilket till en viss del redan skett. Kompetensen att genomföra hela detta arbete, från analys till röjning, finns framförallt hos Försvarmakten där resurserna för denna verksamhet är begränsade.

6.1.3 Övriga myndigheter som förvaltar fastigheter

Förutom Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift, förvaltar även 14 andra myndigheter statens fastigheter. Liksom Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket får dessa myndigheter sitt fastighetsförvaltningsuppdrag i ett särskilt regeringsbeslut som tar sin utgångspunkt i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. (se avsnitt 4.4).

I detta avsnitt redovisas kortfattat fastighetsförvaltningen i de myndigheter, utöver Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, som omnämns i regeringsbeslutet.⁵

Exportkreditnämnden har rätt att förvärva och tillfälligt inneha fast egendom i samband med återvinning av skadereglerade fordringar. Myndigheten utnyttjar inte detta bemyndigande.

Kammarkollegiet svarar för den rättsliga förvaltningen av fastigheter som ingen annan myndighet förvaltar. Inte heller Kammarkollegiet utnyttjar bemyndigandet.

Länsstyrelsernas förvaltningsuppdrag omfattar fastigheter finansierade med jordfonden.

Statens bostadskreditnämnd får förvärva fastigheter som nämnden utfärdat statlig kreditgaranti för och som säljs exekutivt i eller utanför konkurs eller under hand i konkurs. Nämnden utnyttjar inte detta bemyndigande.

Skogsstyrelsen förvaltar fastigheter som används i skogsvårdsorganisationens verksamhet och förvaltar även en del fastigheter

⁵ Uppgifterna härrör framförallt från SOU 2010:92 och från rapporten *Genomgång av statens fastigheter* från PWC.

för naturvårdsändamål. Förvaltningen omfattar ett 70-tal fastigheter, huvudsakligen skogsfastigheter.

Statens jordbruksverk får förvalta jord- och skogsbruksfastigheter som köpts med medel ur jordfonden. Verket utnyttjar inte bemyndigandet.

Sveriges lantbruksuniversitet får förvalta jord- och skogsbruksegendomar som används i utbildnings- och forskningsverksamheten. Sammanlagt förvaltar man 107 fastigheter och ca 128 000 kvm lokalyta på ett 30-tal platser i landet. Övriga lokaler som universitetet nyttjar förhyr man, framför allt från Akademiska Hus.

Riksantikvarieämbetet förvaltar vissa fastigheter med fornlämningar, kulturhistoriskt värdefulla byggnader och anläggningar samt ruiner. Vid utgången av 2009 förvaltade man 156 fastigheter uppdelade på 76 besöksmål/kulturmiljöer. Ämbetet uppfattar inte sin fastighetsförvaltning som en kärnverksamhet. Förvaltningen sker som ett särskilt projekt inom myndigheten med separat finansiering, och den samlade budgeten uppgick 2009 till 10,5 mnkr. Utredningen återkommer till fastigheter som förvaltas av Riksantikvarieämbetet i kapitel 10.

Naturvårdsverkets uppdrag omfattar förvaltning av nationalparker, naturreservat och vissa andra fastigheter för naturvårdsändamål. De förvaltade fastigheterna yta uppgår till 1,6 miljoner ha. Utgångspunkten för förvaltningen är att fastigheter som förvärvats för naturskyddsändamål och som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. i miljöbalken ska ägas av staten för all framtid.

Affärsverket Svenska kraftnäts förvaltningsuppdrag omfattar special- och industrifastigheter såsom transformator- och kopplingsstationer, en kontorsfastighet samt bostadshus i anslutning till större stationer och ställverk. För att klara föreskrifter som gäller om starkström och magnetfält måste verket när stamnätet byggs om och byggs ut ibland förvärva fastigheter och riva byggnader. Verket förvaltar 117 fastigheter på sammantaget 6 900 ha.

Luftfartsverkets uppdrag omfattar fastigheter som avser anläggningar för luftfartsändamål. Det stora fastighetsbestånd av flygplatsanläggningar Luftfartsverket tidigare förvaltade har till stor del förts över till Swedavia AB. Luftfartsverket förvaltar numera ett mindre antal fastigheter med kontrollcentraler och vissa kontorslokaler.

Trafikverket förvaltar fastigheter som har en direkt koppling till framförallt järnvägsinfrastrukturen, detta är spåranläggningar, terminaler, depåer, kontors-, verkstads-, stations- och industri-

fastigheter för den egna verksamhetens behov. Det kan också vara fråga om färjelägen, grustäkter och andra fastigheter som är nödvändiga för Trafikverkets verksamhet. Regeringen har uppdragit åt verket att avveckla fastigheter som inte behövs i verksamheten genom försäljning eller överföring till annan myndighet. Utredningen återkommer frågan om vissa av f.d. Banverkets kulturfastigheter i kapitel 10.

Sjöfartsverket förvaltar fastigheter för lotsning och farledsverksamhet, fyrar och andra navigationshjälpmedel, kanaler och verkstads- och kontorsfastigheter för den egna verksamhetens behov. Med anledning av sitt uppdrag förvaltar verket bland annat 1 100 fyrar och andra sjömärken. Myndigheten har en avvecklingsplan som omfattar 58 anläggningar, framförallt ett stort antal fyrar. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 10.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) får förvalta anläggningar som tidigare använts för oljelagring för den civila beredskapens behov samt det statliga gruvfältet i Adak i Västerbotten. I båda fallen rör det sig om avvecklade verksamheter och SGU har i uppgift att svara för miljö- och funktionskontroll. Fastighetsinnehavet syftar till att säkerställa restriktioner i markanvändningen och att ge myndigheten tillgång till provtagningspunkter.

Sammantaget är det ett fåtal myndigheter som aktivt förvaltar lokaler. Flera myndigheter utnyttjar inte bemyndigandet att förvalta fastigheter (Exportkreditnämnden, Kammarkollegiet, Länsstyrelserna, Statens bostadskreditnämnd och Statens jordbruksverk). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen förvaltar huvudsakligen markfastigheter för naturvårdsändamål och skogsbruk och är inte föremål för denna utredning. Även SGU:s uppdrag är kopplat till restriktioner i markanvändningen.

Av de övriga myndigheterna som förvaltar fastigheter gör de flesta det för att tillgodose den egna verksamhetens behov av ofta mycket speciella fastigheter och anläggningar. För dessa fastigheter och anläggningar finns det sällan någon möjlighet till förhyrning eller annat sätt än direkt ägande att försörja verksamheten med den fasta egendomen.

Värdet på beståndet av byggnader, mark och annan fast egendom som förvaltas av dessa myndigheter uppgick vid utgången av 2009 till följande belopp (mnkr):

Statens lantbruksuniversitet	367
Banverket	935
Vägverket	174
Sjöfartsverket	1025
Svenska kraftnät	463
Luftfartsverket	4759
Riksantikvarieämbetet	34

6.2 Fastighetsförvaltande statliga bolag

I detta avsnitt beskrivs förutsättningarna för de statligt ägda fastighetsförvaltande bolagen och den styrning som statsmakterna generellt utövar i förhållande till statligt ägda bolag, därefter behandlas de fyra bolagen var för sig.

Fastighetsbestånd

Fastighetsreformen syftade till att överföra fastigheter ur Byggnadsstyrelsens bestånd som inte var nödvändiga att förvalta av staten direkt i myndighetsform till statligt ägda bolag. Som en konsekvens kom de statligt ägda fastighetsbolagen att förvalta ett mycket stort bestånd av fastigheter till ett stort ekonomiskt värde. En betydande del av beståndet fördes till Vasakronan och behandlas inte i denna redovisning, men en stor del fördes till de bolag som idag är statens fastighetsförvaltande bolag. I bolagen har en löpande omstrukturering och expansion av beståndet skett och sker fortfarande. Nyinvesteringstakten är relativt hög i bolagen. Typen av fastigheter i bolagens bestånd varierar beroende på den sektor eller de sektorer bolagen är inriktade mot, men generellt kan sägas att typen av fastigheter som förvaltas inte på ett grundläggande sätt skiljer sig från typen av fastigheter på den konkurrensutsatta fastighetsmarknaden. Beståndet är spritt över hela landet men koncentrerat till större städer, främst universitets- och högskoleorter, ett antal orter där Specialfastigheter har stora anläggningar samt ett antal tidigare militära förbandsorter. I Akademiska Hus AB och Specialfastigheter AB är hyresgästerna till övervägande del statliga myndigheter, medan Vasallen och Jernhusen har en mer varierad sammansättning av hyresgäster.

Ägarstyrning

Statsmakterna styr de statligt ägda bolagen genom att regeringen på riksdagens uppdrag aktivt förvaltar de tillgångar bolagen utgör. Detta ska ske så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och att de särskilt beslutade samhällsuppdrag, som en del bolag har, utförs. Viktiga utgångspunkter för styrningen är att den är tydlig, transparent, ansvarsfull och sköts målmedvetet.

Som nämndes i avsnitt 4.7 så har de statligt ägda bolagen samma rättsliga förutsättningar som privatägda bolag. Bolagsstyrningen utövas främst på bolagsstämmor, genom styrelsenomineringsprocessen och genom dialog med styrelseordförandena. Vissa styrelseledamöter i de statliga bolagen är anställda i Regeringskansliet vilket syftar till att statens krav på kunskap om verksamheten ska tillgodoses och att kommunikationen mellan ägare och bolag ska underlättas.

Bolagens verksamhet definieras på ett övergripande plan i bolagsordningen. I de statligt ägda fastighetsbolagen är verksamhetens uppdrag mycket allmänt formulerat och uttrycks i termer av att respektive bolag ska äga och förvalta fast egendom och bedriva byggnadsverksamhet och därmed förenlig verksamhet⁶.

Ägardirektiv utformas för respektive bolag och överlämnas till bolagsledningen vid bolagsstämman. Detta dokument är i princip det enda som på ett formellt sätt anger regeringens ägarstyrning av bolagen. Ägardirektiven för de fastighetsförvaltande bolagen utgörs dels av en allmän bakgrundsbeskrivning och motiv för det statliga engagemanget i respektive bolag med utdrag från propositioner (från 1991 och framåt), dels de ekonomiska målen för bolaget.

De ekonomiska målen beslutas av bolagsstämman och utgörs av lönsamhetsmål, utdelningsmål och mål gällande kapitalstrukturen.

Finansiering och ekonomiska villkor

Eftersom bolagen lyder under samma regelverk som andra bolag sker ekonomiadministration på samma sätt som inom annan affärsverksamhet. Regeringen har beslutat att de statliga bolagen ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning. Som en följd av detta

⁶ Bolagsordningen för Jernhusen är något annorlunda formulerad med samma innebörd men med begränsningen att verksamheten ska ske med anknytning till kollektivt resande och godstransporter på järnväg.

tillämpar bolagen IFRS i koncernredovisningen, vilket bland annat innebär att man löpande marknadsvärderar sina fastighetsbestånd. Beslut om investeringar, avyttringar, finansiering, kontraktsutformning osv. fattas av bolagets ledning och styrelse. Avstämning med ägaren kan också ske vid beslut eller händelser av stor vikt för bolaget. Regeringen styr inte bolagen genom detaljerade direktiv vilket utgör en stor skillnad mot styrningen av de fastighetsförvaltande myndigheterna. Detta innebär också att den ekonomiska informationen från bolagen är enhetligare och lättare att tolka än motsvarande information från myndigheterna.

Staten har inte explicit givit direktiv om tillämpning av någon särskild hyresmodell för bolagen. När det gäller hyressättning görs i ägardirektiven bl.a. hänvisningar till proposition 1997/98:137 (se avsnitt 3.2.4), men det är upp till bolagsledningarna och styrelserna att själv välja hur man ska tolka och implementera propositions-texten.

6.2.1 Akademiska Hus AB

Bolagets verksamhet såsom det anges i bolagsordningen lyder:

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att äga och förvalta fast egendom och bedriva byggnadsverksamhet och byggadministration samt bedriva därmed förenlig verksamhet, även som äga och förvalta lös egendom.

Akademiska Hus AB är Sveriges andra största fastighetsbolag och förvaltar fastigheter som framförallt förhyrs av universitet och högskolor. Huvuduppgiften för bolaget är att erbjuda landets universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för undervisning och forskning. Man ska upprätthålla värdet i statens innehav av högskolefastigheter och garantera att förvaltningen genomförs på ett kompetent och effektivt sätt.

Det totala marknadsvärdet på fastigheterna uppgår enligt årsredovisningen 2009 till 48 mdkr och den totala ytan på beståndet uppgår till 3 219 000 kvm.

Fastighetsbeståndets yta utgörs till 48 % av undervisningslokaler, 34 % av laboratorielokaler, 13 % kontor och administrativa lokaler och till 5 % av övriga lokaler.

Hyresgästernas andel av den totala uthyrda ytan fördelar sig på följande sätt:

Kategori	Andel % av Akademiska Hus total yta
Universitet och högskolor	80
Övriga statliga myndigheter	3
Chalmers	4
Kommuner	1
Institut och stiftelser	1
Övriga	7
Vakant yta	4
<i>Totalt</i>	100

De 10 största hyresgästerna är följande:

Hyresgäst	Andel % av Akademiska Hus total yta
Lunds universitet	10
Uppsala universitet	8
Stockholms universitet	7
Göteborgs universitet	1
SLU	1
Kungliga tekniska högskolan	7
Linköpings universitet	4
Umeå universitet	6
Karolinska institutet	5
Chalmersfastigheter	4
<i>Totalt</i>	67

Akademiska Hus har fastigheter på 31 orter i landet. Tyngdpunkten ligger på de äldre universitetsstäderna och fastigheter inom campusområdena dominerar. Marknadsandelen (uttryckt som yta hyrd av Akademiska Hus av lärosätenas totala lokalyta) är 62 %. På flera orter har Akademiska hus en dominerande marknadsandel, där man i princip äger hela campusområden, men på vissa högskoleorter eller lärosäten är man inte alls representerade (t.ex. Växjö, Halmstad, Jönköping, Gotland, Södertörns högskola och Mälardalens högskola). Konkurrenter till Akademiska hus är t.ex. privata fastighetsbolag både med nationell täckning och med regional inriktning, kommuner och kommunala fastighetsbolag. På framförallt de gamla lärosätena är även Statens fastighetsverk

hyresvärd åt lärosätena. Geografiskt är ca 82 % av Akademiska Hus hyresvärde koncentrerat till de 6 största orterna.

Nedan redovisas de universitets- och högskoleorter där Akademiska Hus hade störst andel av lärosätenas hyreskostnader.

Universitets- och högskoleort	Andel hyreskostnader (2007) % till Akademiska Hus
Luleå	98
Umeå	75
Sundsvall/Härnösand	91
Uppsala	72
Stockholm	77
Linköping/Norrköping	72
Kristianstad	91
Lund	71
Örebro	97
Karlstad	93

Nyinvesteringsnivån är hög, 2009 uppgick nettoinvesteringarna till 1,4 mdkr och genomsnittet perioden 2005–2009 var 928 mnkr per år. Bolagets nuvarande projektportfölj uppgår till hela 18 mdkr för åren fram t.o.m. 2016. Akademiska Hus har under årens lopp expanderat kraftigt och marknadsvärdet på fastigheterna har ökat från drygt 7 mdkr när bolaget bildades till dagens nästan 50 mdkr. Detta har skett framförallt genom nybyggnation. Samtidigt har man koncentrerat verksamheten till orter där de största lärosätena finns.

Verksamheten är uppdelad i sex dotterbolag (Syd, Väst, Öst, Uppsala, Stockholm och Norr) och har sitt koncernkontor i Göteborg. Antalet anställda i genomsnitt var 2010 ca 400.

Akademiska Hus tillämpar marknadshyra för merparten av sitt bestånd och kostnadshyra för en mindre del. Utgångspunkten är att hyran för nyinvesteringar och ombyggnader utgår från en kostnadshyresmodell. För större komplexa specialbyggnader för laboratorie- och forskningsverksamhet kräver bolaget normalt hyresavtal som återbetalar större delen av investeringen inom kontraktstiden, vilket innebär kontrakt på 10 år eller mer.

Hyresintäkterna uppgick 2009 till 4,9 mdkr och genomsnittshyran på hela beståndet är 1543 kr/kvm. Kontraktstiderna är relativt långa med ett genomsnitt på nytecknade kontrakt på drygt

10 år, den genomsnittliga återstående kontraktstiden uppgick vid slutet av 2009 till 5,4 år.

De ekonomiska mål regeringen satt upp för Akademiska Hus är:

- Avkastningen på genomsnittligt eget kapital ska motsvara den 5-åriga statsobligationsräntan +4 procentenheter över en konjunkturcykel
- Utdelningen ska uppgå till 50 % av resultatet (efter finansiella poster, exklusive orealiserade värdeförändringar, med avdrag för skatt) Beslut om utdelning ska beakta strategi, finansiell ställning och övriga ekonomiska mål.
- Soliditeten ska uppgå till mellan 30 och 40 %

Statsobligationsräntan uppgick 2010 till 2,3 % vilket innebär att avkastningsmålet (som ska uppnås över en konjunkturcykel) var 6,3 %. Avkastningen 2010 på eget kapital var 8,6 %.

Utdelningen för 2009 uppgick till 1 219 mnkr, vilket var 50 % av resultatet.

Soliditeten uppgick 31/12 2010 till 47,5%.

Riksdagen beslutade i december 2010 (prop. 2010/11:1, UO24, 2010/11:FiU2, rskr. 2010/11:139) att organisationen för Akademiska Hus AB kan förändras utan beaktande av de tidigare riktlinjerna om lokala dotterbolag. Detta innebär bland annat att en bättre kapitalstruktur kan skapas i bolaget och en anpassning av soliditeten i linje med det ekonomiska målet.

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på marknadsvärde	6,5	6,7	6,2
Överskottsgrad	60,1	63,9	62,1
Finansiella nyckeltal på MV			
Soliditet %	44,8	47,3	46,6
Belåningsgrad fastigheter %	42,0	39,4	39,6
Avkastning på totalt kapital %	22,6	4,4	8,4
Avkastning på eget kapital %	34,1	4,0	10,8
Hyra per kvm	1 381	1 535	1 460
Kostnader per kvm	-566	-613	-586

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

6.2.2 Specialfastigheter Sverige AB

Bolagets verksamhet såsom det anges i bolagsordningen lyder:

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att äga och förvalta fast egendom och bedriva byggadministration samt äga och förvalta lös egendom och att bedriva därmed förenlig verksamhet.”

Specialfastigheter Sverige AB har i uppdrag att äga, förvalta och utveckla ändamålsfastigheter för offentliga verksamheter och förränta kapitalet enligt ägarens krav. Man äger och förvaltar fastigheter som är byggda för speciella ändamål inom olika statliga verksamheter. Bolaget är inriktat på att tillgodose lokalbehov hos ett antal stora statliga myndigheter som ställer stora krav på säkerhetslösningar och tekniska installationer, såsom rättsvårdande myndigheter och myndigheter inom försvaret och samhällsskydd. Ofta efterfrågar hyresgästerna skraddarsydda lokallösningar.

Det totala marknadsvärdet på fastigheterna uppgick enligt årsredovisningen 2009 till 15,2 mdkr och den totala lokalytan i beståndet uppgick till 1 100 597 kvm.

Fastighetsbeståndets lokalyta utgörs till 48 % av kriminalvårdsfastigheter, 19 % av räddningsskolor, 12 % av institutionslokaler för Statens institutionsstyrelse, 11 % av försvarsfastigheter och till 10 % av skolor.

Hyresgästernas andel av bolagets totala hyresintäkter fördelade sig 2009 på följande sätt:

Hyresgäst	Andel % av årshyran
Kriminalvården	46
Rikspolisstyrelsen	18
Statens Institutionsstyrelse	12
Försvarsmakten	5
Försvarets materielverk	5
Domstolsverket	4
Specialpedagogiska skolmyndigheten	4
Myndigheten för samhällsberedskap	2
Totalförsvarets forskningsinstitut	1
Sameskolestyrelsen	<1
Övriga	3

Specialfastigheter ägde 125 fastigheter med 1447 byggnader 2009. Fastigheterna är spridda över hela landet men tyngdpunkten ligger på de mellanstora orter där större kriminalvårdsanstalter är lokaliserade och på Stockholm där man framförallt äger ett litet antal stora fastigheter (Rådhuset, kvarteret Kronoberg, Tre Vapen och försvarshögkvarteret).

Specialfastigheter har expanderat fastighetsbeståndet genom både förvärv och nyinvesteringar. Nyinvesteringar och förvärv var markant högt 2008–2009. 2009 uppgick nettoinvesteringarna till 2,5 mdkr. Nyinvesteringarna 2010 uppgick till 855 mnkr. Marknadsvärdet på fastigheterna uppgår till ca 15 mdkr. Bolaget eftersträvar att bibehålla fastighetsbeståndet i långvariga kundrelationer samtidigt som man är positiva till att utöka beståndet med fastigheter för liknande verksamhet. Fastigheter som blir vakanta och inte kan hyras ut inom verksamhetsområdet avyttras.

Verksamheten är uppdelad i fem regioner (Syd, Väst, Öst, Mitt och Nord) och har sitt koncernkontor i Linköping. Koncernen har ca 100 anställda.

Specialfastigheter tillämpar kostnadshyra för det man själv betraktar som ändamålsfastigheter, vilket är huvuddelen av beståndet. Kostnadshyresmodellen går ut på att det investerade kapitalet inklusive rimlig avkastning ska återvinnas i sin helhet över den avtalade hyrestiden. Vid investeringar för hyresgästens räkning, där det är svårt att hitta alternativ användning för lokalen, krävs hyresavtal som återbetalar investeringen under kontraktstiden. Om hyresgästen önskar en hyrestid som är kortare än investeringens livstid och som därmed inte medger full återtagning av det investerade kapitalet blir han skyldig att erlagga ett återstående restvärde vid hyresperiodens slut.

Hyresintäkterna uppgick 2009 till 1,3 mdkr och genomsnittshyran på beståndet är 1 244 kr/kvm. Kontraktstiderna är mycket långa, den längsta kontraktstiden är 25 år, och den genomsnittliga återstående kontraktstiden uppgick 2009 till 15,1 år.

De ekonomiska mål regeringen satt upp för Specialfastigheter är:

- Avkastningen på genomsnittligt eget kapital ska motsvara den 5-åriga statsobligationsräntan + 2,5 procentenheter över en konjunkturcykel
- Utdelningen ska uppgå till 50% av resultatet (efter finansiella poster, exklusive realiserade värdeförändringar, med avdrag för

skatt) Beslut om utdelning ska beakta koncernens ekonomiska ställning.

- Soliditeten ska uppgå till mellan 25 och 35 %

Statsobligationsräntan uppgick 2009 till 2,5 % vilket innebär att avkastningsmålet (som ska uppnås över en konjunkturcykel) var 5,0 %. Avkastningen 2009 på eget kapital var 6,5 %

Utdelningen för 2009 uppgick till 310 mnkr, vilket var 50 % av resultatet.

Soliditeten har under ett antal år legat över målnivån, men uppgick vid utgången av 2009 till 29,7 % till följd av den omfattande investeringsverksamheten de senaste två åren.

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på marknadsvärde	8,5	8,0	7,7
Överskottsgrad	79,9	85,0	82,3
Finansiella nyckeltal på MV			
Soliditet %	40,5	29,7	37,5
Belåningsgrad fastigheter %	44,5	59,2	48,1
Avkastning på totalt kapital %	11,2	4,9	6,9
Avkastning på eget kapital %	14,7	6,3	8,8
Hyra per kvm	1 073	1 249	1 148
Kostnader per kvm	-287	-322	-299

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

6.2.3 Vasallen AB

Bolagets verksamhet såsom det anges i bolagsordningen lyder:

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att äga och förvalta aktier, äga och förvalta fast egendom, bedriva fastighetsadministration och idka därmed förenlig verksamhet samt äga och förvalta lös egendom.

Vasallen har i uppgift att förädla framför allt nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva områden för nya verksamheter. Avsikten är att det statliga ägandet på sikt avvecklas. Bolaget fick dock 2009 ett utvidgat uppdrag innebärande att bolaget inte är begränsat till att enbart utveckla försvarsrelaterade fastigheter utan kan genomföra kompletterande förvärv i syfte att utveckla och avyttra.

Enligt bolaget är deras affärsidé att köpa fastigheter eller områden, utveckla dem med en mix av service, bostäder och verksamheter, samt sälja dem när projektet är moget för renodlad förvaltning.

Sedan starten har bolaget arbetat med totalt 1 261 000 kvm lokalarea, varav 815 000 kvm nu är färdigutvecklade och sålda. Totalt har Vasallen investerat 4 300 mnkr i sina fastigheter. Intäkterna från försäljningar uppgår till totalt 4 100 mnkr och 2 400 mnkr har delats ut till ägaren.

Det totala marknadsvärdet på fastigheterna uppgick enligt årsredovisningen 2009 till 2,2 mdkr och den totala lokalytan i beståndet uppgick till 591 000 kvm. Av lokalytan var 310 000 kvm kontrakterad. Fastighetsbeståndet bestod 2009 av 18 fastigheter med 500 byggnader i 14 kommuner.

Fastighetsbeståndets lokalyta utgörs till 51 % av kontors- och utbildningslokaler, 32 % av verkstad och lager och till 17 % av övriga lokaler. Andelen bostäder understiger 5 % av den uthyrbara lokalytan. Ungefär hälften av nuvarande förhyrning är till stat, kommun och landsting.

En viktig del av Vasallens verksamhet är utveckling av exploateringsområden. Inom flera av fastigheterna finns områden som lämpar sig väl för exploatering för bostäder och olika verksamheter.

Verksamheten är uppdelad i tre affärsområden: Norra Sverige (Östersund, Sollefteå), Mellansverige (Strängnäs, Vaxholm, Södertälje och Visby) och Södra Sverige (Kristinehamn, Borås och Karlskrona). Bolaget har sitt koncernkontor i Örebro. Bolaget har idag 47 anställda (2009 var 60 anställda).

Under 2010 har stora delar av bolagets bestånd sålts. Försäljningen avsåg färdigutvecklade fastigheter i Borås, Karlskrona, Visby och Östersund och köpeskillingen uppgick till 1 150 mnkr. Under 2010 såldes också bostadsfastigheter som året innan tillförts Vasallen i samband med att det statliga bolaget Kasernen övertogs.

Hysesintäkterna uppgick 2009 till 217 mnkr och genomsnittshyran på beståndet var 371 kr/kvm. Hyresavtal motsvarande 32 % av hyran löper på långa avtal som omförhandlas först efter 2019.

Resultatvariationen är stor mellan åren för detta bolag beroende på främst på variationen i försäljningar, investeringsnivåer och nyuthyrningar.

De ekonomiska mål regeringen satt upp för Vasallen är:

- Avkastningen på genomsnittligt eget kapital ska motsvara räntan på en femårig statsobligation + 4 procentenheter över en förädlingscykel.
- Utdelningen ska uppgå till 30–50 % av resultatet efter avdrag för skatt.
- Soliditeten bör överstiga 50 %.

Räntan på en femårig statsobligation 2009 uppgick till 2,5 % vilket innebär att avkastningsmålet (som ska uppnås över en förädlingscykel) var 6,5 %. Resultatet för 2009 var negativt och uppgick till -26 mnkr.

Ingen utdelningen lämnades för 2009.

Soliditeten uppgick vid utgången av 2009 till 52 %.

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på marknadsvärde	3,4	4,0	2,4
Överskottsgrad	22,5	35,5	19,6
Finansiella nyckeltal på MV			
Soliditet %	87,6	51,9	71,2
Belåningsgrad fastigheter %	33,4	50,1	39,6
Avkastning på totalt kapital %	3,2	-1,5	3,9
Avkastning på eget kapital %	3,5	-2,3	4,0
Hyra per kvm	382	371	303
Kostnader per kvm	-309	-247	-253

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

6.2.4 Jernhusen AB

Bolagets verksamhet såsom det anges i bolagsordningen lyder:

Bolaget ska, inom ramen för kravet på affärsmässighet, vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg. Bolaget ska direkt eller indirekt genom dotter- och intressebolag utveckla, förvalta och äga fastigheter, tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med anknytning till kollektivt resande och godstransporter på järnväg samt därmed förenlig verksamhet.

Bolaget definierar sin affärsidé som att man ”på kommersiella villkor utvecklar stationsområden, underhållsdepåer och gods-

terminaler längs järnvägen och bidrar därmed till en bättre transportsektor och ett grönare Sverige”.

Det totala marknadsvärdet på fastigheterna uppgick enligt årsredovisningen 2009 till 8,9 mdkr och den totala lokalytan i beståndet uppgick till 682 000 kvm. Jernhusens mål är att över en treårsperiod besluta om investeringar om mer än en miljard kronor per år.

Fastighetsbeståndet och förvaltningen delas in i fyra affärsområden vars marknadsvärde utgörs till 42 % av stationer, 33 % av projektfastigheter, 23% av verkstäder och till 2 % av mindre stationer. Jernhusens största hyresgäster utgörs av tågoperatörer och underhållsleverantörer inom tågbranschen samt restaurang- och butikskedjor inom servicehandeln. De tio största hyresgästerna svarar för 64% av hyresvärdet.

Jernhusen ägde 279 fastigheter 2009. Fastigheterna finns i 93 kommuner men den värdemässiga tyngdpunkten ligger i Stockholmsområdet, 60 % av marknadsvärdet finns i Stockholm, Solna och Sundbyberg, 15 % i Göteborg och 5 % i Malmö.

Affärsområdena Stationer och Verkstäder förvaltar fastigheter som har en nära anknytning till kollektivt resande och gods-transporter på järnväg. Affärsområdet Mindre stationer utvecklar och avyttrar stationsfastigheter på mindre orter där byggnaderna i flertalet fall inte längre har kvar sin funktion som station.

Affärsområdet Projektfastigheter utvecklar och avyttrar fastigheter i anslutning till järnvägen i storstadsregionerna som inte ingår i bolagets kärnverksamhet. Alla fastigheterna ska på längre eller kortare sikt avvecklas. Det bedömda marknadsvärdet 2009 för de 65 fastigheterna som ingår uppgick till 3 mdkr, dvs. 1/3 av det totala fastighetsvärdet.

Bolagets fokus när det gäller stationer är att utveckla stationsfastigheter på tillväxtorter och viktiga järnvägsknutpunkter med en koncentration till de tre stora centralstationerna i Stockholm, Göteborg och Malmö. En stor del av fastighetsytorna utgörs av kontor. Beståndet består också av markfastigheter som avses utvecklas med bygggrätter som kan bebyggas för handel, kontor och bostäder. Hyresgästerna i butiks- och kontorslokaler är framförallt SJ och Reitan Servicehandel (Pressbyrå och 7 Eleven).

Jernhusen har inom ramen för verksamheten Svenska Reseterminaler AB (SRAB, som är ett helägt dotterbolag) i uppdrag att erbjuda efterfrågade väntsalor och kringtjänster i stationer till trafikbolag och operatörer för tåg- och busstrafik och deras

resenärer. Denna verksamhet ansvarar för 134 väntsalar. 64 av väntsalarna finns i stationer som ägs av Jernhusen och 70 i stationer som har andra fastighetsägare. SRAB tillhandahåller en väntsalsfunktion till trafikföretagen på alla stationerna och trafikföretagen kan i sin tur erbjuda väntsalar till alla sina resenärer. Trafikföretagen betalar en stationsavgift för att använda väntsalen på en station. Avgiften är beräknad efter antalet angöringar vid de stationer som trafikföretagen stannar vid. Verksamheten bedrivs utan krav på vinst och avgifterna ska bland annat täcka kostnader för drift, underhåll administration och öppning och stängning av väntsalarna.

Bolaget utvecklar och förvaltar underhållsdepåer för tågunderhåll samt gods- och kombiterminaler. När det gäller underhållsterminaler består kundgruppen av ett fåtal aktörer såsom tågoperatörer, länstrafikbolag och underhålls- och serviceleverantörer. De största kunderna är EuroMaint Rail och ISS Trafficare. Det finns flera ägare av depåer på marknaden och Jernhusen äger ca 60 % av fastigheterna. Inom denna sektor ser bolaget potential att utöka sin kapacitet och uppskattar det totala investeringsbehovet fram till 2020 till 10 mdkr. Jernhusens gods- och kombiterminaler finns centralt placerade i det svenska godsflödessystemet och bolaget tillämpar konkurrensneutrala upphandlingar för driften av dem. Kunderna i denna del utgörs av bland annat tågoperatörer, speditörer, traileroperatörer och hamnar.

Hysesintäkterna uppgick 2009 till 584 mnkr och genomsnittshyran på beståndet var 1280 kr/kvm. Kontraktstiderna varierar och den genomsnittliga återstående kontraktstiden uppgick 2009 till 3,0 år.

De ekonomiska mål regeringen i ägardirektiven satt upp för Jernhusen AB är följande:

- Avkastningen på eget kapital ska vara minst 12% över en konjunkturcykel
- Bolaget ska löpande dela ut det kapital som inte behövs i verksamheten med hänsyn tagen till övriga finansiella mål och strategier.
- Soliditeten ska vara mellan 35 och 45 %.
- Räntetäckningsgraden ska vara 2 gånger.

Jernhusen är det enda av bolagen som har två målvariabler vad gäller kapitalstrukturen. Värt att notera är att avkastningsmålet är satt utan hänsyn till ränteläget i stort och att utdelningsmålet inte är relaterat till en viss andel av resultatet

Avkastningen på eget kapital 2010 uppgick till 12,9 %.

Utdelningen för 2009 uppgick till 100 mnkr.

Soliditeten uppgick vid utgången av 2010 till 38,5 % och räntetäckningsgraden 2010 uppgick till 5,1 gånger.

Procent	2005	2009	Snitt
Direktavkastning på marknadsvärde	5,4	5,6	5,3
Överskottsgrad	49,2	77,7	57,5
Finansiella nyckeltal på MV			
Soliditet %	28,5	37,2	35,9
Belåningsgrad fastigheter %	67,5	53,4	56,1
Avkastning på totalt kapital %	8,2	1,5	6,3
Avkastning på eget kapital %	16,2	1,3	10,8
Hyra per kvm	866	861	905
Kostnad per kvm	-440	-611	-528

Definitioner för denna tabell redovisas i bilaga 4.

6.2.5 Övriga statliga bolag som förvaltar fastigheter

Ytterligare två bolag med statligt ägande har fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Statens bostadsomvandlings AB är ett av staten helägt bolag som har i uppgift att medverka till att bostadsmarknaden på orter med vikande befolkningsutveckling kommer i balans. Bolaget bildades 2004 och köper bostäder som stått tomma av kommuner eller kommunala bostadsbolag för att omvandla dem för användning i annan verksamhet. Bolaget hade 2009 en omsättning på 16 mnkr. A/O Dom Shvetsii är ett bolag som ägs till 36 % av svenska staten. Övriga ägare är CA Fastigheter och staden Sankt Petersburg. Bolaget förvaltar en byggnad i centrala Sankt Petersburg, Sverigehuset, som bland annat inrymmer Sveriges generalkonsulat. Bolaget hade 2009 en omsättning på 19 mnkr.

Utöver de statliga bolagen som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift finns fastighetsbestånd i andra bolag som i en del fall är relativt omfattande och representerar stora värden. Fastigheterna har ofta karaktären av anläggningar som används i den egna verksamheten. Framförallt ägs fast egendom av Vattenfall

AB, LKAB och Swedavia AB. Som nämndes i avsnitt 1.2 har utredningen inte behandlat statliga bolag som inte har fastighetsförvaltning som huvuduppgift.

6.3 Hyreskontrakten ur ett redovisningsperspektiv

Utredningen har anlitat PWC för att göra en granskning av olika hyresmodeller som tillämpas av de största statliga fastighetsförvaltarna (Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus och Specialfastigheter) utifrån de regler som gäller för operationell och finansiell leasing ur ett redovisningsperspektiv. Huvudsyftet med granskningen var att belysa frågan om huruvida de upplåtelseavtal som används av statliga fastighetsförvaltare är att betrakta som operationella eller finansiella leasingavtal och hur upplåtelseerna redovisats av hyresvärd och hyresgäst.

Ett leasingavtal är ett avtal där en leasegivare på avtalade villkor under en period ger en leasetagare rätt att använda en tillgång i utbyte mot betalningar. Ur ett redovisningsperspektiv kan ett leasingavtal klassificeras som ett operationellt leasingavtal eller ett finansiellt leasingavtal. Ett operationellt leasingavtal kan liknas vid en vanlig hyressituation medan ett finansiellt leasingavtal kan sägas likna ett avbetalningsköp. I ett finansiellt leasingavtal överförs i allt väsentligt ekonomiska risker och fördelar som förknippas med ägandet av tillgången från leasegivaren till leasetagaren.

Avgörande för klassificeringen är således i vilken omfattning de ekonomiska risker och fördelar finns hos leasegivare eller hos leasetagare. Riskerna innefattar till exempel förlustrisker på grund av lägre kapacitetsutnyttjande än beräknat, teknisk inkurans och varierande avkastning på grund av förändringar i de ekonomiska förutsättningarna. Fördelarna kan utgöras av rätten till den löpande avkastning som tillgången genererar och vinst till följd av värdestegring och/eller realisation av restvärde.

Kännetecknande för finansiella leasingavtal är att objektet övergår i leasetagarens ägo i slutet av leasingperioden, att leasetagare äger rätt att köpa objektet till ett pris som gör det troligt att denna rätt kommer att utnyttjas, att leasingperioden täcker huvuddelen av leasingobjektets ekonomiska livslängd, att nuvärdet av avgifterna vid periodens början i det närmsta är lika stora som objektets verkliga värde, att objektet är så speciellt att endast leasetagaren kan använda det utan väsentliga modifieringar,

att objektet inte enkelt kan bytas ut mot ett annat objekt, att vinster eller förluster till följd av förändringar i objektets verkliga restvärde tillfaller leasetagaren och att leasetagaren kan förlänga avtalet mot en låg avgift. För att en upplåtelse ska klassificeras som finansiell leasing är det inte nödvändigt att alla dessa villkor är uppfyllda utan en helhetsbedömning måste göras.

I sin granskning av hyresavtal som tillämpas av de olika aktörerna har PWC studerat avtalen och avtalshanteringen. Man har i detta arbete intervjuat representanter för fastighetsförvaltarna och granskat ett urval av representativa ingångna hyresavtal och prövat frågan om hur avtalen har klassificerats och redovisats.

PWC har funnit att Statens Fastighetsverk, Akademiska Hus och Specialfastigheter i sina upplåtelseavtal i stora delar följer de standardavtal som branschorganisationen Fastighetsägarna har tagit fram. Detta innebär bland annat att marknadshyra har tillämpats, att avtalen kan sägas upp utan extra kostnader och att hyresvärden i allt väsentligt står för restvärderisken. Detta innebär att huvuddelen av avtalen för lokaler som upplåts bygger på marknadsmässiga villkor och enligt PWC:s bedömning utgör dessa upplåtelser operationella leasingavtal.

I granskningen noterar man också att upplåtelseavtal som tecknats av Statens Fastighetsverk, Akademiska Hus och Specialfastigheter även omfattar vissa mycket speciella byggnader där annan verksamhet svårigen kan bedrivas utan omfattande ombyggnationer. Avtalsuppläggen i dessa fall kan tala för att konstruktionen skulle kunna klassificeras som finansiella leasingavtal. Hyresvärdarna kalkylerar dock i dessa fall restvärdet och gör en marknadsbedömning av hyressättningen. Med i beräkningarna av hyran finns alltså de risker man tar i rollen som hyresvärd, som exempelvis restvärdesrisken. Detta innebär att fastighetsägaren alltid står en viss risk själv. Det sannolika är dessutom att marknaden inte kommer att övergå till hyresgästen. PWC:s bästa bedömning är därför att dessa avtal är att klassificera som operationella leasingavtal.

När det gäller Fortifikationsverkets avtalskonstruktioner gentemot Försvarsmakten finns enligt PWC mycket som talar för att dessa uppfyller klassificeringskraven som ett finansiellt leasingavtal. Den hyresmodell som tillämpas är anpassad mellan parterna och innebär i allt väsentligt att Försvarsmakten ska stå för alla kostnader och för all risk. Det som talar mot att i redovisningen klassificera avtalen som finansiella leasingavtal är att

Fortifikationsverket och Försvarsmakten är två ”redovisningsenheter” inom samma juridiska person, staten, som har avtal sinsemellan. PWC tolkar reglerna för statliga myndigheter om finansiell leasing och hur sådana ska redovisas, enligt kapitalförsörjningsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, som att de är tillämpliga vid avtal som ingås med leverantörer utanför staten. Detta skulle innebära att avtal mellan två myndigheter varken kan eller ska redovisas som finansiellt leasingavtal även om avtalet i sig skulle kunna klassificeras som ett finansiellt leasingavtal. De statliga myndigheterna utgör en och samma juridiska person och med det i åtanke är det inte tänkt att myndigheter ska sluta leasingavtal sinsemellan. Det är dock fullt möjligt för en statlig myndighet att sluta ett leasingavtal med en annan juridisk person, t.ex. ett bolag. Fortifikationsverket redovisar samtliga hyresavtal som operationella leasingavtal och PWC konstaterar att mot bakgrund av regelverket har myndigheten redovisat på ett korrekt sätt.

7 Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i andra länder

Utredningen har låtit göra en genomgång av hur den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen är organiserad i andra länder. I bilaga 5 redovisas genomgången i sin helhet.

Ett flertal länder har under de senaste decennierna genomfört strukturella, ekonomiska och juridiska förändringar av det statliga fastighetsbeståndet och funnit olika lösningar för statens lokalbehov. Utredningen har därför ansett det vara värdefullt att ta del av erfarenheter från några andra länder.

Det är i första hand intressant att ta del av erfarenheter från EU eller OECD-länder. Organisationen av förvaltning av statliga fastigheter skiljer sig mycket mellan olika länder och formerna för samarbete och erfarenhetsutbyte över nationsgränserna är ännu förhållandevis dåligt utvecklade.

Utredningen har valt att inhämta närmare information om förhållandena i våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge, samt Storbritannien. Förhållande beträffande förvaltningen av statliga skogsfastigheter har inte beaktats. Inte heller statskyrkornas fastigheter, vilka i Danmark, Finland och Norge i vissa avseende betraktas som statlig egendom.

I ett historiskt perspektiv förefaller alla länderna fram till 1980-talets slut haft likartad inställning till statlig lokalförsörjning. Staten hade i stor utsträckning uppfört egna byggnader för att inhysa statlig verksamhet och dessa byggnader förvaltades i de flesta fall av en central fastighetsförvaltningsmyndighet.

Förklaringarna till den historiska viljan att inhysa statlig verksamhet i statliga fastigheter ligger utanför denna utrednings uppdrag, men troligen fanns det ett flertal samverkande faktorer som låg bakom ambitionen att uppföra särskilda statliga byggnader även för verksamhet som inte krävde speciellt anpassade byggnader. Möjliga orsaker kan ha varit en dåligt utvecklad hyresmarknad för

större kontorslokaler (även storföretag uppförde fram till 1980-talet ofta sina egna kontorsbyggnader) och en vilja att legitimera den statliga verksamheten genom en prestigefylld byggnad.

Generellt sett kan sägas att de statliga fastighetsbestånden i de undersökta länderna genomgått förändringar som i vissa avseende liknar den process som i Sverige inleddes vid avvecklingen av Byggnadsstyrelsen. Även i andra länder har, dock i mycket skiftande omfattning, fastigheter överförts dels till aktiebolag med vinstkrav, dels en eller flera fastighetsförvaltande myndigheter.

Staterna har "sält av" så kallade generella fastigheter, till stor del kontorsfastigheter, och bibehållit ett direkt statligt ägande av en del så kallade ändamålsfastigheter. Hur gränsdragningen mellan dessa två typer av fastigheter gjordes skiljer sig mellan olika länder.

I Sverige har dock ambitionen att reformera den statliga fastighetsförvaltningen gått längre än de andra studerade länderna.

Budgetmässigt har många länder övergått till att belasta varje enskild myndighet (eller motsvarande verksamhetsgren) med en slags hyreskostnad.

Utredningen konstaterar att formerna för förvaltning av statliga fastigheter och den statliga lokalförsörjningen innehåller stora skillnader mellan länderna. Det beror bland annat på skilda historiska förhållanden och olika sätt att organisera den statliga verksamheten. Några entydiga slutsatser kan därför inte dras. Däremot är det värdefullt att ta del av de olika ländernas positiva och negativa erfarenheter i syfte att utveckla den svenska fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen.

Utredningen konstaterar att den svenska reformeringen av Byggnadsstyrelsen i början på 1990-talet ansluter till den utveckling som genomförts i andra länder. Utredningens bedömning är att den svenska statliga fastighetsförvaltningen i en internationell jämförelse är konkurrenskraftig.

8 Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen

Utredarens bedömning: De ursprungliga principerna har tjänat det allmänna väl och är i allt väsentligt fortfarande giltiga. Reformen skapade instrument för hög effektivitet i den statliga fastighetsförvaltningen, men dessa har inte utnyttjats fullt ut. Därför är en ytterligare effektivisering möjlig när det gäller statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning.

Riktlinjerna i proposition 1991/92:44

Den översyn utredningen har i uppdrag att göra ska ta sin utgångspunkt i de riktlinjer riksdagen fattade beslut om i december 1991 (se avsnitt 3.2.1). Det är därför meningsfullt att här, innan utredningens förslag och bedömningar läggs fram, redovisa våra bedömningar om i vilken utsträckning riktlinjerna fått genomslag i den statliga fastighetsförvaltningen nästan 20 år efter beslutet.

- Fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukande av lokaler och mark.

Denna grundsats har alltsedan reformens genomförande varit en bärande princip och är mer eller mindre fullt genomförd. De flesta myndigheter sluter inom ramen för sitt självständiga lokalförsörjningsansvar hyresavtal med externa parter, både statliga och icke-statliga hyresvärdar. Regeringen beslutar vilka myndigheter som får förvalta fastigheter för statens räkning. Det senaste beslutet (daterat 2010-03-25) ger 16 myndigheter det uppdraget. Ett fåtal av dessa förvaltar fastigheter som myndigheten själv nyttjar i sin verksamhet. Utredningen bedömer att principen att skilja brukande

av lokaler från förvaltningen är viktig och utgör en grundpelare i myndigheternas lokalförsörjning.

- En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokalkostnader i statsbudgeten både vad avser förvaltarnas resultat- och balansräkningar och myndigheternas eller uppdragsgivarens utgifter.

Statliga myndigheters mark- och lokalkostnader behandlas som andra kostnader för insatsvaror i den statliga verksamheten. I statsbudgeten redovisas vanligtvis inte kostnader för insatsvaror, vilket även gäller mark- och lokalkostnader. Däremot, och det är förmodligen det som avses, redovisas lokalkostnader i myndigheternas årsredovisningar som en del av resultaträkningen¹. I Årsredovisning för staten² redovisas de konsoliderade lokalkostnaderna i resultaträkningen och i en not redovisas myndigheterna som har de största lokalkostnaderna. Vad gäller de fastighetsförvaltande aktörernas redovisningar så redovisar myndigheterna fastighetstillgångarna i sina balansräkningar utifrån de värderingsprinciper som gäller för statliga myndigheter³. I Årsredovisning för staten redovisas de konsoliderade värdena i balansräkningen och de största myndigheterna redovisas i en not. För de statliga fastighetsförvaltande bolagen tillämpas samma regler som för aktiebolag generellt och på koncernnivå redovisar de statliga bolagen enligt IFRS, vilket bl.a. innebär att man marknadsvärderar fastighetstillgångarna (se avsnitt 6.2). En samlad redovisning av samtliga statligt ägda bolag sker dessutom i Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, men ingen samlad redovisning av just de fastighetsförvaltande bolagen.

Utredningen anser att denna redovisning ger en mer rättvisande bild än före reformen. Utredningen anser också att statsmakterna borde inhämta en mer informativ redovisning både avseende myndigheternas lokalförsörjning och den statliga fastighetsförvaltningen. Det vore för styrningen av myndigheterna av intresse att följa och jämföra myndigheternas lokalutnyttjande och kostnader, både över tiden och vad gäller nyttjandet av ytor i förhållande till den bedrivna verksamheten. Dessutom skulle en samlad bild av effektiviteten hos de olika fastighetsförvaltande

¹ I enlighet med Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, bilaga 1, Uppställningsform för resultaträkning.

² Den senaste: skr 2009/10:101.

³ I enlighet med samma förordning, bilaga 2, Uppställningsform för balansräkning. Värdering regleras i kap. 5.

aktörerna samt en redovisning av marknadsvärde för fastighetsbestånden förbättra förutsättningarna för jämförelser och för styrning och bidra till att ge en mer fullständig ekonomisk information. Utredningen lämnar i kapitel 12 förslag till en sådan redovisning.

- Statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.

Avkastningsmål på eget kapital för de statliga bolagen bestäms i ägardirektiven från regeringen och beslutas på bolagsstämman. Avsikten är att ställa kraven på marknadsmässiga grunder utifrån verksamhetens förutsättningar. Vad gäller de fastighetsförvaltande myndigheterna så ställs avkastningskrav på myndighetskapalet för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som har i uppdrag att upplåta de förvaltade fastigheterna åt hyresgäster. Ambitionen är även här att sätta avkastningsgraden marknadsmässigt, men konstruktionen med ett statskapital som successivt amorteras ger avkastningskravet en annan innebörd än i bolagen. För Statens fastighetsverk ställs inget avkastningskrav på bidragsfastigheterna och inte heller för en stor del av markinnehavet. Skälet är att de inte utgör produktiva tillgångar.

- Förvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter som formas av fastigheternas särart.

Ur ett fastighetsförvaltningsperspektiv kan det vara meningsfullt att förvalta fastigheter av samma typ, eller rikta sin verksamhet mot en särskild sektor, för att bättre kunna mäta effektiviteten och möjliggöra jämförelser med liknande aktörer vilket i sin tur skulle underlätta effektiviseringar. Sedan reformen genomfördes har förändringar skett som har inneburit en renodling av den statliga fastighetsförvaltningen. Det bestånd som i dag förvaltas av Specialfastigheter fanns till en början i Vasakronan. Ur Vasakronan skildes också andra fastigheter av samma typ, häkten och polishus, och överläts till enskilt ägande. Vasakronan renodlades mot den kommersiella lokalmarknaden och har därefter avyttrats. Denna renodling har varit en rationell affärsstrategi. Efter utlåtanden från riksdagen när fastighetsreformen förbereddes tillskapades Akademiska hus som var helt inriktat mot högskolesektorn och det beståndet kom därmed inte att ingå i Vasakronan. Med hänsyn till hur storleken på bestånden och inriktningen utvecklats anser

utredningen att detta varit en god strategi. Mot inriktningen mot specialisering och renodling av fastighetsbestånden måste vägas fördelen att bedriva verksamheten i tillräckligt stora organisationer och fastighetsförvaltningen inte bör bli beroende av en enda hyresgäst, framför allt om detta är en statlig myndighet. Statens fastighetsverk hanterar ett mycket varierat bestånd, men fastigheterna är av den särarten att de måste ägas av staten direkt. Dessutom är merparten av fastigheterna kulturminnen. Om man som för SFV valt att hålla ihop ett heterogent bestånd i en myndighet bör principen om separata resultatenheter utifrån fastigheternas särart ändå upprätthållas, vilket utredningen behandlar i kapitel 12.

- Statens ägarroll bör renodlas. Kapitalbindning och avkastning bör fortlöpande prövas, därför bör marknadsmässiga redovisningsprinciper tillämpas.

En renodling kan sägas ha skett genom att Vasakronan avyttrades och de fastighetsförvaltande bolagen som nu ägs av staten är sådana som är inriktade på sektorer med stora, statliga hyresgäster såsom Specialfastigheter och Akademiska Hus eller bolag som har specifika uppdrag såsom Vasallen. Jernhusen har ett delat uppdrag dels med en inriktning mot kommersiella lokaler, dels ett transportpolitiskt uppdrag. Utredningen vill här peka på att renodlingen inte skett.

Kapitalbindningen och avkastningen prövas löpande både i bolag, inom ramen för ägardirektiven, och myndigheterna, i regleringsbrev. Dock betyder dessa begrepp inte samma sak för myndigheter och för bolag, eftersom förutsättningarna är helt olika. Utredningen gör bedömningen att prövningen och styrningen kunde ske mer aktivt och att en samlad strategi saknas.

Marknadsmässiga redovisningsprinciper tillämpas i bolagen och ytterligare krav ställs genom tillämpningen av Svensk kod för bolagsstyrning. Redovisningen i myndigheterna styrs utifrån regelverk som har andra utgångspunkter. De stora skillnaderna jämfört med bolagen är framför allt att myndigheterna inte marknadsvärderar sina fastighetstillgångar och skillnaden mellan eget kapital i bolagen och myndighetskapital i myndigheterna.

- Styrelsen och den verkställande ledningens ansvar bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt i myndighetsformen,

därför bör förvaltningen företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.

Utredningen delar uppfattningen att förvaltningen företrädesvis ska bedrivas i aktiebolagsform och skälen är inte enbart att styrelsens och ledningens ansvar blir tydligare. Bolagsformen har en rad fördelar i en verksamhet som präglas av långsiktighet och behov av stabila förutsättningar. Detta innebär att så länge målen är tydliga, syftet med det statliga ägandet av bolag är klart och det offentliga åtagandet i ägandet är väl uttryckt så är bolagsformen att föredra. Det ekonomiska regelverket för aktiebolag lämpar sig bättre för denna typ av förvaltning än det statliga ekonomiadministrativa regelverket som präglas av statsbudgetens ett-åriga perspektiv, styrning av fler variabler (inte enbart ekonomiska), och en mer direkt styrning av medelsanvändningen.

En stor del av dagens statliga fastighetsförvaltning sker i bolagsform, men utredningen konstaterar att denna avsikt inte fullföljdes konsekvent och vi lämnar därför i detta betänkande förslag till att även förvaltningen av huvuddelen av Fortifikationsverkets bestånd i framtiden sker i bolagsform (avsnitt 11.1).

- De fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att föra över till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Utredningen har ett uttalat uppdrag att överväga när fastigheter ska förvaltas i myndighetsform. Vi återkommer till detta i kapitel 9. Den samordnade förvaltning i myndighetsform som riktlinjen avser har till viss del genomförts eftersom en stor del av det myndighetsförvaltade beståndet sker i Statens fastighetsverk. Dock kan det konstateras att det finns 16 myndigheter som har uppdrag att förvalta fastigheter å statens vägnar, vilket inte är en samlad förvaltning. Även om det kan vara motiverat att bibehålla flera av dessa myndigheters uppdrag kan man inte säga att förvaltningen sker samordnat. Utredningens förslag innebär att myndighetsförvaltningen blir mer samlad, både genom att försvarsfastigheterna inte blir myndighetsförvaltade och genom att samla ansvaret för kulturfastigheter i Statens fastighetsverk.

Utredningens drar slutsatsen att de riktlinjer som beslutades är rimliga och i stort sett följts. Våra förslag innebär att principerna i ännu större utsträckning följs.

Iakttagelser av Utvärderingen av Byggnadsstyrelsens avveckling

Den utredning som 1996 tillsattes i syfte att utvärdera fastighetsreformens genomförande (se avsnitt 3.4) var den senaste insatsen som tog ett samlat grepp om statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning. I sina betänkanden gjorde man en rad iakttagelser och drog en del slutsatser. Eftersom en del av dessa iakttagelser och slutsatser fortfarande är aktuella och det för andra skett en utveckling värd att kommentera kommer vi här att kort kommentera några centrala punkter utvärderingen kom fram till.

- Reformen var nödvändig och hade fått önskade effekter, myndigheterna hade fått ett tydligare resultatansvar för verksamheten genom den ökade flexibiliteten och smidigheten i hanteringen av lokalfrågor

Vår utredning instämmer i att myndigheterna fått ett tydligt ansvar för detta och det gäller i stort sett fortfarande. Det finns dock förbättringar att göra för att uppnå reformens intentioner genom att förmå statliga myndigheter att mer aktivt arbeta med sina lokalförsörjningsfrågor

- I den marknadssituation som rådde kunde myndigheterna lätt förhandla ner sina hyror samtidigt som detta inte ledde till någon större påfrestning på fastighetsförvaltarna eftersom värderingen av fastigheterna redan reflekterade den svaga marknaden.
- Detta tillsammans med att ekonomisk kompensation lämnats till fastighetsförvaltarna för eftersatt underhåll skapade utrymme för betydande standardhöjningar.
- Hänsyn till statsbudgeten fick inte tillräcklig vikt och staten hade svårt att få helhetsgrepp över processen – myndigheterna höjde sin lokalstandard och fastighetsbolagen förbättrade sin kapitalstock
- Den lokalhyra per kvadratmeter myndigheterna betalar har sjunkit mellan 1994 och 1996, men ligger ändå högre än marknadshyran. Myndigheterna har inte lokaleffektiviserat i någon större utsträckning, ofta har man flyttat till centralare och större lokaler och inte använt möjligheten att effektivisera eller sänka hyran.

- Ytan per anställd har ökat mellan 1992/93 och 1995/96.

Denna inledande utveckling sedan reformens genomföranden bedömer utredningen har permanentats. I de flesta fall har det inte funnits någon stark press på myndigheterna att minska sina lokalytor.

Marknadssituationen har förändrats och marknaden är idag i balans, vilket innebär att i dagens fastighetsmarknad får myndigheternas skötsel av sin lokalförsörjning större ekonomiska effekter.

Inte heller i dag har statsmakterna något bra grepp om myndigheternas lokalförsörjning, till exempel vad gäller ytanvändning, standard eller hyresnivå. Ett par av fastighetsbolagen har fortfarande en mycket stark soliditet.

- Staten har haft svårt att kontrollera och reglera kostnader i samband med större byggprojekt; hyresgästerna tycker att fastighetsägarna har svårt att lämna tydliga och bindande offerter och fastighetsägarna tycker att hyresgästerna har svårt att precisera sina önskemål

Denna iakttagelse är fortfarande aktuell. Utredningen kan konstatera att kostnadseffektiviteten i många fall inte finns vid stora nyinvesteringar. Vid exempelvis Kriminalvården, men även andra stora myndigheter vars lokalförsörjning krävt stora nyinvesteringar är det tveksamt om det hos någon part funnits tillräckliga drivkrafter att hålla nere kostnaderna. I vissa fall har kritik riktats mot bland annat Statens fastighetsverk att man inte kunnat ge bindande offerter vid ombyggnader och underhållsåtgärder.

- Det är olämpligt att styra myndigheterna genom att begränsa längden på de hyreskontrakt för ändamålsfastigheter som myndigheterna kan ingå genom att kräva att långa kontrakt måste godkännas av regeringen. Om detta leder till korta kontrakt innebär det en snabb avskrivning och höga initiala kostnader eller till oklarheter om vad som ska gälla efter den första kontraktstiden

Utredningen anser att regeln bör finnas kvar då den har en allmänt återhållande verkan och innebär att myndigheterna inte tecknar alltför långa avtal för generella lokaler. Vi håller dock med om att regeln är olämplig när det gäller speciella lokaler där långa kontrakt är att föredra. Om behoven är klarlagda och man vet att verksamheten kommer att fortsätta under lång tid i lokalerna bör regeringen regelmässigt bevilja medgivande att ingå långa hyresavtal för sådana lokaler. Vidare är det viktigt att myndigheter med många förhyrningar håller en lämplig blandning av korta och långa hyresavtal och att man eftersträvar att sprida förfallotidpunkterna i hyresportföljen. En sådan varierad kontraktportfölj underlättar hanteringen av förändringar i verksamheten.

- Missnöje finns bland myndigheter över att man inte får behålla resultatet av besparingar man gjort på lokalkostnader. Detta riskerar att förstöra incitamentsstrukturen som fastighetsreformen syftade till att åstadkomma

Det finns nu ingen systematisk strategi att dra in anslagsmedel som uppstått till följd av lokalbesparingar. Däremot prövas myndigheternas anslagssparande i sin helhet, oavsett hur det uppkommit, löpande mot kommande behov som en självklar del av budgetprocessen. Den nuvarande hanteringen bedömer utredningen vara rimlig.

- De positiva statsfinansiella effekterna av reformen har varit begränsade, myndigheterna har bara i begränsad omfattning minskat sina lokalytor och lokalkostnader och utdelningarna från bolagen har varit relativt låga.

Denna iakttagelse gäller fortfarande

- Det bedömdes som olämpligt i den marknadssituation som rådde att kraftigt minska statens engagemang som fastighetsägare, vilket ledde till att försäljningar sköts på framtiden och att det därför inte heller skedde någon grundlig genomgång av vad staten på sikt borde äga.

Detta var en riktig analys av läget som rådde. Sedan dess har staten avyttrat Vasakronan och därmed minskat statens engagemang i denna del. Inför avyttringen utfördes en del transaktioner som innebar att man tog ställning till vad staten borde fortsätta äga av det som då förvaltades av Vasakronan. Försäljningar av fastigheter skedde till Specialfastigheter och till Statens fastighetsverk. I andra delar har statens engagemang ökat. Bortsett från detta har det inte skett någon genomgång av vad statens borde äga. Tillsättandet av vår utredning får ses som en ambition att utveckla principerna för en sådan genomgång.

- Reformen hade haft fokus på att avveckla byggnadsstyrelsen och att etablera de nya fastighetskoncernerna och de nya myndigheterna, frågor rörande vilken typ av fastigheter staten borde äga och vad skälen för ägandet hade inte grundligt klargjorts.

Statsmakterna har inte heller sedan reformens genomförande samlat klargjort det statliga ägandets omfattning och skälen till ägandet.

- De fastighetsförvaltande aktörerna har haft stor självständighet och har efter reformen genomfört mycket stora investeringsprogram. Staten har samtidigt inte haft en policy när det gäller risktagandet.

Fastighetsförvaltarna har och bör ha stor frihet att genomföra investeringsprogram på affärsmässiga grunder. Det är de förhållande

statliga myndigheterna som bör stå för den återhållande kraften. Vissa sektorer har kunnat expandera sin lokalanvändning i mycket hög utsträckning. Staten har fortfarande ingen policy för risktagandet och utredningen konstaterar att nyinvesteringsverksamheten har varit mycket hög. Det syns dessutom inga tecken hos fastighetsförvaltarna att den skulle avta, tvärtom visar de senaste planerna på stora investeringar framöver.

- Investeringsnivån hos Akademiska Hus, Statens fastighetsverk och Vasakronan har legat högt efter reformen.

Fortfarande är investeringsnivån hög i Akademiska hus, Jernhusen, Specialfastigheter och Fortifikationsverket. I Akademiska hus uppgår projektportföljen t.om. 2016 till hela 18 mdr kr. Vasakronan är inte relevant för utredningen att uttala sig om.

- Kostnaderna hos Vasakronan och Statens fastighetsverk är höga.

Kostnaderna i Statens fastighetsverk är fortfarande i vissa delar höga, till viss del kan fastigheternas särart förklara nivån, men frågan behöver analyseras mer. Vasakronan är inte relevant för utredningen att uttala sig om.

- Soliditeten i de fastighetsförvaltande bolagen är hög.

Stämmer fortfarande och den har varit så under lång tid. Soliditeten har sjunkit i Specialfastigheter till följd av omfattande investeringar. Kapitalstrukturen i Akademiska Hus håller på att ses över och en sänkning av soliditeten är att förvänta.

- En allt mindre del av vad fastighetsrörelserna genererat har levererats in till statskassan, vinstmedel stannar kvar i rörelsen och används för att finansiera de stora investeringarna.

Detta stämmer fortfarande.

Utredningens slutsatser om riktlinjerna

Vår slutsats är att förvånansvärt många iakttagelser som gjordes av utvärderingen överensstämmer med situationen i dag.

Utredningen vill som en avslutning på överblicken i detta kapitel slå fast att de ursprungliga principerna har tjänat det allmänna väl och i allt väsentligt fortfarande är giltiga. Reformen skapade instrument för hög effektivitet i den statliga fastighetsförvaltningen. Den satte fokus på att skapa ett mer renodlat fastighetsinnehav och förtydligade därmed det offentliga åtagandet. Myndigheternas självständighet och ansvar för sin medels-

användning stärktes och grunden för att genomföra effektiviseringar på området var lagd. Förutsättningarna som omläggningen skapade har dock inte utnyttjats fullt ut. För den statliga fastighetsförvaltningen och myndigheternas lokalförsörjning sett i ett sammanhang kommer den stora utmaningen vara att förbättra förutsättningarna för myndigheternas lokalförsörjning.

9 Statens fastighetsinnehav

9.1 Vilka fastigheter ska staten äga?

Utredarens förslag:

Staten behöver äga fastigheter som

- är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla,
- har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde,
- har central betydelse för rikets säkerhet.

Bedömningen av statens ägande av fastigheter bör utgå från att konkurrens genom en fungerande marknad är bästa sättet att pressa kostnader. Vad staten ska fortsätta äga av det befintliga fastighetsbeståndet bör utgå från vad som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen.

Regeringen bör fortlöpande pröva statens ägande. En årlig samlad redovisning av statens fastighetsåtagande och investeringsplaner bör utgöra grunden.

Direktiv bör lämnas till myndigheter och bolag om prövning av beståndet i syfte att klargöra vilka fastigheter som uppfyller kriterierna för statligt ägande.

Tydliga, enkelt tillämpbara kriterier för vilka fastigheter staten ska äga finns inte och är svåra att fastställa. Däremot borde allmän-giltiga principer kunna läggas fast mot vilka ägandet av enskilda fastigheter bör prövas. Direktiven konstaterar att tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom behövs.

I beslutet om fastighetsreformen som bildar grund för det statliga fastighetsägandet ställdes ett antal principer upp som skulle gälla för den nya ordningen, men det gjordes inget försök att skapa en definition av vad staten ska äga, man nämnde allmänt att de

kungliga slotten, befästningar och andra byggnader av kulturhistoriskt värde borde förvaltas av staten direkt i myndighetsform.

En grundläggande fråga är av vilken anledning staten ska äga fastigheter: Är det för att förvissa sig om att statliga myndigheter har tillgång till lämpliga lokaler att bedriva sin verksamhet i eller är det för att det finns något annat värde i att fastigheterna ägs av staten, t.ex. att de är symboler för statlig verksamhet eller för att ge den statliga verksamheten en värdig inramning eller att det av säkerhetsskäl är viktigt att staten mer direkt kan råda över fastigheterna än vad som är möjligt i ett normalt hyresförhållande?

Ett tydligt vägval gjordes i och med fastighetsreformen i det att man fastslog att det inte fanns något mervärde för staten att äga generella kontorslokaler även om det är statliga myndigheter som brukar lokalerna. Denna typ av lokaler kan lika gärna ägas och förvaltas av privata eller andra icke-statliga hyresvärdar och förhyras av myndigheter. Marknaden för denna typ av lokaler är väl fungerande och det är inga problem för statliga myndigheter att försörja sig med lämpliga kontorslokaler på denna marknad. I samband med fastighetsreformen och därefter har utvecklingen följt detta vägval. Generella lokaler samlades i Vasakronan AB och därefter har en koncentration och renodling skett av Vasakronans bestånd, genom att det som var att betrakta som ändamålsbyggnader och som först ägdes av Vasakronan avyttrats och genom att förvärv av och nyinvesteringar i nya generella lokaler skett löpande. Vasakronan har därefter avyttrats för att numera ägas av AP-fonderna. Visserligen ägs bolaget därmed indirekt av staten i vid bemärkelse, men hanteras och styrs som vilket kommersiellt bolag som helst. Genom detta vägval har statsmakterna definierat bort en del av vad staten inte bör äga, vilket i sig är ett stort steg.

Efter reformen har fastighetsmarknaden förändrats och utvecklats. Den kris på fastighetsmarknaden som rådde på 1990-talet har ersatts av en stabil marknad som även klarat de finansiella påfrestningarna under de senaste åren på ett tillfredsställande sätt. I dag finns ett stort antal aktörer som kan tillhandahålla ändamålsenliga lokaler både av generell karaktär och för speciella ändamål. Det omfattar både svenska och utländska institutionella investerare och börsnoterade fastighetsbolag. Statlig verksamhet anses av dessa aktörer som attraktiva hyresgäster.

Att förse statliga myndigheter med generella lokaler framstår som okomplicerat och att staten inte behöver äga byggnaderna är okontroversiellt. När det gäller fastigheter som utformats specifikt

för sitt ändamål hävdas ibland att det kan finnas skäl för staten att äga dessa om det ska bedrivas statlig verksamhet i dem. Begreppet ändamålsfastigheter är vanligt förekommande när statens fastighetsförvaltning diskuteras. Ändamålsfastighet är inget entydigt begrepp och det är svårt att avgöra vilken fastighet som är en ändamålsbyggnad och vilken som inte är det. Utredningen återkommer till begreppet när hyressättning behandlas (kapitel 13) eftersom begreppet ofta kopplas samman med frågan om hur hyressättningen ska ske. Vi kan konstatera att begreppet ändamålsfastighet som det använts täcker en bred skala av olika fastigheter alltifrån försvarsbefästningar till lektionssalar och garage.

Ändamålsfastigheter är ett vagt begrepp och dessutom är det inte bara i statliga verksamheter som ändamålsbyggnader förekommer, industribyggnader, laboratorier, skolor, sjukhus är andra exempel på vad som skulle kallas ändamålsfastigheter. Även om byggnadernas utformning är speciell så innebär det inte att sådana fastigheter inte kan tillhandahållas på en marknad om efterfrågan finns eller att de inte skulle kunna förhyras på affärsmässiga villkor.

Det är redan idag så att statliga myndigheter förhyr ändamålsfastigheter från icke-statliga hyresvärdar. Förhyrningar från icke-statliga fastighetsägare sker numera inom så gott som samtliga statliga verksamheter, om än i varierande grad, t.ex. inom universitets- och högskolesektorn, kriminalvården, försvaret och polisen. Det innebär att många av de tidigare argumenten för varför staten måste och borde hålla lokaler för sina myndigheter i praktiken är överspelade. Staten behöver generellt inte äga alla fastigheter som benämns ändamålsfastigheter som nyttjas i statlig verksamhet. Sådana fastigheter kan ägas och förvaltas av icke-statliga aktörer. Av utredningens redovisning framgår att 2010 så betalas 47 % av de statliga myndigheternas¹ totala årshyra till icke-statliga hyresvärdar.

Fastigheter som staten ska äga bör ta sin utgångspunkt i ett antal snäva kriterier och som har en annan innebörd än att vara lokaler för statlig verksamhet. En viktig kategori är de fastigheter som har ett stort kulturhistoriskt eller ett stort symbolvärde för staten. Eftersom dessa fastigheter ska bevaras för evärdelig tid och bibehållas i gott skick vill staten normalt ha full rådighet över hur dessa fastigheter förvaltas och används. Ett exempel är de fastigheter som spelat en stor roll inom den statliga historien. I

¹ Exklusive Försvarsmakten.

kapitel 10 i betänkandet redogörs för överväganden kring dessa fastigheter. Dessa fastigheter bör ingå i det staten ska äga. Fastigheter som ägs av staten och som omfattas av den kungliga dispositionsrätten, bland annat de kungliga slotten, faller inom denna kategori, både genom deras kulturhistoriska värde och sitt stora symbolvärde. En del av de svenska ambassaderna utomlands är att betrakta som viktiga symbolbyggnader.

Ett särskilt fall av fastigheter som staten fortsatt bör äga är sådana som donerats till staten för att staten ska stå som ägare och förvaltare och som ofta är förknippade med särskilda villkor från donatorn. I många fall är även dessa byggnader kulturhistoriskt värdefulla.

Vissa fastigheter klassas som känsliga när det gäller rikets säkerhet och bör därför ägas direkt av staten av den anledningen. Det är då inte fråga om fastigheter som har ett stort säkerhetsbehov i den meningen att tillträdet behöver begränsas såsom anstalter, häkten, domstolar, polishus eller en del av försvarets fastigheter som mycket väl kan förhyras från externa ägare och förvaltare. Säkerhetslösningar i allmänhet, som i regel handlar om skydd mot intrång och kontroll av in- och utpassering, är något som efterfrågas även av icke-statliga hyresgäster och något som tillgodoses på fastighetsmarknaden. De fastigheter det handlar om är snarare hemliga byggnader och anläggningar där man vill ha direkt och fullständig rådighet från statens sida. Det kan gälla t.ex. försvarets anläggningar som är avsedda för insatsorganisationens behov, en del andra byggnader inom försvaret eller vissa regeringskanslibyggnader.

De principer för vilka fastigheter staten bör äga kan således sammanfattas till följande:

- fastigheter som är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla för staten
- fastigheter som har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde
- fastigheter som staten ur ett säkerhetsperspektiv ska ha fullständig rådighet över

Det innebär att det i dagsläget finns få restriktioner för när en fastighet måste ägas av staten. Mycket talar därför för att staten i dag äger mer fastigheter än vad som är motiverat av verksamhets- och ekonomiska skäl. Om omfattningen av det statliga fastighets-

innehavet blir för dominerande inom vissa verksamheter kan konkurrensen begränsas, vilket kan leda till ökade kostnader för staten.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, UO24) redovisade regeringen sin bedömning att det statliga ägandet av företag bör minskas. Enligt regeringen kan det finnas företag som det är nödvändigt att staten har ett inflytande över även i fortsättningen. Det finns inte skäl att sälja företag som utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en utförsäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårtligen kan hanteras utan ett statligt inflytande. En försäljning av statliga företag måste ske med stor omsorg om skattebetalarnas pengar och det är därför viktigt att en försäljning av statliga företag sker på ett ansvarsfullt sätt. Dessa principer är i huvudsak tillämpliga även för bedömningen av vilka fastigheter som staten bör äga. De frågor som bör besvaras vid en prövning av det statliga ägandet är:

- Finns ett särskilt nationellt eller annat specifikt intresse av statligt ägande?
- Finns ett särskilt samhällsuppdrag som inte effektivt kan tillgodoses i privat regi?
- Utvecklas fastigheterna bättre med bibehållet statligt ägande?
- Försämrar en försäljning väsentligt konkurrenssituationen?

Avgörande för bedömningen av vad som staten ska fortsätta äga av det befintliga fastighetsbeståndet bör därför vara vad som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen. I detta ska också vägas in vilken fastighetsrisk och finansiell risk som staten är beredd att ta. Även möjligheten för staten att i lågkonjunktur genomföra långsiktiga investeringar bör vägas in i bedömningen. Förändringar av statens fastighetsinnehav ska ske på affärsmässiga grunder.

De statliga myndigheterna och bolagen bör ges i uppdrag att aktivt pröva vilka fastigheter som utifrån ovanstående utgångspunkter uppfyller kriterierna för statligt ägande. De bör med andra ord arbeta med den aktuella fastighetsportföljen utifrån tydliga ägardirektiv. I utredningen *En effektivare förvaltning av statens*

fastigheter (SOU 2010:92) tydliggörs i förslaget till förordning för myndigheter att huvudregeln är att fast egendom ska säljas så snart den inte längre behövs för någon statlig verksamhet. Samma sak gäller i de situationer där det finns ett visst statligt behov men det är litet.

Utvecklingen av det statliga fastighetsinnehavets värdemässiga ökning har i huvudsak skett genom en omfattande investeringsverksamhet. Sektorer som fastigheter för universitets- och högskolor, samt kriminalvården har expanderat kraftigt. Även inom Fortifikationsverket är investeringsnivån hög. Varje gren av statens fastighetsinnehav har utvecklats utifrån sina egna förutsättningar. Någon samlad strategi har inte legat till grund för statsmakternas bedömning om vilken fastighetsexponering som staten bör ha. Med de fastighetsinvesteringar som planeras i bolag och myndigheter bedömer utredningen att omfattningen på statens fastighetsportfölj kommer fortsätta öka i betydande utsträckning.

För att ge regeringen och riksdagen möjlighet att göra en samlad bedömning av det statliga fastighetsägandet och utvecklingen av detta bör en samlad årlig redovisning ske. Utredningen föreslår i kap. 12 att Ekonomistyrningsverket ges ett sådant uppdrag. I redovisningen bör även investeringsplanerna för de kommande åren redovisas. Statsmakterna bör med stöd av denna göra bedömningar av om statens fastighetsinnehav utvecklas på ett sätt som gagnar god konkurrens och därmed kostnadseffektivitet inom olika statliga verksamhetsområden, samt om det utgör en god förmögenhetsförvaltning.

9.2 Förvaltning i myndighet eller i bolag?

Utredarens förslag: Huvudprincipen bör vara att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform i de verksamheter där fastighetsförvaltning är huvuduppgiften.

Staten äger fastigheter som förvaltas av statliga verk, framförallt Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, men även andra myndigheter. Staten äger också samtliga aktier i ett antal fastighetsbolag. Givet detta förtydligande benämner utredningen även dessa fastigheter i bolagen som statliga fastigheter. Frågan om vilka fastigheter staten bör äga omfattar alla fastigheter oavsett om de

förvaltas direkt i myndighetsform eller om de förvaltas i statligt helägda bolag. De fastigheter som förvaltas i bolag hanteras genom ägarens styrning utifrån allmängiltiga regelverk (se avsnitt 4.7). Frågan om staten bör äga dessa fastighetsbolag är en fråga som bör ses även i ett större sammanhang av den statliga ägarpolitiken.

Fastighetsförvaltning som ska ske i myndighetsform där syftet är att upplåta lokaler till hyresgäster bör ske i Statens fastighetsverk.

I kapitel 6 redovisades hur statsmakternas utövar styrning av fastighetsförvaltningen i statliga myndigheter respektive i statliga bolag.

Fördelen med att förvalta fastigheter i myndighetsform är att regeringen kan ha bättre kontroll över verksamheten och på ett mer direkt sätt kan styra förvaltningen. Detta kan vara lämpligt när det gäller fastigheter som bör ägas av staten men som inte är ekonomiskt bärkraftiga och förutsätter anslagsfinansiering via statsbudgeten, till exempel Statens fastighetsverks bidragsfastigheter. Fastigheter som ska vara i statens ägo för evärdelig tid bör också förvaltas i myndighetsform. Även fastigheter som har central betydelse för rikets säkerhet måste behållas under direkt kontroll av regeringen. Dessa bör förvaltas i myndighetsform. Gemensamt för dessa fastigheter är att det är fastigheternas egenskaper som är sådana att de bör förvaltas av myndigheter, det är alltså inte hyresförhållandet som är det centrala eller att vissa statliga myndigheter ska tillförsäkras sitt behov av lokaler. För andra fastigheter som har betydelse för rikets säkerhet, t.ex. vissa försvarsfastigheter, är behovet av direkt kontroll av regeringen inte lika starkt. Därmed är heller inte behovet av en förvaltning i myndighetsform lika starkt. Utredningen återkommer till detta i kapitel 11.

Som nämnts i avsnitt 6.1.3 har ett antal andra statliga myndigheter uppdraget att förvalta fastigheter men som inte har fastighetsförvaltningen som huvuduppgift. Utredningens bedömning är att denna förvaltning sker med andra politiska motiv som överordnat fokus, man förvaltar fastigheter i första hand inte för att upplåta dem till hyresgäster. Dessa förvaltningsuppdrag bör vara så snäva som möjligt och bör inte utvidgas utan att överföring av förvaltningen till bolag eller till Statens fastighetsverk prövats.

Med undantag av dessa fastigheter bör statens fastigheter förvaltas i bolagsform. Att förvaltningen företrädesvis bör bedrivas i aktiebolagsform slås fast i de riktlinjer riksdagen fattat beslut om

(se kapitel 8). I Riksrevisionsverkets granskning av lokalförsörjningen 1990 (Revisionsrapport Dnr 1989:1434) drog man slutsatsen att konkurrensneutralitet borde råda mellan den statliga fastighetsägare och övriga aktörer på fastighetsmarknaden så att myndigheternas lokalval leder till en för staten ekonomisk resursanvändning. Genom att vidmakthålla konkurrensneutralitet skulle statsmakterna få besked om hur pass effektiv den statliga lokalförsörjaren är i jämförelse med de privata aktörerna på fastighetsmarknaden. Riksrevisionsverket ansåg vidare att kravet på konkurrensneutralitet bäst uppfylldes genom bildandet av ett statligt bolag. Dessa argument för att fastighetsförvaltningen i huvudsak ska bedrivas i bolagsform är fortfarande aktuella.

En grundläggande princip bakom fastighetsreformen var att fastighetsförvaltningen ska ske i konkurrens mellan olika fastighetsägare. Detta är ett sätt att uppnå det övergripande målet att förse statlig verksamhet med lämpliga lokaler på det mest kostnadseffektiva sättet. Om verklig konkurrens ska uppnås bör statliga hyresvärdar i största möjliga utsträckning ha samma förutsättningar som icke-statliga hyresvärdar. Detta tillgodoses bäst genom att fastigheterna förvaltas i bolagsform, då aktörerna på marknaden agerar utifrån samma regelverk.

Fastighetsägande och förvaltning är långsiktigt. Stora investeringar och betydande värden att vårda. Fastighetsmarknaden är väl utvecklad såväl när det gäller olika branschstandards som beträffande transparens i ekonomisk redovisning, hyresvillkor mm. I princip alla övriga fastighetsaktörer bedriver verksamheten i bolagsform. Ett ytterligare skäl till att bedriva verksamheten i bolagsform är att staten har positiva erfarenheter av bolagiseringen inom fastighetsområdet, de statliga fastighetsbolagen har på det hela taget medfört en effektiv förvaltning av den delen av det statliga fastighetsbeståndet.

Förvaltningen i bolagsform har den fördelen att det ger ett bättre fokus på affärsverksamheten, det ger ett tydligare avtalsförhållande mellan hyresgäst och hyresvärd och det finns en rad regler kring skötseln av förvaltningen som ges av beprövade regelverk. Detta ger stabila förutsättningar och utrymme för tillfälliga särlösningar och regler blir mindre. Begränsningar i det statliga ekonomiadministrativa regelverket undanröjs för den statliga fastighetsförvaltningen. Dessa kan vara lämpliga för förvaltningsmyndigheter men inte för en verksamhet som ska vara konkurrensutsatt och som dessutom har ett mycket långsiktigt

perspektiv. Fastighetsförvaltning är till sin natur mycket långsiktig, medan statsbudgeten har ettårigt perspektiv som kan hämma möjligheten till långsiktigt effektiva lösningar. Likaså ger t.ex. beroendet av regeringsbeslut kring låneramar, enskilda investeringar, hantering av myndighetskapital, disposition av försäljningsinkomster och särskild återrapporering helt andra förutsättningar för fastighetsförvaltning i myndighetsform än i bolagsform.

Utgångspunkten bör därför vara att fastighetsförvaltning där myndighetsformen inte är nödvändig av tidigare nämnda skäl bör ske i bolagsform.

10 Kulturfastigheter

En stor del av det statliga fastighetsbeståndet som förvaltas i myndighetsform, framförallt av Statens fastighetsverk, är att betrakta som kulturhistoriskt intressanta byggnader. Det är byggnader som speglar den svenska historien och som utgör en del av det nationella kulturarvet. I fastighetsreformen 1993 var en utgångspunkt att sådana fastigheter är av stort allmänt värde och skulle därför behållas i direkt statlig ägo för framtiden. Man utgick från byggnader som haft en central funktion i den svenska historien och samhällsutvecklingen och nämnde de kungliga slotten, rikets fästningar och de symbolbärande huvudmonument inom administrativa strukturer och vid lärosätena. Även byggnader och egendom som sedan urminnes tider tillhört kronan betraktades som sådant som borde behållas i direkt statlig ägo. Några konkreta, direkt tillämpbara kriterier formulerades inte för vilka specifika fastigheter som var av denna typ utan den faktiska fördelningen av fastigheterna mellan aktörerna får ses som ett ställningstagande.

Regeringen gav 2008 Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv se över kriterierna för vilka fastigheter som ska förvaltas av staten och redovisa en övergripande inriktning för bevarandet av dessa fastigheter. Regeringen gav samtidigt Statens fastighetsverk i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och utifrån Riksantikvarieämbetets kriterier föreslå vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv ska förvaltas långsiktigt av staten. Resultatet av detta uppdrag, Kulturfastighetsutredningen, har varit en viktig utgångspunkt för utredningens arbete.

Utredningen har i uppdrag att utifrån Riksantikvarieämbetets översyn och Statens fastighetsverks kulturfastighetsutredning lämna förslag till vilka fastigheter som bör förvaltas av staten och bedöma hur detta påverkar Statens fastighetsverks nuvarande uppdrag att förvalta bidragsfastigheter. Vidare ska utredningen analysera finansieringsformen avseende bidragsfastigheter och föreslå framtida

finansieringsform och i detta sammanhang belysa möjligheter till medfinansiering från andra aktörer.

10.1 Omfattningen – stort och ständigt växande

Som nämndes ovan utgör inte de principer som tillämpades vid avvecklingen av Byggnadsstyrelsen några glasklara kriterier för vad staten bör behålla. Det kan konstateras att beståndet av kulturfastigheter i staten är stort. Den största delen är de fastigheter som i samband med reformen fördes till Statens fastighetsverk, men staten äger även en stor mängd kulturfastigheter som förvaltas av andra myndigheter. De statliga fastighetsbestånden har tillkommit under en lång period och efterhand tillmätts sitt kulturhistoriska värde.

Statens fastighetsverk förvaltar i dag 92 bidragsfastigheter med cirka 1 000 byggnader. Därutöver kommer ett stort antal kulturbyggnader bland de fastigheter som klassificeras som inrikes och utrikes hyresfastigheter.

Ett stort antal kulturfastigheter förvaltas dessutom av andra statliga myndigheter, framförallt Riksantikvarieämbetet, Fortifikationsverket, Trafikverket och Sjöfartsverket. De fastigheter som förvaltas av Riksantikvarieämbetet bevaras och vårdas för sitt kulturhistoriska värde och har hamnat i ämbetets förvaltning till exempel genom att det kan ha varit kyrkor som hotats av rivning, fornlämningar som hotats av exploatering eller mark i anslutning till fornlämningar som behövs för att säkerställa vård och tillgänglighet. Många fastigheter i Riksantikvarieämbetets förvaltning är donationer som lämnats till Vitterhetsakademien. För de övriga myndigheterna har fastigheterna normalt haft en funktion i verksamheten och har det i vissa fall fortfarande.

Bortsett från Statens fastighetsverk och Riksantikvarieämbetet har myndigheterna inte som en del av sitt uppdrag att bevara kulturfastigheter och har inte heller förutsättningar, ekonomiskt eller kompetensmässigt, att klara bevarandepgiffen. Samtidigt är man som fastighetsförvaltare bunden av reglerna kring statliga byggnadsminnen, vilket begränsar användningsmöjligheterna. När det gäller Fortifikationsverket är man beroende av de hyresintäkter som hyresgästerna, framförallt Försvarmakten, är beredda att betala för fastigheterna. I Trafikverkets och Sjöfartsverkets fall stödjer inte förvaltningen av kulturfastigheterna huvuduppgiften och kultur-

fastigheterna betraktas snarast som avvecklingsobjekt. Konsekvensen av detta är att kulturfastigheterna förvaltas på olika sätt och med olika ambition framförallt avseende vård och underhåll av byggnaderna, men även avseende ambitionerna att göra byggnaderna tillgängliga, utveckla användbarheten och dokumentera och ta tillvara deras historiska värde.

I takt med att den statliga verksamheten förändras blir ett stort antal kulturfastigheter överflödiga i verksamheten samtidigt som vissa av dem bör bevaras för sitt kulturvärde. Som exempel kan nämnas försvarsfastigheter som i takt med utvecklingen på området, både till följd av nya tekniska krav och till följd av omstruktureringar av organisationen av försvaret, inte längre behövs. Andra exempel är gamla järnvägsfastigheter såsom stationshus, lokstallar, godsmagasin och perronger som inte längre används i järnvägsverksamheten och Sjöfartsverkets fyrar som i takt med den tekniska utvecklingen inom navigation blir obehövliga för den kommersiella sjöfarten och kan avvecklas.

Även relativt nya byggnader kan ha ett historiskt värde och spegla en mer sentida samhällsutveckling och kan vara värdefulla att bevara för framtiden. Dagens eller gårdagens fastigheter som används i verksamheten är morgondagens kulturfastigheter.

Utredningen konstaterar att statens bestånd av kulturfastigheter redan är stort och att kulturfastigheter som inte används i verksamheten löpande tillkommer när den statliga verksamheten förändras. En stor del av dessa fastigheter har en roll i att beskriva historien om staten. Statens förvaltning av kulturfastigheter är dessutom spridd på ett antal myndigheter som alla har olika förutsättningar för förvaltningen.

10.2 Kostnadskrävande förvaltning

En del av kulturfastigheterna saknar förutsättningar att täcka de kostnader som krävs för förvaltningen. Merparten av dessa kulturfastigheter är inte möjliga att upplåta på en normal hyresmarknad och genererar därför enbart små intäkter. I Statens fastighetsverks bestånd är dessa klassificerade som bidragsfastigheter där underskottet i förvaltningen finansieras med anslagsmedel. Den ekonomiska redovisningen i de andra myndigheterna gör det inte möjligt att avgöra varje kulturfastighets ekonomiska resultat, men man får

förmoda att merparten av dessa också är att betrakta som bidragsfastigheter.

Kulturfastigheter är generellt kostnadskrävande objekt och förutsätter specialiserat underhåll, med användande av antikvariska tekniker, särskilda material och kostsamt underhåll av mark och trädgårdsanläggningar. Byggnaderna måste förvaltas och underhållas på ett sätt som gör att de bevaras som en manifestation av gångna tiders byggnadskonst, både upplevelsemässigt och materialtekniskt. För att lyckas med detta måste fastighetsförvaltaren ha kunskaper om äldre tiders hantverk, sätt att bygga och underhålla och dessutom kunna tillämpa dessa kunskaper på byggnaderna.

Nya samhällskrav såsom tillgänglighet för funktionshindrade, brandskydd och insatser av miljöhänsyn, t.ex. installation av nya uppvärmningssystem, ställs även på kulturfastigheter och kräver anpassningar. För en stor del av kulturfastigheterna krävs också åtgärder för att främja levandegörandet av fastigheten, vilket också kan kräva byggnadsanpassningar. Sådana typer av anpassningar blir normalt mer komplicerade, kostsamma och tidskrävande i kulturskyddade objekt.

Statens fastighetsverk har sedan sin tillkomst till sitt stora bestånd av bidragsfastigheter tillförts en rad bidragsfastigheter från andra myndigheter. Omfattningen av beståndet medför svårigheter att vidmakthålla fastigheternas skick inom befintliga ekonomiska ramar, vilket riskerar att leda till eftersatt underhåll och därmed ökade åtgärds kostnader.

10.3 Kriterier för ägande

Den samlade bilden, som redovisas ovan, är:

- att statens bestånd av kulturfastigheter är stort,
- att det växer i takt med att den statliga verksamheten förändras,
- att det kommer att fortsätta växa,
- att förvaltningen är spridd på olika myndigheter med olika förutsättningar och möjligheter,
- att förvaltningen i regel inte inbringar hyresinkomster och
- att förvaltningen är kostsam.

Denna samlade bild gör det nödvändigt att noggrant avväga dels vilka fastigheter som bör bevaras för framtiden, dels hur dessa bör förvaltas och finansieras effektivt och ändamålsenligt.

Egentliga principer saknas för att avgöra vilka byggnader och miljöer som ska bevaras och för att ange med vilken ambition myndigheterna ska underhålla, återställa och för allmänheten tillgängliggöra byggnader. Det framstår som klart att alla kulturfastigheter som i dag förvaltas och nya som tillkommer inte kan bevaras för framtiden. Det är nödvändigt att på ett systematiskt sätt avgöra hur stor del av kulturfastigheterna som fortsatt behöver förvaltas, hur man ska välja ut dessa och hur förvaltningen ska ske och hur den ska finansieras.

I Riksantikvarieämbetets redovisning av det regeringsuppdrag som myndigheten fick 2008 konstaterar man att innehavet kan bli mer målinriktat genom att samhällsnyttan motiveras och säkerställs. Ämbetet presenterade i sin redovisning en urvalsmodell för hur innehavet av kulturfastigheter kan ses över. Modellen är indelad i tre steg:

1. Påvisa när det generellt är betydelsefullt att staten äger fastigheter för att säkerställa en gemensam nyttighet,
2. Granska motivet för fastighetsinnehavet utifrån en berättelsemodell,
3. Justera innehavet med hjälp av representativitetskriterier.

En grundtanke med modellen är att staten på ett systematiskt sätt klargör syftena med bevarandet. Konsekvensen av en tillämpning av modellen kan bli att en mindre volym fastigheter ingår i en portfölj av kulturfastigheter, men där motiven för sammansättningen framgår på ett tydligare sätt. Avsikten är att istället för att ha ett fastighetsbestånd av diverse kulturfastigheter som tillkommit vid olika tidpunkter av olika skäl betrakta innehavet som en strukturerad portfölj där kulturvärde kan ställas mot kostnader och som kan påvisa kulturarvets samhällsnytta. En sådan portfölj, med färre objekt, men med högre kulturhistorisk kvalitet och representativitet, skulle tydligare kunna argumentera för kulturfastigheternas samhällsnytta. Modellen ger enligt Riksantikvarieämbetet också tydligare kriterier för hur urvalen ska ske i framtiden.

I första steget anges som skäl till att staten äger fastigheter att tillgången till nyttigheten ska säkras för alla medborgare. Kulturhistoriskt värdefulla fastigheter som är kopplade till användandet av

kollektiva resurser kan ses som en sådan kollektiv nytthet. Samhällsnyttan skulle kunna uppnås med lagstiftning och bidragsgivning, men statligt ägande och förvaltning har en fördel då det är av högsta vikt att garantera bevarandet och för att skapa stabila förutsättningar för att medborgarna ska kunna ha en säkrad tillgång till kulturarvet som offentlig plats, tillgång till fysisk delaktighet för att kunna tolka och ifrågasätta historieskrivningen och för att, i public-service anda, säkerställa ett berikande utbud av kulturarv utan kommersiella eller politiska bindningar.

Det andra steget, som är centralt för utredningen, syftar till att utreda vilka fastigheter som skulle kunna ingå i portföljen och redovisa argumenten för innehavet. Riksantikvarieämbetet lanserar som användbar modell den s.k. berättelsemodellen där de olika fastigheterna i portföljen beskrivs utifrån deras bärande kulturhistoriska berättelse. Tanken är att berättelser samlas i olika relevanta teman utifrån olika perspektiv och att berättelserna länkas till de fysiska objekten. På så sätt innehåller portföljen de fastigheter som bäst materialiserar berättelserna och fastigheterna blir de viktigaste betydelsebärande enheterna i berättelserna. Av detta följer också att de fastigheter som inte är viktiga för berättelsen eller som är bättre representerade av andra fastigheter inte behöver ingå i portföljen och kan överlåtas till annan förvaltare.

Det tredje steget innebär att representativiteten i urvalet ses över så att portföljens sammansättning väl representerar de relevanta berättelserna i bredd och mångfald. Urvalet fastigheter i portföljen, som blir resultatet av det andra steget, begränsar antalet berättelser som kan beskriva historien. Därför måste ambitionen vara att urvalet i portföljen ska ha en så bra spridning som möjligt. Ett sätt att optimera portföljen är att flera berättelser eller perspektiv kopplas till samma fastighet.

Statens kulturhistoriska portfölj bör avgränsas till statens historia. Om inte denna avgränsning görs skulle portföljen behöva kompletteras med fastigheter som i dag inte finns i det statliga fastighetsinnehavet. Av denna avgränsning följer att andra samhällssektorer, såsom kommunala myndigheter eller industrin, måste ta ansvar för att bevara fastigheter som beskriver andra delar av historien. En komplicerande faktor kopplad till avgränsningen är att staten inte alltid varit vad den är i dag. Samhällets och statens roll har varierat över tiden. Den statliga verksamheten har genom historien haft olika avgränsningar och till exempel gränsdragningen mellan kungens och andra maktavares privata egendomar i förhållande till

statens egendom har inte varit given. För tiden före uppkomsten av nationalstaten hade staten en annan karaktär vilket gjort avtryck i dagens fastighetsbestånd. Många av kulturfastigheterna har sitt ursprung i en tid då en stat i modern mening inte existerade. Berättelsernas teman får spegla vad som under olika epoker upplevts vara statens uppgifter och åtaganden. och utgå från överhetens, kungens, kronans eller statens påverkan på samhället.

10.4 Kulturfastighetsutredningen

Statens fastighetsverk har, i samråd med Riksantikvarieämbetet, Fortifikationsverket och Sjöfartsverket, genomfört en utredning av ett stort bestånd av fastigheter enligt Riksantikvarieämbetets föreslagna modell och överlämnade till regeringen i februari 2009 resultatet av sitt regeringsuppdrag, Kulturfastighetsutredningen.

Uppdraget syftade till att lämna ett förslag till vilka fastigheter som ur ett kulturpolitiskt perspektiv långsiktigt bör förvaltas inom staten. Statens fastighetsverk skulle också utvärdera nuvarande målsättning och inriktning med förvaltningen av bidragsfastigheter och beräkna kostnader och intäkter för förvaltningen och levandegörandet av bidragsfastigheterna.

Utredningen omfattade kulturfastigheter som förvaltas av de fyra myndigheterna och som på ett systematiskt sätt analyserats utifrån ett antal berättelser om den svenska statens historia. Enligt Statens fastighetsverk var det första gången ett så stort bestånd av statligt ägda kulturfastigheter systematiserats och givits en samlad kulturhistorisk bakgrund. För att definiera urvalet utgick man från de fastigheter som förvaltas av de fyra myndigheterna som är statliga byggnadsminnen (SBM) eller som föreslagits som statligt byggnadsminne. För Statens fastighetsverks del innebär det att både bidragsfastigheter och hyresfastigheter som är SBM omfattades. Till dessa tillkom dessutom det fåtal bidragsfastigheter som inte är SBM och s.k. värdefulla fastigheter (kungsgårdar) och monument med skyddsstatus. För Riksantikvarieämbetets del avsåg uppdraget samtliga förvaltade fastigheter¹. Byggnadsminnesstatusen var alltså utgångspunkten för urvalet och inga hänsyn togs i urvalet till hur byggnaderna i dag utnyttjas, om de behövs för någon verk-

¹ Riksantikvarieämbetets fastigheter har som regel inte SBM-klassificerats eftersom det faktum att ämbetet själv förvaltade dem garanterade bevarandet i samma eller högre utsträckning.

samhet eller hur hyresförhållandena ser ut. Fastighet i utredningens betydelse kan vara allt från en enstaka enskilt belägen byggnad t.ex. en fyr till omfattande slotts- och markkomplex.

Ett antal breda nationella berättelser formulerades till vilka man kopplade kulturfastigheterna som man bedömde att staten långsiktigt bör äga. En viktig utgångspunkt i skapandet av berättelserna var att spegla viktiga skeenden och vändpunkter i den historiska och kulturhistoriska utvecklingen i Sverige. Detta kan till exempel vara förändringar i maktrelationer, sociala relationer och lösningar av samhällsliga problem. Som nämndes ovan har inte staten alltid varit vad den är i dag, den framväxande statens inflytelsesfär över olika samhällssektorer har beaktats i berättelserna. Sex berättelser har utformats och benämnts enligt följande:

- Att styra, beskatta och döma – om rikets enande och den moderna statens framväxt
- Om vetenskap, utbildning och intellektuell kultur
- Ekonomiskt liv och handelns förutsättningar
- Tro och religion genom tiderna
- Maktbalans – integration och expansion
- Den socialmedicinska utvecklingen i Sverige

Varje fastighet i urvalet har ställts mot den eller de berättelser för vilken den varit relevant och värderats eller bedömts utifrån frågor om huruvida fastigheten är nödvändig eller mer eller mindre betydelsefull för att fysiskt illustrera berättelsen. Många fastigheter har en komplex historia och potential att illustrera flera berättelser². Statens fastighetsverk har i sitt arbete tillskapat en expertgrupp av forskare både för att utforma berättelserna och för att värdera fastigheterna. Man har baserat bedömningarna på befintligt kunskapsunderlag och på kontakter med myndigheter, organisationer och personer med specialistkompetens. Däremot var tiden för uppdraget för knapp för att genomföra platsbesök eller kompletterande inventeringar, vilket Statens fastighetsverk fått viss kritik för. I bedömningen har man också beaktat fastigheternas kvalitet och forskningspotential.

I det tredje steget i urvalsmodellen justeras innehållet utifrån olika representativitetskriterier. Tanken är att då flera fastigheter identifierats som är tillsynes likvärdiga fungerar representativitets-

² En enskild fastighet har dock tilldelats en huvudhemvist i en av de sex berättelserna.

kriterierna som utslagsgivande för att välja vilken fastighet som bör ingå i portföljen. De kriterier Riksantikvarieämbetet angav var geografisk spridning, gender, klass, generation och etnicitet. Även ägande- och förvaltningsperspektiv har ibland vägts in i bedömningen eftersom tillgänglighetsaspekten är viktig. Ytterligare en faktor som prioriterats vid övervägandena är att en fastighet ingår i ett större område som tillsammans med andra värdefulla byggnader bildar en miljö som kan illustrera olika skeden i en nationell berättelse. I sådana fall är skälen starkare för att bevara fastigheten inom portföljen än en fastighet som ligger isolerad eller ligger i en mindre väl bevarad miljö.

Det faktiska statliga fastighetsinnehavet begränsar självfallet vad som kan ingå i portföljen. Det som inte finns i statens ägo kan inte bedömas. Kulturfastighetsutredningen konstaterar att det finns luckor i beståndet för att göra alla berättelser ”kompleta”, ibland saknas helt enkelt fastigheter för att materialisera en viss del eller ett visst perspektiv av historien. Man konstaterar t.ex. att inga fastigheter finns i statlig ägo för att representera de religionshistoriska förändringarna de sista tre århundradena och att innehavet saknar fastigheter för att beskriva berättelsen Tro och religion genom tiderna i landets norra delar. Likaså konstateras att vissa tidsperioder är underrepresenterade, tex. är 1900-talets administrativa utveckling svagt representerad, eftersom fastigheterna helt enkelt inte finns bevarade eller inte finns i statens direkta ägo. Tidigare avyttringar och bolagiseringar av statlig verksamhet har minskat tillgången på fastigheter som kan illustrera vissa perspektiv i berättelserna, exempelvis har bolagiseringen av Vattenfall inneburit att fastigheter som kan illustrera statens historia inom energiutvinning saknas. Det faktiska innehavet kan också innebära att vissa berättelser får tyngdpunkt mot vissa typer av fastigheter eller ett visst perspektiv i berättelsen. Så blev t.ex. fallet med berättelsen Ekonomiskt liv och handelns förutsättningar, i vilken fyrrar och därmed sjöfartens historia är överrepresenterade medan andra offentliga verksamheter på området inte finns representerade med fastigheter. När det gäller berättelsen Den socialmedicinska utvecklingen i Sverige saknas generellt objekt i statlig ägo för att ge berättelsen en komplett och balanserad beskrivning. Skälet är dels att byggnadernas status över tiden marginaliserats då de beskriver omhändertagande av svaga grupper och därför ansetts mindre intressanta, dels att ansvaret för verksamheten sedan lång tid ligger på landsting och kommuner även om staten historiskt har spelat en stor roll.

I Kulturfastighetsutredningen redovisas vilka fastigheter som uppfyller urvalskriterierna att ingå i berättelsen och vilka fastigheter som inte bedöms uppfylla kriterierna. För de sistnämnda redovisas också motiveringar till bedömningen.

Den del av det prövade beståndet som inte bedömdes behöva ingå i den kulturhistoriskt värdefulla portföljen uppgår i Kulturfastighetsutredningen till cirka 10 procent. I Kulturfastighetsutredningen redovisades kostnader för de fastigheter som föreslogs ingå i portföljen. För Statens fastighetsverks del redovisades enbart kostnaderna för bidragsfastigheterna.

Vår utredning gav Statens fastighetsverk och berörda myndigheter i uppdrag att komplettera den ursprungliga Kulturfastighetsutredningen på ett antal punkter. Uppdraget syftade dels att komplettera med ytterligare fastigheter, framförallt f.d. Banverkets fastigheter som inte tidigare bedömts (f.d. Vägverkets och Luftfartsverkets SBM uppdrogs bedömas i förhållande till berättelsemodellen, men kostnader behövde inte redovisas)³, dels att komplettera med vissa uppgifter avseende kostnader och intäkter (både för fastigheter som föreslås ingå och de som inte föreslås ingå i portföljen) och att göra den ekonomiska redovisningen myndigheterna emellan jämförbar. Statens fastighetsverk konstaterade i den ursprungliga utredningen att det var en brist att Banverkets fastigheter inte hade kunnat bedömas. De ekonomiska data man hade möjlighet att redovisa i den ursprungliga rapporten byggde inte på gemensamma definitioner och var därför svår att jämföra mellan myndigheterna.

Myndigheterna har i sin förvaltning och redovisning olika konstruktioner för indelning av kulturfastigheterna. När begreppet kulturfastighet används kan det ibland avse hela kulturmiljöer med ett stort antal byggnader och ibland en enstaka byggnad. Begreppet fastighet används inte i sin egentliga juridiska betydelse. Det kan vara miljöer med ett antal byggnader inom en fastighet, inom flera sammanhängande fastigheter eller en del av en fastighet. För att någorlunda enhetligt redovisa objekten använder man sig i Kulturfastighetsutredningens redovisning av begreppet förvaltningsenhet.

Det kompletterade underlaget omfattar 3691 byggnader samlade i 487 förvaltningsenheter.

Av dessa föreslås 3 392 i 398 förvaltningsenheter ingå i den kulturhistoriskt värdefulla portföljen och således föreslås endast 299

³ Sedan 1 april 2010 ingår Vägverkets och Banverkets fastigheter i den nya myndigheten Trafikverket.

byggnader i 89 förvaltningsenheter inte ingå. Således föreslås 92 procent av de bedömda byggnaderna ingå i portföljen och 8 procent av byggnaderna i 18 procent av förvaltningsenheterna uppfyller inte kriterierna. De byggnader som föreslås ingå omfattar 2 320 000 kvm (BTA) och har ett bokfört värde på nästan 6 miljarder kronor.

Antal förvaltningsenheter	Totalt antal i urvalet som bedömts	Ingår i kulturfastighetsportföljen	Ingår inte i kulturfastighetsportföljen
Statens fastighetsverk	247	210	37
Riksantikvarieämbetet	77	61	16
Fortifikationsverket	31	27	4
Sjöfartsverket	50	36	14
Banverket	82	64	18

Kostnaderna 2008 för förvaltningen av de fastigheter som föreslogs ingå i portföljen uppgick till följande belopp:

	Kostnader	Intäkter	Underskott/överskott
SFV hyresfastigheter	1 293 560 749	1 276 252 793	-17 307 956
SFV bidragsfastigheter			
<i>kunglig dispositionsrätt</i>	161 012 589	25 967 082	-135 045 507
SFV bidragsfastigheter			
<i>övriga</i>	162 372 195	23 038 571	-139 333 624
Riksantikvarieämbetet	8 509 295	2 450 238	-6 059 057
Fortifikationsverket	215 671 529	202 713 529	-12 958 000
Sjöfartsverket	9 771 428	1 122 280	-8 649 148
Banverket	2 009 301	820 001	-1 189 300
<i>Summa</i>	<i>1 852 907 086</i>	<i>1 532 364 494</i>	<i>-320 542 592</i>

Kostnaderna för förvaltningen av fastigheterna och intäkterna avser det faktiska utfallet för 2008⁴. Det bör noteras att Sjöfartsverket och Banverket i första hand använder eller har använt fastigheterna som en del av sin huvudsakliga verksamhet och normalt inte har intäkter av uthyrning. När det gäller Fortifikationsverket så har

⁴ Vilket, vid tiden för kompletteringen våren 2010, var det senaste helåret med känt utfall i alla delar.

myndigheten inte ur redovisningen kunnat identifiera kostnader och intäkter separat utan antagit att kostnaderna är lika stora som intäkterna (eftersom man tillämpar kostnadshyra)⁵. Kostnaderna för kulturfastigheterna i Fortifikationsverket finansieras genom hyresintäkter från Försvarsmakten. I vissa fall används byggnaderna i verksamheten och i vissa fall används de inte men ingår i större områden som förhyrs och där man inte avskiljt kulturfastigheterna från det övriga området. Utöver kostnaderna som finansieras med hyresintäkter har man lagt kostnader som finansieras av det särskilda anslag på 12 958 000 kronor som man i myndigheten avsätter för vård av SBM.

Givet att intäkterna kan bibehållas skulle förvaltningen av fastigheterna i den samlade portföljen med 2008 års nivå ha en årlig nettokostnad på 321 miljoner kronor. Möjligen kommer inte intäkterna av kulturfastigheterna som Fortifikationsverket förvaltar och som huvudsakligen förhyrs av Försvarsmakten kunna bibehållas om kulturfastigheterna avskiljs från kringliggande bestånd och kan sägas upp av hyresgästen.

Statens fastighetsverk kalkylerade och redovisade också de framtida årliga behoven för den förvaltning som kan förväntas om fastigheterna ska ingå i en kulturhistoriskt värdefull portfölj. För hyresfastigheterna i Statens fastighetsverks bestånd antogs att de kostnader som man i dag har motsvarar de årliga behoven. För bidragsfastigheterna och för kulturfastigheterna hos de övriga myndigheterna uppskattades årliga kostnader enligt en kalkyl baserad på nyckeltal som tagits fram för olika kategorier av objekt. Statens fastighetsverks kalkyl visar på stora kostnader jämfört med de faktiska kostnader man i dag har för kulturfastigheterna.

⁵ Dessutom avser beloppen för FortV budgetbelopp för 2010, eftersom man ur redovisningssystemet inte kan få kostnadsutfall per byggnad. I redovisningen antogs kostnaderna 2010 vara detsamma som 2008.

Följande kalkylerade årliga belopp, i 2008 års prisnivå, redovisades för de fastigheter som föreslogs ingå i portföljen:

	Kostnader	Intäkter	Underskott/överskott
SFV hyresfastigheter	1 293 560 749	1 276 252 793	-17 307 956
SFV bidragsfastigheter			
<i>kunglig dispositionsrätt</i>	242 393 480	25 967 082	-216 426 398
SFV bidragsfastigheter			
<i>övriga</i>	235 876 978	23 038 571	-212 838 407
Riksantikvarieämbetet	27 487 758	2 450 238	-25 037 520
Fortifikationsverket	453 121 971	202 713 529	-250 408 442
Sjöfartsverket	23 363 418	1 122 280	-22 241 138
Banverket	10 252 048	820 001	-9 432 047
<i>Summa</i>	<i>2 286 056 402</i>	<i>1 532 364 494</i>	<i>-753 691 908</i>

Som framgår av tabellen skulle nettokostnaden för samtliga i portföljen ingående fastigheter uppgå till drygt 753 miljoner kronor per år. Kalkylen ger följande merkostnader i förhållande till utfall 2008:

	Kostnader, utfall	Kostnader, kalkylen	Merkostnader i kalkylen
SFV bidragsfastigheter			
<i>kunglig dispositionsrätt</i>	161 012 589	242 393 480	81 380 891
SFV bidragsfastigheter			
<i>övriga</i>	162 372 195	235 876 978	73 504 783
Riksantikvarieämbetet	8 509 295	27 487 758	18 978 463
Fortifikationsverket	215 671 529	453 121 971	237 450 442
Sjöfartsverket	9 771 428	23 363 418	13 591 990
Banverket	2 009 301	10 252 048	8 242 747
<i>Summa</i>	<i>559 346 337</i>	<i>992 495 653</i>	<i>433 149 316</i>

Som framgår ovan innebär kalkylen för Statens fastighetsverks bidragsfastigheter nästan 50 procent högre kostnader och för de övriga myndigheternas kulturfastigheter mer än en fördubbling av kostna-

derna jämfört med det som i dag läggs ner på samma fastigheter. I rapporten konstaterar Statens fastighetsverk:

De tillgängliga ekonomiska resurser som de berörda myndigheterna i dag har är inte tillräckliga sett ur ett myndighetsuppdrag som innefattar att fastigheten ska leva upp till det lagstadgade skyddet, bevarandet som resurs och kunskapskälla för framtida generationer, och tillgängliggöras (levandegöras) för samhällets invånare i dag. De olika myndigheterna har i dag skilda uppdrag, vilket medför skillnader i kostnader.

I kostnads kalkylen har Statens fastighetsverk utgått från det uppdrag myndigheten har och som det formulerats i instruktion och regleringsbrev.

En stor del av de totala kalkylerade kostnaderna, 220 miljoner kronor per år, avser s.k. iståndsättningar. Iståndsättningar är större vårdinsatser då mycket omfattande renoveringar eller utbyte av viktiga byggnadssystem utförs. Iståndsättningar uppkommer eftersom byggnaden ska bibehållas bortom den ekonomiska livslängden och skulle i kommersiell fastighetsförvaltning kunna jämföras med totalrenovering. Statens fastighetsverk uppskattar att en iståndsättning för ett enskilt objekt återkommer vart 30–50:e år, vilket innebär att de svårigen låter sig budgeteras löpande och är svåra att hantera inom normala planeringsramar. Kostnaderna för en iståndsättning varierar naturligtvis beroende på vilken typ av objekt det är frågan om, men kostnaden för en åtgärd är betydande i förhållande till den normala nivån på årliga underhållskostnader. En åtgärd löper normalt över flera år. Exempel på iståndsättningar som kan vara eller bli aktuella är t.ex. renovering av fasaderna på Stockholms slott (uppskattad till en kostnad på 535 miljoner kronor över drygt 20 år), konservatorsarbeten på Stockholms slott (300 miljoner kronor), byte av betonghjässa över Bodens fästning (40 miljoner kronor), utbyte av tornspira i Riddarholmskyrkan (35 miljoner kronor), strandskoning vid Vadstena slott (20 miljoner kronor). Statens fastighetsverk har utifrån sina kalkyler sett över en 50-årsperiod definierat iståndsättningar och gjort en fördelning enligt följande:

Kostnad	Antal
1–5 mnkr	250–275 st.
5–10	80–100 st.
10–20	40–50 st.
20–100 mnkr	40–50 st.
>100 mnkr	15–20 st.

Flertalet iståndsättningar under en 50-årsperiod kommer att vara under 10 miljoner kronor och iståndsättningar över 100 miljoner kronor är relativt ovanliga.

10.5 Berättelsemodellen och resultatet av kulturfastighetsutredningen

Utredningens förslag: Kulturfastighetsutredningens förslag bör i princip tillämpas. Modellens tillämpning som en grund för urval av statens innehav bör formaliseras och ansvaret för dess olika delar bestämmas.

Utredningen ser regeringens initiativ med uppdraget till Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk som resulterade i Kulturfastighetsutredningen som en ambition att definiera statens offentliga åtagande när det gäller ägande och förvaltning av kulturfastigheter. Detta är viktigt både av resursskäl dvs. att få en hållbar avvägning mellan målsättningen och finansieringen och i syfte att åstadkomma en medvetenhet kring syftet med ägandet och en ändamålsenlig hantering i staten.

Resursskålet är uppenbart; att förvalta kulturfastigheter är kostnadskrävande och det möjliga beståndet är mycket stort. Sker ingen medveten begränsning av innehavet riskerar kostnaderna för bevarandet bli höga och uppdraget kan bli svårt att motivera i förhållande till andra utgiftskrav. Att uppnå en medveten prioritering av innehavet samt ändamålsenlig och rationell hantering skulle innebära att staten bedriver en målinriktad politik på området och får ut mer för resurserna som allokeras för ändamålet.

Kulturfastighetsutredningens ansats är bra eftersom den ser det statliga innehavet av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter samlat. Det blir därmed möjligt att avväga innehavet av enskilda objekt mot de mål man vill uppnå samtidigt som innehavet kan ställas i relation till kostnaderna för förvaltningen. Resultatet av Kulturfastighetsutredningen tydliggör att prioritering bör ske.

Kulturfastighetsutredningens förslag bör i princip tillämpas. Beslutar staten att tillämpa idén med en kulturfastighetsportfölj utgående från berättelsemodellen bör man genomföra en mer detaljerad prövning av resultatet på fastighetsnivå. Detta skulle kunna göras genom att låta kvalitetsgranska resultatet, komplettera med plats-

besök och eventuellt ytterligare inventeringar. Det bör också tydliggöras vilka ytterligare bedömningsgrunder som kan tillämpas. Eventuellt bör krav ställas på en redovisning av konsekvenserna av ett mer begränsat utfall av antal kulturfastigheter i portföljen. Modellens tillämpning som en grund för urval av statens innehav bör också formaliseras och ansvaret för dess olika delar bestämmas.

Den genomgång och analys som genomförts inom ramen för Kulturfastighetsutredningen innebär att relativt få objekt faller utanför portföljen. Eftersom det urval fastigheter som prövats är omfattande och mot bakgrund av vad som ovan sagts om höga kostnader och ett stort och växande bestånd, hade en prövning som ytterligare minskat det prioriterade innehavet varit värdefull. Inte minst den kalkyl över kostnader som Statens fastighetsverk redovisat i kompletteringen av Kulturfastighetsutredningen kan motivera en striktare prövning av innehavet. Vår utredning omprövar dock inte det arbete som utförts av den forskargrupp som Statens fastighetsverk använt i Kulturfastighetsutredningen. Vid den detaljerade prövningen bör frågan ytterligare analyseras om det finns byggnader i det bestånd som nu bedömts ingå i portföljen som inte direkt har någon väsentlig roll i statens historia. Kulturfastighetsutredningen redovisar på ett bra sätt skälen till de fastigheter som inte föreslås ingå i portföljen. För en del av fastigheterna som föreslås ingå i portföljen hade en motsvarande specificerad redovisning av skälen varit värdefull.

Kulturfastighetsutredningen har tillämnat berättelsemodellen som en teoretisk ansats och visat vad den kan betyda för att definiera innehavet. För att modellen ska kunna tillämpas bör arbetsprocess och beslutsordning läggas fast. Staten bör ta ställning till hur modellen förvaltas t.ex. hur slutligt beslut fattas om portföljens innehåll och vilket ansvar olika myndigheter har. Riksantikvarieämbetet rekommenderade i sin redovisning att ämbetet ska uttrycka det kulturhistoriska motivet och prioriteringen av fastigheterna och motiverar detta med det ansvar man har enligt förordningen om statliga byggnadsminnen. Samtidigt kommer den praktiska förvaltningen huvudsakligen att skötas av Statens fastighetsverk som också kommer att ha ett finansieringsansvar. Beslutsordningen bör utformas så att i beredningen såväl Riksantikvariets perspektiv, Statens fastighetsverks fastighetsförvaltningsperspektiv samt den ekonomiska ambitionsnivå som statsmakterna lägger fast vägs in i beslutet om innehavet.

Ett problem med att införa kulturfastighetsutredningens förslag är att förordningen om statliga byggnadsminnen utgör en metod att uttrycka det kulturhistoriska motivet och en prioritering av vad som är värdefullt att bevara. Detta innebär att staten kan komma att tillämpa dubbla prioriteringsmetoder. Det kan finnas en konflikt i att tillämpa två metoder som syftar till att peka ut vad som är värdefulla statliga kulturfastigheter. Redan det resultat som redovisas i Kulturfastighetsutredningen innebär att ett antal kulturfastigheter faller utanför portföljen och därmed inte anses lika centrala eller värdefulla för att illustrera kulturarvet, men som likväl är klassificerade som SBM. Den situationen bör framöver undvikas. Det innebär att ett ställningstagande för berättelsemodellen även bör medföra en omprövning av hur instrumentet med statliga byggnadsminnen ska användas i framtiden.

10.6 Samlad förvaltning

<p>Utredningens förslag: Statens kulturfastigheter bör sammanföras och förvaltas av Statens fastighetsverk.</p>

Vår utredning fick i direktiven uppdraget att ”väga för- och nackdelar med att samla viss typ av kompetens inom det fastighetsförvaltande området på en enskild fastighetsförvaltande myndighet och i förekommande fall föreslå lämpliga myndigheter och vilka uppgifter dessa bör få ansvar för”.

Kulturfastighetsutredningen hade inte i uppdrag att behandla frågan om kulturfastigheterna borde förvaltas samlat i en myndighet. Eftersom modellen har till syfte att sammanföra kulturfastigheter i en samlad portfölj där utgångspunkter för bevarandet är detsamma framstår det dock som rimligt att förvaltningen av kulturfastigheterna också samlas i en och samma myndighet. När Statens fastighetsverk redovisade uppdraget till regeringen framförde man också att man ansåg att förvaltningen kunde ske mer effektivt om fastigheterna samlas i en organisation och att Statens fastighetsverk ansåg sig kunna hantera ett sådant utökat fastighetsbestånd.

Det finns flera skäl till att en ordning där uppgiften att förvalta statens kulturfastigheter ligger på en myndighet är att föredra. Det som ovan nämnts om de speciella krav på kompetens som förvalt-

ningen kräver är ett skäl. Att samla kompetensen i en myndighet skulle göra det möjligt att bättre utnyttja denna resurs och prioritera hur kompetensen används.

Ett annat skäl är att staten skulle ges bättre möjlighet att väga av målen med kulturfastigheterna och den faktiska ambitionsnivån mot storleken på det totala innehavet och de samlade resurser som allokeras till ändamålet. Dessutom skulle den praktiska förvaltningen kunna ske mer enhetligt och effektivt genom att fastigheter som bedömts värdefulla förvaltas på samma villkor.

Skälen till att Kulturfastighetsutredningen kommer fram till en så stor skillnad mellan vad myndigheterna lägger ner på kulturfastigheterna i dag och det behov Statens fastighetsverk kalkylerat är dels att myndigheterna har olika uppdrag vad gäller kulturfastigheterna, dels att de har olika ekonomiska förutsättningar.

När det gäller Statens fastighetsverks uppdrag att vårda kulturarvet sägs i regleringsbrevet: "Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå." Vidare sägs att "Statens fastighetsverk ska bidra till att allmänheten får tillgång till kulturarvet i form av såväl fysiska miljöer som immateriella värden. Myndigheten ska bedöma i vilken omfattning kulturmiljöerna bör levandegöras".

I instruktionen för Riksantikvarieämbetet sägs att myndigheten ska "vårda och visa de kulturmiljöer som står under myndighetens förvaltning" vilket innebär att de i likhet med Statens fastighetsverk har i uppdrag att tillgängliggöra kulturarvet för allmänheten. Uppdraget är dock inte lika tydligt uttalat som i Statens fastighetsverks fall. De övriga myndigheterna har inte sådana uppdrag.

I Fortifikationsverkets regleringsbrev står att "fastigheternas värden ska bevaras på en för ägaren och brukaren lämplig nivå" men det är inte uttalat om detta även gäller kulturvärden. Samma regleringsbrev säger vidare: "hänsyn till miljö- och kulturvärden ska i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora fastighetsförvaltare".

I Sjöfartsverkets och Trafikverkets instruktioner och regleringsbrev nämns inte något särskilt ansvar för att bevara kulturarvet eller att göra det tillgängligt för allmänheten.

Detta innebär att för Fortifikationsverkets, Sjöfartsverkets och Banverkets del är de enda föreskrifter som finns vad gäller omvårdnad av kulturarvet är de skyddsföreskrifter som finns i besluten om varje enskilt SBM. När det gäller tillgängliggörande av kulturfastig-

heterna för allmänheten finns inget uppdrag alls och för t.ex. de fastigheter Fortifikationsverket hyr ut gäller omvända förhållanden – fastigheterna ska i de flesta fall skyddas från tillgänglighet.

Skillnaderna i myndigheternas uppdrag tillsammans med det faktum att fastigheten (i Fortifikationsverkets, Sjöfartsverkets och Banverkets fall) anskaffats för att användas i verksamheten innebär att kulturfastighetsaspekten inte är tongivande i fastighetsförvaltningen.

De ekonomiska förutsättningarna skiljer sig också åt mellan myndigheterna. Myndigheterna som inte har till uppgift att levandegöra och tillgängliggöra sina kulturfastigheter kan ha lägre kostnader och kan begränsa sina insatser till bevarande. Vidare kan i praktiken skillnader i tolkningen och tillämpningen av skyddsföreskrifterna för SBM innebära att man har olika ambitionsnivå och därmed kostnader för kulturobjekten.

Statens fastighetsverks verksamhet är helt inriktad på fastighetsförvaltning och när det gäller merparten av de kulturfastigheter som klassificerats som hyresfastigheter täcks kostnaderna av de hyresintäkter fastigheterna genererar. För bidragsfastigheterna, som alla är kulturfastigheter, finansieras underskotten över statsbudgeten, vilket innebär att statsmakterna direkt finansierar denna del av kulturarvet. Statens fastighetsverk har till regeringen framfört att bidragsanslagets nivå under många år inte varit tillräckligt dimensionerat för att förvalta beståndet av bidragsfastigheter enligt det uppdrag man har. Kalkylen i kulturfastighetsutredningen visar även för Statens fastighetsverks fastigheter på betydligt större behov än det faktiska kostnadsutfallet.

Riksantikvarieämbetet har ett likartat uppdrag som Statens fastighetsverk har för bidragsfastigheter och förvaltar fastigheter som genererar små hyresintäkter. Riksantikvarieämbetets fastighetsförvaltning omfattar 77 förvaltningsenheter med 145 byggnader och disponerade för år 2009 10,5 miljoner kronor. Tillgängliga medel som ämbetet har möjlighet att avsätta för fastigheterna är alltså mycket begränsade, vilket får effekter för den ambitionsnivå man kan hålla när det gäller underhåll och levandegörande av fastigheterna.

Fortifikationsverket finansierar förvaltningen av sina kulturfastigheter med hyresintäkter, framförallt från Försvarsmakten. Ambitionsnivån när det gäller underhållet av kulturfastigheterna är beroende av de hyresintäkter Försvarsmakten betalar. Verket har dessutom de senaste åren avsatt ett specialanslag för finansiering av SBM

på cirka 15 miljoner kronor per år (2009 uppgick beloppet till 23 miljoner kronor). För fastigheter som brukas av hyresgästen kan sannolikt underhållet genomföras på en rimlig nivå, men för kulturfastigheter som inte brukas (p.g.a. att de är föråldrade och omoderna för den nutida verksamheten eller att de aldrig varit avsedda för verksamheten utan råkar finnas inom större områden som man nyttjar) är underhållet lägre prioriterat.

Banverkets och Sjöfartsverkets kulturfastigheter är sådana som använts eller i vissa fall fortfarande används i verksamheten. På grund av teknisk utveckling, omstruktureringar och andra verksamhetsförändringar har merparten av byggnaderna blivit överflödiga i den nutida verksamheten. Huvuddelen av fastigheterna är i myndigheternas verksamhet att betrakta som avvecklingsobjekt och de kostnader man har möjlighet att lägga ned på bevarande är därför begränsade.

Olika uppdrag och olika ekonomiska möjligheter leder alltså till olika förvaltning av statens kulturfastigheter. Detta får till följd att olika delar av kulturarvet som förvaltas av staten förvaltas med olika ambition och hanteras på olika sätt vilket är olyckligt. Till och med förvaltningen av fastigheter hos Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk som har liknande uppdrag genomförs på olika sätt. Särskilt tydligt blir detta när myndigheterna förvaltar fastigheter i samma kulturmiljö eller förvaltar fastigheter som ligger intill varann. Ett exempel på detta är Visingsö, där Riksantikvarieämbetet förvaltar borgruinen Visingsborg och Statens fastighetsverk förvaltar övriga delar av kungsgården samt ekskogen. Att två statliga myndigheter förvaltar olika kulturfastigheter i samma miljö ger inte bara ett splittrat och okoordinerat intryck utan får också konsekvenser för den samlade ambitionsnivån och skapar oklarheter hos lokala samarbetspartners och ger sämre förutsättningar för besöksnäringen.

En samlad förvaltning under en och samma myndighet skulle innebära att man skulle tillgodogöra sig de fulla fördelarna av portföljmodellen där de värdefullaste kulturfastigheterna ses som ett samlat innehav och vägs mot de resurser statsmakterna allokerar för ändamålet.

Utredningen menar att kulturfastigheterna som ska ingå i kulturfastighetsportföljen samlat bör förvaltas av Statens fastighetsverk. I Statens fastighetsverks förvaltning bör de överförda bestånden hanteras på samma sätt som Statens fastighetsverks nuvarande bestånd i den meningen att de kulturfastigheter som långsiktigt kan

generera ett överskott klassificeras som hyresfastigheter, medan kulturfastigheter som går med permanenta underskott klassificeras som bidragsfastigheter. Det är sannolikt att flertalet av de fastigheter som överförs till Statens fastighetsverk från andra myndigheter blir bidragsfastigheter.

I flera fall finns i de kulturfastigheter som förvaltas av andra myndigheter hyresgäster, framförallt gäller detta Fortifikationsverkets fastigheter. Målet bör vara att låta hyresgästens verksamhet fortgå i lokalerna.

Vidare bör utgångspunkten när statens kulturfastigheter samlas i Statens fastighetsverk vara att även de prövade kulturfastigheterna som inte bedöms uppfylla berättelsemodellens kriterier och därmed inte ska ingå i portföljen förs över till Statens fastighetsverks förvaltning. Skälet är att samtliga kulturfastigheter då hanteras utifrån samma principer. Möjligheterna för dessa fastigheter diskuteras i avsnitt 9.7 nedan.

Ett mindre antal fastigheter, eller snarare anläggningar, bör undantas från principen om att kulturfastigheterna förs över till Statens fastighetsverk. Det gäller tre broar som är SBM och som förvaltas av Trafikverket (Sandöbron, Svinesundsbron och Årsta-bron) samt Trollhättekanal- och slussområde som förvaltas av Sjöfartsverket. Möjligen kan det i det bedömda urvalet finnas ytterligare ett mindre antal objekt av detta slag som inte är lämpliga att föra över till förvaltning i Statens fastighetsverk. Detta får avgöras i den mer detaljerade prövning av objekt som måste ske inför en överföring. Att föra över dessa objekt till Statens fastighetsverk bedöms inte kunna medföra någon effektivitetsvinst. Det är anläggningar som visserligen är kulturhistoriskt värdefulla och uppfyller kriterierna för berättelsemodellen men som används aktivt i verksamheten i den myndighet som i dag förvaltar dem och som dessutom kräver speciell förvaltning som inte naturligt finns i Statens fastighetsverk. En fortsatt förvaltning i dagens myndighet är därför det som är mest rationellt.

Som ovan nämndes bör inför ett genomförande av förslagen en mer detaljerad prövning på fastighetsnivå genomföras av resultatet av berättelsemodellen. Inom ramen för en sådan prövning bör också möjligheten och lämpligheten att föra över objekten till Statens fastighetsverk analyseras. Utgångspunkten bör dock vara att kulturfastigheter som kvarstår i myndighetsförvaltning samlas i Statens fastighetsverk.

Fortifikationsverket har framfört att förvaltningen av försvarsfastigheter som förhyrs av Försvarsmakten inte bör föras över till annan myndighet utan bör fortsatt förvaltas av den myndighet som är Försvarsmaktens hyresvärd. Skälet är att de SBM Försvarsmakten förhyr ofta ligger integrerade i områden som är uppbyggda för militär verksamhet. Att separera ut dessa objekt och överföra till annan förvaltare skulle förutsätta en ny fastighetsbildning, dessutom skulle hyresgästen få olika hyresvärdar inom ett område beroende på om byggnaden är ett SBM eller inte. Utredningen bedömer att detta inte är ett generellt problem. Sådana förändringar har varit en naturlig del av det statliga fastighetsbeståndet och kan inte bedömas vara ett hinder för en överföring till annan myndighet.

I vissa specifika fall är inslaget av kulturfastigheter så omfattande att särskilda överväganden bör göras. Marinbasen i Karlskrona förvaltas av Fortifikationsverket och är en miljö med stort inslag av SBM som uppfyller berättelsemodellens kriterier och bör ingå i en kulturhistorisk portfölj (dessutom ingår Marinbasen i världsarvet Örlogsstaden Karlskrona). Kulturbyggnaderna ligger blandat med annan bebyggelse och hela området förhyrs av Försvarsmakten som även framöver kommer att ha behov av området. Det vore här olämpligt att separera ut en mängd SBM och överlåta till annan förvaltare än den som förvaltar övriga byggnader. Inom ramen för den bolagsbildning som senare föreslås avseende försvarsfastigheterna bör, från fall till fall, övervägas om det är möjligt att låta sådana områden överlåtas till ett bolag med bibehållen skyddsstatus (dvs. som kulturminne) trots att kulturfastigheterna bedömts ingå i statens långsiktiga innehav eller om området i sin helhet ska föras över till Statens fastighetsverk. Motsvarande förhållanden gäller för Karlsborg. För kulturfastigheter som inte uppfyller kriterierna att ingå i portföljen och som på samma sätt ingår i ett större område (t.ex. P4:s kasernetablisement) behöver inte motsvarande övervägande ske utan området med samtliga fastigheter kan överlåtas till bolaget.

Vid en överföring av fastigheter till Statens fastighetsverk från de andra myndigheterna bör en reglering ske så att överföringen är budgetneutral för alla berörda parter. Det innebär att ett ekonomiskt utrymme eller underskott inte får uppstå hos den myndighet som överlåter fastigheten eller hos den statliga hyresgästen till följd av överföringen. Även om Kulturfastighetsutredningen i sin kalkyl konstaterar att det framtida behovet är större än de belopp som

myndigheterna i dag lägger ner på fastigheterna får en eventuell ökning av medlen som avsätts till kulturfastighetsportföljen ses som en ambitionshöjning i förhållande till dagens nivå. En sådan bedömning av ambitionsnivån bör göras av statsmakterna som en avvägning mellan kulturpolitiska överväganden och tillgängligt ekonomiskt utrymme.

10.7 Fastigheter som inte föreslås ingå i portföljen

Utredningens bedömning: Kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier måste analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar.

De kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier och därmed inte ska ingå i den kulturhistoriska portföljen måste analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar. Enligt den kompletterade Kulturfastighetsutredningen uppgår dessa till 89 olika förvaltningsenheter.

Varje sådan fastighet måste prövas med utgångspunkt i bl.a. tidigare statliga åtaganden som rör fastigheten. Staten har ett fortsatt ansvar för förvaltningen av dessa fastigheter till dess att det i varje enskilt fall har fattats beslut om annan huvudman. Dessa fastigheter ska förvaltas av SFV till dess att annan huvudman finns.

Även om dessa fastigheter inte ingår i Kulturfastighetsutredningens föreslagna portfölj och därmed inte bedöms prioriterade när det gäller att berätta statens historia kan de ha stor betydelse för det lokala och regionala kulturarvet. Kommuner och landsting, men även organisationer, stiftelser eller privata intressen kan därför ha bättre möjlighet att utveckla dessa t.ex. tillsammans med besöksnäringen eller nuvarande hyresgäster.

Ett intressant initiativ till samlad förvaltning i annan form är t.ex. den nationella fyrstiftelse Svenska Fyrskapskapet föreslagit för en samlad hantering av det kulturarv de svenska fyrarna utgör. Detta syftar till en sammanhållen förvaltning av fyrar som Kulturfastighetsutredningen bedömt hamna både inom och utanför portföljen. Om en sådan lösning väljs får man en samlad, alternativ förvaltning av ett antal värdefulla objekt ur det statliga innehavet.

Varje objekt måste bedömas utifrån de möjligheter som finns för att kulturvärdena i byggnaderna ska komma till bästa använd-

ning. Objekten är alla av olika karaktär; vissa är donerade till staten för olika syften och med olika villkor, många av fastigheterna är uthyrda och genererar hyresintäkter (vissa även ekonomiskt överskott) och i flera fastigheter bedrivs statlig verksamhet som är nära förknippad med fastigheten. Det kan därför finnas skäl att fastigheter behålls i statlig ägo och fortsatt förvaltas av Statens fastighetsverk. Utgångspunkten bör dock vara att Statens fastighetsverk aktivt arbetar med att överlåta fastigheten, med bibehållen skyddsstatus, till annan part. För många fastigheter finns ett intresse från andra potentiella ägare och förvaltare och Statens fastighetsverk bör ges i uppdrag att aktivt söka lösningar i syfte att statens totala innehav ska bli så begränsat som möjligt och för detta ändamål upprätta en handlingsplan med åtgärder.

10.8 Levandegörande/tillgängliggörande

Utredningens bedömning: Statens fastighetsverk bör arbeta mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen. Det är viktigt att myndigheten prioriterar utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter.

Statens innehav av kulturhistoriskt intressanta fastigheter är en värdefull resurs och som sådan bör den komma till bästa användning för hela samhället. Kulturarvet är en gemensam nytting som alla medborgare äger och har rätt till och de statliga kulturfastigheterna är en viktig del av kulturarvet som ger oss kunskap om statens framväxt, roll och inflytande och verksamhet, men också om byggnadskonst, arkitektur, hantverk, traditioner och sociala och ekonomiska strukturer. De ger oss förklaring till nutidens tillkomst och ger oss möjlighet att reflektera över det förflutna och samtiden.

Fastighetsinnehavet är en icke förnybar resurs som måste bevaras och vårdas för framtiden, men som samtidigt måste göras tillgängligt för allmänheten. Med tillgängliggörande menas inte bara att skapa tillgång till den fysiska platsen i sig utan även att skapa tillgång till kunskap och information om platsen och göra den till-

gänglig för forskning. Förvaltningen måste bidra till att skapa delaktighet och möjlighet att uppleva kulturvärdena.

Som nämnts ovan har Statens fastighetsverk och Riksantikvarieämbetet som del av sina uppdrag att göra kulturfastigheterna tillgängliga för allmänheten. Att genomföra uppdraget är en utmaning som ger upphov till en mängd avvägningar och som genererar kostnader, men i många fall även intäkter. Det är dock i regel inte så att merparten av intäkterna tillfaller samma part som har kostnaderna. Vissa av fastigheterna i det statliga innehavet är stora besöksmål och ytterligare fastigheter har potential att bli besöksmål och kan utgöra en viktig resurs för både för besöksnäringen och för lokal och regional utveckling. Besöksmålen kan bidra till samhällsnyttan genom att skapa arbetstillfällen och ge skatteintäkter som främst gynnar regionen eller kommunen.

Uppdraget att levandegöra och tillgängliggöra fastigheterna måste balanseras mot möjligheten att upplåta fastigheter till hyresgäster som inte alltid har direkta intressen att göra lokalerna tillgängliga för allmänheten. En stor del av kulturfastigheterna är hyresfastigheter där det inte är möjligt att fritt visa upp fastigheten för allmänheten. Samtidigt är det så att ett aktivt användande av fastigheterna kan vara det bästa sättet att bevara dem för framtiden. Att låta lämpliga hyresgäster bedriva verksamhet i byggnaderna så länge det är möjligt är ett sätt att bevara kulturarvet levande och innebär också lägre kostnader för staten totalt sett då förhyrningen ger intäkter och löpande underhåll håller fastigheten i skick.

Levandegörandet är förknippat med kostnader. Statens fastighetsverk har framförallt kostnader för levandegörande av bidragsfastigheterna som finansieras med anslagsmedel och som konkurrerar med kostnader för drift och underhåll. Kostnader som kan bli aktuella när myndigheten ska främja tillgänglighet av kulturfastigheterna kan vara, bortsett från kostnader för åtgärder i byggnaderna såsom handikappanpassningar och brandsäkerhetsutrustning, allt från underhåll av tillfartsvägar, parkeringsplatser, toaletter, skräpplockning, skyltning och annan information till tillhandahållande av caféer, restauranger, besökscentra, campingplaster m.m.

Ett särskilt problem för Statens fastighetsverk utgör svårigheterna att genomföra investeringar i bidragsfastigheterna i syfte att göra dem mer attraktiva som besöksmål. Eftersom bidragsfastigheterna inte ska hanteras som anläggningstillgångar kan Statens fastighetsverk inte lånefinansiera investeringar i dessa utan måste redovisa insatserna som löpande kostnader och finansiera dem med

anslagsmedel ur ett redan pressat anslag. Detta får till följd att investeringar i t.ex. caféer och restauranger i eller i anslutning till bidragsfastigheter inte kan komma till stånd trots att det finns hyresgäster som är beredda att betala hyra för det. De ekonomiadministrativa reglerna bör anpassas så att investeringar i bidragsfastigheter som har sin grund i ett hyresförhållande och önskemål från hyresgästen kan lånefinansieras på samma villkor som för en fastighet som klassificerats som hyresfastighet.

Statens fastighetsverk redovisar i Kulturfastighetsutredningen möjligheten att välja ut ett antal kulturfastigheter eller kulturmiljöer som har potential att bli strategiska besöksmål och som skulle kunna fungera som en stark resurs i turist- och besöksnäringen. Man redovisar kostnaderna som skulle krävas för att lyfta dessa besöksmål och menar att sådana satsningar skulle uppvägas av de ekonomiska vinster de skulle ge upphov till genom skapande av arbetstillfällen och främjande av lokalt företagande. Utredningen ser det som angeläget att Statens fastighetsverk arbetar mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen. Det är i det sammanhanget viktigt att myndigheten prioriterar utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter att finansiera delar av infrastrukturen kring besöksmålen. Där det är aktuellt behöver sådana insatser inte begränsas till fastigheter i portföljen utan kan också gälla övriga fastigheter som är kvar i statlig ägo.

10.9 Målsättning med bevarandet

Utredningens förslag: Statens fastighetsverk bör i sin förvaltning av kulturfastigheter klargöra målsättningen med bevarandet för respektive fastighet.

Även om ansatsen utifrån berättelsemodellen tillämpas och en sammanhållen portfölj av de mest värdefulla statliga kulturfastigheterna skapas kommer innehavet att vara betydande både vad gäller storlek, bredd och spridning över landet. Förvaltningen av en sådan portfölj blir utmanande både för den myndighet som har att förvalta den och för statsmakterna som har att finansiera den. Det är avgörande att man klargör målsättningen med bevarandet och de

handlingsalternativ och resurser som står till buds för att få till stånd en långsiktig och funktionell fastighetsförvaltning.

Även kulturfastigheter kan och bör så långt det är möjligt brukas och därför måste graden av användande av fastigheten och målen för bevarandet klargöras tydligt för varje fastighet. I detta sammanhang måste frågan ställas om vad det är i fastigheten som bör bevaras och vad det är man vill visa med byggnaden. Är det så att man vill bevara byggnadens exteriör enbart eller även interiör? Vill man bevara och beskriva byggnadens tillkomst, en viss historisk period, eller byggnadens olika användning över tiden? Ska byggnaden vara tillgänglig hela tiden eller är det en tillgång som visas upp några gånger om året? Dessa frågor styr hur man kan använda byggnaden och vilken ambition som krävs för underhåll och nyinvesteringar. Riksantikvarieämbetet redovisade i sitt uppdrag en grov indelning enligt en fallande skala som kan tjäna som utgångspunkt för hur kulturfastigheterna kan nyttjas:

- Kulturfastigheter som har till syfte att skydda en specifik historisk verksamhet, där både markområde, anläggningens exteriör, interiör och aktiviteter är av vikt. För dessa är antalet användningsområden begränsat.
- Kulturfastigheter som kan anpassas och användas till viss grad men där de historiska spåren är viktiga. Antalet användningsområden stiger.
- Kulturfastigheter där vissa drag måste bevaras och där de historiska spåren är ganska viktiga. Antalet användningsområden stiger ytterligare.
- Kulturfastigheter där ”skalet”, byggnadens exteriör, är viktigt i första hand möjliggör ett stort antal alternativa användningsområden.

Anläggningar i den första kategorin kräver att i princip samma verksamhet bedrivs i byggnaderna som de ursprungligen uppfördes för. Det förutsätter att lämpliga hyresgäster kan identifieras om det överhuvudtaget är möjligt att upplåta lokalerna. Objekten genererar höga kostnader och låga intäkter. I Statens fastighetsverks bestånd är kulturfastigheter i den sista kategorin i regel hyresfastigheter och kan i princip nyttjas som vilken fastighet som helst och innebär i regel att interiören inte blir tillgänglig för allmänheten.

Ambitionsnivån i bevarandet bör differentieras utifrån kulturhistoriskt värde, byggnadernas känslighet och hur de kan användas. Målsättningen med bevarandet måste bygga på medvetna val där syftena och åtgärderna noggrant analyserats och olika alternativ ställts mot varandra för att på bästa sätt trygga en långsiktig förvaltning. Riksantikvarieämbetet har redovisat olika nivåer för bevarandet som kan beskrivas på följande sätt:

- Bevarande av fastigheter i ursprungligt skick för framtiden så att kommande generationer kan återuppta ett aktivt användande av tillgången. Åtgärder syftar till att förhindra nedbrytning och att tredje man skadas. Viss nedbrytning sker alltid och ett helt oförändrat skick är inte möjligt att uppnå, men ska eftersträvas. Denna typ av objekt kommer inte att fysiskt tillgängliggöras i någon större utsträckning utan kunskapsförmedlingen sker genom att dokumentation ställs till förfogande.
- Bevarande av fastigheter för fortsatt användning med avsikt att levandegöra kulturarvet. Byggnaden vårdas för att tydliggöra de kulturhistoriska värdena. Eventuell uthyrning sker i syfte att levandegöra kulturarvet antingen genom att en historisk, ursprunglig verksamhet bedrivs i lokalerna eller genom en verksamhet som syftar till att visa upp lokalerna för besökare. Åtgärder syftar till att underhålla objektet och att varsamt anpassa hela eller delar av fastigheten så att den kan användas. Fastigheten tillgängliggörs fysiskt så att allmänheten kan besöka den.
- Bevarande av fastigheter för fortsatt användning genom alternativt nyttjande. Detta innebär att fastigheten bevaras genom att den iordningställs för ett nytt ändamål och hyrs ut. Åtgärder syftar till att anpassa fastigheten till alternativ användning utan att det kulturhistoriska värdet försvinner och kan innebära att restaurering i syfte att framhäva en viss tidsålder. Eftersom fastigheten hyrs ut begränsas tillgängligheten för allmänheten. Samtidigt fungerar det statliga ägandet som en option på allmänhetens framtida användande av tillgången.

Dessa nivåer med olika målsättningar och därtill kopplade åtgärder och möjligheter att tillgängliggöra tillgången, är renodlade för beskrivningens skull. I realiteten är även mellanting tänkbara. Syftet med redovisningen är att visa att ambitionsnivån i bevarandet måste bli föremål för ett aktivt ställningstagande fastighet för fastighet.

Alla fastigheter kan t.ex. inte vårdas i enlighet med den andra nivån ovan.

Statens fastighetsverk bör utifrån detta synsätt systematiskt i sin förvaltning av kulturfastigheterna klargöra målsättningen för samtliga fastigheter.

10.10 Finansiering

Ur tabellerna i avsnitt 10.4 framgår att myndigheternas nettokostnader i dag⁶ för fastigheterna som ingår i portföljen uppgår till drygt 320 miljoner kronor per år, givet de intäkter de i dag genererar. Statens fastighetsverk pekar i sin kalkyl på att behoven för det samlade beståndet är cirka 753 miljoner kronor per år.

När det gäller övriga insatser för det nationella kulturarvet som finansieras över statsbudgeten kan nämnas kyrkoantikvarisk ersättning samt bidrag till kulturmiljövård. Kyrkoantikvarisk ersättning syftar till att säkerställa det långsiktiga bevarandet av de kyrkliga kulturminnena genom en ersättning till Svenska kyrkan grundat på ett avtal för 10 år, som när det utvärderades 2009 förlängdes med 5 år till nästa kontrollstation. Ersättningen uppgår 2011 till 460 miljoner kronor. Anslaget för bidrag till kulturmiljövård uppgår 2011 till 252 miljoner kronor. Dessa medel används huvudsakligen till vård av och information om kulturhistoriskt värdefulla byggnader, landskap och fornlämningar. Därutöver används det till bildande av kulturresevat, kunskapsunderlag och vissa arkeologiska åtgärder.

Som nämndes i avsnitt 6.1.1 uppgår 2011 anslaget för att finansiera underskottet i bidragsfastigheterna till 340 miljoner kronor (vilket angivits vara en tillfälligtvis förhöjd nivå). Bidragsanslaget bör i samband med överföringar av kulturfastigheter till Statens fastighetsverk ökas med nettokostnaderna för de överförda fastigheterna som klassificeras som bidragsfastigheter och motsvarande minskning ske hos andra berörda myndigheter. Beloppen måste fastställas i rätt prisnivå efter en detaljerad genomgång. Som nämndes i avsnitt 10.6 får en ytterligare ökning av bidragsanslaget ses som en ambitionsökning som statsmakterna beslutar om i en avvägning mellan kulturpolitiska överväganden och tillgängligt ekonomiskt utrymme.

⁶ 2008 års belopp.

11 Försvarsfastigheter

Utredningens direktiv nämner särskilt att vi har i uppdrag att utifrån Försvarsmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar.

Av direktiven framgår vidare att vi har i uppdrag att bland annat belysa effekterna av att statens fasta egendom förs samman i större områden och därmed färre myndigheter och att särskilt utvärdera, och i förekommande fall, föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag. Utredningens bedömningar och förslag ska ses mot dessa uppdrag.

Utredningen har i avsnitt 6.1.2 utförligt redovisat nuvarande situation vad gäller förvaltningen av försvarsfastigheterna.

Som framgår av avsnitt 3.5 ovan har ett antal utredningar på försvarets område identifierat lokalfrågorna som ett problemområde, men något samlat grepp kring förvaltningen av försvarsfastigheterna har inte tagits. Försvarsberedningen angav 2008 i sitt betänkande *Försvar i användning* (Ds 2008:48) en inriktning som innebär att antalet aktörer minskar och att det bör prövas att överföra Fortifikationsverkets öppna fastighetsbestånd till en annan statlig eller privat fastighetsförvaltare. Det slutna beståndet ansåg beredningen borde överföras till Försvarsmakten då Försvarsmakten redan har kompetens inom området. Vidare föreslog försvarsberedningen att även en nedläggning av Fortifikationsverket bör prövas.

Försvarsmakten föreslår i sin komplettering till budgetunderlaget 2009 (daterad 2008-05-15) att Fortifikationsverkets öppna fastighetsbestånd förs över till annan statlig fastighetsförvaltare och att det slutna beståndet förs över till Försvarsmakten.

Försvarsberedningens inriktning och Försvarsmaktens förslag och de slutsatser som kan dras från redovisningen tidigare i betänkandet ligger i linje med förslagen vi lämnar i detta kapitel.

11.1 Sammanslagning av Fortifikationsverket och Specialfastigheter AB

Utredningens förslag: Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter bör sammanföras i ett gemensamt bolag.

Statsmakterna uttalade följande i samband med fastighetsreformen angående hur den framtida indelningen av statens fastighetsbestånd skulle ske (prop. 1991/92:44): ”En strävan skall därvid vara att söka en samordning med likartade funktioner inom övriga delar av statsförvaltningen.” Utredningen kan konstatera att denna strävan inte fick något genomslag i den lösning som valdes avseende försvarsfastigheter. Fastigheter som förvaltades av Fortifikationsförvaltningen övergick i den nybildade myndigheten Fortifikationsverket utan att någon prövning gjordes av eventuella fördelar av samordnad hantering med liknande fastigheter som fanns i övriga delar av statsförvaltningen.

Visserligen prövades frågan om samordningsfördelar med fastigheterna som överfördes till Statens fastighetsverk och i den delen bedömdes att bestånden var alltför heterogena. Vid tiden för Fortifikationsverkets tillkomst 1994 hade en rad fastigheter av liknande typ som fanns i försvarets öppna fastighetsbestånd överlåtit till Vasakronan AB. Detta gäller t.ex. polishus, häkten, anstalter, räddningsskolor mm. Någon prövning av en samordnad förvaltning med dessa fastigheter gjordes inte. Vid en senare tidpunkt bildades det nuvarande Specialfastigheter dit en del av dessa fastigheter överfördes.

Som framgår av avsnitt 6.1.2 förvaltar Fortifikationsverket när det gäller det öppna beståndet till en stor del fastigheter som till sin allmänna utformning är generella. Stora delar av beståndet är kontorsfastigheter, förråd, skärmtak, utbildningslokaler, restauranger m.m. Vår bedömning är att en betydande del av fastighetsinnehavet består av lokaltyper som finns inom många andra sektorer i samhället. Det gäller såväl privata som offentliga verksamheter. Även om byggnaderna har uppförts för försvarets behov och ligger samlade i garnisoner så är en stor del principiellt sett generella till sin karaktär. I generella byggnader görs dock, utifrån olika verksamheters behov, vissa anpassningar av lokalerna.

En del av de lokaler Försvarsmakten i dag hyr är s.k. externa förhyrningar (som Fortifikationsverket administrerar). Detta är mesta-

dels kontorslokaler som upplåts med kontrakt som är standard på fastighetsmarknaden och där hyresvärdarna är både privata och statliga. Utredningen gör bedömningen att samma hyresförhållande skulle kunna tillämpas på merparten av det bestånd som Försvarsmakten förhyr. Försvarsmaktens lokalkostnader består till 80 procent av förhyrningar från Fortifikationsverkets bestånd och till 20 procent av externa förhyrningar.

Försvarsmaktens lokalbehov har minskat successivt under den tid Fortifikationsverket förvaltat fastigheterna. Enligt Fortifikationsverket¹ minskade lokalinhavet med 21 procent mellan 2004 och 2008, vilket motsvarar en minskning med 940 000 kvm. Anläggningsinnehavet minskade mellan 2004 och 2008 med 50 procent.

Försvarsmakten har sedan lång tid tillbaka varit ställd inför en mer eller mindre konstant pågående omstrukturering. Omstruktureringsprocessen har kännetecknats av att man geografiskt koncentrerat verksamheten med följden att lokalbehovet har minskat avsevärt och förändrats till sitt innehåll. Hela garnisoner har avvecklats på ett stort antal orter i landet och nyinvesteringar i lokaler och anläggningar har behövt göras för att bedriva verksamheten utifrån nya riktlinjer. Förändringarna har skett i omgångar och har styrts av försvarsbesluten. Omstruktureringen av försvaret kommer att fortsätta och den senaste försvarspolitiska propositionen anger en inriktning som sannolikt både kräver en fortsatt koncentration av verksamhetsställen, om än inte i lika stor utsträckning som de tidigare besluten, och ger förändrade förutsättningar för verksamheten, framförallt genom en förändrad personalförsörjning. Därför är det rimligt att anta att Försvarsmakten även framöver kommer att behöva förändra sitt lokalutnyttjande. Det leder till såväl ett behov av att lämna nuvarande förhyrningar och ett betydande investeringsbehov i nya lokaler för att tillgodose de aktuella behoven.

Det minskade lokalbehovet tillsammans med fortsatta kravet på flexibilitet inom försvaret gör att det inte är motiverat för staten att hålla en särskild förvaltningsmyndighet för att tillgodose en annan myndighets lokalbehov. Det förefaller rationellt att söka andra förvaltningsformer. Utgångspunkten måste vara att utveckla en lokal-försörjning för Försvarsmakten som är flexibel och kostnadseffektiv och som sker på samma villkor som för andra statliga myndigheter. Samtidigt måste formerna för fastighetsförvaltningen anpassas till försvarets nya förutsättningar.

¹ Årsfakta 2008 (upplaga 2), Fortifikationsverket.

En av de huvudprinciper som riksdagen 1991 fattade beslut om, och som enligt direktiven utgör utgångspunkt för utredningens uppdrag, är att statens fastighetsförvaltning företrädesvis bör bedrivas i aktiebolagsform. I kapitel 9 redovisas synen på när staten bör förvalta fastigheter i myndighetsform och vi gör utifrån den bedömningen att de fastigheter som Fortifikationsverket i dag förvaltar i sitt öppna bestånd framöver bör förvaltas i bolagsform.

De investeringsplaner som Fortifikationsverket redovisat till regeringen innehåller investeringar på cirka 4,3 miljarder kronor under perioden 2010–2013. Allt talar för att lokalbehoven kommer att förändras i en sådan takt att nuvarande struktur som utgår från att flertalet förhyrningar i praktiken beräknas utifrån 30 års förhyrning inte kommer att vara ändamålsenliga. Nyinvesteringar åt Försvarsmakten bör om möjligt göras på ett sådant sätt att byggnadernas användningsområde breddas och att byggnaderna, utan att det är kostnadsdrivande, förbereds för att under sin livstid kunna användas även för andra ändamål. I detta ligger både hur byggnaderna är utformade och var de är lokaliserade på området eller på vilken ort. Verksamhetens krav är styrande och alternativ användning av lokaler måste vägas mot vad dessa krav tillåter. Möjligheterna till val av lokalisering begränsas i många fall av beslutade av statsmakterna om verksamhetens lokalisering. Inom ett garnisonsområde eller i anslutning till området kan olika alternativ finnas. För verksamhet där verksamheten inte är förbandsanknuten eller är beslutad av Riksdagen kan även möjligheten till alternativ användning vägas in vid lokaliseringen av nyinvesteringar. Om en eventuell alternativ användning beaktas redan vid investeringsstillfället skulle också kontraktsvillkoren kunna utformas annorlunda.

I betänkandet *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* (SOU 2010:92) utvecklar utredaren förutsättningarna för ett investeringsbeslut i de fastighetsförvaltande myndigheterna:

Med nuvarande snabba takt i samhällsomvandlingen finns det en betydande risk för att statens investeringar i sitt fastighetsbestånd sker på ett sätt som är långsiktigt felaktigt. Exempel på investeringar som på mycket kort tid blivit överflödiga finns inom försvaret. Det är därför av stor betydelse att de investeringar som staten gör genom sina fastighetsförvaltande myndigheter i möjligaste mån också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringarna i det första skedet avser.

Att göra en nyinvestering i egna lokaler kan ibland vara en dyrare lösning än att hyra lokaler på den öppna fastighetsmarknaden. Det är särskilt angeläget att pröva förhyrning som alternativ till investering i

de fall där det råder osäkerhet om hur länge en viss verksamhet kommer att pågå. I samband med regementsnedläggningar har det ofta visat sig att tomställda lokaler kan utnyttjas av statliga verksamheter bl.a. universitet och högskolor till rimliga kostnader.

Vi delar utredarens bedömningar och anser att de är tillämpliga även om förvaltningen av försvarsfastigheterna sker i bolagsform. Försvarsmakten måste alltid analysera olika alternativ vid förhyring en fastighet med avseende på verksamhetens krav och rationalitet, tekniska krav på lokalerna, hyreslängd, lokalisering osv.

Utredningen ser likheter i Fortifikationsverkets öppna bestånd och de fastigheter Specialfastigheter förvaltar. Som framgått i avsnitt 6.2.2 är Specialfastigheters uppdrag att långsiktigt äga, förvalta och utveckla ändamålsfastigheter för offentliga verksamheter. Både Fortifikationsverket och Specialfastigheter förvaltar ändamålsfastigheter åt statliga myndigheter som finns spridda över hela landet. Specialfastigheter har hyresgäster med höga krav på säkerhet och tekniska installationer, såsom polisen och kriminalvården, vilket även Fortifikationsverket har. Försvarsmakten är dessutom redan i dag en stor hyresgäst hos Specialfastigheter. Utredningen bedömer att det skulle finnas samordningsvinster med att sammanföra bestånden i ett gemensamt bolag. Efter sammanslagningen kommer dessa byggnader att vara kvar i statlig ägo.

Sammanslagningen innebär att bolaget också kommer att förvalta de markområden som Fortifikationsverket i dag ansvarar för. Denna mark kan upplåtas till Försvarsmakten på samma sätt som i dag. Viss del av den mark som använts av försvaret som skjutfält kan vara kontaminerad med oexploderad ammunition och kan därför inte nyttjas fritt för annan verksamhet. Ansvar mellan myndigheterna för att sanera marken har inte lösts. Utredningens bedömning är att detta likväl inte utgör något hinder för sammanslagningen. Oavsett ägarform har staten fortsatt det yttersta ansvaret

En sammanslagning av dessa fastighetsförvaltare skulle innebära att en ny fastighetsorganisation tillskapas med ett totalt marknadsvärde på fastighetsinnehavet på mellan 25 och 30 miljarder kronor. Det är drygt hälften av det fastighetsvärde som Akademiska Hus AB förvaltar.

Utredningens förslag omfattar såväl byggnader som mark och får, tillsammans med övriga förslag i detta kapitel, som konsekvens att Fortifikationsverket avvecklas som myndighet.

Vi ser det också som en fördel att fastighetsförvaltaren har en bredare sammansättning av hyresgäster. Det ger möjlighet till samordningsvinster i beståndet både i att utveckla och upprätthålla kompetensen i investeringsverksamheten och i utvecklingen av förvaltningen av fastigheterna. Det skapar även bättre möjligheter att möta förändrade lokalbehov från de statliga hyresgästernas sida. Att statlig verksamhet ur hyressynpunkt hanteras på ett jämförbart sätt när det gäller bland annat investeringsbeslut, kontraktsvillkor och avkastningskrav ökar statsmakternas möjligheter till en transparent prövning av resurstilldelningen och till en likabehandling av de förhyrande myndigheterna.

I avsnitt 6.1.2 redovisas situationen när det gäller Fortifikationsverkets statskapital. Som framgår av avsnittet kommer hanteringen av statskapitalet i samband med tidigare genomförda försvarsbeslut att framdeles leda till att avskrivningarna på det invärderade fastighetsbeståndet inte kommer att motsvaras av amorteringar på statskapitalet.

Problemen är ett resultat av att man vid nedskrivningarna av fastigheter med anledning av försvarsbeslut inte har tagit hänsyn till på vilket sätt fastigheterna ursprungligen var finansierade. Fortifikationsverkets fastighetsbestånd har finansierats dels med statskapital, dels med lån i Riksgäldskontoret. Vid nedskrivning av tillgångarna till följd av försvarsbesluten har motsvarande nedskrivning gjorts direkt mot statskapital, oavsett fastighetens finansieringskälla. Det innebär att Fortifikationsverkets statskapital är för litet i förhållande till de tillgångar som statskapitalet finansierat och vice versa avseende tillgångar finansierade med lån i Riksgäldskontoret, dvs. att skulderna är större än de tillgångar som finansierades med lån.

Enligt nuvarande hyresmodell ska Försvarsmaktens hyror täcka Fortifikationsverkets självkostnad. För att kunna betala amorteringarna på lånen i Riksgäldskontoret måste hyrorna höjas. I annat fall måste statskapitalet återställas genom att nytt statskapital tillförs Fortifikationsverket. Det innebär i sin tur en utgift på statsbudgeten, eftersom tillskottet av statskapital finansieras med anslagsmedel. I samband med att statskapitalet återställs, amorteras lånen i Riksgäldskontoret i motsvarande utsträckning.

Utredningen redovisade i samma avsnitt resultatet av den översiktliga marknadsvärdering som utredningen låtit göra och som pekar mot att marknadsvärdet på det öppna fastighetsbeståndet överstiger de bokförda värdena. Vid en sammanslagning av bestån-

den skulle den brist som kommer att uppstå till följd av tillvägagångssättet i samband med försvarsbesluten därför kunna hanteras vid en bolagisering av Fortifikationsverkets öppna bestånd.

Redovisningen av hur statskapitalet hanteras är ett exempel av många på att Fortifikationsverkets ekonomiska redovisning inte är transparent. Andra exempel är användningen av försäljningsintäkter, återbetalningar av hyresbetalningar som gjorts vid ett antal tillfällen och beräkningen av komponenterna i hyressättningen. Till en viss del är orsaken till den svårfattliga redovisningen otydliga förutsättningar i regleringsbrev. Redan tidigare har t.ex. RIFA-utredningen (se avsnitt 3.5) pekat på problem med jämförbarheten i ekonomiska uppgifter rörande försvarsfastigheterna. Utredningen gör bedömningen att förvaltning i bolagsform skulle innebära en förbättring både när det gäller förutsättningar för och den ekonomiska redovisningen av verksamheten.

Som grund för Fortifikationsverkets tillkomst låg bl.a. LEMO, vars ställningstaganden och förslag från 1992 utredningen redovisat i avsnitt 3.2.3. LEMO ansåg att de möjligheter som fanns var att staten äger försvarsfastigheterna direkt genom en myndighet eller indirekt genom ett aktiebolag. De alternativ för förvaltning som utredningen identifierade var att förvaltningen sker antingen av den nybildade fastighetskoncernen (dvs. Vasakronan), Försvarsmakten, den nya fastighetsförvaltande myndigheten (dvs. Statens fastighetsverk) eller av en ny särskild myndighet. LEMO anförde argument dels för att förvaltningen inte borde ske i bolagsform, dels för att det var olämpligt att förvalta försvarsfastigheterna i Statens fastighetsverk. Eftersom vår utredning i dagens situation och utifrån vårt uppdrag gör en annorlunda bedömning och lämnar nya förslag kommer vi här att redogöra för hur vi nu ser på de skäl som LEMO anförde.

LEMO ansåg att förvaltning i aktiebolagsform var olämplig. Skälen som anfördes och utredningens bedömning av dem är följande:

- *Äganderätten till flertalet kasernetablisement och övningsområden var oklar.*

Motsvarande frågor om ändamålsupplåten mark för universitet och högskolor behandlades av Organisationskommittén (SOU 1992:79, s. 82). Den anför följande:

I de fall överföring av ägandet till ändamålsupplåten mark möter hinder kan upplåtelse till koncernen ske genom tomträttsavtal, varvid

byggnaderna kan överlåtas till denna. En sådan lösning har dock flera nackdelar jämfört med en överföring av ägandet av den fasta egendomen. Bl.a. skapas mer oklara och komplicerade förutsättningar ägarrespektive förvaltarrollen i planärenden och för den långsiktiga utvecklingen av mycket stora byggnadsbestånd och finansieringsåtaganden. Kommittén finner därför att en överföring av ägandet bör prövas i första hand.

De fall som behandlades i ovanstående betänkande avsåg framförallt Djurgårdsmarken i Stockholm som omfattas av den kungliga dispositionsrätten och löstes genom tomträttsavtal. Andra då aktuella fall avsåg fastigheter för vilken universiteten gjorde anspråk på äganderätten. Genom att Akademiska Hus förvärvade dem med tomträtt kunde även dessa situationer hanteras. I vissa fall, som påminner om de som möjligen kan finnas kring kasernetablisserment och övningsområden, tillgreps inte lösningen med tomträttsavtal. De fastigheter som var aktuella kunde genom frivilliga överenskommelser med berörda kommuner överlåtas till Akademiska Hus.

I de fall där äganderätten var oklar kunde detta på olika sätt lösas. Utredningen anser att i den mån problemet finns när det gäller försvarsfastigheterna så kan det hanteras på motsvarande sätt.

- *Krigsorganisationens anläggningar borde inte ägas av privata rättssubjekt.*

Utredningen delar LEMO:s bedömning och föreslår att dessa överförs till Försvarsmakten (se avsnitt 11.4 nedan). Anläggningarna anslagsfinansieras och har bara i begränsad omfattning fastighetsliknande karaktär. Även Utvärderingen av Byggnadsstyrelsens utbildning (avsnitt 3.4) gjorde motsvarande bedömning. De motiv som finns för att skilja ägande från brukande väger inte särskilt tungt när det gäller anläggningarna. Det finns egentligen ingen fastighet skild från den utrustning i form av vapeninstallation eller liknande som finns i dessa byggnadsverk. Värdet i alternativ användning är dessutom mycket begränsat och anläggningarnas karaktär gör att det krävs speciell kompetens i förvaltningen.

- *Affärsmöjligheterna var inte så stora att de förutsätter bolagsform för att utnyttjas.*

I dag går 20 procent av Försvarsmaktens hyreskostnader till förhyrningar från andra fastighetsägare än Fortifikationsverket. Fler-

talet av dessa fastighetsägare bedriver sin verksamhet i bolagsform. För att skapa jämförbarhet och konkurrensneutralitet är det angeläget att samtliga fastighetsägare har samma förutsättningar. Med tanke på de omfattande omstruktureringarna som skett inom försvaret sedan Fortifikationsverket bildades bör mer affärsmässiga former användas. Vasallen och även flera kommuner som övertagit försvarsfastigheter har visat på att stora affärsmöjligheter finns kring utveckling av före detta försvarsfastigheter.

- *Förutsättningarna att ta tillvara Försvarsmaktens intressen i mark- och byggsammanhang främjas om både brukare och ägare är en del av staten.*

De helstatliga fastighetsbolagen som i huvudsak arbetar med s.k. ändamålsfastigheter (Akademiska Hus och Specialfastigheter) har utvecklat arbetsmodeller som ger likartade förutsättningar för samarbete mellan statliga hyresgäster och fastighetsägare.

- *Möjligheterna att på lämpligt sätt hantera stora försäljningsintäkter eller förluster vid avyttringar är bättre i myndighetsform.*

Erfarenheterna från bl.a. Vasallen visar att argumentet inte är giltigt. Tvärtom ger bolagsformen tydligare incitament att aktivt arbeta med förmögenhetsförvaltningen.

Som argument för att inte föra över förvaltningen av försvarsfastigheterna till den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten framförde LEMO en rad argument. Dessa och utredningens bedömning är följande:

- *Beståndet är mycket stort och homogent och fullt tillräckligt att hantera av en särskild myndighet.*

Det samlade marknadsvärdet på Specialfastigheter och Fortifikationsverket blir cirka 25–30 miljarder, vilket t.ex. motsvarar drygt halva Akademiska Hus. Utredningen ser inte storleken efter en sammanslagning som ohanterlig och delar för övrigt den bedömning som Organisationskommittén gjorde ungefär samtidigt som LEMO (avsnitt 3.2.2) att fastighetsförvaltning kräver speciell kunskap och kompetens inom flera områden och att kompetensen fortlöpande måste utvecklas, vilket förutsätter kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring från verksamheten som i sin tur underlättas om man förvaltar ett stort fastighetsbestånd. Dessutom

ger ett större bestånd möjlighet att rationalisera administrationen och därmed sänka over-headkostnaderna.

- *Förvaltningen kommer att kräva att stor uppmärksamhet ägnas åt att utveckla relationer med Försvarsmakten och åt att bygga och förvalta, därmed skulle inte den nya fastighetsförvaltande myndigheten kunna ägna tillräcklig tid åt slott, utrikesfastigheter, kulturfastigheter och markegendomar och det skulle bli svårt att hitta en lämplig kostnadsfördelning mellan de två bestånden.*

Detta är en relevant synpunkt som utredningen delar. Bestånden är så heterogena att det är svårt att se några stordriftsfördelar i en sammanläggning mellan Fortifikationsverket och SFV. Dessutom bör SFV ha i uppdrag att förvalta fastigheter där det finns skäl att staten äger direkt och förvaltningen sker i myndighetsform, Fortifikationsverkets bestånd är inte av den typen.

- *Det skulle inte vara rationellt att utföra uppgifter som kräver samma kompetens på två platser i landet.*

LEMO förutsatte att förvaltningen av försvarsfastigheter skulle utföras av personal som rekryterades från Fortifikationsförvaltningen i Eskilstuna och att det inte var aktuellt att flytta denna, samtidigt som regeringen uttalat att den nya fastighetsförvaltande myndigheten borde lokaliseras till Stockholm. Utredningen tar inte ställning till de detaljerade formerna för sammanläggningen eller lokaliseringen. En närmare analys av genomförandet bör i särskild ordning göras. Staten har goda erfarenheter av fastighetsförvaltande enheter som inte är lokaliserade i Stockholm såsom Vasallen i Örebro, Specialfastigheter i Linköping och Akademiska Hus i Göteborg.

11.2 Flexibla hyreskontrakt

Utredningens förslag: Nya kontraktsformer som baseras på marknadsmässiga grunder och standardavtal bör tillämpas för försvarets förhyrning av fastigheter.

Även utan en omfattande omstrukturering är det generellt viktigt att myndigheter, i likhet med andra verksamheter som avkrävs

effektivitet, fortlöpande ser över sitt lokalutnyttjande för att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet. Detta gäller inte minst försvaret som är en mycket omfattande verksamhet som bedrivs på stora ytor och på många platser.

Det är mot denna bakgrund viktigt att Försvarsmakten har instrument för att rationalisera lokalförsörjningen och att beslutsfattare på olika nivåer styrs av riktiga incitament för att effektivisera lokalutnyttjandet. Eventuella hinder för att rationalisera lokalutnyttjandet bör därför undanröjas och möjligheter och incitament till effektivt lokalutnyttjande introduceras. Faktorer som påverkar möjligheterna är t.ex. administrativa rutiner, budgetregler och andra regelverk liksom säkerhetsaspekter och osäkerheter kring verksamhetens framtida inriktning. Myndigheten styr själv över sin lokalförsörjning och till stor del är det Försvarsmakten själv som styr över de faktorer som påverkar lokalutnyttjandet. En begränsning i Försvarsmaktens möjlighet att fritt besluta om sin lokalförsörjning utgör emellertid statsmakternas beslut om lokalisering av förbanden i grundorganisationen. Riksdagen har vid de olika försvarsbesluten beslutat om utformningen av grundorganisationen och därmed bestämt på vilka orter de olika förbanden ska vara lokaliserade. Vi återkommer till behovet av lokalrationalisering i avsnitt 11.3.

En viktig faktor som i dag påverkar möjligheterna till lokalrationaliseringar i försvaret är olika aspekter kring hyresförhållandet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Upplåtelseavtalens utformning och hyresmodellen i övrigt är faktorer som försvårar lokalrationaliseringar. I avsnitt 6.1.2 redogörs för den hyresmodell som tillämpas av Fortifikationsverket.

Den genomgång som PWC genomfört på utredningens uppdrag avseende hyresavtal hos statliga fastighetsförvaltare (se avsnitt 6.3) visar att Fortifikationsverkets avtalskonstruktioner gentemot Försvarsmakten bedöms uppfylla kriterierna för ett finansiellt leasingavtal. PWC finner dock att avtal mellan två myndigheter varken kan eller ska redovisas som finansiellt leasingavtal även om avtalet i sig skulle kunna klassificeras som ett finansiellt leasingavtal. Fortifikationsverket redovisar samtliga hyresavtal som operationella leasingavtal men PWC gör bedömningen att Fortifikationsverket mot bakgrund av regelverket likväl redovisat på ett korrekt sätt. Vidare konstaterade PWC att Fortifikationsverket inte följer de standardavtal som branschorganisationen Fastighetsägarna har tagit fram och som tillämpas av övriga statliga fastighetsförvaltare. Genomgången

av hyresavtalen visar på avvikelser i Fortifikationsverkets fall i förhållande till vad som är att betrakta som normal avtals- och redovisningshantering. Detta leder till otydligheter mellan parterna och brister i informationen om de ekonomiska förhållandena. Därför är den tillämpade hyresmodellen inte lämplig.

Utredningen kan konstatera att hyresmodellen har många svagheter i sig själv, inte minst när det gäller avtalsperioder, avtalens omfattning, oklara ansvarsförhållanden, otydligheter kring vissa reglers tillämpning mm. Dessa svagheter i kombination med andra egenheter i de ekonomiska förutsättningarna kring försvarsfastigheterna såsom hanteringen av avvecklingar i samband med försvarsbesluten och rutiner kring avvecklingar generellt resulterar i en stelbent fastighetshantering som inte främjar kostnadseffektiva lokallösningar. Detta bekräftas av den mycket oklara bilden av fastighetsförvaltningen som framträder.

Detta är också den bild som förmedlas av försvarsföreträdare som inte ser någon möjlighet till eller några ekonomiska fördelar med att arbeta med lokalrationaliseringar. En vanlig uppfattning är att det inte lönar sig att avstå från att nyttja lokaler man inte behöver eftersom myndigheten ändå i någon form får stå för kostnaderna för lokalen. Detta antingen på grund av att den inte går att avskilja från övriga delar av ett område och Försvarsmakten därför blir tvungen att fortsätta betala. Alternativt sägs avtalet upp men med den kostnadshyra som tillämpas får Försvarsmakten ändå tillbaka kostnaden genom utfördelning av Fortifikationsverkets kostnader på övriga hyreskontrakt tills objektet avyttras.

Om fortsatt förhyrning av ett objekt inte är aktuell ska det berörda objektet avvecklas. För objekt som inte är avskiljbara, dvs. objekt som p.g.a. sitt läge inte kan hyras ut av Fortifikationsverket till annan hyresgäst, finns två alternativ: Antingen måste objektet fortsatt förhyras i tomställt skick med minimal driftnivå (benämns att objektet ställs i malpåse) eller så måste objektet rivras och då ska Försvarsmakten betala rivningskostnader och ersätta Fortifikationsverket för den resterande kapitalskulden.

Om Försvarsmakten inte vill fortsätta att hyra ett objekt i ett upplåtelseavtal gör man en anmälan om uppsägning till Fortifikationsverket. Fortifikationsverket prövar om objektet är avskiljningsbart och vilka alternativ hyresgästen har. Är ett objekt avskiljbart kan det sägas upp och avvecklas. Detta innebär att Försvarsmakten inte längre hyr objektet och Fortifikationsverket säljer det eller hyr ut till annan hyresgäst.

Innebörden av reglerna är att det är mycket svårt för Försvarsmakten att säga upp lokaler som man inte behöver inom en garnison eller åtminstone att slippa betala hyra för dem. Det som i princip är möjligt att säga upp är byggnader utanför garnisoner såsom enstaka förråd och liknande.

Den fysiska omfattningen av avtalen är normalt hela garnisonsområden och uppsägning av avtal kan bara omfatta hela avtal. En effektivare utformning vore att utforma förhyrningen mer flexibelt så att enskilda fastigheter eller delar av en garnison kan upplåtas med olika villkor. Olika avtal med olika villkor skulle då spegla vilken typ av byggnader som avses, vilken längd på avtalen som hyresgästen önskar och om hyresvärden fritt kan hyra ut till annan part när avtalen sägs upp.

Som framgår av avsnitt 6.1.2 löper Försvarsmaktens avtal formellt på 1, 3 eller 6 år, men där Försvarsmakten ekonomiskt är bunden över betydligt längre perioder. Med utgångspunkt i det varierade bestånd Försvarsmakten förhyr, där en stor andel är relativt generella lokaler, gör utredningen bedömningen att det vore mer ändamålsenligt med en mer varierad kontraktsstruktur. Syftet skulle vara att Försvarsmakten genom beslut om vilken nivå kontrakten skrivs på och vilka avtalslängder man väljer skapar en kontraktsportfölj som avspeglar verksamhetens behov och en rimlig risknivå.

Att kunna införa en sådan mer varierad kontraktsstruktur förutsätter att hyresgästen i praktiken kan säga upp lokaler och att fastighetsägaren också har möjlighet att hyra ut dessa till andra hyresgäster. Den rådande uppfattningen att allt innanför det staket som markerar garnisonen ska hållas samman och dit tillträde ska begränsas förhindrar ett effektivare och flexiblere lokalutnyttjande. För att kunna utveckla kontraktsstrukturen krävs att man hanterar de militära områdena på ett mer flexibelt sätt. Möjligen kan vissa centrala delar av en garnison hållas samman, där materieluppställning, specialiserade verkstäder, speciella utbildningsanordningar, hangarer, skjutbanor och liknande hålls bakom staket med strikt tillträdeskontroll medan administrationsbyggnader, restauranger och andra generella byggnader kan finnas i områden där fastighetsförvaltaren även kan hyra ut till andra hyresgäster och där kontroll av tillträde till lokalerna kan lösas på annat lämpligt sätt.

För generella byggnader som har en alternativ användning och där andra hyresgäster kan ha tillträde borde mer marknadsanpassade och kortare hyresavtal kunna tillämpas, vilket skulle ge hyres-

gästen bättre förutsättningar att anpassa sitt lokalutnyttjande. Detta vore rationellt mot bakgrund av den fortlöpande omstrukturering Försvarsmakten befinner sig i, med åtföljande behov av att kunna lämna eller nyförhyra fastigheter.

Ett problem med nuvarande kontraktsmodell är att det finns en grundläggande otydlighet i modellen som gör att den inte på ett klart och förutsägbart sätt skapar en rationell partsrelation mellan hyresvärd och hyresgäst:

- Utgångspunkten sägs vara att Försvarsmakten ska betala självkostnader, samtidigt finns inga mekanismer för att avräkna mot faktiska kostnader.
- Detta har lett till att godtyckliga hyresåterbetalningar görs utan att det går att härleda, avtal för avtal, hyreskomponent för hyreskomponent, vad som lett till lägre kostnader.
- Omfattningen av kontrakten där villkoren omfattar stora förhyrningar, samtidigt som objekt för objekt på väldigt låg nivå redovisas förefaller inte meningsfull
- Tillämpningen kring uppsägningar av objekt tycks inte följa vad modellen säger, samtidigt som det förhindrar lokalrationiseringar
- Oklarheter finns kring hur lokaler som sagts upp påverkar hyran för det övriga beståndet, det är oklart om Försvarsmakten i någon form betalar uppsagda fastigheter tills de är avvecklade.

Utredningen anser att en sammanslagning av Fortifikationsverkets öppna bestånd med Specialfastigheter som föreslås i föregående avsnitt förutsätter att en övergång till en mer differentierad och affärsmässig hyressättning samtidigt sker. Även för de delar av beståndet som rymmer mer specialiserade fastigheter, där alternativ användningen är begränsad, skulle en mer effektiv och affärsmässig tillämpning av kostnadshyra kunna användas, där förutsättningarna och riskfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst är klarare. Kontraktsformerna bör överensstämma med de som gäller för fastighetsbranschen i stort och som även tillämpas av alla andra statliga fastighetsförvaltare (vilket redovisas i avsnitt 6.3). De exakta kontraktsförhållandena bör vara en angelägenhet för hyresgäst och hyresvärd att lösa. Statsmakterna bör inte föreskriva en detaljerad lösning.

11.3 Försvarsmaktens lokalutnyttjande

Utredningens förslag: Fastigheter där försvaret avstår från fortsatt förhyrning bör engångsvis överföras till Vasallen AB eller annan statlig eller privat aktör för konvertering till annan användning. Syftet ska vara att det statliga engagemanget avvecklas.

Vid framtida omstruktureringar av försvaret bör kostnader för avbrutna förhyrningar hanteras på ett affärsmässigt sätt enligt gällande hyresavtal.

Ansvar i förhållandet hyresgäst – hyresvärd för att uppnå en effektiv lokalutnyttjande ligger alltid hos hyresgästen. Det är hyresgästen som efterfrågar lokalyta och som har bäst kännedom om verksamheten som ska bedrivas i lokalerna. Hyresvärden kan agera stödande i val och utformande av lokaler, men har egentligen ett intresse av att maximera förhyrningar. När det gäller utnyttjandet av försvarsfastigheter måste ansvaret för ett effektivt lokalutnyttjande ligga hos Försvarsmakten inte hos hyresvärden.

Även nyinvesteringsverksamheten styrs av hyresgästen genom att man efterfrågar lokaler som innebär förhyrningar med omfattande ekonomiska åtaganden. Den samlade effekten av kontraktsstrukturen och hanteringen av lokalavvecklingar i samband med försvarsbesluten har inneburit att avveckling av lokaler och nyinvesteringar premierats. Kostnaden för att avveckla fastigheter, även relativt nya fastigheter, på en ort för att nyinvestera i liknande lokaler på en annan ort har inte tydliggjorts och har inte burits av Försvarsmakten. Även om sådana åtgärder har varit motiverade av verksamhetsskäl, och ytterst beroende av beslut fattade av statsmakterna, har inte den fulla kostnadseffekten uttryckligt klarlagts i samband med besluten. Det är viktigt att kostnader för avvecklingar och nyinvesteringar som ska bäras av hyresgästen framöver regleras i affärsmässiga hyresavtal och att Försvarsmakten beaktar dessa i framtida investeringsbeslut. I den mån beslut om lokalutnyttjande följer på statsmakternas beslut om det framtida försvarets inriktning ska alla kostnadskonsekvenser framgå av Riksdagens beslutsunderlag. Exempelvis bör de fulla kostnaderna för att lämna förhyrningar vid förbandsorter som avvecklas tydligt redovisas, dels i Försvarsmaktens olika underlag till regeringen och dels i regeringens propositioner till Riksdagen.

Faktorer som påverkar lokalutnyttjandet, utöver hyreskontraktens utformning är Försvarsmaktens egna rutiner och egen organisation. Det är viktigt att det i Försvarsmaktens budgeteringsregler och administrativa rutiner finns en incitamentsstruktur som gör det rationellt för enskilda beslutsfattare att hålla lokalutnyttjandet på rätt nivå.

LEMO påpekade att produktionsansvariga förbandschefer borde tilldelas resurser och debiteras kostnader där utnyttjande av lokaler ingår och att de, i syfte att uppnå bästa styreffekt, inte borde betala hyra för lokaler som de väljer att inte utnyttja. Frågeställningen är komplex utifrån Försvarsmaktens verksamhet och ekonomi. Det är därför angeläget att Försvarsmakten i samarbete med bolaget utformar hyresförhållanden och principer för kostnadsfördelning så att incitament för god lokaleffektivitet kan främjas.

I avsnittet om kontraktsmodell redovisas även att incitamenten för att minska lokalbehovet i försvaret är svaga och i vissa fall negativa. Förändringarna som föreslås om ny förvaltningsform och ny kontraktsmodell skulle underlätta arbetet med att effektivisera lokalförsörjningen.

Försvarsmakten har under senare år arbetat med att analysera och utforma metoder för effektivisering av lokalanvändningen. På ett antal orter, bl.a. Eksjö och Karlskrona garnisoner, har man som pilotprojekt låtit undersöka hur lokaleffektivisering skulle kunna ske, vilket resulterat i slutsatser kring kapacitetsutnyttjande, om-disponering av nyttjande, behov av nyinvesteringar, möjliga uppsägningar osv. Utredningen anser att ansatsen är lovvärd. Den typen av åtgärder bör vara fastställd norm i Försvarsmaktens löpande verksamhet och måste drivas framåt så att konkreta resultat uppnås.

Det faller utanför utredningens uppgift och möjligheter att göra en systematisk genomgång av Försvarsmaktens lokalutnyttjande. Vi gör dock bedömningen att det återstår ett omfattande arbete på detta område.

Utredningen *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten* (Fö 2010:01) har för oss påtalat behovet av att effektivisera försvarets lokalanvändning. Större yteffektivitet och flexibilitet i lokalanvändningen behövs om kostnaderna ska kunna minskas. De har också påpekat behovet av tydliga incitament för att åstadkomma denna effektivisering och bland annat redovisat att under de kommande åren upp till cirka 7 000 förläggingsplatser i kaser-

ner kan bli överflödiga som ett resultat av den nya personalförsörjningen.

Vid en omstrukturering av förvaltningen av försvarets fastigheter enligt utredningens förslag bör det göras en noggrann kartläggning av de faktiska lokalbehoven. Det är Försvarsmakten som har nödvändiga kunskaper om aktuella och framtida behov, som bör genomföra kartläggningen. En sådan kartläggning bör avse Försvarsmaktens framtida behov av både fastigheter och övnings- och skjutfält.

Utredningen har i samtal med experter i fastighetsbranschen fått en redovisning av olika modeller som företag har använt för att vid stora omstruktureringar påskynda en anpassning av lokalbehovet. Erfarenheterna visar att det är svårt att åstadkomma stora resultat om processerna med lokaleffektivisering är utsträckta i tiden. För att uppnå goda resultat bör ett kraftfullt program genomföras som en engångsåtgärd. Det är därför lämpligt att i samband med överföringen av fastigheter och tecknandet av nya hyreskontrakt genomföra detta kartlägnings- och effektiviseringsarbete och fatta beslut om vilka fastigheter som fortsatt ska förhyras. Detta arbete måste sedan följas upp som återkommande inslag i den löpande verksamhets- och budgetberedningen.

Vid omstrukturering av fastighetsförvaltningen som vi föreslår skulle endast de fastigheter som försvaret fortsättningsvis avser att förhyra föras över till den nya samlade fastighetsorganisationen. Engångsvis kan förslaget få ekonomiska konsekvenser som liknar de som inträffat vid försvarsbesluten, dvs. att fastigheter med återstående kapitalvärde behöver avvecklas. Omfattning av dessa konsekvenser beror på hur mycket lokalbehovet kan minskas och vilka andra användningsområden för avvecklingsfastigheterna som kan utvecklas. I jämförelse med nuvarande situation där Försvarsmakten p.g.a. ekonomiska effekter bedöms bibehålla lokaler som inte används på ett optimalt sätt, är bedömningen att den föreslagna åtgärden i ett längre perspektiv leder till ekonomiska besparingar. Den ekonomiska omfattningen kan stå klar först när kartlägnings- och effektiviseringsarbetet genomförts.

Det är angeläget att omstruktureringen av fastighetsförvaltningen startar omgående. Vilken tidsperiod kartlägnings- och effektiviseringsarbetet kommer att påverkas av införandet av det nya försvaret med stående och kontrakterade insatsförband och den påverkan detta i sin tur får på utformningen av grundorganisatio-

nen. Dessa strukturella förhållanden måste beaktas när omläggningen genomförs.

De fastigheter som inte bedöms behövas i den framtida försvarsverksamheten bör avyttras på för staten bästa villkor. För att uppnå en tydlig rollfördelning vid omstruktureringen av försvarsfastigheterna är bedömningen att det vore en fördel om de fastigheter som försvaret inte kommer att förhyra hanteras av en annan fastighetsförvaltare än Specialfastigheter. Vasallen har sedan bildandet 1997 varit framgångsrikt med att utveckla och förädla fastigheter som tidigare använts av Försvarsmakten. Specialfastigheter kan då fokusera sig på att utveckla och förvalta fastigheter för Försvarsmaktens behov medan förslagsvis Vasallen eller annan statlig eller privat aktör kan koncentrera sig på uppgiften att hitta andra användningsområden till resterande fastigheter. Syftet ska vara att utveckla det statliga engagemanget. Det viktiga är att förvaltningen av de fastigheter som det finns ett fortsatt behov av i försvaret skiljs från de som ska avvecklas. Om Vasallen inte är aktuell i rollen att förädla och avyttra dessa fastigheter kan någon annan huvudman prövas.

Till en betydande del kommer detta arbete skilja sig från vad Vasallen tidigare arbetat med. I stället för att ansvara för omställning av hela regementsområden kommer det här att kunna vara ett flertal fastigheter inom eller i anslutning till en garnison som fortfarande ska användas av Försvarsmakten.

11.4 Försvarsanläggningar och camper

Utredningens förslag: Ansvaret för försvarsanläggningar och Försvarsmaktens camper förs över till Försvarsmakten.

En del av försvarsfastigheterna ingår i det slutna beståndet. Detta är försvarsanläggningar som tillgodoser insatsorganisationens behov av fast egendom. De utgörs vanligtvis av fortifikatoriskt skyddade byggnadskonstruktioner och kan t.ex. rymma ledningscentraler, anläggningar för kommunikation osv. Ofta utgörs de av bergrum eller finns på annat sätt under jord. Denna del av försvarsfastighetsbeståndet har minskat avsevärt under de senaste 20 årens omstrukturering och ominriktning av försvaret. Traditionellt sett, när det territoriella försvaret hade en annan tyngdpunkt i försvarspla-

neringen än i dag, har denna del av fastigheterna bestått av olika typer av befästningar och vapeninstallationer, vilka till en betydande del i dag har avvecklats. En omfattande insats under de gångna åren har till exempel varit att avveckla en stor mängd kustartilleribefästningar längs den svenska kusten.

Investeringar i anläggningar lånefinansieras inte utan kostnadsförs direkt och Försvarsmakten finansierar investeringen över anslag på statsbudgeten. Hyran omfattar därmed inga kapitalkostnader utan avser enbart kostnader för drift, underhåll m.m.

Kännetecknande för dessa anläggningar är att de till sin utformning är så nära integrerade med verksamheten att de snarast är att betrakta som en del av vapeninstallationen eller annan utrustning. De utgör en del av insatsorganisationen. De skiljer sig på så sätt från andra fastigheter Fortifikationsverket förvaltar och ”fastighetsinnehållet” är mycket litet. Anläggningarna är mycket speciella konstruktioner och saknar egentligen alternativ användning även om det finns enstaka fall då en anläggning kunnat hyras ut till annan hyresgäst sedan Försvarsmakten lämnat den.

Mot bakgrund av den speciella karaktären på anläggningarna, det nära sambandet mellan verksamheten och byggnadens utformning, avsaknaden av alternativ användning och kravet på mycket speciell kompetens i förvaltningen föreslår utredningen att försvarsanläggningarna inte hanteras på samma sätt som Fortifikationsverkets öppna bestånd. Liksom Utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning (avsnitt 3.4) gör vi bedömningen att de motiv som finns för att skilja ägande från brukande inte väger särskilt tungt när det gäller anläggningarna. Vi anser att det finns mer att vinna på att separera anläggningarna från förvaltningen av det öppna beståndet än att hålla ihop förvaltningen hos en aktör.

Utredningen gör bedömningen att försvarsanläggningarna bäst förvaltas av Försvarsmakten själv och att totalansvaret flyttas över till Försvarsmakten. Försvarsmakten får också ansvar att förvalta den fortifikatoriska kompetensen i framtiden.

En del av Fortifikationsverkets förvaltning avser byggnation, förhyrningar och förvaltning av camper vid Försvarsmaktens internationella insatser. Camperna omfattar alla typer av byggnader och fasta anordningar kring områdena som uppförs och anpassas för Försvarsmaktens tillfälliga verksamhet på platsen.

Ansvaret för denna verksamhet har relativt nyligen överflyttats från Försvarsmakten till Fortifikationsverket i syfte att samla all byggnation och fastighetsförvaltning hos en aktör. Från och med

2008 anges i Fortifikationsverkets instruktion att myndigheten ansvarar för anskaffning av mark, etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar mm för försvarets behov i samband med internationella insatser. En överenskommelse med Försvarsmakten hur förvaltningen ska ske träffades 2010. Överlämningen av den faktiska förvaltningen fick skjutas upp vilket innebär att Försvarsmakten fortsatte att ha ansvar för förvaltning och drift till dess överlämning har skett. Överlämning av camperna i Afghanistan har pågått hela 2010. I Afghanistan planeras att uppföra ett par ytterligare camper de närmsta åren. Camp Victoria i Kosovo kommer att avvecklas 2011 och kvarstår därför i Försvarsmaktens förvaltning medan några mindre etableringar i Kosovo övertas av Fortifikationsverket.

I likhet med försvarsanläggningarna syftar camper till att tillgodose insatsorganisationens behov av byggnader. Dessutom har verksamheten likheter med förvaltningen av försvarsanläggningarna i det att det finns stora krav på säkerhet och sekretess även om byggnaderna i sig är väldigt olika anläggningarna. Snarare är byggnaderna mer lika den typ av byggnader som finns i Fortifikationsverkets öppna bestånd.

Enligt Fortifikationsverket hanteras campverksamheten helt och hållet inom försvaret i Finland, Danmark och Storbritannien. Tyskland har en etablerad modell som liknar den aktuella svenska modellen.

Verksamheten skiljer sig i betydande omfattning gentemot verkets övriga fastighetsförvaltning. Samordningsvinsterna att hålla ihop denna del med förvaltningen av det öppna beståndet måste därför bedömas vara ringa. Utredningens bedömning är att övervägande skäl talar för att campverksamheten ska överföras till Försvarsmakten. Därför bör den pågående överföringen till Fortifikationsverket avbrytas och verksamheten återföras till Försvarsmakten.

11.5 Framtida organisationsstruktur för Fortifikationsverkets fastighetsbestånd

Som en konsekvens av de förslag utredningen lämnar skulle det fastighetsbestånd Fortifikationsverket nu förvaltar delas upp enligt följande:

Statliga byggnadsminnen som inte nyttjas av Försvarsmakten förs över till Statens fastighetsverk. För kulturfastigheter som ingår

i portföljen och som fortsatt nyttjas av Försvarsmakten är utgångspunkten att de förs över till SFV. En genomgång på fastighetsnivå får utvisa om det i vissa fall är rationellt och lämpligt att även låta fastigheter som ingår i portföljen ingå i beståndet som slås ihop med Specialfastigheter AB. Fastigheter som är statliga byggnadsminnen och som nyttjas av Försvarsmakten och som inte ingår i portföljen slås ihop med Specialfastigheter AB och övergår därmed till att bli kulturminnen.

Det övriga öppna fastighetsbeståndet slås ihop med Specialfastigheter, både det som förhys av Försvarsmakten och det som har andra hyresgäster.

Fastigheter som vid omläggningstillfället inte behövs utan ska avvecklas förs över till Vasallen AB eller annan statlig eller privat aktör för utveckling och avyttring.

Ansvaret för försvarsanläggningar och camper vid internationella insatser förs över till Försvarsmakten.

Fortifikationsverket har byggt upp en kompetens inom skydd av byggnader och anläggningar som på senare år visat sig kunna komma även andra delar av samhället till del. Inom ramen för detta arbete samarbetar man med andra myndigheter som har till uppgift att skydda samhällsviktig verksamhet. Utredningen bedömer att denna kompetens framöver bör finnas och utvecklas i någon annan myndighet. Den vidare beredningen får visa vilken annan myndighet som bör vara ansvarig. Utgångspunkten bör vara i vilken verksamhet denna kompetens uppstår, om den fortifikatoriska kompetensen står i fokus kan uppgiften föras till Försvarsmakten, om uppgiften tar sin utgångspunkt i annan kompetens som Fortifikationsverket besitter bör en överföring till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap övervägas.

Konsekvenserna av förslagen i detta kapitel innebär att Fortifikationsverket avvecklas. Överföringen av fastigheterna bör av effektivitetsskäl ske skyndsamt.

11.6 Försvarsmaktens ansvar för sin lokalförsörjning

Utredningens bedömning: De presenterade förslagen innebär att Försvarsmakten måste ta ett samlat ansvar för sin lokalförsörjning, givet de ramar statsmakterna beslutat, i linje med vad som gäller för övriga myndigheter. Enligt utredningens bedöm-

ning behöver Försvarsmakten stärka sin kompetens i fastighetsfrågor och ge frågorna vederbörlig prioritet för att kunna rationalisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. Vidare behöver myndighetens arbete med att analyserna konsekvenserna av nyinvesteringar förbättras.

Den nuvarande ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket är inte tydlig. Utgångspunkten bör vara densamma som gäller för andra statliga myndigheter, dvs. att myndigheten har fullt ansvar för lokalförsörjningen och att statliga fastighetsförvaltare agerar med i stort sett samma förutsättningar som icke-statliga fastighetsförvaltare. På så sätt renodlas beställarfunktionen från utförarfunktionen vilket skapar förutsättningar för en tydlig styrning och att konkurrenskraftiga lösningar uppnås i ett samspel där parternas intressen ställs mot varandra.

När det gäller uppgiftsfördelningen så svarar Fortifikationsverket för en rad funktioner som enligt utredningens mening borde ligga på Försvarsmakten. Redan att det i Fortifikationsverkets instruktion² sägs att verket ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor är en avvikelse från det som gäller i statsförvaltningen i övrigt. Överblicken i Försvarsmaktens lokalanvändning och hanteringen av portföljen av hyreskontrakt finns hos Fortifikationsverket. Det ansvar som Fortifikationsverket tar för att utforma garnisonsplaner där Försvarsmaktens lokalbehov planeras och dokumenteras är en uppgift som borde utföras av Försvarsmakten. Det faktum att Fortifikationsverket hanterar Försvarsmaktens externa förhyrningar, från konkurrenter, är också ett avsteg från det som de senaste 18 år gällt för övriga myndigheter.

Försvarsmakten bör precis som andra statliga myndigheter följa förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning vad gäller kravet att lämna uppgifter om ingångna hyresavtal till Ekonomistyrningsverket och att begära regeringens medgivande för förhyrningar där man binder upp staten i långa åtaganden. Så sker inte i dag och något undantag har inte beviljats av regeringen.

När det gäller anläggningar kommer med utredningens förslag inget hyresförhållande att föreligga och inga uppgifter ska därför rapporteras.

² SFS 2007:758, 3 §: "Myndigheten skall bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor."

Utredningen gör bedömningen att förslagen innebär att Försvarsmakten bättre behöver leva upp till de krav som egentligen redan i dag ställs på myndigheten. Försvarsmakten bör självständigt hantera både frågor om lokalplanering, lokalutnyttjande, beslut kring kontraktslängd, hyresarrangemang osv. Den del av pris- och löneomräkning av myndighetens anslag som avser lokalkostnader bör beräknas på samma sätt som för andra myndigheter. Den roll som Fortifikationsverket på olika sätt givits bör Försvarsmakten själv ikläda sig. Detta gäller också kostnadsbedömningar och värderingar av olika alternativ i samband med nyinvesteringar som förutsätter långa förhyrningar.

12 Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen

När förberedelserna inför avvecklingen av Kungliga byggnadsstyrelsen inleddes 1991 gjordes en marknadsvärdering av fastighetsbeståndet. Marknadsvärdet angavs då till 38 mdkr. I juni 1992 justerade Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning värdet till 32 mdkr på grund av de försämrade förutsättningarna på fastighetsmarknaden. Av detta värde avsåg 14,2 mdkr ändamålsfastigheter där universitet och högskolor, samt SLU svarade för ca 11 mdkr och kriminalvården för ca 1 mdkr. När köpeskillingen för de olika delarna av bestånden slutgiltigt bestämdes resulterade det i följande fördelning (mdkr):

Vasakronan-koncernen	16,7
Akademiska Hus	7,2
SFV (inkl 0,9 mdkr i bokförda värden för utrikes hyresfastigheter ¹)	5,0
Summa	28,9

I det fastighetsbestånd som överfördes till SFV ingick fastigheter för 1,8 mdkr som var avsedda att föras över till Akademiska Hus men där det krävdes utredningar av bland annat donationer och andra förhållanden innan en sådan överföring kunde genomföras. Dessa fastigheter benämndes väntelägesfastigheter. 1996 överfördes dessa till Akademiska Hus till ett värde av 5,6 mdkr.

1992 gjorde LEMO en marknadsvärdering av de statliga försvarsfastigheter, mark och byggnader, som skulle föras till FortV. Marknadsvärdet för försvarsfastigheterna beräknades till 14,5 mdkr.

Vid tidpunkten för reformeringen av den statliga fastighetsförvaltningen var alltså marknadsvärdet på det samlade statliga fastighetsinnehavet i dessa myndigheter och bolag 43,4 mdkr.

¹ För utrikes hyresfastigheter genomfördes ingen marknadsvärdering.

Efter fastighetsreformen har Specialfastigheter, Vasallen och Jernhusen tillkommit som statliga fastighetsbolag. Specialfastigheter och Vasallen bildades 1997 som dotterbolag till Vasakronan för att senare bli av staten direktägda bolag. Jernhusen bildades 2001 vid bolagiseringen av SJ och hade då ett fastighetsbestånd värderat till 6,3 mdkr.

Trots att Vasakronan 2008 såldes för 41 mdkr är det samlade marknadsvärdet 2009 av fastigheterna i myndigheterna SFV och FortV (SFV och FortV endast översiktligt marknadsvärderade) och de fyra statliga fastighetsbolagen över 110 mdkr, vilket framgår av sammanställningen i kapitel 2. Det kan jämföras de drygt 40 mdkr som var fastighetsvärdena för 20 år sedan. Statens fastighetsportfölj har således ökat kraftigt i värde under denna period. En del av värdeökningen beror på stigande marknadsvärden, men en betydande del av värdeförändringen har skett genom omfattande investeringar. Störst har värdeförändringen varit i Akademiska Hus som utvecklats från 7,2 mdkr 1993 och de av staten tillförda fastigheterna 1996 med 5,6 mdkr till dagens ca 50 mdkr. Men även Specialfastigheter med ett marknadsvärde i dag på 15 mdkr har genomgått en omfattande expansion. SFV har också haft en kraftig värdeförändring av beståndet från ca 2,2 mdkr (exkl väntelägesfastigheter) till närmare 24 mdkr för inrikes hyresfastigheter och mark enligt utredningens översiktliga värdering (se avsnitt 6.1.1).

12.1 Behov av en samlad fastighetsstrategi för staten

Utredningens förslag: Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att årligen redovisa det samlade statliga fastighetsinnehavet i myndigheter och i helägda statliga fastighetsbolag samt de av myndigheter och bolagen redovisade investeringsplanerna för de kommande åren. Regeringen bör utarbeta en samlad fastighetsstrategi med övergripande riktlinjer för utvecklingen av statens fastighetsbestånd.

I avsnittet ovan har utvecklingen av det statliga fastighetsbeståndet sedan fastighetsreformen översiktligt beskrivits. I kapitel 6 redovisas att det finns omfattande investeringsplaner för de kommande åren bland de olika statliga fastighetsaktörerna. Utredningen konstaterar att den hittillsvarande utvecklingen inte har skett

utifrån en beslutad eller uttalad strategi. Respektive myndighet och bolag har utvecklat egna strategier utifrån sina förutsättningar.

I bilaga 5 som redovisar en internationell utblick beskrivs att Finlands regering nyligen fastställt en fastighetsstrategi. Målet med fastighetsstrategin är att den ska utgöra:

ett verktyg för förenhetligande av ägarstyrningen i fråga om statens fastighetsegendom samt för förstärkandet av statens ägarpolicy på koncernnivå. Avsikten är att man med dess hjälp ska kunna säkerställa effektiv och produktiv förvaltning av statens fastighetsegendom på ett sätt som tryggar statens helhetsintresse

En samlad styrning av den statliga fastighetsförvaltningen saknas. Fastighetsförvaltningen ses inte i ett sammanhang och mål saknas för förvaltningen i sin helhet, oavsett om den bedrivs i myndighets- eller bolagsform. Ansvar är splittrat inom regeringskansliet: Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket ligger under socialdepartementet och styrningen av statliga bolag sker i finansdepartementet. Någon systematisk genomgång görs heller inte med ansvariga för övriga fastighetsförvaltande myndigheter eller stora statliga hyresgäster.

Utredningen har vid flera tillfällen från olika aktörer uppmärksammat på denna brist på samordning: Man har bilden av att staten borde fungera mer samordnat och internt hantera frågor som dyker upp på ett mer enhetligt sätt. I stället kan i dag olika statliga fastighetsförvaltare i dialog med kommuner och landsting eller privata aktörer uppträda på ett splittrat sätt som försvagar statens position och därmed påverkas det ekonomiska utfallet negativt för staten. I samordningen av det statliga fastighetsägandet är det viktigt att beakta att statligt ägda aktiebolag utgör egna juridiska personer och därmed har andra regelverk och beslutsformer än de statliga myndigheterna.

Med hänsyn till den stora omfattningen av det statliga fastighetsbeståndet och den planerade investeringstakten anser utredningen att det finns behov av att staten utarbetar en samlad övergripande fastighetsstrategi som kan vara vägledande för styrningen av de statliga fastighetsaktörerna. I strategin bör bland annat frågor om statens samlade fastighetsexponering, investeringsnivån, önskvärd förändring av fastighetsportföljens sammansättning och upprätthållandet av en god konkurrens inom olika sektorer behandlas.

För att ge möjlighet för statsmakterna att utarbeta och utvärdera en sådan fastighetsstrategi föreslår utredningen att ESV ges i uppdrag att årligen redovisa det samlade fastighetsinnehavet och investeringsplanerna för de kommande åren. Försvarets hemliga anläggningar bör dock hanteras i särskild ordning.

12.2 Verksamhetsform och antal aktörer

Utredningens förslag: Riksantikvarieämbetet och Fortifikationsverket bör inte längre ha i uppdrag att förvalta fastigheter för statens räkning. Försvarmakten bör ges i uppdrag att förvalta fastigheter vad avser anläggningar och camper.

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska lämna förslag till en mer effektiv struktur på organisationen av fastighetsförvaltningen inom staten och därvid lämna förslag till sådana åtgärder som bör vidtas i syfte att skapa en väl sammanhållen och effektiv förvaltning av statens fastigheter. Bland annat ingår i uppdraget att lämna förslag till vilka av nuvarande fastighetsförvaltande myndigheter som även fortsättningsvis bör ha ett sådant uppdrag och att särskilt utvärdera den nuvarande fördelningen av fastighetsinnehavet mellan statliga myndigheter och statligt ägda bolag och i förekommande fall föreslå erforderliga förändringar.

I kapitel 4.4 redovisas vilka myndigheter enligt regeringens beslut enligt förordning (1993:527) ska förvalta fastigheter samt omfattningen på deras uppdrag. Dessa myndigheter är:

Exportkreditnämnden
Fortifikationsverket
Kammarkollegiet
Länsstyrelserna
Statens bostadskreditnämnd
Statens fastighetsverk
Skogsstyrelsen
Statens jordbruksverk
Sveriges lantbruksuniversitet
Riksantikvarieämbetet
Naturvårdsverket

Affärsverket svenska kraftnät
Luftfartsverket
Trafikverket
Sjöfartsverket
Sveriges geologiska undersökning

I kapitel 9.2 redovisas utredningens förslag om att huvudprincipen bör vara att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform där fastighetsförvaltningen är huvuduppgiften. I kapitlet redovisas motiven för förslaget. I kapitel 11 föreslås att huvuddelen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd slås samman med Specialfastigheter och därmed förvaltas i bolagsform, det slutna beståndet förs dock över till Försvarsmakten. Som en konsekvens av detta föreslås att Fortifikationsverket avvecklas. I kapitel 10.6 föreslår utredningen att kulturfastigheter samlat bör förvaltas av Statens fastighetsverk. Det medför att Riksantikvarieämbetets uppdrag som fastighetsförvaltare föreslås upphöra. Trafikverket och Sjöfartsverket som också berörs av förslaget om kulturfastigheterna kommer fortsatt att ha ett visst fastighetsbestånd som är knutet till den egna verksamheten.

Utredningens förslag innebär sammantaget att följande myndigheter bör kvarstå som förvaltare av fastigheter:

Exportkreditnämnden
Kammarkollegiet
Länsstyrelserna
Statens bostadskreditnämnd
Statens fastighetsverk
Försvarsmakten
Skogsstyrelsen
Statens jordbruksverk
Sveriges lantbruksuniversitet
Naturvårdsverket
Affärsverket svenska kraftnät

Luftfartsverket
Trafikverket
Sjöfartsverket
Sveriges geologiska undersökning

I den rapport med genomgång av statens fastigheter som regeringskansliet uppdrog åt PWC att genomföra 2008 delar PWC in myndigheter och statliga bolag som äger fastigheter i två grupper, de med fastighetsfokus och de med produktionsfokus. De med fastighetsfokus är de som agerar som hyresvärd och de med produktionsfokus är de där fastigheterna främst används i den egna verksamheten. I kapitel 9.2 redovisas utredningens bedömning att den fastighetsförvaltning som ska ske i myndighetsform och där syftet är att upplåta lokaler till hyresgäster bör ske i Statens fastighetsverk. Utredningen förslår innebär med PWC:s definitioner att det i framtiden bara kommer finnas en myndighet med fastighetsfokus.

Utredningens motiv för att inte föreslå någon ytterligare minskning av antalet fastighetsförvaltande myndigheter är att beståndet är heterogent och som ovan redovisas har myndigheterna ett produktionsfokus där kopplingen mellan deras verksamhet och fastighetsförvaltningen är tydlig. Syftet att minska antalet aktörer skulle kunna vara att koncentrera verksamheten för att underlätta styrning, för att samla kompetens och därmed undvika dubbelarbete, och för att dra nytta av stordriftsfördelar för att minska overhead kostnader. Bestånden är varierande till sin karaktär och därmed krävs olika kompetens, vilket innebär att inte så mycket skulle vinnas genom en koncentration. Utredningens bedömning är att det inte finns några uppenbara samordningsvinster med en mer omfattande förändring.

Beträffande tre av bolagen som har fastighetsfokus Akademiska Hus, Jernhusen och Vasallen föreslår utredningen ingen förändring. För Specialfastigheter innebär förslaget om sammanslagning med Fortifikationsverket ett förändrat uppdrag.

12.3 Effektivitet i fastighetsförvaltningen

Utredningens förslag: Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat, samt att göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknaden i övrigt.

Efter avvecklingen av Byggnadsstyrelsen 1993 fick Statens Lokalförsörjningsverk i uppdrag att bland annat utvärdera effekterna av reformen vad gäller förvaltningen av det statliga fastighetskapitalet. Analysen genomfördes med hjälp av ett antal nyckeltal som belyste olika aspekter. I nyckeltalen ingick mått på som beskrev rörelsen, avkastningen och den finansiella ställningen. Jämförelser gjordes mellan Byggnadsstyrelsens ekonomiska utfall och de då nya statliga aktörerna Vasakronan AB, Akademiska Hus AB och Statens fastighetsverk. En jämförelse gjordes också mellan dessa statliga aktörer och ett antal fastighetsförvaltande företag som representerade marknaden i ett försök att beskriva effektiviteten hos de statliga fastighetsförvaltarna.

Lokalförsörjningsverket presenterade två rapporter i denna del. Den sista redovisades 1996 och omfattade granskning av år 1994 och 1995. Det gick inte, enligt Lokalförsörjningsverket, att vid den tidpunkten dra slutgiltiga slutsatser om lokalförsörjningsreformens funktionssätt vad gäller förvaltningen av det statliga fastighetskapitalet. När Statens lokalförsörjningsverk avvecklades 1997 upphörde dessa utvärderingar.

Utredningen menar att det är olyckligt att det inte sedan dess skett en samlad kontinuerlig utvärdering av effektiviteten hos de statliga aktörerna med fastighetsfokus. För bolagen analyseras dock effektivitet och resultat inom ramen för bolagsförvaltningen. På motsvarande sätt analyseras respektive departement sina fastighetsförvaltande myndigheter. Varje bolag och myndighet granskas således utifrån sin verksamhet, men statens samlade prestationer och risktagande inom fastighetsförvaltning har inte redovisats. Bolagen har i sina årsredovisningar utvecklat skillnader i redovisningsprinciper vilket försvårar en jämförelse mellan bolagen. Införandet av IFRS i redovisningen för bolagen i kombination med att Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket inte gör årliga marknadsvärderingar av sitt bestånd skapar svårigheter i jämförel-

sen mellan myndigheter och bolag. Även mellan myndigheterna är jämförelser svåra eftersom nyckeltalen inte utgår från samma sätt att beräkna ytor.

Utredningen har låtit Novopro Consulting AB utifrån enhetliga definitioner sammanställa de fyra fastighetsbolagens ekonomiska redovisningar och nyckeltal för åren 2005 till och med 2009. Definitionerna och redovisningarna av bolagen framgår av bilaga 4. De definitioner som använts för att få jämförbarhet mellan bolagen kan avvika från den som används i respektive bolags redovisning. Av det följer att de siffror som redovisas kan skilja sig från bolagets årsredovisningar.

För myndigheterna har det inte varit möjligt att inom utredningens ram ta fram nyckeltal över de ekonomiska resultaten som är jämförbara med bolagen. I huvudsak beror det på avsaknaden av marknadsvärderingar, men även skillnaderna i kapitalstruktur och de ekonomiska regelverken mellan bolag och myndigheter medför skillnader som påverkar jämförbarheten.

Utredningen anser att det bör vara en prioriterad uppgift för statsmakterna att årligen analysera bolagens och myndigheternas effektivitet både när det gäller ekonomiskt resultat och kostnader för fastighetsförvaltningen. För att det ska vara möjligt att på ett meningsfullt sätt jämföra de statliga aktörerna med varandra och att kunna mäta de statliga aktörerna mot övriga fastighetsmarknaden måste de relevanta nyckeltalen sammanställas enligt enhetliga principer. Utredningen föreslår att ESV får i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat, samt att göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknad i övrigt.

12.4 Utveckling och avyttring av fastigheter

Utredningens förslag: Statsmakterna bör fastställa generella principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra utvecklingsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.

Förändringar av den statliga verksamheten får ibland stora effekter på behovet av lokaler och användningen av mark. Vanligtvis innebär

det ett minskat behov av fastigheter antingen genom att verksamhetens omfattning minskar eller att den ska bedrivas på annan ort eller i andra lokaler. I den mån staten äger och förvaltar dessa fastigheter uppstår ofta ett behov av att avveckla en del av beståndet. Detta bör ske på ett så ekonomiskt fördelaktigt sätt som möjligt. Ofta är det fråga om stora bestånd som är fördelaktiga att hantera samlat vid en avyttring, det kan också handla om speciella fastigheter som kan behöva anpassas till annan användning innan avyttring kan ske. Ibland kan det vara fråga om mark med ett särskilt fördelaktigt läge där det kan bedömas att en viss utveckling och eller exploatering kan vara mer lönsam än en ren försäljning. Exempel är framförallt försvarsbesluten och förändringar i järnvägsinfrastrukturen. Denna fastighetsutveckling och försäljningsverksamhet kräver särskild kompetens och en viss volym för att den ska kunna bedrivas effektivt.

I Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (SOU 2010:92) behandlas frågan om lämpligheten av att i myndighetsform bedriva fastighetsutveckling:

Enligt en vedertagen uppfattning ska statliga myndigheter inte ta ekonomiska risker, såvida inte detta uttryckligen ingår i myndighetsuppdraget. Det ingår inte i de nuvarande statliga fastighetsförvaltande myndigheternas uppdrag att ta ekonomiska risker med syfte att få del i framtida exploateringsvinster på egendom som staten avyttrar till kommuner. Det är annorlunda med de statliga fastighetsbolagen. Vasallen AB har exempelvis i uttryckligt uppdrag av regeringen att vidareförädla försvarsfastigheter för att hyra ut dem och senare sälja dem till privata intressenter.

Om staten har ett intresse av att i egen regi vidta åtgärder för att förädla fastigheter eller förbereda markområden för exploatering i syfte att höja egendomens värde, bör sådana åtgärder, enligt utredningens uppfattning, inte ske i myndighetsform.”

Utredningen delar den uppfattning som redovisas ovan om att det är olämpligt att bedriva fastighetsutveckling i myndighetsform där syftet inte är att tillgodose statliga behov. I dagens struktur är det Vasallen och Jernhusen som har arbetat med att utveckla fastigheter som inte i första hand utvecklas för att användas i statlig verksamhet eller förvaltas i statlig regi. Även Fortifikationsverket har bedrivit exploateringsverksamhet.

Som framgår av citatet är fastighetsutveckling ett instrument för att skapa värden. Men fastighetsutveckling innebär också att fastighetsägaren tar en ekonomisk risk. Om fastighetsägaren enbart

utarbetar underlag för detaljplaner som innebär nya byggrätter är den ekonomiska insatsen begränsad och därmed också den ekonomiska risken. Värdeutvecklingen på fastigheten kan däremot vara hög. Även om det uppstår en förgäveskostnad genom att planen inte blir fastställd kan därför kostnaden och risken vara låg och välmotiverad även för ett statligt fastighetsbolag. Nästa led i en fastighetsutveckling är att fastighetsägaren även uppför byggnader och i nästa steg också äger och förvaltar fastigheterna. I det skedet ökar den ekonomiska investeringen i betydande omfattning och därmed också den ekonomiska risken. Fastighetsägaren tar också en hyresrisk i de fall lokalerna inte blir uthyrda. Fråga uppstår om i vilken omfattning det är lämpligt att statliga bolag genomför projekt som inte är avsedda för att tillgodose statliga behov. Frågeställningen inrymmer både en dimension om lämpligheten av ett statligt risktagande och en bedömning av hur ett statligt engagemang påverkar konkurrensförhållanden. Förutom uppdraget till Vasallen har statsmakterna inte tagit ställning till vilken roll som statliga fastighetsbolag bör ha i genomförandet av fastighetsutvecklingsprojekt.

Utredningen anser mot bakgrund av vad som ovan redovisats att det är angeläget att statsmakterna redovisar principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra fastighetsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov. Det mervärde som fastighetsutvecklingen skapar påverkar bolagens ekonomiska mål och bör därför beaktas när avkastningsmål och utdelningspolicy läggs fast.

Av utredningsdirektiven framgår att det i uppdraget även ingår att föreslå en effektiv ordning för fastigheter som bör avyttras på marknadsmässiga villkor till privata aktörer. Utredningen har övervägt fördelarna med att samla försäljningskompetensen till någon av de statliga aktörerna. På grund av det heterogena statliga fastighetsbeståndet, den geografiska spridningen av fastigheterna och behovet av att vid transaktioner ha stor detaljkunskap om den aktuella fastigheten har utredningen valt att inte föreslå någon ändring av nuvarande ansvarsförhållanden.

12.5 Styrningen av de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna

Styrningen av myndigheterna är svår genomtränglig: målen och uppdragen är många, styrvariablerna många och inte alltid ändamålsenliga. Det är svårt att genomskåda de ekonomiska flödena i organisationerna och resultatet av olika verksamheter. Verksamhetens bedrivande sker inte på samma villkor som i fastighetsförvaltande statliga bolag. De statliga ekonomiadministrativa reglerna kring t.ex. investeringar och avyttringar verkar begränsande för verksamheten. Även hanteringen av myndighetskapitalet, att försäljningsinkomster ska levereras in till statsbudgeten och att avkastningen inte beskattas utgör faktorer som innebär att villkoren är annorlunda. Ett grundläggande problem för de fastighetsförvaltande myndigheterna är att det ettåriga budgetperspektivet skapar restriktioner för fastighetsförvaltningen som till sin natur är långsiktig.

Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (SOU 2010:92) redovisar att den kartläggning som utredningen låtit genomföra visar att målen för den del av fastighetsförvaltningen som sker i myndighetsform är otydliga och spridda i olika dokument. I betänkandet föreslås en samlad förordning för statens fastigheter som förvaltas i myndighetsform. Om förordningen införs omfattar den både fastighetsförvaltande myndigheter med fastighetsfokus och de med produktionsfokus.

Vår utredning koncentrerar oss därför på frågorna om styrningen av den myndighet som föreslås vara den enda som har fastighetsfokus, Statens fastighetsverk.

12.5.1 Statens fastighetsverk

Utredningens förslag: Statens fastighetsverks verksamhet bör indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp. Statens fastighetsverk bör ges i uppdrag att årligen marknadsvärdera sina hyresfastigheter. Regeringen bör fastställa separata avkastningskrav för de olika fastighetskategorierna som sedan summeras i ett vägt avkastningskrav. Avkastningskraven bör utformas så att de kan jämföras med avkastningskraven på de statliga fastighetsbolagen och de som gäller för andra fastighetsaktörer som har liknande fastighetsbestånd.

I utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning 1996 (se avsnitt 3.4) konstaterades att Statens fastighetsverk har ett mycket blandat bestånd och en heterogen verksamhet. Utredaren föreslog därför att regeringen för Statens fastighetsverk skulle ställa särskilda, separata avkastningskrav på de olika verksamheterna. Detta skulle också minska risken för klagomål att vissa delar ”subventionerar” andra delar på ett sätt som det inte var tänkt.

När det gällde Statens fastighetsverk ansåg utredaren också att bidragsfastigheterna inte var tydligt separerade från det övriga beståndet. Man var också skeptisk till finansieringen av bidragsfastigheterna som skedde indirekt genom att verket disponerade en del av överskottet för att täcka kostnaderna för bidragsfastigheterna. Utredaren menade att anslag till den kulturminnesvårdande verksamheten borde läggas fast separat och vägas mot andra anslag.

Förslaget att ha separata avkastningskrav på de olika verksamheterna i Statens fastighetsverk genomfördes inte, däremot har senare den ekonomiska redovisningen av Statens fastighetsverks bidragsfastigheter och finansiering via anslag på statbudgeten genomförts.

I samråd med vår utredning gav Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning KPMG i uppdrag att analysera hur styrningen av fastighetsförvaltningen sker utifrån ett ägarperspektiv i statliga, kommunala samt privata bolag. KPMG har gjort jämförelser mellan dessa bolag och Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

Av KPMG:s rapport framgår:

- Varken Statens fastighetsverk eller Fortifikationsverket följer upp finansiell information per lokaltyp. Dock är åtminstone fastighetsbeståndet i Statens fastighetsverk sådant att en stor del av verksamheten skulle kunna följas upp och mätas som ett kommersiellt bolag.
- Regleringsbrev för Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk anger riktlinjer för hela verksamheten, inte enbart fastighetsägandet. Detta innebär att mål och riktlinjer för just fastighetsägandet inte är tydligt angivna och innebär exempelvis att avkastningskraven inte går att jämföra med andra fastighetsbolag.

- Tydligare riktlinjer i regleringsbrevet rörande fastigheterna tillsammans med en tydligare portföljstruktur och transparenta finansiella flöden medger bättre finansiell uppföljning med hjälp av relevanta styrmedel.
- Olika avkastningskrav skulle kunna appliceras på olika fastighetstyper för att sedan summeras ihop till ett vägt avkastningskrav enligt regleringsbrevet.

I kapitel 6.1.1 redovisas det nuvarande uppdraget till Statens fastighetsverk och formerna för statens styrning av verksamheten. Verksamheten är för närvarande uppdelad i fyra verksamhetsgrenar; Inrikes hyresfastigheter, Utrikes hyresfastigheter, Bidragsfastigheter och Mark. Ekonomiredovisningen görs per verksamhetsgren. Verksamhetsgrenarna är mycket olika till sin karaktär och verksamheterna bedrivs med olika förutsättningar. Inrikes och utrikes hyresfastigheter är de grenar som i huvudsak genererar SFV:s överskott.

Uppdelningen i verksamhetsgrenar är ett krav från regeringen i regleringsbrevet. Där framgår att ett antal nyckeltal ska redovisas per verksamhetsgren i årsredovisningen. Dessa nyckeltal är: fastigheternas bokförda värden, förändringar av tillgångar jämfört med tidigare år, totala kostnader för drift, underhåll och administration (ej mark och bidragsfastigheter), driftskostnad per kvm, underhållskostnad per kvm, administrationskostnad per kvm, direktavkastning, driftsnetto per kvm, andel uthyrd area i procent, hyresintäkter per kvm.

Utredningen föreslår i likhet med vad som redovisades i utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning och vad som framgår av KPMG:s rapport att fastighetsbeståndet i Statens fastighetsverk bör indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp. Statens fastighetsverk bör ges i uppdrag att årligen marknadsvärdera sina hyresfastigheter. För inrikes hyresfastigheter bör fullständiga marknadsvärderingar genomföras. För utrikes hyresfastigheter bör engångsvis en fullständig värdering genomföras. Denna kan sedan, med hänsyn till kostnaden för dessa värderingar, justeras mer schablonmässigt. Värderingarna är en förutsättning för att kunna jämföra Fastighetsverkets effektivitet med andra statliga och privata aktörer. Regeringen bör fastställa separata avkastningskrav för de olika fastighetskategorierna som sedan summeras i ett vägt

avkastningskrav. Avkastningskraven bör utformas så att de kan jämföras med avkastningskraven på de statliga fastighetsbolagen och de som gäller för andra fastighetsaktörer som har liknande fastighetsbestånd. Bidragsfastigheter bör även fortsättningsvis anslagsfinansieras. För dessa sätts inget avkastningskrav.

Utredningen föreslår att verksamheten i Statens fastighetsverk delas upp i följande verksamhetsgrenar:

- Inrikes hyresfastigheter – kulturinstitutioner
- Inrikes hyresfastigheter – övriga
- Utrikes hyresfastigheter
- Bidragsfastigheter
- Mark

Utredningens motiv för att dela upp inrikes hyresfastigheter i två verksamhetsgrenar, kulturinstitutioner och övriga är att öka möjligheten till uppföljning av fastighetsförvaltningen och att förbättra möjligheterna till jämförelser med andra fastighetsaktörer. Uppdelningen ger också förutsättningar att anpassa avkastningskraven till vad som är marknadsmässigt för respektive kategori.

I kapitel 6.1.1 redovisas att det inom verksamhetsgrenen bidragsfastigheter även inryms de slott som omfattas av den kungliga dispositionsrätten. I beskrivningen framgår att av de totala årliga kostnaderna för förvaltning av bidragsfastigheter står de kungliga slotten för ca 45 %. Eftersom ett stort antal nya fastigheter som en följd av utredningens förslag om kulturfastigheter kommer tillföras verksamhetsgrenen bidragsfastigheter kan det finnas anledning att särredovisa de två olika typerna av bidragsfastigheter. För de fastigheter som omfattas av den kungliga dispositionsrätten har Fastighetsverket inte samma möjligheter som för andra bidragsfastigheter att planera insatserna.

Ett antal hyresfastigheter bedömer man från Fastighetsverkets sida på lång sikt inte kommer att vara ekonomiskt bärkraftiga och inte kommer att möta regeringens avkastningskrav. De borde i princip klassificeras som bidragsfastigheter. Fastighetsverket har upprättat en lista på dessa fastigheter. Listan har lämnats till utredningen och i sitt budgetunderlag för 2011–2013 hemställer myndigheten till regeringen att utredningen ska lämna förslag till hur dessa ska hanteras.

Det är Statens fastighetsverk själv som fattar beslut om vilka fastigheter som klassificeras som bidragsfastigheter. Problemet med att göra hyresfastigheter till bidragsfastigheter är dels att anslagsmedlen inte räcker till för underhållet av de fastigheter som idag är bidragsfastigheter och att regelverket som sammanhänger med anslagsfinansieringen begränsar vad som är möjligt att genomföra, dels att det uppstår en kostnad då kapitalskulden för hyresfastigheterna ska skrivas ner som, om det sker vid ett tillfälle, påverkar resultatet så mycket att statens totala avkastningskrav på Statens fastighetsverk riskerar att inte uppnås.

Utredningen anser att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget bör analyseras ytterligare och prövas i anslutning till att förslaget om kulturfastigheter genomförs.

I avsnitt 10.8 redovisas att ett särskilt problem för Statens fastighetsverk utgör svårigheterna att genomföra investeringar i bidragsfastigheterna i syfte att göra dem mer attraktiva som besöksmål. Eftersom bidragsfastigheterna inte ska hanteras som anläggningstillgångar kan Statens fastighetsverk inte lånefinansiera investeringar i dessa utan måste redovisa insatserna som löpande kostnader och finansiera dem med anslagsmedel. De ekonomi-administrativa reglerna bör anpassas så att investeringar i bidragsfastigheter som har sin grund i ett hyresförhållande kan lånefinansieras på samma villkor som för en fastighet som klassificerats som hyresfastighet.

12.6 Styrningen av de statliga fastighetsbolagen

Utredningens förslag: Bolagsordningarna för fastighetsbolagen bör utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår. Styrningen av bolagen bör ta hänsyn till den samlade statliga fastighetsstrategin.

Utredningens bedömning: Det kan finnas behov av att pröva om ytterligare styrtal ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning.

I proposition 1991/92:44 anfördes att statens roll som fastighetsägare måste renodlas och samtidigt ges en mer marknadsmässig inriktning. Motiven för att föra över ägandet och förvaltningen av

fastighetsbeståndet till en koncernstruktur i aktiebolagsform var en strävan att åstadkomma en marknadsstyrd inriktning av verksamheten, en flexiblere hantering av det statliga fastighetsinnehavet och därmed för staten som ägare en effektivare förmögenhetsförvaltning.

En huvudmålsättning vid ombildandet av Byggnadsstyrelsen till aktiebolag var att verksamheten ska kunna bedrivas under samma konkurrensförutsättningar och med jämförbara avkastningskrav som privatägda fastighetsföretag.

I den utvärdering som gjordes av fastighetsreformen 1996 redovisades att de fastighetsförvaltande aktörerna har haft stor självständighet och har efter reformen genomfört mycket stora investeringsprogram. Investeringsnivån hos Akademiska Hus, Statens fastighetsverk och Vasakronan har legat högt efter reformen. Staten har samtidigt inte haft en policy när det gäller risktagandet. Vidare redovisades att hyran hos Akademiska Hus ansågs ligga över vad som vore en marknadsmässig hyra, soliditeten i de fastighetsförvaltande bolagen bedömdes vara hög och att en allt mindre del av vad fastighetsrörelserna genererat levererades in till statskassan, vinstmedel stannade kvar i rörelsen och användes för att finansiera de stora investeringarna.

Den formella styrningen av bolagen sker på basis av samma regelverk som för andra bolag. En redovisning av styrningen av de statliga fastighetsbolagen och av respektive bolag görs i kapitel 6.2. Detta avsnitt syftar till att analysera hur väl bolagsstyrningen fungerar och vilka förändringar som kan vara aktuella.

Regeringens formella styrning sker genom skriftliga ägardirektiv till bolagen som överlämnas på bolagsstämman. Styrningen av de statliga bolagen sker i Finansdepartementets enhet för statligt ägande.

De ägardirektiv som lämnas består av en uppdragsbeskrivning som innehåller referat från de viktigare propositionerna gällande statens fastighetsförvaltning (1991/92:44, 1992/93:37 och 1997/98:137) och en kortfattad beskrivning av de ekonomiska målen. De ekonomiska målen utgörs av:

- ett avkastningsmål på eget kapital som över en konjunkturcykel uppgår till den femåriga statsobligationsräntan plus ett antal procentenheter
- utdelningspolicy

- önskvärd soliditet, normalt att den ska uppgå till minst en andel eller att den ska ligga inom ett intervall.

Vad de statliga bolagen i övrigt har för ändamål regleras i bolagsordningen som för fastighetsbolagen är mycket allmänt hållna.

Bolagsstyrningen utövas främst på bolagsstämmor, genom styrelsenomineringsprocessen och genom dialog med styrelseordförandena. Vissa styrelseledamöter i de statliga bolagen är anställda i Regeringskansliet vilket syftar till att statens krav på kunskap om verksamheten ska tillgodoses och att kommunikationen mellan ägare och bolag ska underlättas.

Direktiven från staten är övergripande och syftet med ägandet är inte alltid tydligt. Det är oklart om staten vill uppnå annat än ren förmögenhetsförvaltning med sitt ägande. Styrningen sker framför allt genom ekonomiska mål. Olika bolag har olika avkastningsmål utan att det är uttryckt för en i formella beslut eller handlingar fastlagd samlad ägarpolitik. Även utdelningspolicy och önskvärd soliditet skiljer sig mellan bolagen, vilket är logiskt, men motiven bakom de varierande avkastningskraven framgår inte av några dokument.

I kapitel 12.1 redovisar utredningen behovet av en samlad fastighetsstrategi för staten. Styrningen av bolagen bör ta hänsyn till den samlade statliga fastighetsstrategin. De styrtalet som i dag används, avkastningsmål, utdelningspolicy och soliditetsmål bör redovisas samlat i fastighetsstrategin och anledningen till avvikelser i mål mellan de olika fastighetsaktörerna motiveras. Det bör prövas om ytterligare styrtalet ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning. Sådana kan vara totalavkastning, överskottsgrad och räntetäckningsgrad. Med hänsyn till de omfattande investeringsplanerna finns det även skäl att överväga att staten som ägare fastställer en övergripande investeringspolicy för bolagen.

Utredningen anser också att bolagsordningarna för fastighetsbolagen bör utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår.

12.7 Bolagsspecifika iakttagelser

Utredningens förslag: De bolagsspecifika iakttagelser som utredningen redovisar bör övervägas vid regeringens bolagsgenomgångar av de statliga fastighetsbolagen.

I kapitel 12.6 redovisas de principiella aspekterna på styrningen av de statliga fastighetsförvaltande bolagen. Som framgår av förslaget bör styrningen ta hänsyn till den samlade statliga fastighetsstrategin.

Regeringen har aviserat att genomgångar ska göras av de statliga ägda bolagen, för att pröva om de uppfyller kriterierna för fortsatt statligt ägande. Bolagsgenomgångarna kan dock också resultera i till exempel justerade och förtydligade uppdrag. Även i fastighetsbolagen planeras genomgångar att genomföras. Vid dessa genomgångar kan frågor som behandlas av utredningen aktualiseras.

Utredningen har inte genomfört någon detaljerad genomgång av bolagen utan har behandlat frågor om bolagen på ett mer principiellt och övergripande sätt. Utredningen har träffat företrädare för samtliga bolag och inhämtat information från bolagen. I arbetet har utredningen gjort vissa iakttagelser som bör övervägas i anslutning till genomgången av bolagen. Dessa iakttagelser redovisas per bolag.

12.7.1 Akademiska Hus AB

Akademiska Hus har genomgått en kraftig expansion. Värdet på bolagets fastigheter har ökat från drygt 7 mdkr till närmare 50 mdkr. Bolagets nuvarande projektportfölj uppgår till hela 18 mdr kr för åren fram t.o.m. 2016. Vid genomgången av bolaget anser utredningen att bolagets riskexponering till följd av den stora investeringsvolymen, den dominerande marknadsandelen på vissa orter och konkurrenskraften i hyresnivåerna, särskilt bör analyseras. Med hänsyn till bolagets uppdrag är det angeläget att verksamheten präglas av ett stort mått av transparens.

12.7.2 Specialfastigheter Sverige AB

Specialfastigheter har haft en hög investeringsnivå under de senaste åren. Stora investeringar har gjorts framför allt i fastigheter för kriminalvårdens behov. Utredningar av kriminalvårdens lokal-försörjning visar att incitamenten för fastighetsägarna att hålla nere kostnadsnivåerna varit små med den modell för ny- och ombyggnadsprojekt som använts. Den utveckling av processer och kostnadsuppföljningar som kriminalvården genomför kommer ställa förändrade krav på bolaget.

Utredningens förslag om en sammanläggning av Fortifikationsverkets och Specialfastigheters fastighetsbestånd innebär ett nytt och vidgat uppdrag för bolaget. Bolagsordning och de ekonomiska målen för verksamheten måste förändras med utgångspunkt från detta nya uppdrag. De ekonomiska synergieffekterna måste tas tillvara.

12.7.3 Vasallen AB

Vasallens styrelse har initierat en försäljningsprocess av bolagets återstående fastighetsinnehav. Utredningen redovisar ett tänkbart uppdrag till Vasallen vid omstruktureringen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd. Om Vasallen kvarstår i sin nuvarande form behöver uppdraget att förädla och avyttra fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket tydliggöras. Till en betydande del kommer detta arbete skilja sig från vad Vasallen tidigare arbetat med. I stället för att ansvara för omställning av hela regementsområden kommer det här att kunna vara ett flertal fastigheter inom eller i anslutning till en garnison som fortfarande ska användas av Försvarsmakten

12.7.4 Jernhusen AB

Jernhusens verksamhet är, enligt bolagsordningen, flerdelat. Bolaget ska dels vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn och stödja kollektivt resande och godstransporter. Dels ska bolaget utveckla, förvalta och äga fastigheter samt tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med anknytning till kollektivt resande. Utredningen konstaterar att bolagets nuvarande uppdrag kan uppfattas vara ett transport-

politiskt, ett som innebär fastighetsutveckling och ett tjänsteproducerande. De många rollerna skapar otydlighet om vilket huvuduppdrag bolaget har och därmed försvåras även ägarstyrningen av bolaget. I utredningens arbete har även framkommit att gränsdragningen mellan Jernhusens, Banverkets och tågoperatörernas ansvar för fastigheter och mark vid och i anslutning till järnvägsstationer behöver förtydligas.

Jernhusen utvecklar byggrätter och bygger fastigheter som inte i första hand tillkommer för att användas i statlig verksamhet eller förvaltas i statlig regi. Utredningen har tidigare i detta kapitel föreslagit att statsmakterna bör fastställa principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra fastighetsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.

13 Hyressättning

I detta kapitel redovisar utredningen sin syn på hyressättning hos de statliga fastighetsägarna. Utredningen ger sin syn på de begrepp som används, principer för kostnadshyra och möjligheten och lämpligheten i att detaljstyra hyressättningen.

De fastigheter som finns kvar i statens ägo och som huvudsakligen förhyrs av statliga myndigheter kan, i större eller mindre utsträckning, betraktas som ändamålsfastigheter. Frågan om vad som utgör en rimlig hyressättning av dessa lokaler har varit en fråga som diskuterats sedan fastighetsreformens genomförande.

13.1 Statsmakternas styrning av hyressättningen i myndigheter och bolag

För de fastighetsförvaltande statliga myndigheterna är huvudprincipen att marknadshyra ska tillämpas. Detta regleras i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. Förordningen säger att upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt, därvid ska hänsyn tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Även om förordningen anger huvudprincipen har regeringen i beslut angett att kostnadshyra ska tillämpas i vissa fall. Statens fastighetsverk ska för huvudbyggnaderna som upplåts till fem kulturinstitutioner tillämpa kostnadshyra (de fem kulturinstitutioner som behandlas i kapitel 15 i detta betänkande). För Fortifikationsverket har regeringen genom att godkänna att Hyresmodell 2006 tillämpas även ställt sig bakom kostnadshyra i upplåtelser till Försvarsmakten.

Regeringen har i prop. 1997/98:137 tagit ställning till frågan om att definiera ändamålsbyggnader och därtill koppla hyressättningsmodell. Regeringen ville inte föreskriva en viss hyresmodell utan ansåg att parterna i förhandlingar måste enas om hur hyran för en fastighet bör fastställas. Regeringen anger t.ex. att om man ser till nyinvesteringar så bör hyresgästen stå för en större del av den totala investeringen ju mer speciell byggnaden är. Man anger dock vissa utgångspunkter som statliga förvaltare av ändamålsfastigheter bör iakta bl.a. att kundnyttan ska optimeras, att maximal nytta i form av funktionella lokaler, hög standard och god service ska erbjudas och att de ekonomiska målen i sådan fastighetsverksamhet inte har samma mening som i fullt konkurrensutsatt verksamhet. Samtidigt anförde regeringen också att kundnyttan inte får drivas därhän att kapitalet som investerats inte genererar erforderlig avkastning och urholkas i värde.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen gör Finansutskottet ytterligare tolkningar av regeringens utgångspunkter (bet. 1997/98:FiU25) och slår fast att fastighetsförvaltaren ska utgå från primärverksamhetens behov. Förvaltaren ska optimera brukarens nytta av de resurser som läggs på lokalförsörjning och ge maximal nytta i termer av funktion, standard och service. Hyresgästen ska ha god insyn i förvaltningen, kostnader ska redovisas öppet och förvaltningsplaner ska tas fram gemensamt samtidigt som tillgångarnas värde ska bibehållas, risktagandet minimeras, förvaltningen vara kostnadseffektiv och avkastningen på det satsade kapitalet genereras. Riksdagen gjorde alltså en tolkning av begreppet kundnytta och utsträckte inriktningen vad gäller insyn och öppen redovisning.

Förordningen tar sikte på myndigheterna medan proposition 1997/98:137 och Riksdagens bedömningar i samband med behandlingen av propositionen gäller både myndigheter och bolag.

För de fastighetsförvaltande statliga bolagen har inga direkta direktiv lämnats om val av hyressättningsmodell, utöver det som sägs i prop. 1997/98:137. Skrivningarna i propositionen, tillsammans med riksdagens tillägg, är inga formella regler men anger likväl statsmakternas inriktning vad gäller hantering av ändamålslokaler. Regeringens ägardirektiv till bolagen innehåller referenser till propositionen.

Eftersom skrivningarna när det gäller inriktningen är mycket allmänt hållna och delvis motverkar bolagens affärsmöjligheter så lämnar de öppet för tolkningar av den exakta innebörden av

statsmakternas inriktning (dvs. att kundnyttan ska optimeras, att vinstmaximering inte är huvudsyfte osv.) och möjliggör varierande tillämpning mellan olika aktörer. Därför råder viss otydlighet kring förutsättningarna för bolagen och bolagen har också tolkat likalydande ägardirektiv på olika sätt.

13.2 Marknadshyra och kostnadshyra

Marknadshyra definieras som den mest sannolika hyran vid nyteckning av kontrakt mellan två oberoende parter på en öppen och fri hyresmarknad. Hyran bestäms av utbud och efterfrågan och fastställs i förhandlingar mellan hyresgästen och hyresvärden. En öppen och fri marknad förutsätter att en konkurrenssituation föreligger. Marknadshyran definieras utifrån en homogen produkt t.ex. modern kontorslokal i ett visst läge, butiklokal i visst läge osv. När en uppskattning ska göras av vad som är en marknadsmässig hyresnivå för en lokal utgår man från hyran vid nyteckningar av liknande lokaler i liknande lägen. Ju fler avslut som görs på en marknad för en viss typ och visst läge, dvs. ju mer likvid marknaden är, desto säkrare blir uppskattningen av hyresnivån. Marknadshyra är alltså inget belopp som beräknas utan det uppskattas genom att observera aktuella avslut på en relevant marknad. Fastighetsägarens faktiska kostnader för lokalerna är inte något man utgår från vid hyressättningen. När det gäller t.ex. drift- och underhåll avtalas mellan parterna vilken omfattning som ingår. Fastighetsägarens kostnader kan hyresgästen inte förvänta sig att få redovisade och hyresgästen har i regel inte tillgång till information om hur lönsam den förhyrda lokalen är för hyresvärden.

Syftet med kostnadshyra är att hyresgästen inte ska betala mer än de kostnader hyresvärden har för lokalen och att hyresvärden inte tar ut övervinster. Hyran ska spegla fastighetsägarens kostnader för det i lokalen bundna kapitalet, drift, underhåll och administration.

Det finns olika sätt att definiera och fastställa eller beräkna en kostnadshyra. Det finns inget "rätt" sätt att exakt bestämma en kostnadshyra eftersom den är uppbyggd av en mängd olika komponenter som hanteras olika beroende på vad man vill uppnå. Variationerna kan avse om uppskattade kostnader vid avtalets slutande ska justeras med hänsyn till faktiskt utfall, vilken part som står risken vid oförutsedda kostnader, hur underhållsnivån bestäms

m.m. Kostnadshyra har inte ens inom staten en enhetlig definition. Det finns en mängd olika varianter som får olika konsekvenser.

Grunden när en kostnadshyra ska bestämmas är hursomhelst en kalkyl av kostnaderna. Till skillnad från en ren marknadshyra är alltså kostnadshyra något som räknas fram.

13.3 Ändamålsfastigheter

Utredningens förslag: Ändamålsbyggnad är ett begrepp som inte låter sig definieras entydigt. Därför bör det inte tjäna som utgångspunkt för en viss hyressättningsmodell eller för riktlinjer om förvaltningen i övrigt.

Begreppet ändamålsfastighet används generellt när den statliga fastighetsförvaltningen diskuteras trots att det saknas en klar definition. Detta har i tidigare utredningsarbeten lett till oklarheter och låsningar i synen på olika alternativ. Utgångspunkten är att byggnaden är uppförd för ett särskilt ändamål. Alla byggnader uppförs för ett specifikt ändamål vilket innebär att alla byggnader i någon mening är ändamålsfastigheter vilket gör begreppet i någon mening meningslöst. Begreppet bygger på att det, åtminstone för hyresgästen, är svårt att nyttja någon annan byggnad för samma ändamål. Egenskaper som förts fram är avsaknaden av alternativ för hyresgäst och/eller hyresvärd, tekniska egenskaper i byggnaderna, säkerhetskrav, symbolvärde för staten eller kulturhistoriskt värde och ibland har även framförts att fastighetens läge eller omgivning kan göra den till en ändamålsbyggnad.

Utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning (se avsnitt 3.4) talade om fastigheter där varken hyresgäst eller hyresvärd har några alternativ, fastigheter där hyresgästen inte har några alternativ, men där hyresvärderna har det eller områden som består av någon av de nämnda typerna. Ändamålsfastighetskommittén (se avsnitt 3.6) ansåg att begreppet kunde definieras dels genom hyresgästens starka anknytning till byggnaden, hyresgästens avsaknad av rådhighet över sina lokaler och genom byggnadens egenskaper. Gemensamt för utredningarna var att man föreslog att klassificera varje byggnad utifrån dessa kriterier och därefter koppla förvaltning och framförallt regler om hyressättning till huruvida det är en ändamålsfastighet eller inte. Grundidén var att hyran för ändamåls-

fastigheter skulle utgöras av en komponenthyra definierad på ett visst, bestämt sätt. Ändamålsfastighetskommittén föreslog att det även skulle inrättas en statlig nämnd som kunde avgöra tvister om huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad och vad hyran i så fall skulle vara.

Regeringen avstyrkte i prop. 1997/98:137 utvärderingens förslag genom att konstatera att gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och vad som är en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra. Man konstaterade att staten genom bolag och verk äger ett omfattande bestånd av ändamålsfastigheter, men att dessa verk och bolag också förvaltar fastigheter som inte bör betraktas som ändamålsfastigheter. Regeringen fann det rimligt att hyresgäst och hyresvärd i förhandlingar enas om villkoren och att hyresgästen i avtal förbinder sig att betala en större del av investeringen beroende på hur speciellt utformad fastigheten är.

Innebörden av att en fastighet är en ändamålsfastighet är att det inte finns en marknad där prissättningen enkelt kan fastställas genom att avläsa faktiska avslut avseende likadana objekt. Ändamålsfastigheter förekommer emellertid inte bara i statliga verksamheter. Industribyggnader, laboratorier, skolor, sjukhus är andra exempel där byggnadernas utformning innebär att det inte finns någon väl fungerande marknad för den typen av byggnader. Detta innebär dock inte att sådana fastigheter inte förhyrs på affärsmässiga villkor. Är byggnaden så speciell att det bara är en hyresgäst som är intresserad av att använda den, dvs. om en byggnad är så specifik och byggd för att fylla en viss unik funktion att den bara passar den specifika hyresgästen, så kommer hyresvärden att vara beroende av att hyresgästen hyr den med sådana villkor att investeringen betalas av hyresgästen. Detta innebär normalt att hyresvärden kommer att kräva långa hyreskontrakt alternativt att det finns klausuler i avtalen som innebär att hyresgästen, om man avbryter kontraktet, betalar det återstående hyresvärdet för byggnaden. Om å andra sidan byggnaden kan hyras ut till någon annan hyresgäst efter mindre anpassningar kan sådana åtaganden bli mindre omfattande. Det är alltså en flytande gräns för vad som är att betrakta som en ändamålsbyggnad där omfattningen på en anpassning av byggnaden för nya ändamål är en faktor. Vid nyinvesteringar kan byggnaden utformas med detta i åtanke och byggnaden kan konstrueras på ett sätt som gör den lättare att anpassa till nya ändamål efter ett antal år.

Det är inte självklart vad en ändamålsfastighet som staten använder är och vilka av statens alla fastigheter som bör ses som ändamålsfastigheter. Det finns en tendens att definiera alltför många fastigheter som ändamålsfastigheter.

Det är viktigt att poängtera att det ofta inte bara är hyresgästen som saknar alternativa möjligheter, ofta saknar också hyresvärden, åtminstone på kort sikt, alternativa hyresgäster. Om inte fastigheten kan hyras ut till den aktuella hyresgästen saknar fastigheten värde, det är inte alltid möjligt att riva eller bygga om för en alternativ användning. Därför är det önskvärt att hitta kompromisser i upplåtelsevillkoren som båda parter kan acceptera.

Som ändamålsbyggnader nämns ofta även byggnader som kanske inte till sin utformning (eller inte enbart till sin utformning) är speciella, utan där användningen eller byggnadens historia, symbolvärde gör att det är svårt att tänka sig en alternativ användning. En stor del av SFV:s bidragsfastigheter är av denna typ, t.ex. de kungliga slotten och fastigheter som bevaras av kulturhistoriska skäl (och som saknar någon egentlig hyresgäst) och som framför allt används för att visas upp eller helt enkelt för att bevaras för framtiden. Det behöver inte vara frågan om att byggnaderna rymmer någon statlig verksamhet, men även byggnader där statlig verksamhet bedrivs kan falla under denna kategori t.ex. Operan och en del andra byggnader som nyttjas av kulturinstitutioner, vissa svenska ambassader, vissa länsresidens, vissa museer. Det behöver inte finnas något i byggnadernas tekniska egenskaper som gör att de inte kan hyras ut till andra hyresgäster, men av historiska eller andra skäl vore det otänkbart.

Ingen av de statliga fastighetsförvaltarna, oavsett om de är myndigheter eller statliga bolag, har gjort någon formell uppdelning av ändamålsfastigheter och andra fastigheter i syfte att utifrån en sådan uppdelning välja hyressättningsmodell.

Det har också ibland hävdats att om ett område i sin helhet nyttjas av hyresgästen och där hyresgästen har stark anknytning till området så är alla byggnader på området att betrakta som ändamålsfastigheter. Exempel på detta skulle vara byggnader på ett universitets campusområde, inom ett garnisonsområde, eller i sammanhållna kulturmiljöer.

Statsmakternas beskrivning av inriktningen för statlig fastighetsförvaltning av ändamålskaraktär har skapat viss oklarhet. Utredningens slutsats är att ändamålsbyggnad är ett begrepp som inte låter sig definieras entydigt. Därför kan det inte tjäna som

utgångspunkt för en viss hyressättningsmodell eller för riktlinjer om förvaltningen i övrigt.

13.4 Kostnadshyra som koncept

Utredningens bedömning: Kostnadshyra som leder till en förutsägbar hyreskostnad för hyresgästen fungerar bättre än modeller som leder till stora variationer av hyreskostnaden under avtalsperioden.

Utredarens förslag: Den exakta innebörden av kostnadshyran bör bestämmas i en överenskommelse mellan parterna, men bör utgå från enhetliga definitioner och att det finns en tydlighet i ansvarsfördelningen.

Grunden när en kostnadshyra ska bestämmas är en kalkyl av kostnaderna. Till skillnad från en ren marknadshyra är alltså kostnadshyra något som räknas fram. Vid nybyggnation görs vanligtvis en investeringskalkyl och hyressättningen tar då ofta sin utgångspunkt i denna.

Ofta talar man om komponenthyra där kostnadshyran är uppdelad i olika komponenter som utgör olika delar av hyran och som också utgör delar i en överenskommelse om upplåtelsen. Vanligtvis är komponenterna följande:

- Kapitalkostnad, ibland uppdelat på byggnad och mark var för sig
- Underhållskostnader
- Driftskostnader, ofta hanteras mediaförsörjning separat från övrig drift
- Administrationskostnader

Kapitalkostnad är normalt den stora delen av hyran och avser ersättningen för det kapital som investerats i fastigheten. För en nyproducerad byggnad utgörs den av produktionskostnaden. Beroende på hur speciell byggnaden är betalar hyresgästen olika mycket av investeringen, ju mer speciell fastigheten är (och därmed mindre värd i alternativ användning) ju större del av investeringen betalar hyresgästen. Om en mycket speciell byggnad uppförs som

fastighetsägaren inte kan hyra ut till någon annan än den aktuella hyresgästen är det vanligt att hyresavtalet utformas så att hyresgästen betalar hela investeringen under hyresperioden. Fastighetsägaren minimerar därmed sin risk, vilket kan vara en förutsättning att en uppgörelse ska komma till stånd. Kapitalkostnaden motsvarar då de samlade avskrivningarna för hela investeringen (kapitalvärdet) under objektets ekonomiska livslängd och räntan på det vid varje tidpunkt återstående kapitalvärdet. Hyresavtalen i sådana fall sträcker sig normalt över byggnadens ekonomiska livslängd och hyresgästen förbinder sig att betala kvarvarande hyresåtagande om avtalet sägs upp i förväg.

Hur speciell byggnaden är, och därmed hur stor del av investeringen som bör betalas av hyresgästen och hur frågan om restvärdet hanteras, måste avgöras från fall till fall. Om byggnaden har något värde i alternativ användning är det rimligt att hyresgästen inte betalar hela investeringen eftersom fastighetsägaren då har ett värde kvar i byggnaden och har möjlighet att hyra ut den till annan hyresgäst. Det kan t.ex. innebära att hyresgästen då inte behöver förbinda sig att betala hela kvarvarande hyresåtagande om avtalet sägs upp i förtid. Hyresgästen kan i så fall ha en möjlighet att ingå ett kortare hyresavtal utan att avtalet innehåller klausuler om kompletterande betalningsåtaganden. Fastighetsägaren tar då en större risk att inte hitta någon ny hyresgäst eller tvingas bygga om eller göra omfattande anpassningar av byggnaden och därför vilja kompensera sig för denna risk i hyresavtalet.

Hur lång avskrivningstid som tillämpas i kalkylen, dvs. vilken ekonomisk livslängd investeringen har, eller vilken avskrivningsprofil som tillämpas måste också förhandlas fram utifrån parternas preferenser. Vill man ha en jämn hyra över tiden eller en högre hyra inledningsvis som faller över tiden? En linjär avskrivningsprofil dvs. att lika stora belopp skrivs av varje år innebär, allt annat lika, att hyran sjunker över perioden. En annan variant är att utforma avskrivningarna enligt en annuitetsmodell så att avbetalningen på kapitalet tillsammans med räntan blir ett lika stort belopp varje år.

Genomförs investeringar i befintliga byggnader t.ex. tillbyggnader, ombyggnader eller andra investeringar som innebär att nya funktioner tillförs fastigheten hanteras dessa normalt som en tillkommande nyinvestering och regleras i ett tilläggsavtal till det tidigare hyresavtalet och kan ha kortare eller längre löptid. Detta görs oavsett om den ursprungliga byggnaden är nyuppförd eller gammal.

Den ränta som åsätts kapitalvärdet och därmed ger kapitalkostnaden är en annan faktor som kan vara en del av en förhandling mellan hyresgäst och fastighetsägaren. Fastighetsägaren har dels att ta hänsyn till den kostnad man har för lånat kapital, dels det avkastningskrav som ställs på det egna kapitalet eller myndighetskapitalet. Normalt vägs detta samman till en kalkylränta som ligger till grund för kostnadshyran.

Underhållskostnader är kostnader för att återskapa funktionen i fastigheten och delas normalt in i löpande underhåll och planerat underhåll. Löpande underhåll avser åtgärder som syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Planerat underhåll är underhåll som är planerat till sin art, omfattning och tid, alltså inte för att möta helt oförutsedda behov, och kan syfta till att minska behovet av löpande underhåll, minska mediaförbrukning eller att förlänga intervallen för ännu större underhållsinsatser.

Underhållskomponenten i hyran kan vara ett fast belopp per kvadratmeter lokalyta och en överenskommelse om vilka underhållsinsatser som omfattas. Den kan variera över tiden. För en nybyggd eller nyrenoverad byggnad är det rimligt att planera för en inledningsvis lägre underhållsnivå jämfört med en äldre byggnad.

Eftersom avskrivningarna ska spegla slitaget av fastigheten finns det ett samband mellan underhåll och avskrivningar, eftersom underhållet syftar till att återställa detta slitage. Det kan därför vara möjligt och rimligt att koppla avskrivningar till underhållsnivå så att en högre nivå på planerat underhåll leder till lägre avskrivningar.

Driftskostnader är kostnader som syftar till att upprätthålla funktionen i byggnaden och avser typiskt sett mediaförsörjning (el, värme, kyla, vatten), tillsyn, vård av byggnaden, byte av förbrukningsmaterial m.m.

Fördelningen av ansvaret för drift- och underhållskostnader mellan hyresgäst och hyresvärd är en del av villkoren i hyreskontraktet (vilket även är fallet i avtal med marknadshyra). Vanligen anges ansvaret i en gränsdragningslista som är en del av hyresavtalet.

Administrationskostnader är de kostnader fastighetsägaren har för lednings- och stödfunktioner och avser normalt både fastighetsägarens centrala administration och det som är relaterat till den aktuella fastigheten, ibland är komponenten uppdelad. Även denna del kan kalkyleras som ett fast belopp per kvadratmeter förhyrd lokalyta.

Flera av fastighetsägarens kostnadskomponenter, t.ex. drift och underhåll, förändras med den allmänna prisutvecklingen, därför regleras normalt den avtalade hyran med avseende på prisutvecklingen, så kallad indexering. Om indexeringen sätts på hela hyresbeloppet i längre hyresförhållanden kommer fastighetsägaren att överkompenseras eftersom även kapitalkostnadsdelen indexeras.

När det gäller hur upplåtelsen i övrigt ska hanteras finns också olika möjligheter i kostnadshyresmodeller. Ska uppskattade kostnadskomponenter räknas av mot faktiska kostnader och en reglering ske i efterhand eller ska kalkylen ligga fast och fastighetsägaren stå risken för avvikelser upp och ner i kalkylen? Om avräkning ska ske, vilka komponenter ska i så fall räknas av och hur ofta? Mediakostnader regleras till exempel ofta mot faktisk förbrukning för att ge hyresgästen incitament att hushålla med el, vatten osv. Parterna kan komma överens om hur räntevariationer ska hanteras: Ska kapitalkostnaderna räknas om med jämna mellanrum med hänsyn till ränteläget förändras? Eftersom verkligheten alltid blir en annan än den kalkylerade innebär alla dessa ställningstaganden en viss fördelning av risk mellan hyresvärden och hyresgästen.

Det kan också vara av intresse för parterna att komma överens om hur hyran ska sättas och övriga villkor om fortsatt förhyrning är aktuell i en framtida situation då hyresavtalet löpt ut.

Inom begreppet kostnadshyra finns alltså så många olika faktorer att variera att man inte kan tala om kostnadshyra som en enda modell utan snarare ett hyressättningskoncept som kan utformas på olika sätt beroende på t.ex. vilken typ av fastighet det är fråga om, vilken tidshorisont hyresgästen har, vilken riskfördelning parterna vill uppnå och hur omfattande administrationen av lokalförsörjningen man kan acceptera. Utredningen konstaterar att i de fall utformningen av kostnadshyran har lett till en förutsägbar hyreskostnad för hyresgästen har den fungerat väl. I de fall utformningen har inneburit stora variationer av hyreskostnaden under avtalsperioden har modellen lett till problem.

I olika beslutsunderlag om statlig fastighetsförvaltning har kostnadshyra beskrivits som en enhetlig modell. Utredningen anser inte att det är möjligt att tala om kostnadshyra som en given modell, färdig att applicera i ett hyresförhållande. Kostnadshyra har av olika statliga fastighetsförvaltare utformats på olika sätt. Skillnaderna i tillämpning får olika konsekvenser för parterna. Det är därför angeläget att modellen utförligt redovisas när begreppet

används. Genom detta uppnås en ökad jämförbarhet mellan olika hyresmodeller.

Den generella syn regeringen gav uttryck för i proposition 1997/98:137, att det inte är lämpligt att påtvinga statliga hyresgäster och statliga fastighetsförvaltare en viss utformning av hyressättningsmodell bör fortsatt tjäna som utgångspunkt. Utredningen anser att den exakta innebörden bör bestämmas i en överenskommelse mellan parterna, men bör utgå från enhetliga definitioner och att det finns en tydlighet i ansvarsfördelningen.

Av den diskussion som varit framkommer ibland uppfattningen att kostnadshyra måste vara politiskt beslutad och att kostnadshyra inte är något som används i en fungerande marknad. Utredningens bedömning är att kostnadshyra mycket väl kan vara affärsmässig och är den metod som, i någon form, används generellt då marknadshyra inte kan bestämmas. Om hyresnivån inte kan bestämmas genom att "läsa av" marknaden är det naturligt att använda en kostnadskalkyl som utgångspunkt för hyressättningen. Detta behöver inte betyda att upplåtelsen inte sker på marknadsmässiga villkor.

Kostnadshyra kan vara affärsmässig i den meningen att den är en hyressättning där hyresgäst och hyresvärd i frivilliga avtal bestämmer förutsättningarna för hyran.

Detta är särskilt tydligt vid nyinvesteringar i byggnader för vilka det inte finns en marknad utifrån vilken hyran kan fastställas. Vid teckning av hyreskontrakt för en sådan byggnad kan hyresgästen göra en upphandling och begära in offerter från olika potentiella hyresvärdar som i konkurrens erbjuder en hyresnivå (och andra villkor för förhyrningen). Även om alla de olika komponenterna inte redovisas öppet bygger hyran sannolikt på en kostnadskalkyl, samtidigt som jämförelser görs av den faktiska nivån på snarlika objekt och liknande marknader. I sådana fall kan man tala om att kostnadshyran är marknadsmässig.

Eftersom statliga myndigheters förhyrningar och statliga fastighetsförvaltares upplåtelse av ändamålsbyggnader inte fungerar annorlunda än i samhället i övrigt finns det ingen anledning att avvika från hur fastighetsmarknaden i stort fungerar.

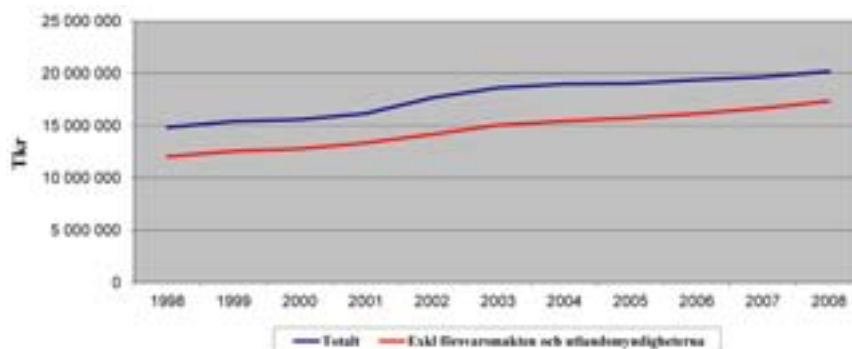
14 Myndigheternas lokalförsörjning

Den nuvarande ordningen för hur försörjningen av lokaler för de statliga myndigheterna ska gå till har gällt sedan år 1993. I enlighet med den har myndigheterna en stor frihet att själva bestämma över sin lokalförsörjning så länge den sköts inom ramen för de resurser som myndigheten har tilldelats. Ett direkt syfte med den nya ordningen var att man från riksdagen och regeringens sida förväntade sig att den nya ordningen skulle leda till en bättre effektivitet och besparingar inom lokalförsörjningsområdet.

Redovisningen nedan bygger på en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV) från 2009, Statliga myndigheters lokaler – uppföljning av lokalhyror och areor. I kapitel 5 redovisade utredningen två sätt på vilket kostnaderna för myndigheternas lokalförsörjning kan mätas. Det ena är lokalkostnaderna såsom framgår av myndigheternas ekonomiska redovisning och bland annat redovisas årsredovisningarna och det andra är hyreskostnad som redovisas i ESV:s Kontrakt- och AnvändarRegister (KAR). I KAR registreras i dagsläget inte Försvarsmaktens lokaler eller utlandsmyndigheternas lokaler.

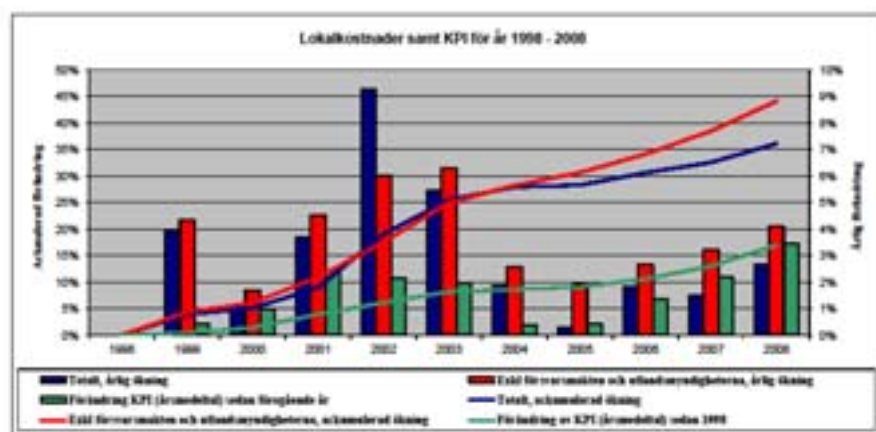
För de totala lokalkostnaderna finns sammanställningar från 1998. Av dessa framgår att kostnaderna mellan 1998 och 2008 har ökat från 14,8 miljarder kronor till 20,2 miljarder kronor eller med 36 procent. För att göra siffrorna jämförbara med KAR kan Försvarsmakten och utlandsmyndigheternas lokalkostnader exkluderas. Ökningen blir då 44 procent. Skillnaden beror på att Försvarsmakten mellan 2003 och 2008 har minskat sina lokalkostnader med 29 procent. ESV menar att ökningen av de totala lokalkostnaderna förklaras av en kombination av ökade förhyrda ytor och ökade priser (hyra per kvadratmeter). Under samma period har konsumentpriset (KPI) stigit med 17 procent.

Diagram 14.1 Lokalkostnader för år 1998–2008



Källa: ESV

Diagram 14.2 Lokalkostnader samt KPI för år 1998–2008

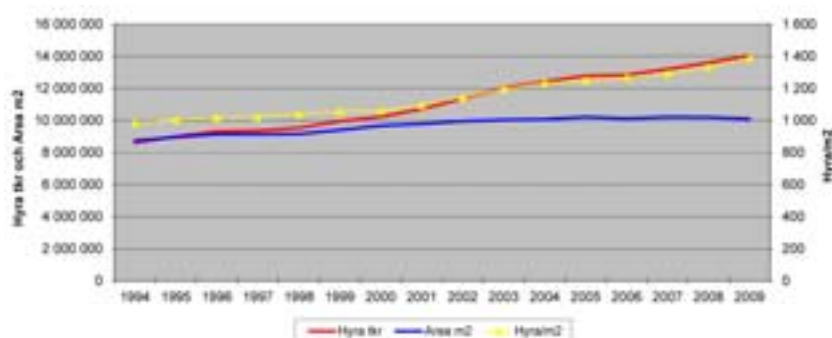


Källa: ESV

För att förstå hur ökningen av lokalkostnaderna fördelas mellan prisutveckling och volymutveckling får databasen KAR användas eftersom lokalareor registreras i den. Det innebär att man utifrån registret kan avläsa prisutvecklingen per kvadratmeter. Denna statistik finns redovisad från 1994. Enligt KAR har hyreskostnaden för de statliga myndigheternas lokalinnehav (som alltså inte omfattar Försvarsmakten och utlandsmyndigheterna) under perioden 1994–

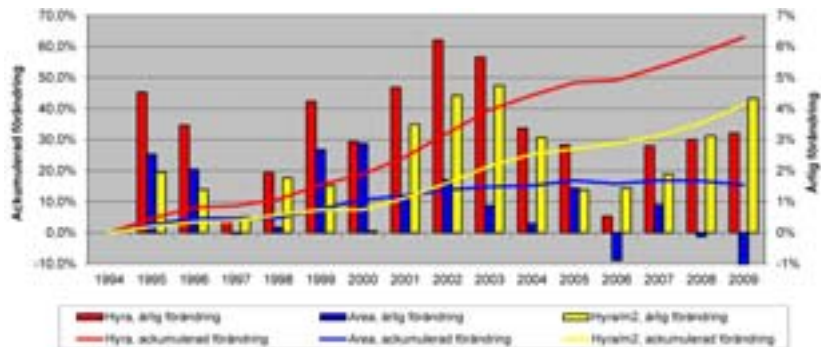
2008 ökat med 58 procent medan lokalarean har ökat med 17 procent under samma period. Den genomsnittliga hyran har ökat med 35 procent under perioden.

Diagram 14.3 Samtliga myndigheter



Källa: ESV

Diagram 14.4 Lokalarea och hyreskostnad år 1994–2008



Källa: ESV

Av diagram 14.4 framgår att den samlade lokalarean ökade med 15 procent under perioden 1994–2003. För perioden 2003–2008 har lokalarean endast ökat med 2 procent.

En mycket stor del av den ökade hyreskostnaden förklaras av tillväxten av universitet och högskolor. En ökning har också skett för myndigheterna inom gruppen central förvaltning. De ökade

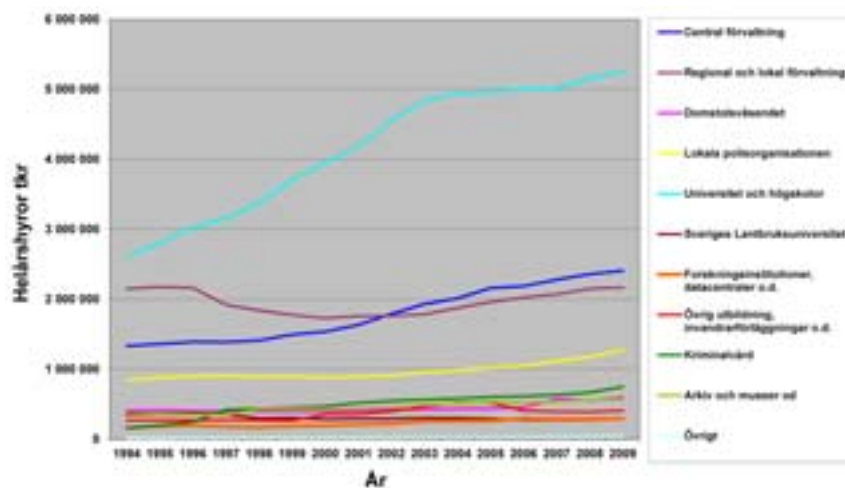
hyreskostnaderna är en kombination av ökade lokalareor och ökade priser per kvadratmeter.

I diagram 14.5 redovisas hyreskostnadens utveckling för olika myndighetsgrupper och i diagram 14.6 redovisas utvecklingen av den förhyrda lokalarean för dessa grupper.

I diagram 14.7 beskrivs hyran per kvadratmeter fördelat på myndighetsgrupper. Av diagrammet framgår att de högsta hyrorna per kvadratmeter betalas inom gruppen central förvaltning. En faktor som påverkar detta är att det inom denna grupp finns en större koncentration till Stockholmsområdet än för flertalet andra grupper. 2008 var 44 procent av lokalerna för central förvaltning lokaliserade till Stockholms kommun.

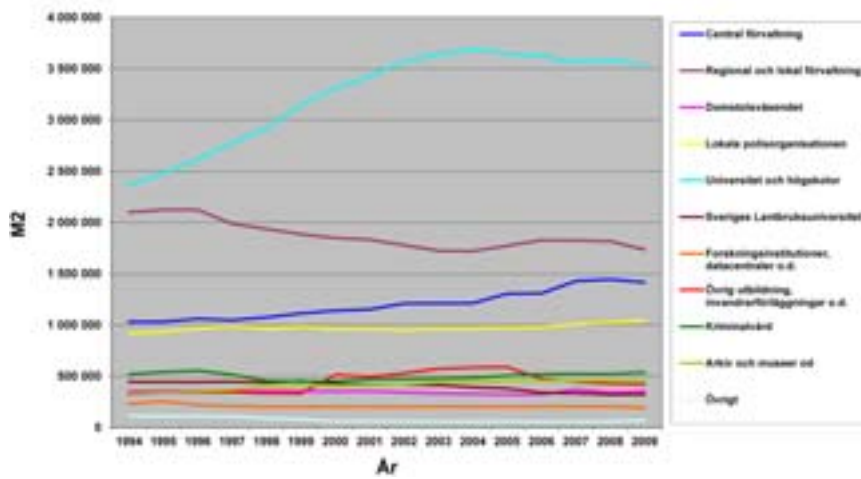
Andelen av statliga myndigheter förhyrda lokaler i Stockholms kommun har varit stabilt på en nivå mellan 19–20 procent mellan 1994 och 2008.

Diagram 14.5 Hyror mellan 1994 och 2009



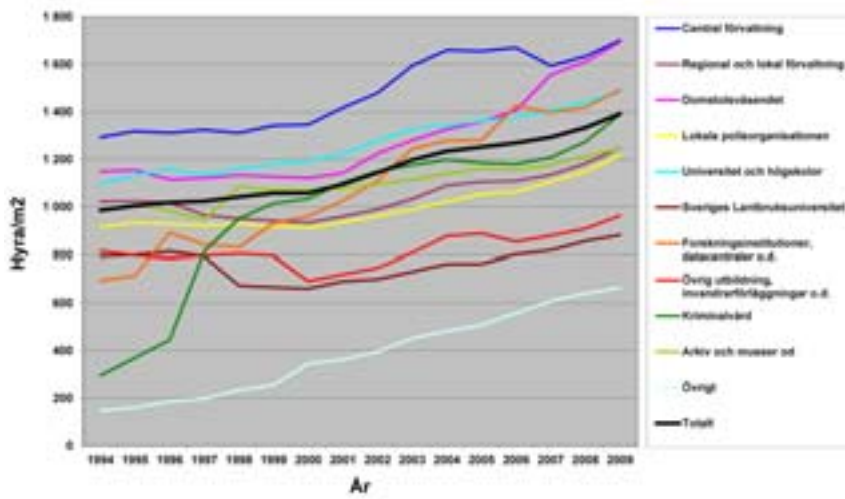
Källa: ESV

Diagram 14.6 Area mellan 1994–2009



Källa: ESV

Diagram 14.7 Hyra/m² mellan 1994 och 2009



Källa: ESV

14.1 Brister i kostnadseffektivitet

Som framgår av redovisningen ovan är staten inte bara en stor fastighetsägare utan även en mycket stor hyresgäst. De samlade lokalkostnaderna för statens myndigheter uppgår till cirka 20 miljarder kronor per år. En mycket begränsad effektivisering av lokalkostnaderna på 5 procent skulle medföra 1 miljard kronor i lägre kostnad årligen. De stora ekonomiska effekterna av en kostnadseffektiv lokalförsörjning motiverar att denna fråga ges en högre prioritet än vad som hittills varit fallet.

I den utvärdering av fastighetsreformen som gjordes 1996 (se avsnitt 3.4) redovisades att någon lokaleffektivisering inte gjorts mellan 1992 och 1996. Ytan per anställd hade ökat under den perioden. På grund av utvecklingen på fastighetsmarknaden hade kostnaden per kvadratmeter minskat, men detta ekonomiska utrymme användes till mer centralt belägna lokaler och större yta per anställd. I utvärderingen konstaterades också att den lokalhyra som myndigheterna betalade per kvadratmeter var högre än marknadshyran vid den tidpunkten.

I utvärderingen redovisades också bedömningen att tonvikten borde ligga på att bevara flexibiliteten i den totala lokalanvändningen genom att myndigheterna ska ha en portföljsammansättning av sina förhyrningar som ger dem möjlighet att lämna en del av sina kontrakt snabbt utan stora kostnader. Bevakningen av denna flexibilitet borde enligt utvärderingen ske som en del av budgetprocessen. Utredaren föreslog också att lokalförsörjningsplanerna borde avskaffas och att istället allmänna regler integreras i budgetprocessen som innebär att myndigheterna ska minska sin lokalåtgång och kostnad med ett visst antal procent inom viss tid och att myndigheterna inte skulle få ingå kontrakt som innebär att lokalkostnader ökar med ett visst antal procentenheter.

I propositionen som behandlade utvärderingen (prop. 1997/98:137) föreslog regeringen när det gäller styrningen av de statliga myndigheternas lokalförsörjning att den nuvarande begränsningen att teckna långa hyreskontrakt skulle ersättas av en modell som ställde krav på flexibilitet i myndigheternas lokalbindning. Innebörden kunde t.ex. vara att myndigheterna skulle hålla en portfölj av kontrakt som löper ut vid olika tillfällen om man hyr lokaler med liknande användningsområde. Styrningen av flexibiliteten föreslogs ske inom ramen för den reguljära budgetprocessen. Hur modellen borde utformas avsåg regeringen att fortsatt bereda inom reger-

ingskansliet. Regeringen aviserade också att man skulle ta initiativ för att utarbeta en modell för redovisning av myndigheternas effektivitet i lokalförsörjningen, t.ex. hur lokalkostnaden per anställd redovisas över tiden. Dessa åtgärder har ännu inte genomförts.

Efter 1990-talets fastighetskris stabiliserades fastighetsmarknaden och hyrorna höjdes. De myndigheter som utnyttjat den svaga fastighetsmarknaden till större och mer centrala lokaler drabbades då av betydande kostnadsökningar. Samma mekanismer gäller även i dag när hyresmarknaden försvagas och hyrorna tillfälligt har sänkts. Myndigheten har att välja mellan att flytta verksamheten eller att acceptera hyreshöjningen. Om myndigheter väljer att flytta drabbas de av kostnader för flytten och de störningar i verksamheten som flytten medför. Det kan få som effekt att myndigheten väljer att kvarstå som hyresgäst trots höjningen. För fastighetsägaren blir det på detta sätt ekonomiskt lönsamt att i perioder med svag fastighetsmarknad ge förhållandevis höga hyresrabatter under något år eftersom sannolikheten för fortsatt förhyrning är hög. Vid omförhandling av hyresavtalet får sedan marknadshyran fullt genomslag. Det innebär att även om myndigheten kan träffa ett förmånligt hyresavtal vid en central lokalisering eller med stor area per anställd så riskerar myndigheten i ett längre perspektiv att få höga lokalkostnader. Lokaler i de mest attraktiva lägena och lokaler som inte är yteffektiva kommer alltid att vara oförmånliga för staten. Den av ESV redovisade utvecklingen av lokalkostnader och areor tyder på att myndigheterna inte har ökat sin lokaleffektivitet för att motverka kostnadsutvecklingen.

I en rapport från ESV om den statliga lokalförsörjningen (ESV 2006:20) konstaterades att vissa övergripande slutsatser kan dras om hur den statliga lokalförsörjningen och dess effektivitet har utvecklats under den tid som lokalförsörjningsförordningen har varit i kraft. Inledningsvis tecknade de statliga myndigheterna i ett antal fall avtal med en hyresnivå som klart översteg marknadens nivåer. Studier som gjordes i Statskontoret visar att myndigheternas avtalade nivåer därefter successivt närmade sig marknadens nivåer. Enligt ESV tecknade dock vissa myndigheter fortfarande hyresavtal på nivåer som ligger över de aktuella marknadshyrorna.

I rapporten redovisas att det fanns stora variationer mellan olika myndigheter även om deras lokalbehov kan anses vara likartade. Som ett exempel redovisade ESV att om samtliga länsstyrelser uppvisade samma areaeffektivitet som den med det lägsta åtgångstalet så skulle den sammanlagda förhyrda arean för länsstyrelserna kunna

minskas med uppemot 20 procent. ESV konstaterade även efter att ha studerat areapriset per kvadratmeter för perioden 1995–2007 att det är i storstadsområdena, och i synnerhet i Stockholm, som kostnadsnivån har ökat. För stora delar av övriga landet har hyresnivåerna utvecklats i takt med inflationen och i vissa fall till och med lägre än så. Av rapporten framgår att det hösten 2005 fanns cirka 185 statliga lokalbrukare inom tullarna i Stockholm. Dessa betalade sammantaget ca 2,7 miljarder i årlig hyra. I december 2010 var den statliga förhyrningen inom tullarna i Stockholm drygt 1,2 miljoner kvm och den årliga hyreskostnaden var lite drygt 2,7 miljarder kronor.

Vidare beskriver ESV att hyresnivån till stor del bestäms av lokalernas läge, i regel betalas högre hyra ju mera central lokaliseringen är på orten. På mindre orter har statliga myndigheter av tradition haft en central placering. Någon större förändring i detta avseende har inte skett efter det att lokalförsörjningsordningen började gälla. På större orter, och särskilt i Stockholmsområdet, är spridningen på hyresnivåerna och nivåernas fluktuationer över tiden betydligt större än vad som gäller för mindre orter. Som en övergripande tendens har kunnat iakttas, återigen särskilt i Stockholm, att myndigheterna har sökt sig till mera centrala lägen när hyresnivåerna varit sjunkande. Den omvända rörelsen, att söka sig till mera perifera lägen när hyresnivåerna varit stigande, har inte varit lika påtaglig. Vad gäller hyresnivån kan myndigheterna påverka sin hyreskostnad dels genom att förhandla så att nivån inte överstiger marknadens nivåer i ett visst läge, dels genom det läge på orten man väljer för sin lokalisering. Däremot kan man inte påverka de förändringar som följer med marknadens fluktuationer. Det man däremot direkt kan påverka för att sänka sina lokalkostnader är ytanvändningen, det vill säga att se till att lokalerna är effektiva, att de är väl anpassade areamässigt till verksamhetens behov och att inte mer yta förhyrs än vad som är nödvändigt för att uppnå verksamhetens mål.

Utredningen lät professor Hans Lind på KTH, som var sekreterare i 1996 års utvärdering, att lämna sina synpunkter på bland annat varför fastighetsreformen inte gett önskade effekter vad gäller myndigheternas lokalförsörjning. Hans bedömning är följande:

Mycket tyder på att ett av de grundläggande målen med statens fastighetsreform – att öka kostnadsmedvetenhet och pressa lokalkostnaderna – inte har uppnåtts. Lokalyta per anställd förefaller vara väsent-

ligt större inom den offentliga sektorn och att pressa lokalkostnader tycks inte ha någon hög prioritet inom myndigheterna.

En av huvudtankarna bakom den stora statliga fastighetsreformen var att kombinationen av målstyrning, rambudget och frihet för myndigheten att besluta över den egna resursanvändningen skulle skapa starka incitament för att pressa lokalkostnaden. Då skulle ju myndigheten få mer pengar över till "kärnverksamheten". Den högskola som pressar lokalkostnaderna skulle t.ex. få mer pengar över till undervisning och forskning.

Det finns flera teorier om varför detta inte fungerat som tänkt. En teori knyter an till det som i den teoretiska litteraturen kalla för the "ratchet effect", dvs. att den myndighet som i dag minskar sina lokalkostnader riskerar att få mindre anslag i framtiden. Min bedömning är dock att denna risk i dag måste bedömas som liten på kort sikt och på lång sikt är det så många andra faktorer som styr att det knappast går att identifiera vad som beror av vad. Det är andra faktorer som ligger bakom.

Ett annat argument som framkommit under åren är att fastighetsägaren sätter hyrorna utifrån en självkostnad för ett visst bestånd och att om vissa lokaler lämnas och står tomma så höjs hyran för resten av beståndet för att täcka fastighetsägarens kostnader. Därmed finns inga ekonomiska incitament för hyresgästen att lämna lokaler. Min bedömning är att även om det säkert finns enstaka fall där detta inträffat, så kan denna risk minskas genom mer transparenta kontrakt av den typ som skissas nedan och det förefaller inte heller vara en viktig förklaring till myndigheternas agerande.

Utifrån mina erfarenheter är det istället en kombination av två faktorer som ligger bakom att inte så mycket lokaleffektivisering skett inom offentlig sektor:

- Ledningarna inom myndigheterna har helt enkelt andra mer akuta saker att arbeta med. I dag sker ständiga förändringar inom alla myndigheters område. Dessa förändringar och nya krav måste hanteras av ledningen och detta får helt enkelt högre prioritet.
- Större lokalförändringar, t.ex. övergång till mer av kontorslandskap istället för egna cellkontor, eller flytt till områden med lägre hyresnivåer, skulle möta motstånd från betydande delar av personalen. Ledningen bedömer att vinsterna av en mer radikal förändring av lokalsituationen inte överstiger de risker som man tar genom att gå emot personalens önskemål.

Utredningen delar bedömningen att de ekonomiska incitamenten för att stimulera en ökad effektivitet i lokalförsörjningen finns, men att de inte gett avsedd effekt. Därför måste de metoder som används i dag kompletteras med nya instrument för att uppnå målsättningarna om en kostnadseffektiv statlig lokalförsörjning.

Inom delar av privat tjänstesektor har verksamheternas lokal-kostnader börjat uppmärksammas på ett tydligare sätt. Effektiviseringar uppnås genom en kombination av lokaliseringar i lägen med lägre hyresnivåer och att de nya lokalerna anpassas till verksamheten så att ytan per anställd kan minskas. Till utredningen har t.ex. redovisats att det i nybyggda lokaler som är anpassade för verksamheten kan uppnås en areaeffektivitet på ner till 10 kvadratmeter per anställd, att 15 kvadratmeter per anställd är ett högst rimligt mål och att 20 kvadratmeter per anställd är möjligt att uppnå även i äldre kontorsfastigheter.

14.2 Uppföljning och redovisning av effektiviteten i lokalförsörjningen

Utredarens förslag: Ekonomistyrningsverket bör ges ett utvidgat uppdrag att årligen tillgängliggöra statistik som underlag för analysen av effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning. Statistiken bör innehålla hyra per kvadratmeter och yta per anställd (eller annat lämpligt jämförelsemått).

Reglerna om regeringens godkännande av långa avtal bör bibehållas men kompletteras med en regel om att myndigheter med flera hyresavtal är skyldiga att inneha hyresavtal med olika längd som är väl avvägd för att möta verksamhetsförändringar. ESV ska även ges i uppdrag att redovisa den genomsnittliga löptiden för varje myndighets kontraktspportfölj och det samlade ekonomiska hyresåtagande som myndigheten kontrakterat. Regeringen bör även överväga att ge ESV i uppdrag att i de yttrande de lämnar över hyreskontrakt som kräver regeringens medgivande, även uttala sig om den ekonomiska effektiviteten i kontraktet.

Staten bör bättre kunna utnyttja de fördelar man har i ett hyresförhållande såsom omfattningen av sina förhyrningar, långsiktigheten i hyresförhållandet och tryggheten i betalningsförmåga till att uppnå de bästa hyresvillkor som marknaden kan erbjuda.

Som tidigare redovisats var syftet med fastighetsreformen att skapa ekonomiska incitament för att uppnå en hög kostnadseffektivitet. Ett flertal utvärderingar av reformen och rapporter om myndigheternas lokalförsörjning har utarbetats som konstaterar att

en ytterligare effektivisering är möjlig. Regeringen har också redovisat att lokalkostnaderna kan minskas om statliga myndigheter i större utsträckning prioriterar sina lokalförsörjningsfrågor.

Regeringen gav 2005 Statskontoret i uppdrag att utreda lämpligheten och konsekvensen av att införa nya regler eller att förändra vissa gällande regler i den nuvarande lokalförsörjningsförordningen. Uppdraget överfördes 2006 till ESV som övertagit ansvaret för frågorna. Förslagen i ESV:s rapport resulterade i att lokalförsörjningsförordningen ändrades på några punkter som framgår av avsnitt 5.

I sin redovisning av uppdraget gjorde ESV följande bedömning:

En fortsatt reformering av den statliga lokalförsörjningen bör, mot bakgrund av vad som sagts ovan, ske inom ramen för det gällande styr- och budgeteringssystem med ramanslag och mål- och resultatstyrning. Det innebär att de ändringar som övervägs för att förbättra effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen bör bygga på ett fortsatt ansvar för myndigheterna att inom ramen för sina disponerade resurser själva bestämma om sina lokalfrågor. Förändringarna bör därför snarare bygga på ekonomiska incitament än på administrativa regler.

I denna del ansåg ESV att det inte bör införas någon regel om att myndigheten ska beredas möjlighet att yttra sig över hyresavtal som ska tecknas av statliga myndigheter. Skulle syftet med yttrandet vara av kontrollerande karaktär skulle ESV få en närmast revisionell roll. Om det fanns ett stödande syfte så skulle ESV få en konsultativ roll. I båda fallen menade ESV att det skulle vara svårt att ha den överblick över hyresavtal som var på väg att slutas. De bedömde också att det inte var rimligt att bygga upp en sådan förteckning som fortlöpande skulle behöva uppdateras. Utredningen ser också en betydande risk med en sådan modell. Om en myndighet ska inhämta yttrande över hyresavtalet blir det oklart om det är myndigheten eller ESV som har det yttersta ansvaret för hyresvillkoren i tecknade avtal. Bortsett från det administrativa merarbetet som en sådan ordning skulle medföra skulle den även skapa principiella problem.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 5.5) så lämnar ESV ett yttrande avseende kontrakt som kräver regeringens medgivande. Detta krävs för kontrakt med en löptid om sex år eller längre samt om de ekonomiska förpliktelserna i avtalet motsvarar en löptid om sex år eller längre. För universitet och högskolor gäller samma regler men med löptiden 10 år eller längre. ESV yttrar sig främst över hyrestidens längd, beskriver hyreskontraktet, hyreskostnaden, arean samt basen

för indexuppräknningen. ESV yttrar sig inte om avtalets totala kostnadseffektivitet. Regeringen bör därför överväga att ge ESV i uppdrag att i de yttrande de lämnar över hyreskontrakt som kräver regeringens medgivande, även uttala sig om den ekonomiska effektiviteten i kontraktet.

Som utredningen tidigare redovisat är bedömningen att de grundläggande principerna bakom fastighetsreformen har tjänat det allmänna väl. Det gäller även principerna för myndigheternas lokalförsörjning. Därför bör utgångspunkten även fortsättningsvis vara att betona myndigheternas eget ansvar för valet av lokaler och ansvaret för de ekonomiska konsekvenserna av dessa val. Utredningen anser att en effektivare lokalförsörjning kan uppnås genom att lokalkostnaderna ges högre prioritet i myndigheternas arbete. För att stödja en sådan utveckling bör såväl ledningen för myndigheten, som regering och riksdag ges bättre och mer lättillgänglig information om effektiviteten i myndighetens lokalförsörjning.

Av utredningens redovisning framgår att mycket statistik redan i dag finns tillgänglig, inte minst i ESV:s Kontrakt- och AnvändarRegister. Samtidigt har vi i vårt arbete konstaterat att denna informationsmängd och dessa kunskaper inte har stor spridning bland myndigheterna eller i regeringskansliet. Därmed utnyttjas inte den stora kunskap som finns på ett effektivt sätt. Ett skäl kan vara att sammanställningar av statistik inte produceras tillräckligt frekvent eller kompletteras med annan statistik som gör den mer användbar. Resurserna som avsätts till detta arbete är mycket begränsade. En annan faktor är att statistiken inte redovisas per myndighet utan per myndighetsgrupp. Statistiken blir därför inte relevant för den egna verksamheten. Utredningen gör bedömningen att staten med relativt begränsade insatser skulle kunna få ut mer av den information som samlas in.

Utredning föreslår att ESV får i uppdrag att årligen sammanställa statistik som underlag för analysen av effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning. Statistiken ska redovisas per myndighet så att det kan fungera för s.k. benchmarking av myndigheterna. ESV bör också få i uppdrag att utveckla relationstal för vad som är god lokaleffektivitet. Genom att redovisa statistiken på myndighetsnivå skapas en synlighet i enskilda myndigheters förhållanden och ett förändringstryck. Att redovisningarna utformas på ett lättöverskådligt sätt och informationen får god spridning vid publiceringen av resultaten är av central betydelse. Regeringskansliet bör använda dessa nyckeltal i myndighetsdialogen och i budgetarbetet.

Det är angeläget att även riksdagen får en samlad redovisning av hur effektiviteten i respektive myndighets lokalförsörjning utvecklas. Vi bedömer att dessa insatser sammantaget kan leda till en högre prioritering av arbetet med lokalkostnaderna.

Utredningen anser att ESV:s nuvarande statistik ska kompletteras på följande punkter:

- Den genomsnittliga hyreskostnaden per kvadratmeter ska redovisas per myndighet. Detta för att få underlag för bedömning av om myndighetens val av lokalisering och träffade hyresavtal är ekonomiskt fördelaktiga.
- Den genomsnittliga ytan per heltidsanställd ska redovisas per myndighet. För verksamheter där inte detta jämförelsetal är användbart bör andra relationstal utvecklas. Detta för att få underlag för bedömning av myndighetens areaeffektivitet och utvecklingen av den.
- Den genomsnittliga kvarstående löptiden för myndighetens kontraktspportfölj. Detta för att få underlag för bedömning av om myndighetens kontraktspportfölj, i de fall myndigheten har flera hyreskontrakt, har en sammansättning som ger förutsättningar för flexibilitet i lokalutnyttjandet. Myndigheterna är ansvariga för att bedöma sitt lokalbehov, men eftersom den statliga verksamheten förändras över tiden samtidigt som till exempel ett hyreskontrakt för en nyproducerad ändamålsfastighet kan sträcka sig upp till 25 år är det av stor vikt att säkra flexibiliteten i myndighetens portfölj av hyreskontrakt.
- Det samlade ekonomiska hyresåtagande som myndigheten kontraktspportfölj innebär. Detta för att få underlag för en mer långsiktig bedömning av vilka ekonomiska konsekvenser som ingångna avtal innebär för staten.

ESV bör också ges möjligheter att använda extern branschkompetens för att utveckla och följa upp lämpliga relationstal för vad som kan anses vara god lokaleffektivitet i olika verksamheter. I detta arbete bör jämförelser göras med till exempel jämförbar verksamhet i den privata tjänstesektorn.

De föreslagna åtgärderna syftar till att utveckla stödet till myndighetsledningarnas effektiviseringsarbete genom att sprida kunskapen om de olika myndigheternas resultat. Utredningen anser att myndigheterna också måste stärka sin kompetens i fastighetsfrågor

för att kunna effektivisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. För att vara en kompetent part i detta avseende krävs att myndigheten har kunskaper både om fastighetsmarknaden och om lokalutformning. För framför allt mindre myndigheter kan extern konsult hjälp vara ett nödvändigt stöd i lokalförsörjningsfrågor.

14.3 Nyinvesteringar och behovsbedömning

Utredarens förslag: Myndigheterna har som hyresgäster det fulla ansvaret för funktionskrav och hyreskostnader vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader.

Utredarens bedömning: Myndigheternas genomförandeprocesser och kostnadsuppföljningar som beställare av ny- och ombyggnationer behöver utvecklas.

Myndigheterna måste vid förhyrningar som innebär nybyggnad eller ombyggnation alltid pressa fastighetsägarnas och byggtreprenörernas kostnader. Detta kan t.ex. ske genom att utveckla avtalsförhållandena, jämföra med best practice hos andra professionella beställare och förbättra styrning och uppföljning.

Som utredningen tidigare noterat är investeringsverksamheten i den statliga fastighetssektorn hög. Det är också i frågor om nyinvesteringar som regeringen mer konkret blir involverad i myndigheternas lokalbeslut. Stora nyinvesteringar för verksamheter som kräver specialbyggda lokaler förutsätter vanligtvis långa kontrakt vilket kräver regeringens godkännande. I avsnitt 5 redovisas formerna för denna prövning. Verksamheter där lokalanskaffningen i stor utsträckning sker genom nyproduktion av lokaler är kriminalvården, försvaret och universitets- och högskolesektorn.

I anskaffningen av denna typ av lokaler är bedömningen av behovet av nya lokaler, lokaliseringen av dem, storleken på lokalerna och kostnaden av central betydelse. För att kunna påverka framtida lokalkostnader måste myndigheten vara en aktiv kravställare både när det gäller att beskriva vilka funktionskrav som ska uppfyllas och vilken hyreskostnad som myndigheten anser vara motiverad.

Enligt utredningens uppfattning är det alltid den blivande hyresgästen som har ansvaret för sin lokalanskaffning. Vid utredningens samtal med företrädare för de fastighetsägande myndig-

heterna och de statliga fastighetsbolagen framkommer dock att ansvaret för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet vid nyinvesteringar ibland upplevs som oklart. De fastighetsförvaltande aktörerna uppfattar i flertalet fall att deras uppdrag endast är att tillgodose hyresgästens önskemål. Vissa statliga hyresgästers uppfattning är att den statliga fastighetsägaren också har ett ansvar för att lösa deras behov till lägsta möjliga kostnad. Utredningen anser därför att det är nödvändigt att tydliggöra ansvarsförhållandet. Det är alltid hyresgästen som har det fulla ansvaret för funktionskrav och totala hyreskostnader även vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader.

De ovan redovisade frågeställningarna om ansvarsförhållande och kravställande har hög aktualitet inom flera myndigheter. Under de senaste åren har ett flertal utredningar belyst problemen inom Kriminalvårdens lokalförsörjning. Bland annat initierade Kriminalvården en fristående utredning om lokalförsörjningsfrågor som gällde lokalanskaffning genom ny- och ombyggnad. Den visar att incitamenten för fastighetsägarna att hålla nere kostnadsnivåerna i byggnationer varit små med den avtalsmodell som använts. Utredningen konstaterar att kostnaderna för fängelse- och häktesbyggen ligger högre än fängelsebyggen i andra länder.

Kriminalvårdens utredning har resulterat i en plan för förbättringar av lokalförsörjningsprocessen. En av de åtgärder som presenterats är att avtalsprocesserna för komplexa projekt ses över för att öka incitamenten för kostnadsbesparingar hos fastighetsägarna och byggtreprenörerna. Andra förbättringar är en ny genomförandeprocess och ett nytt kalkylverktyg. Krav kommer också att ställas på att den upphandlade fastighetsägarens prognoser över produktionskostnader.

Vår utredning anser att motsvarande genomgång av processer och kostnadsuppföljningar behöver genomföras vid ett flertal myndigheter. Eftersom en stor del av hyreskostnaden består av kapitalkostnader är kostnadseffektiva lösningar vid investeringstillfället av stor betydelse för myndigheternas lokalkostnader.

15 Kulturinstitutionerna

15.1 Uppdraget

Utredningen har genom tilläggsdirektiv den 4 november 2010 i uppdrag att:

- belysa underhållskostnader och antikvariska merkostnader förknippade med kulturbyggnader i allmänhet och jämföra dessa med andra typer av byggnader,
- se över modell och tillämpning av hyressättningen som används för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet,
- föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen,
- se över underhållsnivån för dessa byggnader och bedöma hur en rimlig nivå kan upprätthållas.

I syfte att belysa förvaltningskostnader, hyresnivåer och antikvariska merkostnader i de berörda fastigheterna med kostnadshyra och ett antal byggnader för liknande verksamheter under annan förvaltning har utredningen anlitat konsultfirman Evidens.

I kapitel 13 redogjorde utredningen för principer i allmänhet för hyressättningen i den statliga fastighetsförvaltningen. Utredningen redovisar senare i detta kapitel förslag till vilka utgångspunkter som bör gälla för hyressättningen för de fem huvudbyggnaderna som har kostnadshyra.

15.2 Tidigare behandling av frågan

Utredningens uppdrag i denna del har sin grund i ett tillkännagivande som riksdagen lämnat regeringen i samband med beredningen av budgetpropositionen för 2010. Bakgrunden till tillkännagivandet redovisas i kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU1. Kulturutskottets överväganden och förslag tar sin utgångspunkt bland annat i en fördjupad undersökning som utskottet låtit genomföra som följde upp och utvärderade kulturinstitutionernas lokalkostnader. Undersökningen redovisades i rapporten *Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet* (2008/09:RFR13).

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen tidigare i betänkandet (avsnitt 3.6) har hyressättningen för ändamålsfastigheter och särskilt kulturinstitutionernas byggnader varit en kontroversiell fråga som de senaste åren vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen och i Regeringskansliet.

Den nuvarande modellen för kostnadshyra för de fem kulturinstitutionerna beslutades 2001 och gäller institutionernas huvudbyggnader som alla ligger i Stockholm. I februari 2001 redovisade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet en rapport som behandlade frågan om hyressättning för vissa ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna. Arbetsgruppens slutsats var att det saknades behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutioner och att den gällande hyresmodellen som tillämpades av Statens fastighetsverk var rimlig. Arbetsgruppen pekade dock ut fem byggnader som förhyrdes av kulturinstitutioner som man ansåg borde ha kostnadsbaserade hyror, dessa var huvudbyggnaderna för Kungliga Operan (Operan), Kungliga Dramatiska Teatern (Dramaten), Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Skälen var att det var fråga om ett antal äldre byggnader som i hög grad utformats för sitt ändamål, som kommit att bli symboler för den bedrivna verksamheten och som blivit omistliga delar av huvudstadens stadsbild. Utredningen har inte kunnat finna de precisa motiven för avgränsningen till just de här fem institutionerna.

Regeringen aviserade denna förändring i den ekonomiska vårpropositionen 2001 och uppdrog den 27 september 2001 åt Statens fastighetsverk att omförhandla befintliga hyresavtal med de fem institutionerna.

Kort efter att regeringen beslutat att kostnadshyra skulle tillämpas beslutade regeringen att dessa byggnaders bokförda värden skulle

skrivs ned med sammanlagt 207 miljoner kronor och att motsvarande nedskrivning av statskapitalet hos Statens fastighetsverk skulle ske, men utan att värdeminskningen togs upp som en förlust i resultaträkningen. Följden av nedskrivningen blev att hyrorna för institutionerna sänktes genom att kapitalkostnadsdelen i hyrorna minskade med sammanlagt 19,1 miljoner kronor. För att kompensera den minskade inleveransen av överskott från Statens fastighetsverk till statsbudgeten minskades berörda kulturinstitutioners anslag med motsvarande belopp.

De bokförda värdena som skrevs ner var den oavskrivna delen av det kapitalbelopp som byggnaderna hade när de övertogs av Statens fastighetsverk vid myndighetens bildande. Kapitalvärden som därefter tillförts genom investeringar skrevs inte ner.

Frågan om hyresmodeller fortsatte att diskuteras efter detta beslut, bland annat i Ändamålsfastighetskommittén som lämnade sina förslag 2004 (se avsnitt 3.6). Kommittén föreslog en definition av begreppet ändamålsbyggnad som borde gälla och som skulle vara avgörande för vilken hyressättningsmodell som skulle tillämpas. Kommittén redovisade en översiktlig modell för att ta fram en kostnadshyra. Man menade att kostnadshyra skulle användas för hyressättning av ändamålsbyggnader, vilket med kommitténs definition var en stor mängd byggnader framför allt inom kultursektorn och på universitet och i högskolor. Hyresavtal för ändamålsbyggnader föreslogs vidare få tecknas för en period upp till tio år utan regeringens medgivande. Kommittén föreslog också att regeringen skulle tillsätta en besiktningsman som bedömde vilket underhållsbehov som föreligger för de fem kulturinstitutionerna som regeringen beslutat ska ha kostnadshyra samt för andra kulturinstitutioner som bedöms vara ändamålsbyggnader. Kommittén föreslog dessutom att en statlig nämnd inrättades med uppgift att pröva tvister mellan statliga hyresgäster och statliga hyresvärdar när parterna inte är överens om huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad eller inte och till vilket belopp kostnadshyran ska fastställas. Kommitténs förslag har inte genomförts, dock har Statens fastighetsverk och tre av institutionerna utsett besiktningsmän för att bedöma underhållsnivån, vilket framgår av nästa avsnitt.

15.3 Nuvarande kostnadshyresmodell

Regeringens uppdrag från 2001 att tillämpa kostnadshyra för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader har tolkats och fått den tillämpning den i dag har efter flera års förhandlingar. Det dröjde lång tid innan Statens fastighetsverk och respektive institution överhuvud taget kunde träffa en överenskommelse om hyresavtal. Under tiden efter 2001 förlängdes tidigare avtal tills Statens fastighetsverk och var och en av de olika institutionerna kunde enas om nya avtal.

En fråga som bidrog till fördröjningen var huruvida det förekom eftersatt underhåll i byggnaderna när kostnadshyresmodellen infördes och hur detta underhållsbehov i så fall ekonomiskt skulle regleras. Institutionerna menade att fastighetsägaren under tiden innan kostnadshyra började tillämpas inte vidtagit tillräckliga underhållsåtgärder på byggnaderna i tid. Detta skulle betyda att fastighetsägaren hade en underhållsskuld eftersom hyresgästerna betalt full hyra utan att byggnaderna underhållits i den utsträckning man kunnat förvänta sig. När man gick över till kostnadshyra skulle det få till följd att hyresgästerna behövde finansiera dessa åtgärder på nytt. Underhållet på byggnaden skulle så att säga inte vara nollställt i samband med att man gick över till ny hyresmodell. Samtidigt kan man konstatera att det i de aktuella byggnaderna bedrivs publik verksamhet i princip kontinuerligt vilket kan försvåra större underhållsinsatser och renoveringar. Det finns en tendens att åtgärder hela tiden måste flyttas framåt i tiden.

Statens fastighetsverk har tillsammans med tre av kulturinstitutionerna relativt nyligen¹ fastställt ett eftersatt underhåll och avtalat om hur åtgärdandet av det ska finansieras. Detta har skett genom att en besiktningsman lämnat en redogörelse över fastigheternas tekniska status och bedömt vad som kan betraktas som eftersatt underhåll. Fastighetsverket och institutionerna har därefter förhandlat fram en gemensam överenskommelse om kostnadsfördelning. Överenskommelsen om eftersatt underhåll innebär att ett antal underhållsåtgärder som anses utgöra eftersatt underhåll listats och kostnadsberäknats. Statens fastighetsverk har åtagit sig att finansiera dessa åtgärder utan att kostnaderna belastar hyran för byggnaden. När detta skett kommer det samlade

¹ För Operan låter parterna för närvarande genomföra detta arbete. För Nationalmuseum har parterna, med tanke på den förestående renoveringen, inte bedömt att motsvarande insats är meningsfull att genomföra.

eftersatta underhållet att ha åtgärdats och alla underhållsåtgärder som vidtas ska därefter ingå i kostnadshyran enligt nuvarande modell.

Den kostnadshyresmodell som tillämpas för de fem kulturinstitutionerna har definierats utifrån hur man tolkat regeringens direktiv och det statliga ekonomiadministrativa regelverket.

Regeringens uttalade direktiv var att hyresavtalen skulle täcka kostnader för drift- och underhållsåtgärder med mera samt kostnader för det i fastigheterna bundna kapitalet. Arbetsgruppen som hade förberett beslutet underströk att det är av stor vikt att Statens fastighetsverk iakttar stor öppenhet vid hyresförhandlingarna och i fråga om drift- och underhållskostnader och kostnader för investeringar. Likaså är det viktigt att Fastighetsverket visar beredvilighet att tillmötesgå hyresgästernas önskemål om hur ansvarsfördelningen mellan parterna ska fördelas. Samtidigt slår arbetsgruppen fast att Statens fastighetsverk alltid har ansvar för att byggnaderna långsiktigt behåller sitt värde och att yttre underhåll och ansvar för tekniska system inte kan överlåtas på hyresgästen.

Hyresmodellen så som den tillämpas i dag för de fem kulturinstitutionerna tar sin utgångspunkt i att alla faktiska kostnader som uppstår och som hänförs till den aktuella byggnaden ska bäras av hyresgästen. Som grundprincip innebär det att hyresgästen tar alla ekonomiska risker som är förknippade med ägandet och förvaltningen, samtidigt som upplåtelsen inte kan generera något överskott för Statens fastighetsverk.

Hyresavtalen som träffats löper på tre år. Inom perioden ska samtliga kostnader som uppstår bäras av hyresgästen. I den praktiska tillämpningen sker detta som följer.

Inför tecknande av ett nytt hyresavtal beräknar parterna kostnaderna för de olika kostnadskomponenterna drift, underhåll, administration och kapitalkostnad. Hyresgästen har full insyn i kostnadsredovisningen och får regelbunden uppföljning av samtliga kostnadsposter. Komponenterna för drift, underhåll och administration beräknas över perioden med hänsyn till antagen prisutveckling. Som underlag för underhållskostnaderna ligger en plan för vilka underhållsåtgärder som ska genomföras. Administrationskostnaden utgörs av ett påslag per kvadratmeter uthyrd yta för central administration och lokal administration och tar sin utgångspunkt i ett nyckeltal från Statens fastighetsverks ekonomiska redovisning.

Kapitalkostnaden består av avskrivningar och räntor. Avskrivningskostnaden är beräknad utifrån det bokförda värdet för varje investering och dess avskrivningstid. Eftersom anskaffningsvärdet för byggnaden skrevs ner i samband med att kostnadshyresmodellen infördes utgörs kapitalbasen enbart av det oavskrivna värdet på de nyinvesteringar som gjorts i byggnaderna sedan Statens fastighetsverk tog över förvaltningen.

Ränta och avkastning är beräknad på det bokförda värdet och räntesatsen (räntekravet) fastställs utifrån dels genomsnittsräntan i Statens fastighetsverks lånestock i Riksgäldskontoret (för 2011 är denna 3,1 procent), dels det av Fastighetsverket fastställda avkastningskravet på myndighetskapitalet för inrikes hyresfastigheter (som för 2011 är 5,8 procent vilket utöver statens avkastningsränta innehåller en riskpremie). Fördelningen mellan räntesatserna för lån och myndighetskapital bestäms av Statens fastighetsverks soliditet. Till detta läggs en riskkomponent som för 2011 uppgår till 1,5 procent.

Beräkningen av driftskostnaderna och administrationskostnaderna för de aktuella fastigheterna är liksom kapitalkostnaden relativt givna. Det som i princip är variabelt i kostnadshyresmodellen är kostnadsposten för underhåll. Av denna anledning, och på grund av att det eftersatta underhållet inte var fastställt vid skifte av modell, har mycket fokus lagts på hur stora kostnaderna för underhåll ska vara och vilka åtgärder som ska ingå i underhållsplanen.

De olika komponenterna summerar till en hyra som under löptiden ska betalas av hyresgästen. Hyresbeloppet förändras inte under hyresperioden, utan följer beräkningen. Vid avtalstidens slut och inför en förlängning av avtalet ska parterna stämma av hyresberäkningen mot de faktiska kostnader hyresvärden haft för de tre åren och skillnaden regleras.

Regleringen sker på så sätt att om hyresuttaget överstiger kostnaderna ska hyresvärden betala mellanskillnaden till hyresgästen genom att detta belopp dras ifrån den kommande avtalsperiodens totalhyra och på så sätt fördelas ut under den kommande avtalsperioden. Om hyresuttaget varit lägre än hyresvärdens faktiska kostnader tilläggsdebiteras mellanskillnaden kommande hyresperiod. Alternativt kan hyresgästen begära att regleringen sker kontant vid avtalstidens utgång.

Nyinvesteringar som är föranledda av hyresgästens önskemål resulterar i separata avtal och är giltiga under hyresperioden för att därefter ingå i hyresberäkningen för kommande period. För mer

omfattande ombyggnader och renoveringar finns ingen praxis i tillämpningen av den nuvarande kostnadshyresmodellen.

15.4 Kulturinstitutionerna och de fastigheter som omfattas av kostnadshyran

De fastigheter som omfattas av kostnadshyresmodellen är alltså huvudbyggnaderna för fem statliga kulturinstitutioner. Två av institutionerna, Operan och Dramaten, är scener som drivs i aktiebolagsform och de andra tre, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet, är museer som drivs i myndighetsform.

I samtliga berörda byggnader bedrivs publik verksamhet, vilket ställer höga krav på standard i de publika delarna, samtidigt som nyttjandet innebär stort slitage. Institutionerna förhyr även andra lokaler för sin verksamhet både av Statens fastighetsverk och andra hyresvärdar. Dessa lokaler omfattas inte av kostnadshyresmodellen utan upplåts normalt med marknadshyra.

15.4.1 Dramaten

För Dramaten tillämpas kostnadshyra för huvudbyggnaden (kvarteret Thalia 3) som omfattar cirka 12 642 kvm och bland annat rymmer stora scenen. Dramaten förhyr av Statens fastighetsverk även byggnaden som rymmer Lilla scenen (kvarteret Sjömannen 10) som upplåts med marknadshyra. Dessutom förhyr Dramaten scenen Elverket på Linnégatan av en privat fastighetsvärd samt dekorverkstäder och förråd i Gäddviken, Nacka kommun, av Vasakronan.

Huvudbyggnaden uppfördes 1908 i jugendstil och är ritad av arkitekten Fredrik Liljekvist. Delar av Dramaten har byggts om sedan tillkomsten, bland annat vid en treårig ombyggnad i slutet av 1950-talet, men är till stor del bevarad i ursprunglig utformning.

Dramaten (Kungliga dramatiska teatern AB) är ett helägt statligt aktiebolag och omfattas således inte av det regelverk som styr statliga myndigheter, t.ex. förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning. Staten som ägare styr myndigheten genom årsvis utfärdade riktlinjer som till sin utformning påminner om myndigheternas regleringsbrev.

15.4.2 Operan

Kostnadshyra tillämpas för Operans huvudbyggnad vid Gustav Adolfs torg där Operan förhyr cirka 22 647 kvm. Byggnaden rymmer bland annat utrymmen för Operans publika verksamhet. Operan förhyr även repetitions-, verkstads- och lagerlokaler utanför tullarna samt kontorslokaler i nära anslutning till operahuset.

Byggnaden uppfördes 1892–98 efter ritningar av arkitekten Axel Anderberg och ersatte Gustav III:s opera som låg på samma plats och som rivits 1891. Operahuset har genomgått omfattande renoveringar och ombyggnader under 1900-talet, på 1950-talet byggdes husets östra del om, på 1970-talet fortsatte ombyggnaderna enligt en långsiktig upprustningsplan och på 1980-talet renoverades alla de utrymmen i vilka publiken vistas, från stora entrén till operasalongen. Nyligen har en ny större korsal färdigställts i byggnaden.

Byggnaden är i tolv våningsplan och är arbetsplats för 600 personer. Verksamheten ställer höga krav på ventilation och rumsklimat. Publikciffran för Operan uppgår till drygt 200 000 besök per år.

Precis som Dramaten är Operan (Kungliga Operan AB) ett helägt statligt aktiebolag som inte omfattas av regelverken för statliga myndigheter. Ägardirektiven lämnas genom årsvis utfärdade riktlinjer.

15.4.3 Historiska museet

Historiska museets huvudbyggnad (kvarteret Krubban 18) omfattas av kostnadshyra och ospänner 12 449 kvm. Historiska museet är en del av myndigheten Statens historiska museer som är en central museimyndighet och även består av Kungliga myntkabinettet. Vidare bedriver myndigheten även museiverksamhet vid Tumba bruksmuseum, enligt avtal med stiftelsen Tumba bruksmuseum. Myndigheten förhyr även andra lokaler, dels myntkabinettets lokaler i Gamla stan, dels depålokaler för samlingarna.

Museibygnaden tillkom genom en ny- och ombyggnad av äldre militärkaserner på platsen och pågick 1934–1939. Byggnaden består av fyra stycken två- och trevåningslängor som omsluter en stor gård och ger ett borgliknande intryck med en stram fasad. 1994 tillskapades Guldrummet i museets källarplan.

15.4.4 Naturhistoriska riksmuseet

Kostnadshyra tillämpas för Naturhistoriska riksmuseets huvudbyggnad och det s.k. Botanhuset på Norra Djurgården som omfattar 33 370 kvm. Museet förhyr även en rad andra byggnader av framförallt Statens fastighetsverk. Dessa upplåts med marknadshyra.

Den monumentala huvudbyggnaden stod klar 1916 och utgörs av en huvudlänga med separata flyglar. Byggnaden är uppförd i mörkt tegel med inslag av ljus granit. Under 1990-talet utfördes om- och tillbyggnader vilket innebar ökade ytor för besökarna i form av omniteatern Cosmonova, tillsammans med nya utställningslokaler, men också nya magasin för museets omfattande samlingar. I lokalerna bedrivs förutom publik verksamhet, som drar cirka 600 000 besökare per år, även omfattande forsknings- och samlingsverksamhet som i sig genererar behov av stora ytor för samlingar, internationellt integrerad forskning och laboratorieverksamhet.

15.4.5 Nationalmuseum

Nationalmuseums huvudbyggnad på Södra Blasieholmshamnen upplåts med kostnadshyra och omfattar 12 517 kvm. Museet förhyr även en rad andra byggnader av Statens fastighetsverk, bland annat Prins Eugens Waldemarsudde och lokaler på Skeppsholmen, och ytterligare ett antal lokaler från privata hyresvärdar.

Byggnaden är ritad av den tyske arkitekten Friedrich August Stüler och invigdes 1866. Under åren har byggnaden omdisponerats, byggts om och moderniserats för att passa nya behov. 1960 byggdes södra gården om till hörsal och hissar, magasin och ytterligare utställningssal tillkom. I början av 1960-talet byggdes annexet om till ateljéer och verkstäder. På 1990-talet byggdes bottenvåningen om och norra gården byggdes om till restaurang. Man renoverade också utställningssalar på plan 4 och 5.

Byggnaden är i dag i behov av omfattande underhållsarbete och renovering. En förstudie har av Statens fastighetsverk och Nationalmuseum tagits fram med ett förslag. Fastighetsverket upprättar för närvarande ett byggnadsprogram för planerad renovering och ombyggnad. Programmet ska redovisas till regeringen senast den 31 augusti 2011. Omfattningen av renoveringen är sådan att en evakuering av byggnaden kommer att bli nödvändig.

15.5 Förvaltningskostnader och hyresnivåer i kulturinstitutioner

För att ge en bild av förvaltningskostnader och hyror för de fem kulturinstitutionerna och en rad jämförelseobjekt gav utredningen konsultföretaget Evidens i uppdrag att inhämta uppgifter, sammanställa underlag och att analysera skillnader. Uppdraget omfattade även att bedöma omfattningen av antikvariska merkostnader i kulturinstitutionernas byggnader. I detta avsnitt redovisas resultatet av uppdraget.

Jämförelseobjekten som valts ut är fastigheter där liknande verksamhet bedrivs dvs. andra scener och museer. Dessa är både andra fastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk men som inte omfattas av beslutet om kostnadshyra och fastigheter som förvaltas i kommunal regi.

Jämförelseobjekten inom Statens fastighetsverk utgörs av:

- Världskulturmuseet.
- Etnografiska museet.
- Musikmuseet.
- Moderna museet.
- Sjöhistoriska museet.
- Vasamuseet.

Jämförelseobjekten i form av kommunala museer och scener utgörs av:

- Stadsmuseet (Stockholms stad).
- Medeltidsmuseet (Stockholm stad).
- Oscarsteatern (Stockholm stad).
- Orienteatern (Stockholms stad).
- Naturhistoriska museet (Göteborgs stad).
- Konstmuseet (Göteborgs stad).
- Röhsska museet (Göteborgs stad).
- Stadsteatern (Göteborgs stad).
- Storan (Göteborgs stad).
- Konserthuset (Göteborgs stad).
- Gävle Konserthus (Gävle kommun).

- Göteborgsoperan (Västra Götalandsregionen).
- Norrlandsoperan (Umeå kommun).

Syftet med analysen var att utreda i vilken utsträckning kostnaderna, i första hand underhållskostnaderna, för de fem med kostnadshyra på grund av särskilda kostnader hänförliga till deras kulturhistoriska värden avviker från andra i vissa avseenden jämförbara fastigheter. Jämförelsebyggnaderna omfattar både äldre och nyare byggnader.

För att närma sig frågan om vilka avvikelser som finns och skälen till dem bör frågan om vilka faktorer som sannolikt genererar höga underhållskostnader analyseras. Enligt tillgänglig litteratur påverkas den långsiktiga underhållskostnaden av främst:

- Byggnadens ålder.
- Användning.
- Byggnadsteknisk utformning och komplexitet.
- Vald underhållsstrategi.

Byggnadens ålder är en given faktor som påverkar underhållsbehovet eftersom väder och vind, förslitning m.m. successivt påverkar material och konstruktioner. Nyproducerade byggnader har analogt betydligt lägre underhållskostnader (kanske vidtas inga insatser alls under byggnadens första tid förutom olika typer av injusteringar och byggnadsfel). Det mest sannolika underhållsutgiftsförloppet mot bakgrund av ovanstående är reellt stigande utgifter som avtar mot slutet av livscykeln, beroende på att rivning, modernisering eller ombyggnad blir mera aktuell. Nivån de första tio åren är ofta låg, därefter accelererar ökningstakten till en första topp. Detta beror på stora, samtidiga underhållsutgifter för ytskikt och installationer. Mellan år 15 och 25 inträffar ofta en period av relativt låga utgifter. Under perioden 35–50 år överlagras underhåll av ytskikt och installationer med underhåll av byggnadens grundsystem, t.ex. rörstammar och elsystem. Mot slutet av den ekonomiska livslängden är det rationellt att dra ned på underhållet.

En byggnads användning påverkar också underhållsbehovet eftersom ytskikt och installationer förslits i takt med att byggnaden används, ju intensivare användning desto större förslitning och åverkan.

Byggnader med komplicerad teknik och avancerad teknisk utformning betyder också normalt högre underhållskostnader och i många fall högre driftkostnader. Moderna installationssystem och klimat-

anläggningar kräver mer underhållsinsatser än gamla självdragsystem för att peka på några ytterligheter. Stora glasfasader kräver mer skötsel och underhåll än en oputsad tegelmur etc.

Också vald underhållsstrategi kan förväntas påverka underhållskostnaderna under långa perioder. Underhållsstrategins utformning är i sin tur beroende av ett flertal faktorer:

- vilken verksamhet som bedrivs eller kan komma att bedrivas, dvs. kundens krav
- byggnadstekniken
- kraven på driftsäkerhet
- underhållsmässigheten i olika tekniska system
- fastighetsorganisationens kompetens
- hyres- och entreprenadkontraktens utseende
- miljömässiga hänsyn samt kvalitetsstyrning
- ekonomiska analyser av alternativ på kort och lång sikt.

Utifrån ovanstående faktorer kan olika underhållsstrategier väljas som innebär olika målsättningar för underhållet. Valet av underhållsstrategi kan innebära att olika förvaltare låter det gå olika långa perioder mellan större underhållsinsatser. Om ambitionen är att byggnaden ska kunna följa utvecklingen av nybyggnadsstandard, dvs. att byggnaden ska vara likvärdig med en nybyggd byggnad, kommer kontinuerliga nyinvesteringar att krävas som tillför byggnaden ny funktionalitet. Har fastighetsförvaltaren en ambition att byggnaden löpande ska bibehålla sin ursprungliga standard och funktion krävs kontinuerliga planerade underhållsinsatser med relativt täta tidsintervaller. En mindre ambitiös underhållsstrategi med mindre täta intervaller av större underhållsinsatser innebär att fastighetsägaren låter byggnaden förfalla i större utsträckning, men vid dessa tillfällen vidtas större underhållsåtgärder.

Sammantaget visar en genomgång av litteratur och teori att man framförallt kan förvänta sig att underhållskostnaderna är beroende av en byggnads ålder, tekniska komplexitet och underhållsstrategi. Ju äldre en byggnad är desto större är sannolikt underhållskostnaderna. En underhållsstrategi som hela tiden syftar till att hålla objektet i så god kondition som möjligt kommer sannolikt att redovisa högre underhållskostnader under en begränsad mätperiod jämfört med en strategi som innebär att man kontinuerligt visserligen ”lappar och lagar akuta fel” men endast gör större insatser

med längre mellanrum. Frågan är om det är möjligt att urskilja merkostnader beroende på kulturhistoriska värden vid en studie av de olika objekternas underhållskostnader under de senaste åren eller om dessa är små jämfört med de normala påverkansfaktorerna?

Jämförelser av underhållskostnader

Eftersom planerade underhållskostnader genomförs med olika periodicitet har kostnaderna studerats för en längre tid. Av praktiska skäl har tidsperioden fått begränsas till sju år, dvs. de genomsnittliga årliga underhållskostnaderna under perioden 2004–2010 om inget annat anges. Analyser av underhållskostnader för en längre tidsperiod har inte varit möjlig på grund av förändringar i de förvaltande organisationernas ekonomisystem.

Tabell 15.1 Underhållskostnader för museer
(genomsnitt kr/kvm under perioden 2004–2010)

Förvaltningsobjekt museer	Kr/kvm
SFV Museer med kostnadshyra	399
SVF Museer utan kostnadshyra	437
Kommunala Museer i Stockholm	149
Kommunala Museer i Göteborg	232

Analysen visar att underhållskostnaderna för objekten med kostnadshyra inte redovisar högre underhållskostnader än övriga objekt inom Statens Fastighetsverk. Faktorer som användning, underhållsstrategi, tekniksystem och hyressättningsystem m.m. tycks påverka kostnadsnivån i större utsträckning. Analysen visar också att underhållskostnader, alternativt underhållsresurser, för de kommunala objekten är betydligt lägre än inom Statens fastighetsverks förvaltning.

För scenerna är bilden inte lika entydig. Underhållskostnaderna för de olika objekten framgår av följande tabell.

Tabell 15.2 Underhållskostnader för scener
(genomsnitt kr/kvm under perioden 2004–2010)

Förvaltningsobjekt Scener	
SFV med kostnadshyra	Kr/kvm
Dramaten	483
Operan ¹	366
<i>Genomsnitt</i>	<i>424</i>
Kommunala i Stockholm	
Oscarsteatern	238
Orionteatern	407
<i>Genomsnitt</i>	<i>323</i>
Kommunala i Göteborg	
Stadsteatern	108
Storan	226
Konserthuset	136
<i>Genomsnitt</i>	<i>157</i>
Övriga scener	
Gävle Konserthus	152
Göteborgsoperan	100
Norrlandsoperan	76
<i>Genomsnitt</i>	<i>109</i>

¹ Avser 2007–2010.

Underhållskostnaderna för Statens fastighetsverks objekt med kostnadshyra redovisar det högsta genomsnittet jämfört med de olika grupperna av jämförelseobjekt. Samtidigt är Operan, Dramaten, Oscarsteatern och Storan i Göteborg, som redovisar de högsta kostnaderna, också de äldsta byggnaderna. Norrlandsoperan, Göteborgsoperan och Gävle konserthus är samtliga förhållandevis nya byggnader och redovisar därför också låga underhållskostnader. Det faktum att ett flertal objekt inom Statens fastighetsverks bestånd i övrigt redovisar högre underhållskostnader trots att dessa byggnader är betydligt yngre förstärker osäkerheten om storleken på sådana merkostnader.

Slutsatsen är därför att andra påverkansfaktorer såsom ålder, användning, teknik m.m. har sådan påtaglig påverkan på underhållskostnaden över tid att de merkostnader som uppstår på grund av

antikvariska krav inte tydligt kan visas med hjälp av dessa enkla jämförelser av redovisade underhållskostnader.

Även om analysen inte kan påvisa tydliga antikvariska merkostnader betyder det inte att sådana merkostnader inte finns. Tvärtom, det kan uppstå betydande merkostnader som motiveras av antikvariska krav vid enskilda insatser under enstaka år och i kombination med kostnadshyra kraftigt påverka ett enskilt års hyresnivå. Men utslaget som ett genomsnitt under ett flertal år blir kostnaden begränsad i förhållande till övriga påverkansfaktorer. Intervjuer med fastighetsägare pekar också mot att merparten av sådana fördyrande underhållsinsatser normalt genomförs med relativt lång periodicitet, samtidigt som andra periodiska insatser genomförs. Detta försvårar möjligheterna att identifiera merkostnadernas storlek vid studier av kostnaderna under en så begränsad tidsperiod som sju år.

Jämförelser av driftskostnader

En jämförelse av driftkostnader visar att skillnaderna i kostnadsnivåer är betydligt mindre än skillnaderna i underhållskostnader. Den genomsnittliga driftkostnaden under sjuårsperioden för Statens fastighetsverks museer med kostnadshyra under sjuårsperioden var cirka 240 kr/kvm men motsvarande kostnad för museer utan kostnadshyra var cirka 300 kr/kvm. För gruppen kommunala museer i Stockholm var kostnaden också 240 kr/kvm och för museer i Göteborg var genomsnittskostnaderna 260 kr/kvm. För museer som helhet kan därmed konstateras att kostnadsskillnaderna varit mycket små.

Också driftkostnaderna för scenerna redovisar relativt små skillnader även om de är något större än för museer. Genomsnittskostnaden för Statens fastighetsverks objekt med kostnadshyra var cirka 310 kr/kvm medan motsvarande kostnadsnivå för kommunala scener i Göteborg var cirka 290 kr/kvm och för Stockholm cirka 190 kr/kvm. Stockholms låga siffra påverkas troligen av en något annorlunda fördelning av kostnadsansvar mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Slutsatsen av jämförelser av driftkostnader är att skillnaderna är små mellan olika grupper av objekt och att det inte finns någon tydlig skillnad som kan förklaras av kulturvärden.

Jämförelser av administrationskostnader

Statens fastighetsverks administrationskostnader för både museer och scener med kostnadshyra har under den senaste sjuårsperioden varit cirka 80 kr/kvm i genomsnitt.

Det finns inga kända offentlig data som beskriver normalvärden för administration av förvaltning av kulturfastigheter.

Enligt den årliga publikationen REPAB fakta år 2010 som publicerar normalvärden för administration av bostäder och kontor varierar genomsnittskostnaden för administration med antalet tjänstemän per förvaltd area.

Tabell 15.3 Genomsnittsvärden för Administrationskostnader år 2010 enligt REPAB 2010

	Låg	Normal	Hög	Anmärkning
Kontor kr/kvm LOA	23	34	53	Antal tjänstemän per 100 000 kvm LOA Låg: 3 Normal: 4,5 Hög: 7
Bostäder kr/kvm BOA	28	42	57	Antal tjänstemän per 100 000 kvm BOA Låg: 3 Normal: 4,5 Hög: 6

Jämförelser av kapitalkostnader

Förvaltningsobjekt med kostnadshyra inom Statens fastighetsverk belastas endast med kapitalkostnader för de investeringar som genomförts sedan verket tagit över förvaltningen 1993 eftersom dessa fastigheters bokförda värde skrivits ned till noll i samband med införande av nya regler för hyressättning. Jämförelser mellan Statens fastighetsverks objekt utan kostnadshyra respektive med övriga jämförelseobjekt blir därmed inte meningsfulla.

Genomsnittskostnaden för räntor och avskrivningar för kommunala museer är cirka 320 kr/kvm i Stockholm och 110 kr/kvm i Göteborg. Den sammanlagda kostnaden för kapital och underhåll för kommunala museer är cirka 470 kr/kvm i Stockholm och cirka 340 kr/kvm i Göteborg. Skillnader i genomsnittskostnader för räntor och avskrivningar är stora mellan skilda museer.

Genomsnittskostnaden för räntor och avskrivningar för kommunala scener är cirka 400 kr/kvm i Stockholm och 570 kr/kvm i Göteborg. Den sammanlagda kostnaden för kapital och underhåll för kommunala scener är 660 kr/kvm i Stockholm och cirka 730 kr/kvm i Göteborg. Göteborgsoperan belastas enligt uppgift

inte alls av kapitalkostnader eftersom ett donationsförfarande möjliggjort snabb nedskrivning av fastighetens bokförda värde.

Jämförelser av hyresnivåer

Analysen visar att den genomsnittliga hyresnivån under den senaste sjuårsperioden varit högst för Statens fastighetsverks museer utan kostnadshyra (cirka 2 000 kr/kvm) – nästan dubbelt så hög som för de objekt med höga kulturvärden inom Statens fastighetsverk som har kostnadshyra (cirka 1 100 kr/kvm). I gruppen SFV Museer utan kostnadshyra redovisar Vasamuseet, Världskulturmuseet och Moderna museet de högsta genomsnittliga hyresnivåerna. Därefter följer gruppen kommunala museer i Stockholm (cirka 1 000 kr/kvm) och lägst genomsnittlig hyra redovisar kommunala museer i Göteborg (730 kr/kvm). Skillnaden i hyresnivå mellan kommunala museer i Stockholm och Statens fastighetsverks museer med kostnadshyra är liten och i båda fall tillämpas principen om kostnadshyra.

Slutsatsen är att Statens fastighetsverks museiobjekt med kostnadshyra har väsentligt lägre hyresnivå än Statens fastighetsverks museiobjekt utan kostnadshyra och att nivån är jämförbar med hyresnivån för kommunala museer i Stockholm.

För scener med kostnadshyra är hyresnivån i genomsnitt 1 130 kr/kvm medan motsvarande hyresnivå för kommunala scener i Göteborg är 950 kr/kvm medan den endast är 551 kr/kvm för Stockholms scener. I Stockholm understiger hyresnivån självkostnaderna för objekten, se vidare nedan. Övriga scener i Gävle, Göteborg och Umeå redovisar en genomsnittlig hyreskostnad om 930 kr/kvm. Om man bortser från Göteborgsoperan som har en mycket låg hyresnivå på grund av att donationerna täckt hela kapitalkostnaden blir genomsnittshyran för objekten i Gävle och Umeå cirka 1 150 kr/kvm, dvs. i princip samma hyresnivå som för Statens fastighetsverks scener.

Avslutande kommentar

De jämförelser av kostnader för underhåll och andra förvaltningskostnader som genomförts har inte kunnat påvisa tydliga kostnadseffekter av antikvariska krav. Som konstaterats ovan är det andra

påverkansfaktorer som sannolikt mer påtagligt styr nivån för underhållskostnaden över tid. Samtidigt är det uppenbart att antikvariska merkostnader ibland förekommer. Dessa kan vara påtagliga under enstaka år och i kombination med kostnadshyra kraftigt påverka ett enskilt års hyresnivå. Resultaten av denna studie pekar mot att antikvariska merkostnader framförallt uppstår i samband med större periodiska insatser med relativt lång periodicitet medan omfattningen är mer begränsad under löpande förvaltning.

15.6 Effekterna av nuvarande hyresmodell – problembeskrivning

Bakgrunden till utredningens uppdrag i tilläggsdirektiven är att det finns en mängd problem kring tillämpningen av kostnadshyresmodellen. Detta har lett till omfattande diskussioner om i princip alla delar av modellen och vilka effekter modellen får. Oenigheten har också lett till att underhållet av byggnaderna på ett olyckligt sätt kommit i fokus och inte kunnat genomföras på en nivå som varit tillfredsställande för båda parter. Utredningen avser i detta avsnitt att koncentrerat redogöra för de frågor som diskuterats och vilka problem parterna upplevt.

Vid övergången till kostnadshyra träffades inte överenskommelse om vilket eftersatt underhåll som borde åtgärdats i samband med hyresomläggningen.

Detta har nu gjorts i efterhand. För tre av de fem institutionerna har nu sådan överenskommelse träffats. För Operan pågår fortfarande ett sådant arbete med hjälp av extern konsult. Nationalmuseums underhåll hanteras i renoveringsprojektet.

Utredningen kan i likhet med andra iakttagare konstatera att det är svårt att vid ett givet tillfälle avgöra vad som är eftersatt underhåll och att det är särskilt svårt att bedöma detta i efterhand, flera år efter den tidpunkt som avses.

Byggnader som omfattas av kostnadshyresmodellen är mycket speciella och verksamheten är starkt knuten till byggnaderna. Fastigheterna är av den typen där verksamheten och fastighetsägandet är varandras förutsättningar. Institutionerna kan inte flytta ifrån byggnaderna utan kommer för överskådlig tid att nyttja dessa byggnader, samtidigt kan inte Statens fastighetsverk hyra ut till någon annan hyresgäst.

Trots detta har mycket korta hyresavtal träffats. Avtalen löper på tre år samtidigt som samtliga kostnader som uppstår under den perioden ska tas ut i hyra under perioden. Stora underhållskostnader uppstår normalt med längre intervall varför enskilda större insatser kan påverka hyran på relativt kort sikt beroende på när de företas.

Upplägget innebär att det är svårt för hyresgästerna att hantera toppar i planerat, periodiskt underhåll och ännu svårare att hantera oförutsedda underhållsbehov.

Med detta sätt att tillämpa kostnadshyra blir variationerna i hyran mellan hyresperioderna svårhanterlig. I den aktuella tillämpningen ligger hyran fast under treårsperioderna, men regleringarna av hyran vid omteckning kan innebära en betydande hyresförändring nästa avtalsperiod.

Oförutsägbarhet om hyreskostnaden på relativt kort sikt utgör ett huvudproblem för kulturinstitutionerna och variationer i hyreskostnaderna mellan hyresperioderna gör det svårt för institutionerna att kommunicera de ekonomiska förutsättningarna och anslagsbehoven med regeringen.

Det finns i modellen som den tillämpas i dag ett generellt motsatsförhållande i det att institutionerna vill hålla nere hyran, vilket i princip bara kan ske genom att hålla tillbaka insatser i underhållsplanen, medan Statens fastighetsverk vill ha en högre nivå för att kunna upprätthålla värden av byggnadsminnet och fastighetens värde bl.a. genom att inte eftersätta tekniskt underhåll. Statens fastighetsverk anser att nuvarande hyresnivåer inte täcker de stora kostnaderna för underhållsarbeten som återkommer med 10–20 års mellanrum.

Byggnaderna är gamla och komplexa och vid vissa underhållsåtgärder finns antikvariska merkostnader, det finns därför en oro över att hyreskonstruktionen leder till eftersatt underhåll om institutionerna tvingas prioritera en låg hyresnivå.

Statens fastighetsverk har gjort en snäv tolkning av kostnads-hyresbegreppet som förstärks av att man tillämpar mycket korta avtal. Ingen omfördelning av underhållskostnader över åren är möjlig, vilket leder till att större planerade underhållsinsatser inte kommer till stånd då institutionerna inte kan finansiera den högre hyran ett enskilt år.

Institutionerna upplever vidare att det finns en obalans i maktförhållandet vid hyresförhandlingarna, att fastighetsverket och institutionerna inte är jämbördiga parter.

Hyresmodellen ställer stora krav på hyresgästernas kompetens i fastighetsfrågor och tillgång till administrativa resurser, eftersom hyresavtalen omförhandlas relativt ofta och eftersom hyresgästen måste kunna ta ställning till behovet av fastighetsunderhåll.

Utredningen kan konstatera att den tillämpade hyresmodellen bygger på en i jämförelse med fastighetsmarknaden i övrigt annorlunda fördelning av risk och ansvar

Administrationskostnader i Statens fastighetsverk upplevs som höga.

I samband med nyinvesteringar uppstår ofta en skillnad mellan offererad kostnad och faktisk kostnad vilket ofta både är fördyrande och innebär en planeringsosäkerhet som är mycket svår att hantera för institutionerna.

Meningsskiljaktigheter har i vissa fall uppstått kring gränsdragningen mellan underhåll och nyinvestering/ombyggnad.

Vid större ombyggnader då en evakuering av byggnaden är aktuell tvingas hyresgästen i nuvarande modell att betala dubbla hyror.

Kulturinstitutionerna ser det inte som motiverat att i kapitalkostnadsdelen betala en riskkomponent i räntesatsen på samma nivå som för generella lokaler eftersom upplåtelsen av byggnaderna inte innebär någon risk.

Enligt kulturinstitutionerna är nuvarande hyresnivåer inte orimliga, problemet är framförallt effekterna modellen får.

I huvudsak har fastigheterna samma för- och nackdelar som andra gamla fastigheter det vill säga man har låga kapitalkostnader men relativt höga underhållskostnader.

15.7 Principer för tillämpning av kostnadsbaserad hyresmodell

Utredningens förslag: Regeringen bör i regleringsbrevet till Statens fastighetsverk, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet, samt i riktlinjerna till aktiebolagen Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern ge i uppdrag att för de byggnader som i dag omfattas av kostnadshyra träffa överenskommelser om hyresavtal som utgår från de av utredningen föreslagna principerna.

Regeringen bör genom ändring i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning ge Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet rätt att teckna hyresavtal

med löptid på upp till 10 år utan att det kräver regeringens medgivande.

Utredningen har i uppdrag att se över kostnadshyresmodellen som används för huvudbyggnaderna för de fem kulturinstitutionerna och dess tillämpning samt att föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen. Utredningen utgår från att en kostnadshyresmodell ska tillämpas för de fem institutionerna och kommer därför inte att analysera om detta är rimligt eller varför modellen gäller dessa byggnader. Utredningen ser det inte som sitt uppdrag att överväga om modellen ska tillämpas för fler eller färre byggnader.

Utredningen har haft samråd om tilläggsuppdraget med representanter från samtliga fem kulturinstitutioner och med Statens fastighetsverk och gör bedömningen att det finns en samsyn kring utredningens förslag.

Inledningsvis vill utredningen slå fast att principen att fastigheten ska bära sina kostnader och att dessa ska täckas genom hyror ska gälla fortsättningsvis även för dessa fastigheter. Detta utgör en grundläggande princip för den statliga lokalförsörjningen och innebär att t.ex. arrangemang där kostnaderna helt eller delvis finansieras direkt över anslag inte bör övervägas.

Vidare bör en utgångspunkt vara att hyresavtal ska träffas mellan parterna och att hyresförhållandet är ett gemensamt ansvar för parterna. Ingen annan myndighet eller regeringen bör styra över eller ta ansvar för innehållet i enskilda avtal eller hur dessa träffas.

Utredningen anser att kostnadshyresavtalen bör ha lång löptid och bör i normalfallet omfatta 10 år för att skapa förutsägbarhet om hyreskostnaden. Under en tioårsperiod bör Statens fastighetsverk ha större möjlighet att planera in behövliga underhållsåtgärder. Längre avtal kan också vara motiverade, särskilt om en byggnad genomgått större ombyggnad eller omfattande renovering. Längre avtal än 10 år kommer dock även fortsättningsvis kräva regeringens godkännande. Lokalförsörjningsförordningen 9 § bör ändras så att det för de tre institutioner som är myndigheter tillämpas samma regler som för universitet och högskolor.

Avtalskonstruktionen bör i övrigt mer likna kostnadshyran som tillämpas för specialutformade byggnader i Akademiska Hus och i Specialfastigheter.

Hyresavtalen bör följa vad som är standard i branschen när det gäller risk- och ansvarsfördelning. Det innebär bland annat att fastighetsägaren tar ansvar för löpande och planerat underhåll som är

kopplat till fastighetens långsiktiga värde, medan hyresgästen kan ta ett större ansvar för annat löpande underhåll såsom interiöra ytskikt och liknande.

Hyran bör vara kostnadsbaserad men fastställas för hela hyresperioden. Hyresbeloppen ligger fast eller kan vara indexerade. Hyran kan utifrån vad parterna finner lämpligt vara inklusive eller exklusive kostnader för mediaförsörjning. Hyran bör sättas med utgångspunkt från en underhållsplan som upprättats för hyresperioden. Den ovan beskrivna ansvarsfördelningen innebär att Statens fastighetsverk måste få kostnadstäckning för det underhåll som de anser vara nödvändigt för fastighetens fortbestånd.

Liksom i dagens tillämpning bör kostnadshyran omfatta ersättning för det i fastigheten bundna kapitalet. Utredningen kan konstatera att de aktuella byggnaderna generellt har låga kapitalvärden. Den räntesats som tillämpas för att beräkna kapitalkostnaden bör beakta byggnadernas särskilda förutsättningar, bland annat med avseende på risk. Utredningen föreslår i avsnitt 12.5 att olika avkastningskrav kan ställas på olika hyreskategorier hos Statens fastighetsverk och föreslår samtidigt att en kategori bör vara Inrikes hyresfastigheter – kulturinstitutioner. Det avkastningskrav som fastställs kommer även att omfatta de fem kulturinstitutionerna.

En beräkning av förvaltningskostnaderna bör vara utgångspunkten för hyressättningen men de faktiska förvaltningskostnaderna bör inte regleras mot de erlagda hyresbeloppen varken löpande eller i slutet av hyresperioden. Den avgörande skillnaden mot dagens tillämpning, förutom avtalens längd, är därmed att ansvars- och riskfördelningen mellan parterna ligger fast. Fastighetsägaren har ett ansvar för underhållet enligt en överenskommen ansvarsfördelning och underhållsplan även om kostnaderna för underhållsåtgärderna varierar över tiden. Därför finns inte heller något behov av redovisning eller avstämning av faktiskt kostnadsutfall för olika kostnadskomponenter.

Fastighetsägarens kostnader för administration bör ingå i hyresavtalet med en nivå som motsvarar vad som kan anses jämförbart med andra aktörer på fastighetsmarknaden.

I likhet med Evidens analys anser utredningen det vara svårt att slå fast i vilken utsträckning antikvariska merkostnader påverkar de totala underhållskostnaderna. Dessutom finansieras denna del av underhållskostnaderna på samma sätt som övriga underhållskostnader. Beräkningen av underhållskostnaderna behöver därför inte ta sin utgångspunkt i att dessa kostnader ska särskiljas.

Investeringar som initieras av institutionerna under kontraktperioden, hyresgäst Anpassningar, bör täckas genom tilläggsavtal på samma sätt som i dag men bör i övrigt följa de här föreslagna principerna för hyressättning. Det är av stor vikt att Statens fastighetsverk lämnar bindande offerter för sådana investeringar. Offerterna måste vara konkurrenskraftiga. Parterna bör utveckla arbetsformer som präglas av transparens.

Om det blir aktuellt med evakuering av en byggnad inför en ombyggnad bör Statens fastighetsverks kostnader för vakansen belasta projektet och därmed i likhet med andra kostnader för nyinvesteringen finansieras av kommande hyresintäkter.

Kulturinstitutionerna och Statens fastighetsverk har förhandlat fram korta hyresavtal enligt nuvarande modell. Det första avtalet löper ut vid utgången av 2011 (Naturhistoriska riksmuseet) och de sista vid utgången av 2013 (Operan och Historiska museet). Nationalmuseums tidigare avtal har förlängts utan tidsbegränsning i avvaktan på beslut om eventuell renovering/ombyggnad. Omläggningen av hyresavtalen i linje med de av utredningen föreslagna principerna bör ske när nuvarande kontraktperiod löper ut.

Om parterna inte kan komma överens om villkoren i hyresavtalet när det ska tecknas kan parterna anlita och bekosta en förlikningsman. Det kan bara bli aktuellt med en förlikningsman när parterna är överens om detta. Förlikningsmannen kan bidra med underlag och förslag som leder till att meningsskiljaktigheter kan lösas. Även om förlikningsman används så är det parterna som tecknar avtalet och har det fulla ansvaret för avtalet.

De särskilda frågeställningar som aktualiserats angående ombyggnadsbehov av Nationalmuseum har inte ingått i utredningens uppdrag att överväga. Utredningen konstaterar att dessa frågor bereds för närvarande mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet. Utredningens förslag angående hur hyreskostnader ska hanteras i samband med evakueringar är dock tillämplig när det gäller Nationalmuseum.

16 Förslagets konsekvenser

Utredningens utgångspunkt har varit att lämna förslag som leder till en effektivare förvaltning av statens fastigheter och en effektivare lokalförsörjning. Förslagen om effektivare förvaltning avser både förvaltning som sker i statligt helägda bolag och i statliga myndigheter. Effektiviseringarna uppnås genom förändringar i den övergripande strukturen, förändringar i statsmakternas styrning av myndigheter och bolag samt genom att information produceras och görs tillgänglig.

De ursprungliga principerna bakom dagens fastighetsförvaltning i staten och myndigheternas lokalförsörjning har fungerat väl och är fortfarande giltiga och bör ligga fast. De möjligheter reformen för 18 år sedan skapade har dock inte utnyttjats fullt ut och en ytterligare effektivisering är möjlig.

Utredningen föreslår att de fastigheter som staten måste äga bör avgränsas till fastigheter som:

- är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla,
- har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde,
- har central betydelse för rikets säkerhet.

Huvudprincipen att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform bör ligga fast. Fastigheter som staten måste äga föreslås förvaltas i myndighetsform. De fastigheter som staten i dag förvaltar och som inte faller inom denna avgränsning bör överföras till förvaltning i bolagsform eller avyttras. Vilka fastigheter av det befintliga fastighetsbeståndet som staten, i någon form, ska fortsätta att äga bör utgå från vad som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen.

Konsekvensen av förslaget blir en tydlighet kring det statliga fastighetsägandet. Utredningen föreslår inom vissa områden förändringar i hur fastigheterna förvaltas. Den faktiska konsekvensen av

förslaget i övrigt står klar först när regeringen, eller myndigheter på uppdrag av regeringen, fortlöpande prövar statens ägande och tar ställning till enskilda bestånd eller fastigheter.

Vad gäller kulturfastigheter föreslår utredningen att Kulturfastighetsutredningens förslag i princip bör tillämpas och att statens kulturfastigheter bör sammanföras och förvaltas av Statens fastighetsverk.

Dessa förslag får som konsekvens att staten får en mer sammanhållen och rationell förvaltning av fastigheterna som är en del av det nationella kulturarvet. Nuvarande innehav och eventuellt tillkommande kulturfastigheter kommer att prövas i ett sammanhang vilket möjliggör en tydligare prioritering och en bedömning av de totala kostnaderna för bevarandet och tillgängliggörandet.

Att kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier måste analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar innebär att vissa fastigheter sannolikt bör behållas i statlig ägo medan andra kan överlåtas i annan ägo. Utredningen bedömer att en organisationskommitté bör hantera överföringen av kulturfastigheter till Statens fastighetsverk, prövningen av enskilda fastigheter mot berättelsemodellen samt hanteringen av enskilda fastigheter som inte behöver ingå i portföljen.

Förslaget att Statens fastighetsverk bör arbeta mer aktivt med att i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen utveckla besöksmål, och i detta arbete prioritera utveckling av besöksmål där förutsättningar finns för lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter, syftar till att åstadkomma lägre kostnader för staten att tillgängliggöra kulturarvet alternativt att fler insatser kan genomföras för samma insatta statliga resurser.

Likaså syftar förslaget att Statens fastighetsverk i sin förvaltning av kulturfastigheter ska klargöra målsättningen med bevarandet för respektive fastighet till att åstadkomma en mer fokuserad medelsanvändning där resurserna används i enlighet med uppsatta mål för respektive fastighet.

Utredningen föreslår vad gäller försvarsfastigheterna att Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter sammanförs i ett gemensamt bolag. Utredningen föreslår att Försvarsmakten vid omläggningstillfället engångsvis ges en möjlighet att avstå att fortsatt förhålla fastigheter man inte kommer att behöva och att dessa överförs till annan aktör för konvertering och avveckling av det statliga ägandet. Dessa förslag väntas få omfattande konsekvenser. Förslagen syftar till att skapa en effektivare förvaltning av statens

fastigheter som nyttjas för försvarsändamål i enlighet med de utgångspunkter som angivits i utredningens direktiv samt att ge Försvarsmakten möjligheter till en rationellare lokalförsörjning på samma villkor som andra myndigheter.

Förslaget kommer att få som konsekvens att Fortifikationsverket som myndighet avvecklas och att fastighetsbeståndet som myndigheten i dag förvaltar övergår i huvudsak till det nya bolaget, men även till Försvarsmakten, Statens fastighetsverk och, vad avser fastigheter där det statliga ägandet ska avvecklas, till annan aktör med inriktning mot utveckling och avveckling. De mer exakta konsekvenserna av förslaget är svåra att i det här läget uttala sig om. Sammanslagningen kommer att leda till att en ny organisation skapas som vid sidan av andra fastigheter även förvaltar försvarsfastigheter. En stor del av de resurser Fortifikationsverket i dag förfogar över kommer att användas i den nya organisationen. Överlåtelsen av statens i dag direktförvaltade fastigheter till det statliga bolaget kommer att ske på affärsmässiga grunder. Utredningen förutser att en organisationskommitté kommer att tillsättas för att genomföra sammanslagningen. För Försvarsmakten kommer förslagen att innebära ett hyresförhållande mer likt det andra myndigheter har. Den samlade ekonomiska effekten är till stor del beroende på utfallet av det lokaleffektiviseringsarbete Försvarsmakten behöver genomföra.

Förslaget att ansvaret för försvarsanläggningar och Försvarsmaktens camper ska föras till Försvarsmakten kommer att innebära en mer rationell hantering av dessa fastigheter, där utredningen gör bedömningen att ett skiljande av ägande och nyttjande inte innebär några direkta fördelar.

Utredningen föreslår att Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att årligen redovisa det samlade statliga fastighetsinnehavet i myndigheter och i helägda statliga fastighetsbolag samt investeringsplaner för kommande år. Verket föreslås också utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat, samt göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknaden i övrigt. Med denna information som utgångspunkt föreslås regeringen utarbeta en samlad fastighetsstrategi med övergripande riktlinjer för utvecklingen av statens fastighetsbestånd. Regeringen bör också fastställa generella principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra

utvecklingsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.

Konsekvenserna av dessa förslag väntas bli att statsmakterna löpande får en samlad bild av det statliga fastighetsägandet baserad på jämförbara uppgifter avseende samtliga statliga fastighetsaktörer vad gäller omfattning, kostnader, risktagande och även information om utvecklingsriktning. Detta kommer att innebära att den splittrade information som man i dag får samlas och utgöra ett underlag för en strategisk inriktning av fastighetsägandet med hänsyn till risktagande. En fastighetsstrategi skulle leda till en mer medveten och samlad hantering av hela det statliga fastighetsbeståndet.

Förslagen innebär att Statens fastighetsverk kommer att vara statens enda myndighet med fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Förslaget att Statens fastighetsverk indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp samt uppdraget till verket att årligen marknadsvärdera hyresfastigheterna väntas resultera i en mer ändamålsenlig styrning av myndigheten. Statsmakterna kan på ett tydligare sätt då följa ekonomiska flöden och resultat i olika delar och jämföra ekonomisk information med övriga aktörer på fastighetsmarknaden.

När det gäller styrningen av de statliga fastighetsbolagen föreslår utredningen att tydligheten och precisionen bör förbättras genom att bolagsordningarna för fastighetsbolagen utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår. I styrningen av fastighetsbolagen bör hänsyn tas till den samlade statliga fastighetsstrategin. Utredningen bedömer att det kan finnas behov av att pröva om ytterligare styrtalet ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning. Vidare bör ett antal bolagsspecifika iakttagelser som utredningen redovisar övervägas vid regeringens kommande bolagsgenomgångar av de statliga fastighetsbolagen.

Konsekvenserna av dessa förslag blir en tydligare ägarstyrning gentemot de statliga bolagen. Samtidigt ger fastighetsstrategin statsmakterna en möjlighet att tydligare förmedla sina avsikter med det statliga fastighetsinnehavet.

Utredningen föreslår att Ekonomistyrningsverket bör ges ett utvidgat uppdrag att årligen tillgängliggöra statistik som underlag för analyser av effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning. Myndigheter med flera hyresavtal bör vidare vara skyldiga att inneha hyresavtal med olika längd för att möta verksamhets-

förändringar. Ekonomistyrningsverket föreslås få i uppdrag att redovisa den genomsnittliga löptiden för varje myndighets kontraktportfölj och samlade ekonomiska hyresåtagande.

Dessa förslag väntas resultera i att myndigheter får förutsättningar att analysera sitt lokalutnyttjande och sina lokalkostnader i jämförelse med andra myndigheter och liknande verksamheter. Även regeringen ges möjlighet att analysera myndigheternas lokal-effektivitet och få ett bättre underlag för att bedöma möjligheten till strukturförändringar på olika politikområden.

Myndigheterna har som hyresgäster det fulla ansvaret för funktionskrav och hyreskostnader vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader. Utredningen bedömer att myndigheterna som beställare av ny- och ombyggnationer behöver utveckla genomförandeprocesser och kostnadsuppföljningar. Eftersom nyproduktion som beställs av myndigheter ofta avser specialutformade fastigheter som förutsätter långa hyresavtal bör detta leda till kostnadseffektivare nyproduktioner och långsiktigt effektivare resursanvändning.

Utredningen föreslår att när någon form av kostnadshyra ska tillämpas i ett hyresförhållande bör den exakta innebörden överenskommas mellan parterna. Den bör utgå från enhetliga definitioner, tydlighet i ansvarsfördelningen och förutsägbarhet i hyreskostnaderna. Begreppet ändamålsbyggnad låter sig inte definieras entydigt och bör därför inte ligga till grund för val av hyres-sättningsmodell.

Om utredningens utgångspunkter för kostnadshyressättning tillämpas kan missförstånd kring innebörden av kostnadshyra undvikas. Utgångspunkterna innebär att parterna ska ta ansvar för hyresförhållandet och att regeringen inte detaljstyr myndigheternas hyresförhandlingar.

Utredningen har föreslagit principer som bör utgöra utgångspunkt för nya hyresavtal mellan Statens fastighetsverk och de fem institutionerna Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet, Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern. Konsekvenserna av att utgångspunkterna tillämpas blir att kulturinstitutionerna som hyresgäster får en mer förutsägbar hyreskostnad och att de behöver lägga mindre resurser på hyresfrågor, samtidigt som det ger Statens fastighetsverk möjlighet att förvalta fastigheterna långsiktigt.

Referenser

- Akademiska Hus AB, Årsredovisningar 2004-2009, Bokslutsrapport 2010
- Augustsson Arne, Gustavsson Sten, Möller Bengt, *Historien om Vasakronan 1993-2008*, 2009
- Banverket, *Kulturvärden längs spåret, Banverkets avvecklingsprojekt* (dnr F08-11015/SA75)
- Beckman Jenny, *Naturens palats - Nybyggnad, vetenskap och utställning vid Naturhistoriska riksmuseet 1866-1925*, Atlantis 1999
- Bet 1991/92:FiU08, Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.
- Bet 1992/93:FiU8, Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.
- Bet 1996/97:FiU8, Myndigheternas lokalförsörjning
- Bet 1997/98:FiU25, Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m.
- Bet 2000/01:FiU22, Statlig fastighetsförvaltning
- Bet 2001/02:FiU14, Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning
- Bet 2009/10:KrU1, Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU1, Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
- Ds 1989:14, *Statsmakternas styrning av Byggnadsstyrelsen*
- Ds 1990:50, *Översyn av bestämmelser för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden*

- En berättelse om Byggnadsstyrelsen, dess omställning, ombildning, avveckling*, (dnr AV21/95, 1995)
- ESV 2008:4, *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning* (dnr 10-840/2007)
- ESV 2006:20, *Statlig lokalförsörjning* (dnr 12-35/2006)
- ESV 2009:13, *Beskrivning av ESV:s uppdrag att redovisa underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna*
- ESV, *Statliga myndigheters lokaler – uppföljning av lokalhyror och areor*, 2009-12-03
- Fastighetsnytt Förlags AB, Institutet för värdering av fastigheter och samfundet för fastighetsekonomi, *Fastighetsekonomisk analys och fastighetsrätt*, 10:e upplagan, 2008
- Fortifikationsverket, *Årsredovisningar 2000-2010*
- Fortifikationsverket, *Årsfakta 2008*, upplaga 2
- Fortifikationsverket, *Årsfakta Verksamhetsåret 2009*
- Fortifikationsverket/Försvarmakten, *Hyresmodell 2006*
- Förslag till Riksdagen 2001/02:RR12, *Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning*
- Hillberg Esbjörn, *Svenska fyrsällskapets Fyrhandbok*, 2007
- Jernhusen AB, *Årsredovisningar 2004-2009*, Bokslutskommuniké 2010
- Komrev, *Kapitalkostnader i praktiken – en vägledning*, Stockholm 1996
- Kriminalvården, *Handlingsplan för Kriminalvårdens lokalförsörjningsenhet*, 22 oktober 2010
- Kriminalvården, *Möjligheter till förbättringar i Kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess*, 1 oktober 2010
- Lind, Hans, *Statens fastighetspolicy: Några reflexioner*, 2010
- Lind, Hans och Bruner, Fredrik, *Sälja eller behålla verksamhetslokaler? Ett hjälpmedel för rationella beslut*, 2007
- Lind, Hans och Lundström, Stellan, *Lokalförsörjning och fastighetsförvaltning: Strategiska frågor (utkast)*, Stockholm 2009

- Lind, Hans och Lundström, Stellan, *Owning vs leasing of Real Properties in the Swedish Public Sector*, Stockholm 2009
- Martinsson Urban, *Från idé till verklighet - Boken om Vasallen*, 2006
- prop. 1990/91:150, Kompletteringsproposition för budgetåret 1991/92
- prop. 1992/93:37, om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.
- prop. 1991/92:44, om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.
- prop. 1991/92:134, om riktlinjer för överföringen av verksamheten vid domänverket till aktiebolagsform
- prop. 1997/98:137, Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.
- PWC, *Granskning av Kriminalvårdens lokalförsörjning*, 2010
- PWC, *Hyresmodeller inom statsförvaltning och i statliga bolag*, 2011
- Regeringskansliet, FÖ 2009:A, *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten*, Rapport från Stödutredningen, 2009
- Riksantikvarieämbetet, *Förslag till nya kriterier för statens ägande och förvaltning av kulturfastigheter* (dnr.101-2002-2008)
- Riksdagen, Svar på skriftlig fråga 2005/06:733, 11 januari 2006
- Riksdagen, Utredningar från riksdagen 1996/97:URD2, *Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning - en uppföljning*, Utbildningsutskottet, 1996
- Riksdagen, Rapport från riksdagen 2008/09:RFR13, *Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet*, Kulturutskottet 2009
- Riksdagens revisorer, 1995/96:RR11, Riksdagens revisorerers förslag angående myndigheternas lokalförsörjning
- Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:2, *Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning*
- Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:14, *Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar*

- Riksrevisionen, *Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag*, RiR 2006:21
- Riksrevisionen, *Kasernen Fastighetsaktiebolag*, RiR 2008:25
- Riksrevisionen, *Regeringens försäljning av Vasakronan*, RiR 2010:2
- Riksrevisionsverket, *Myndigheternas lokalförsörjning*, Revisionsrapport, Dnr 1989:1434, 1990
- Riksrevisionsverket, *Regler för uppdragsmodellen*, 1992
- Specialfastigheter i Sverige AB, *Årsredovisningar 2004-2010*
- SOU 1988:36 *Effektiv statlig lokalförsörjning – Förslag om ändrade verksamhets- och organisationsformer*, Betänkande av utredningen om samordnad lokalförsörjning, Stockholm 1988
- SOU 1991:20 *Kapitalkostnader inom försvaret – Nya former för finansiell styrning*, Betänkande av utredningen om kapitalkostnader för mark, anläggningar och lokaler inom det militära försvaret, Stockholm 1991
- SOU 1992:102 *Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar*, Betänkande av Ramanslagsutredningen, Stockholm 1992
- SOU 1992:79 *Statens fastigheter och lokaler – ny organisation*, Betänkande av Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning, Stockholm 1992
- SOU 1992:85 *Förvaltning av försvarsfastigheter*, Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO), Stockholm 1992
- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, Betänkande av Budgetlagsutredningen, Stockholm 1996
- SOU 1996:97 *Effektivare försvarsfastigheter! - Utvärdering av en reform*, Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur, Stockholm 1996
- SOU 1996:109 *Från åkerlotter till Paradis*, Delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser av vissa högskolefastigheter, Stockholm 1996

- SOU 1996:187 *Statens ändamålsfastigheter - Princip för förvaltning och hyressättning*, Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m., Stockholm 1996
- SOU 1997:80 *Reformerad stabsorganisation*, Delbetänkande av Stabsmyndighetsöversynen, Stockholm 1997
- SOU 1997:96 *Lokalförsörjning och fastighetsäggande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation*, Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning, Stockholm 1997
- SOU 1997:144 *Försvarets fastigheter - Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning*, Betänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m., Stockholm 1997
- SOU 2003:104 *Järnvägar för resenärer och gods*, Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen (bilagor i separat volym), Stockholm 2003
- SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*, Betänkande av ändamålsfastighetskommittén, Stockholm 2004
- SOU 2005:7 *Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning*, Betänkande av RIFA-utredningen, Stockholm 2005
- SOU 2005:92 *Styrningen av insatsförsvaret*, Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, Stockholm 2005
- SOU 2005:96 *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*, Betänkande av Försvarsförvaltningsutredningen, Stockholm 2005
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté, Stockholm 2006
- SOU 2009:13 *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning*, Delbetänkande av utredningen Kriminalvårdens effektivitet, Stockholm 2009
- SOU 2010:18, *En reformerad budgetlag*, Betänkande av utredningen Översyn av budgetlagen, Stockholm 2010
- SOU 2010:92 *En effektivare förvaltning av statens fastigheter*, Betänkande av utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning, Stockholm 2010

- Statens lokalförsörjningsverk, *Effektivare förmögenhets- och fastighetsförvaltning*, Rapport nr 1995:2
- Statens lokalförsörjningsverk, *Effektivare förvaltning av statens fastighetskapital*, Rapport nr 1996:34
- Statens fastighetsverk, *Kulturfastighetsutredningen*, del 1+ del 2 + bilagor, 2009 (dnr 231-1967/08)
- Statens fastighetsverk, *Komplettering till Kulturfastighetsutredningen 2009*, del 1+ del 2 + bilagor, 2010 (dnr 231-1967/08)
- Statens fastighetsverk, *Underhållssituationen i bidragsfastigheterna*, 2005
- Statens fastighetsverk, *Årsredovisningar 1999-2010*
- Statskontoret 1998:31, *Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen* (dnr 220/98-5)
- Statskontoret, *Förslag till metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler* (dnr 2001/406-5)
- Svenskt Fastighetsindex SFI/IPD, *Värderingshandledning*, 8:e uppl, Oktober 2008
- Swanström Katarina (red.), *Akademiska Hus 10 år, en jubileumsbok över åren 1993-2003*, Göteborg 2003
- Vasallen AB, *Årsredovisningar 2004-2009*, Bokslutskommuniké 2010

Kommittédirektiv



Översyn av statens fastighetsförvaltning

Dir.
2009:45

Beslut vid regeringssammanträde den 13 maj 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera statens fastighetsförvaltning. Syftet med översynen är att analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen. Utredaren ska utifrån vissa nedan angivna riktlinjer lämna förslag till en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen inom staten.

Utredaren ska bl.a.

- inventera de fastigheter som förvaltas av statliga myndigheter och fastighetsförvaltande bolag och utreda och lämna förslag till vägledande principer för när staten ska förvalta fastigheter i myndighetsform, alternativt genom fastighetsförvaltande bolag,
- utifrån Riksantikvarieämbetets redovisade översyn och den översyn som Statens fastighetsverk redovisade den 18 februari 2009, lämna förslag till vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv bör förvaltas av staten och hur underskott för vissa kulturfastigheter ska finansieras,
- ange vilka fastigheter, eller grupper av fastigheter som bör avyttras på marknadsmässiga villkor till privata aktörer och föreslå en effektiv ordning för detta, vilka fastigheter eller grupper av fastigheter som bör föras över till annan fastighetsförvaltande myndighet eller föreslå fastigheter som skulle kunna förvaltas av ett statligt fastighetsförvaltande bolag, samt
- lämna förslag till en mer effektiv struktur på organisationen av fastighetsförvaltningen inom staten och därvid lämna förslag till sådana åtgärder som bör vidtas i syfte att skapa en väl sammanhållen och effektiv förvaltning av statens fastigheter.

Naturvårdsverkets förvaltning av nationalparksfastigheter, naturreservatsfastigheter och vissa andra fastigheter för naturvårdsändamål är väl avgränsad och omfattas inte av uppdraget. Statens förvaltning av produktivt skogsmark, mark ovan odlingsgränsen och de frågor som behandlats av Autonomiutredningen (SOU 2008:104) omfattas inte heller av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Bakgrund

Inledning

Staten äger direkt eller genom statligt ägda bolag över 33 000 fastigheter. Det handlar om bl.a. 10 miljoner hektar mark och över 13 miljoner kvadratmeter i olika typer av byggnader. Av dessa markområden förvaltar Naturvårdsverket 1,3 miljoner hektar för naturvårdsändamål. I statens olika myndigheter finns ungefär 42 miljarder kronor i bokförda värden för byggnader, mark och annan fast egendom. Av dessa värden förvaltar Naturvårdsverket 5 miljarder kronor för naturvårdsändamål.

Staten äger ett antal fastigheter som förvaltas av ett flertal myndigheter. Staten äger också aktier i vissa fastighetsbolag, som i sin tur äger sina fastigheter. Myndigheterna har att följa tillämpliga förordningar om försäljning och förvaltning av fastigheter samt regeringens övriga beslut. Statligt ägda aktiebolag utgör egna juridiska personer vars styrelse och ledning beslutar om förvärv och försäljningar av fastigheter. Dessa grundläggande förhållanden är viktiga att beakta vid eventuella förslag som berör bolagens fastighetsinnehav.

Många olika myndigheter förvaltar statens fastigheter och det finns ett behov av att se över avgränsningen av förvaltningsansvaret mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna. Detta i syfte att undersöka om det finns möjligheter att skapa samordningsvinster och en mer effektiv statlig fastighetsförvaltning. I de delar fastighetsförvaltningen kan hanteras mer effektivt i annan form än myndighetsform bör detta ske. Naturvårdsverkets förvaltning av nationalparksfastigheter, naturreservatsfastigheter och vissa andra fastigheter för naturvårdsändamål är väl avgränsad och omfattas inte av uppdraget.

Riksdagen beslutade i december 1991 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av Byggnadsstyrelsen,

m.m. (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). Av riktlinjerna framgår bl.a. att fastighetsförvaltningen ska skiljas från brukande av lokaler och mark. Vidare ska statens fastighets- och förmögenhetsförvaltning bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav. De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte bör överföras till bolag bör omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform. Dessa riktlinjer kan alltjämt huvudsakligen bedömas som rimliga och bör därmed utgöra utgångspunkt för översynen.

Regeringen har denna dag också beslutat att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av de förordningar som styr statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:46).

Tydligare kriterier för statens fastighetsinnehav

I december 1992 fattade riksdagen beslut 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). Genom beslutet kvarstod nationella kulturinstitutioner, slottsanläggningar med omgivande mark och donationer samt byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning i statlig ägo för att förvaltas av Statens fastighetsverk. En ny avgiftsfinansierad förvaltningsmyndighet, Fortifikationsverket, bildades med uppgift att ansvara för juridisk, ekonomisk och teknisk förvaltning av försvarsfastigheter.

Regeringen beslutade i mars 1996 att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en utvärdering av omorganisationen av statens fastighetsförvaltning. 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).

Utredningen drog bl.a. slutsatsen att reformeringen av statens fastighetsförvaltning var nödvändig och att den hade sina rötter i en mer differentierad offentlig verksamhet vilken fordrar ökad delegering för effektivitet i verksamheten. Reformen innebar enligt utredningen en positiv förändring och huvudprinciperna bakom den bedömdes som rimliga. Utredningen anförde dock att beslutet om vilka fastigheter staten ska äga och hur dessa ska förvaltas bör

vara grundade på klara principer. Utredningens bedömning var att dessa principer inte var tillräckligt genomarbetade när omorganisationen av statens fastighetsförvaltning genomfördes.

Riksdagen tillkännagav den 21 februari 2002 för regeringen att det bör övervägas om hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl att behålla mark i statlig ägo (bet. 2001/02:FiU14, rskr. 2001/02:165). Genom beslut i september 2002 gav regeringen en parlamentarisk kommitté i uppdrag att bl.a. utreda om reglerna för försäljning av statlig mark bör ändras, så att olika allmännyttiga användningsområden för marken prövas innan en försäljning till marknadspris äger rum. Kommittén skulle vidare överväga om också hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen skulle kunna vara skäl för staten att behålla mark i sin ägo, och om förvaltningsansvaret i sådana fall kan ges till stiftelser, kommuner eller landsting. Kommittén, som antog namnet Ändamålsfastighetskommittén, överlämnade i april 2004 betänkandet Hyressättning av vissa ändamålsfastigheter (SOU 2004:28). Kommittén föreslog i sitt betänkande bl.a. att försäljning av fast egendom (statlig mark) ska kunna underlåtas om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till det rörliga friluftslivet. Marken ska då kunna ägas av staten.

Sedan den 1 juli 2006 gäller att det rörliga friluftslivet har tillförts som ett särskilt skäl för att fast egendom, som inte längre behövs i statens verksamhet, fortfarande ska ägas av staten. I propositionen Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137) angav regeringen följande skäl till att staten äger vissa fastigheter: byggnaden kan vara symbol för den primära verksamhet som bedrivs, fastigheten betraktas som ett nationellt kulturarv, fastigheten ägs av historiska skäl eller säkerhetsskäl samt att staten vill ha full råddighet över en produktionsfaktor.

Reglering av kriterier för statens ägande av fast egendom återfinns, förutom i de ovan redovisade riksdagsbundna riktlinjerna, i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. (fortsättningsvis förvaltningsförordningen) och förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. (fortsättningsvis försäljningsförordningen).

Av 4 § förvaltningsförordningen framgår att regeringen fastställer förvaltningsuppdragets omfattning för varje fastighetsförvaltande myndighet. I 14 § anges att varje fastighetsförvaltande myndighet ska upprätta och fortlöpande hålla aktuell en plan för försäljning eller annan avyttring av sådan fastighet som inte behövs för statlig

verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo. I 8 § försäljningsförordningen anges att hänsynen till kulturminnesvården, totalförsvaret, naturvården och det rörliga friluftslivet kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande ska ägas av staten.

Vilka fastigheter ska ur ett kulturhistoriskt perspektiv förvaltas inom staten?

Kriterier för myndighetsförvaltningen av det nationella kulturarvet finns ursprungligen formulerade i regeringens proposition om ny organisation för förvaltningen av statens fastigheter och lokaler m.m. (prop. 1992/93:37). Hit kan i första hand räknas sådana byggnader som haft en central funktion i den svenska historien, samhällsutvecklingen och den vetenskapliga odlingen, dvs. de kungliga slotten, rikets fästningar samt de symbolbärande huvudmonumenten inom olika administrativa strukturer och vid de gamla lärdomssätena. Till det nationella kulturarvet kan också räknas byggnader och egendom som sedan lång tid har tillhört kronan, såsom kungsgårdar och tidigare klosteregendomar. I maj 2008 gav regeringen Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv bl.a. se över nuvarande kriterier för vilka fastigheter som ska förvaltas av staten. Uppdraget innebar också att Riksantikvarieämbetet skulle redovisa en övergripande inriktning för bevarandet av dessa fastigheter. Uppdraget redovisades den 30 juni 2008. Regeringen gav i maj 2008 Statens fastighetsverk att utifrån Riksantikvarieämbetets översyn av kriterierna lämna förslag till vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv ska förvaltas långsiktigt inom staten. Uppdraget redovisades den 18 februari 2009.

Statens fastighetsverk förvaltar i dag 92 s.k. bidragsfastigheter med omkring 1 000 byggnader. Som bidragsfastigheter definieras de fastigheter i Statens fastighetsverks bestånd vilka saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomisk överskott. Merparten av bidragsfastigheterna tillhör det nationella kulturarvet. Bland bidragsfastigheterna ingår bl.a. nio kungliga slottsmiljöer, ett antal slotts- och herrgårdsmiljöer, flera stora slottsparkar, ett 30-tal fästningsmiljöer, ruiner, kloster, kungsgårdar, bruksmiljöer och Vasaminnen samt två världsarv, Drottningholms slott och delar av Karlskrona örlogsstad. I hälften av fastigheterna ingår parker och trädgårdar. Till detta kan läggas att 44 procent av lokalarean i bidragsfastigheterna och

stora parkområden ingår i den kungliga dispositionsrätten vilket innebär att mycket begränsade intäkter genereras från dessa fastigheter.

En mer ändamålsenlig organisation av statens fastighetsförvaltning

Genom riksdagens beslut dels 1991 om ombildning av Byggnadsstyrelsen, dels 1992 om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. avvecklades Byggnadsstyrelsen (bet. 1991/92:FiU8 resp. bet. 1992/93:FiU8). Huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd fördes över till Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Staten behöll dock huvudsakligen äganderätten till vissa kulturfastigheter och merparten av försvarets fastigheter. För förvaltningen av dessa fastigheter inrättades Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Fortifikationsverket inledde sin verksamhet den 1 juli 1994, Statens fastighetsverk sin verksamhet den 1 januari 1993.

I maj 1997 lämnades tilläggsdirektiv till ovan nämnda utredning rörande vissa frågor om Fortifikationsverket. Utredningen skulle bl.a. pröva lämpligheten av att samordna myndigheterna Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk och lämna förslag till ny struktur. Ett särskilt betänkande, Försvarets fastigheter, former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning (SOU 1997:144), överlämnades i oktober 1997.

Utredningens bedömning var att det inte fanns några nämnvärda effektivitetsvinster med en sammanslagning av Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Utredningen övervägde också om en samordning av vissa funktioner som till exempel avyttringsverksamheten skulle vara mer effektiv än det rådande systemet. Utredningen drog dock slutsatsen att de fördelar som finns ur ett kompetensperspektiv med specialiserade fastighetsförvaltare därmed skulle gå förlorad.

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret. Försvarsförvaltningsutredningen överlämnade i november 2005 betänkandet En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96). Utredningen konstaterade bl.a. att det gått mer än tio år sedan den statliga fastighetsreformen och att det fanns ett antal statliga aktörer inom fastighetsförvaltningsområdet. Utredningen ansåg, mot bakgrund av att Fortifikationsverkets bestånd av fastigheter, anläggningar och mark minskat med 54 procent mellan åren 1997 och 2005, att det

fanns skäl att utvärdera Fortifikationsverkets verksamhet och organisation i relation till övriga aktörer i den statliga fastighetsförvaltningen. I sin skrivelse till riksdagen om en ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/06:131) meddelade regeringen att den avsåg att återkomma till riksdagen i frågan om det kan finnas skäl genomföra den utvärdering av Fortifikationsverkets verksamhet och organisation som föreslagits av Försvarsförvaltningsutredningen.

Förvaltningskommittén har i sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) föreslagit att organisationen för statens fastighetsförvaltning ska ses över för att göra den mer enhetlig och effektiv. Även Försvarsberedningen har i sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) föreslagit att den statliga fastighetsförvaltningen ska ses över för att skapa en bättre samordning och – inte minst för Försvarsmakten – en minskning av hyreskostnaderna.

I samband med riksdagens beslut i december 1991 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen uttalade den dåvarande regeringen (prop. 1991/92:44) att samtliga fastighetsförvaltande myndigheters uppgifter skulle komma att ses över mot bakgrund av de nya riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning. Någon sådan översyn har inte genomförts.

Den statliga fastighetsförvaltningen är i dag fördelad på olika myndigheter, alla med specialiserade förvaltningsuppdrag. För närvarande är sexton myndigheter och därtill alla länsstyrelser bemyndigade att förvalta delar av det statliga fastighetsinnehavet. Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket tillhör de myndigheter som förvaltar merparten av statens innehav. Statens betydande fastighetsinnehav med koppling till transportinfrastruktur förvaltas främst av Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Inga större förändringar av innehavet har skett sedan fastighetsförvaltningsreformen i början på 1990-talet. Undantaget är Fortifikationsverket som kraftigt minskat sitt fastighetsinnehav de senaste åren till följd av omställningar i försvarets verksamhet. Endast Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket har fastighetsförvaltning som huvudsaklig uppgift. För Naturvårdsverket är fastighetsförvaltningen en viktig verksamhet inom skyddet av värdefull natur. För övriga myndigheter utgör fastighetsförvaltningen en mindre uppgift.

I en strävan att fortsätta renodlingen av Vasakronan AB till ett kommersiellt fastighetsbolag bildades 1997 Specialfastigheter Sverige AB av det som tidigare var Vasakronan Krim AB. Till bolaget överläts fastigheter av ändamålskaraktär som hyrdes ut till vissa statliga

verksamheter, t.ex. kriminalvårdsfastigheter, polisfastigheter, vissa försvarsfastigheter, räddningsskolor och sameskolor. Specialfastigheter Sverige AB har därefter skiljts från Vasakronan Holding AB och ägs direkt av staten.

Akademiska Hus AB bildades 1993 i samband med att byggnadsstyrelsen avvecklades. Bolaget bildades för att förvalta huvuddelen av statens universitets- och högskolefastigheter.

Kasernen Fastighets AB bildades 1990 med svenska staten och Diös Fastigheter AB som ägare. I slutet av 1991 förvärvade staten samtliga aktier i bolaget som en följd av den statliga fastighets- och lokalförsörjningsreformen. Bolagets verksamhet består i att uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att tillhandshålla elevbostäder, hotellrum och permanentbostäder åt i första hand anställda inom försvaret.

Fastighetsbolaget Vasallen AB bildades i september 1997 i samband med 1996 års försvarsbeslut för att i samarbete med kommuner och lokalt näringsliv utveckla och förädla f.d. försvarsfastigheter för att slutligen sälja dem på kommersiella villkor (prop. 1996/97:150). Staten skulle kvarstå som ägare till dess områdena är utvecklade och anpassade för alternativ användning. Genom detta bedömde regeringen att avkastningen på fastigheterna, sedan Försvarsmakten lämnat dessa, blir högre än om de avyttras för snabbt och i befintligt skick. Regeringen har i mars 2009 föreslagit vissa förändringar avseende Vasallen AB och Kasernen Fastighetsaktiebolag (prop. 2008/09:172).

Jernhusen AB bildades 2001 i samband med att affärsverket Statens Järnvägar bolagiserades. Jernhusen ingick tidigare i Swedcarrierkoncernen, men ägs sedan januari 2009 direkt av staten efter att Jernhusen och Swedcarrier har fusionerats. Jernhusens uppdrag är bl.a. att utveckla, förvalta och äga fastigheter, tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med anknytning till kollektivt resande och godstransporter på järnväg samt därmed förenlig verksamhet.

Flera av bolagen har i dag en stor andel privata hyresgäster, samtidigt som ett flertal statliga myndigheter flyttat till privata hyresvärdar. Samtliga statligt ägda fastighetsbolag agerar på konkurrensutsatta marknader och har marknadsmässiga avkastningskrav.

Den genomgång av de statligt ägda bolagen som beskrivits i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 24, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147) har genomförts.

I december 2008 lämnade Autonomiutredningen betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104). Syftet med utredningen var att en utredare skulle lämna förslag till en eller flera verksamhets-

former för statliga universitet och högskolor och utifrån de förslag på verksamhetsformer som lämnas föreslå hur statens styrning av universitet och högskolor ska utformas. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av en översyn

Mot bakgrund av att det är femton år sedan den statliga fastighetsreformen genomfördes och omvärlden har förändrats, behövs en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen. Det är angeläget att pröva det statliga åtagandet när det gäller fastighetsförvaltning. Det behövs tydligare gränser och vägledande principer för statens förvaltning av fastigheter.

Tydligare kriterier för statens fastighetsinnehav

Det finns ett behov av en samlad inventering och genomlysning av det fastighetsbestånd som i dag ägs av staten eller statliga bolag. Det behövs därutöver tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom. Utgångspunkten bör vara att speciella fastigheter, dvs. sådana som inte kan tillgodoses av den privata fastighetsmarknaden, som staten har stort behov av i sin verksamhet och/eller som syftar till att värna ett allmänt intresse ska ägas av staten. En bedömning bör därför göras av i vilken omfattning vissa fastigheter eller grupper av fastigheter är bättre lämpade att förvaltas genom privat ägande. Olägenhet/risk (t.ex. oexploderad ammunition på ett övnings- och skjutfält) vid en eventuell avyttring måste dock särskilt beaktas.

Den nuvarande regleringen avseende särskilda skäl för att behålla egendom i statlig förvaltning behöver utvecklas. Det saknas en eller flera myndigheter som tar ett samlat ansvar för grunderna för varför fastigheter bör kvarstå i statlig ägo.

Vilka fastigheter ska ur ett kulturhistoriskt perspektiv förvaltas inom staten?

Fler bidragsfastigheter har tillförts Statens fastighetsverk de senaste åren. Omfattningen av det samlade beståndet medför svårigheter för Statens fastighetsverk att inom befintliga ekonomiska ramar vidmakthålla fastigheternas skick, vilket riskerar leda till ett eftersatt

underhåll och därmed ökade åtgärdskostnader. Ökande samhälls-krav i form av levandegörande av fastigheter, tillgänglighet för funktionshindrade, brandskydd och insatser av miljöhänsyn är andra orsaker till ökade kostnader. Till denna utveckling kan läggas genomförd och planerad avveckling av bl.a. vissa försvarsanläggningar och fyror av vilka flera föreslagits för ett framtida bevarande.

En mer ändamålsenlig organisation av statens fastighetsförvaltning

Antalet fastighetsförvaltande myndigheter har varit relativt konstant sedan mitten på 1990-talet. Myndigheternas uppdrag har dock förändrats över tiden avseende både fastighetsförvaltningsuppdrag och övriga ansvarsområden. Därutöver har det förvaltade fastighetsbeståndet förändrats genom investeringar i förvärv, ny- och ombyggnation samt avyttring. Den enskilt största förändringen rör försvarets förändrade verksamhet som får inverkan på försvarets behov av mark och fastigheter. Som en följd av detta har Fortifikationsverkets innehav utvecklats till ett mer modernt och tekniskt fastighetsbestånd samtidigt som ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket har förändrats genom att uppgifter flyttats från Försvarsmakten till Fortifikationsverket.

2006 års förvaltningskommitté föreslog i sitt slutbetänkande Styra och ställa (SOU 2008:118) att regeringen ser över organisationen av myndigheterna med uppgifter inom fastighetsförvaltning, med syfte att göra den mer enhetlig och effektiv.

Uppdraget

Tydligare kriterier för statens fastighetsinnehav

Det är mot bakgrund av ovanstående angeläget att ta fram en helhetsbild och tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom.

Utredaren ska därför

- genomföra en inventering av de fastigheter som förvaltas av statliga myndigheter och fastighetsförvaltande bolag,
- överväga och lämna förslag till vägledande principer för när staten ska äga och förvalta fastigheter i myndighetsform (undantaget mark för naturvårdsändamål och produktiv skogsmark),

- analysera om det kvarstår skäl för att de fastigheter eller grupper av fastigheter som staten äger och förvaltar i dag även fortsättningsvis bör ägas och förvaltas inom staten,
- utifrån de föreslagna principerna för statligt ägande i myndighetsform analysera de särskilda skälen till att egendom bör kvarstå som statlig egendom och, i förekommande fall, lämna förslag till hur dessa skäl i stället kan införlivas i förvaltningsuppdraget för lämpliga fastighetsförvaltande myndigheter, samt
- ange vilka fastigheter, eller grupper av fastigheter som bör avyttras på marknadsmässiga villkor till privata aktörer och föreslå en effektiv ordning för detta, vilka fastigheter eller grupper av fastigheter som bör föras över till annan fastighetsförvaltande myndighet eller föreslå fastigheter som skulle kunna förvaltas av ett statligt fastighetsförvaltande företag.

Vilka fastigheter ska ur ett kulturhistoriskt perspektiv förvaltas av staten?

Som redogjorts för ovan har de senaste årens utveckling skapat svårigheter för Statens fastighetsverk att långsiktigt vidmakthålla de fastigheter som myndigheten ansvarar för.

Utredaren ska därför

- utifrån Riksantikvarieämbetets redovisade översyn och den översyn som Statens fastighetsverk redovisade den 18 februari 2009, lämna förslag till vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv bör förvaltas av staten, inklusive bedöma hur detta påverkar Statens fastighetsverks nuvarande uppdrag att förvalta s.k. bidragsfastigheter,
- analysera tidigare och nuvarande finansieringsform avseende bidragsfastigheter och samtidigt lämna förslag till framtida finansiering av bidragsfastigheterna, samt
- särskilt belysa möjligheterna för medfinansiering från andra aktörer gällande bidragsfastigheter.

En mer ändamålsenlig organisation av statens fastighetsförvaltning

Som framgått ovan är det enligt regeringens mening angeläget att utvärdera den nuvarande organisationen för statlig fastighetsförvaltning i myndighetsform. En framtida organisation ska vara väl lämpad att förvalta de fastigheter som utredaren föreslår ska ägas av staten även framöver. Inriktningen ska vara att antalet fastighetsförvaltande myndigheter ska vara begränsat. I detta sammanhang bör vägas in om den nuvarande fördelningen av förvaltningsansvaret mellan myndigheter och statligt helägda bolag är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- översiktligt analysera effektiviteten i statens fastighetsförvaltning och särskilt beakta balansen mellan kulturhistoriska, fastighetsrelaterade och kostnadsmässiga aspekter,
- lämna förslag till en mer effektiv struktur på fördelningen av fastighetsförvaltande uppgifter mellan statliga myndigheter,
- lämna förslag till sådana åtgärder som bör vidtas i syfte att skapa en väl sammanhållen och effektiv förvaltning av statens fastigheter,
- lämna förslag till vilka av nuvarande fastighetsförvaltande myndigheter som även fortsättningsvis bör ha ett sådant uppdrag och hur förvaltningsuppdragen ska utformas samt särskilt överväga och lämna förslag till vilka myndigheters fastighetsförvaltningsansvar som bör förtydligas, avgränsas eller avvecklas,
- belysa effekterna av att statens fasta egendom förs samman i större förvaltningstypsområden och därmed till färre fastighetsförvaltande myndigheter,
- särskilt utvärdera den nuvarande fördelningen av fastighetsinnehavet mellan statliga myndigheter och statligt ägda bolag och i förekommande fall föreslå erforderliga förändringar,
- väga för- och nackdelar med att samla viss kompetens inom det fastighetsförvaltande området på en enskild fastighetsförvaltande myndighet och i förekommande fall föreslå lämpliga myndigheter och vilka uppgifter som dessa bör få ansvar för,
- belysa erfarenheterna av och möjligheterna för att i större utsträckning upphandla viss verksamhet, såsom t.ex. fastighetsdrift från utomstatlig aktör, samt

- utifrån Försvarsmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar.

Naturvårdsverkets förvaltning av nationalparksfastigheter, naturreservatsfastigheter och vissa andra fastigheter för naturvårdsändamål omfattas dock inte av uppdraget. Statens förvaltning av produktivt skogsmark, mark ovan odlingsgränsen och de frågor som behandlas av Autonomiutredningen (SOU 2008:104) omfattas inte heller av uppdraget.

Samråd

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Riksantikvarieämbetet, övriga fastighetsförvaltande myndigheter samt andra berörda myndigheter och statligt ägda bolag på området. Utredaren ska avseende kulturfastigheter också samråda med regional expertis såsom länsantikvarie och regionmuseum. Samråd ska också ske med Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet samt med Försvarsmakten.

I arbetet ska en samordning ske med utredningen om en översyn av förordningar för statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:46).

Samordning ska också ske med övriga pågående utredningar och analyser som kan anses relevanta för området.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetsgivarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Övrigt

Utredaren är oförhindrad att som ett resultat av den genomförda fastighetsinventeringen och organisationsutvärderingen lämna andra förslag till förbättringar av fastighetsförvaltningen inom staten.

Kostnadsberäkningar, andra konsekvensbeskrivningar och förslag till finansiering ska göras i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 december 2010.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:119) Dir. 2010:119

Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 2010

Bakgrund

Den 13 maj 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att se över statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:45). Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04). Utredningen ska bl.a. lämna förslag till en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen inom staten.

Kulturutskottet beslutade i december 2007 att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att följa upp och utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader. Arbetsgruppen har i sin rapport Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet konstaterat att den hyressättningsprincip (kostnadshyra) som tillämpas på fem s.k. ändamålsfastigheter, dvs. fastigheter som är starkt förknippade med verksamheten, inte är långsiktigt hållbar. Arbetsgruppen anser att kostnadshyran riskerar att leda till att underhållsinsatser skjuts på framtiden, att den ger stora variationer i hyreskostnaderna mellan åren, ställer höga krav på hyresgästernas kompetens i lokalfrågor och innebär att hyresgästerna får ta de risker som det innebär att svara för alla kostnader (2008/09:RFR13).

Riksdagen har mot denna bakgrund tillkännagivit att regeringen bör vidta vissa åtgärder som rör kulturinstitutionernas lokalkostnader (bet. 2009/10:KrU1, rskr. 2009/10:144).

Det tillkommande uppdraget

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande bör Utredningen om översyn av statens fastighetsförvaltnings uppdrag utvidgas.

Utredningen ges i uppdrag att

- belysa de underhållskostnader och antikvariska merkostnader som är förknippade med kulturbyggnader i allmänhet och jämföra dessa med andra typer av byggnader,
- se över den modell och tillämpning av hyressättningen som används för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet samt föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen, och
- se över underhållsnivån för de ovan nämnda kulturbyggnaderna och bedöma hur en rimlig nivå kan upprätthållas.

För det tillkommande uppdraget gäller i övrigt vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven.

Utredningen ska enligt sina direktiv redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2010. Tiden för uppdraget behöver nu förlängas. Utredningen ska därför redovisa sitt arbete senast den 1 april 2011.

(Finansdepartementet)

Utredningens möten med företrädare och experter inom fastighetssektorn

Under utredningsarbetet har utredningen träffat ett stort antal företrädare för statliga, kommunala och privata aktörer inom fastighetsbranschen, samt experter med olika kompetens relaterade till fastigheter. Utredningen har även haft kontakt med andra utredningar som har utrett angränsande frågor och berörda delar av Regeringskansliet. Några av dessa är:

Akademiska Hus
Banverket
Biskops-Arnö, Nordens folkhögskola
Bo Ridderström
Christer Wadelius
Dramaten
Evidens
Ekonomistyrningsverket
Fortifikationsverket
Föreningen Norden
Försvarmakten
Hans Jeppson
Hans Lind
Historiska museet
Jernhusen
Justitiedepartementet
Jönköpings kommun
Kent Karlsson
KPMG
Locum

Luftfartsverket
Länsstyrelsen Jönköpings län
Nationalmuseum
Naturhistoriska riksmuseet
Newsec
Operan
PWC
Regeringskansliet, enheten för statligt ägande
Regeringskansliets Förvaltningsavdelning
Riksantikvarieämbetet
Statistiska centralbyrån
Sveriges Hotell & Restaurang företagare, SHR
Sjöfartsverket
Skyddskompetensutredningen
Specialfastigheter
Statens fastighetsverk
Stockholm stads fastighetskontor
Svenska fyrsällskapet
Svenskt Fastighetsindex/IPD
Trafikverket
Utrikesdepartementet
Utredningen Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten
Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning
Vasallen
Visingsrådet
Vägverket

Flerårsanalys för statliga fastighetsbolag 2005–2009

Samtliga nyckeltal och effektivitetstal i denna redovisning är beräknade på basis av uppgifter som ingår i tabellerna.

Dessa uppgifter är hämtade ur bolagens årsredovisningar för de undersökta åren.

Nyckeltalen är beräknade i enlighet med de definitioner som redovisas nedan.

Samma definitioner har använts för alla bolag i undersökningen. De använda definitionerna kan avvika från de definitioner som respektive bolag själva använt sig av.

Avvikelser i nyckeltal mellan denna redovisning och bolagens egna redovisade nyckeltal kan uppkomma på grund av olikhet i använda definitioner och/eller olikheter i använda basdata, speciellt i de fall bolagen använder mer detaljerade uppgifter ur sin redovisning än vad som är möjligt för en utomstående bedömare att på ett enkelt sätt kunna få fram.

Nyckeltal som beräknas genom att använda genomsnitt kan avvika om bolaget självt i sin redovisning använt viktade genomsnittsvärden vilka ej är möjliga för en utomstående bedömare att beräkna.

Använda definitioner**Avkastning på eget kapital**

Resultat efter skatt i relation till genomsnittligt eget kapital.

Avkastning på totalt kapital

Rörelseresultat plus finansiella intäkter i relation till genomsnittligt totalt kapital

Belåningsgrad fastigheter

Räntebärande skuld vid årets slut i relation till fastigheternas marknadsvärde vid årets slut

Direktavkastning

Driftsöverskott i relation till genomsnittligt marknadsvärde

Driftsöverskott

Hysesintäkter minus driftskostnader, underhållskostnader och fastighetsadministration

Genomsnitt

Värdet vid årets början plus värdet vid årets slut genom 2

Genomsnittlig ränta räntebärande skuld

Räntekostnader i relation till genomsnittlig räntebärande skuld

Kassaflöde

Resultat före skatt minus orealiserade värdeförändringar fastigheter och finans minus aktuell skatt

Räntetäckningsgrad

Resultat före skatt plus räntekostnader minus orealiserade värdeförändringar i relation till räntekostnader

Soliditet

Eget kapital vid årets slut i relation till balansomslutningen vid årets slut

Överskottsgrad

Driftsöverskott i relation till hyresintäkter

Flerårsanalys Statliga fastighetsbolag och verk 2005-2009 (MKR)
AKADEMISKA HUS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summa 05-09	Snitt
RESULTATRÄKNING								
Hysesintäkter		4553	4652	4728	4793	4927	23653	4731
Övriga intäkter		53	52	58	164	188	515	103
Driftskostnader exkl underhåll		-897	-1014	-959	-1061	-1057	-4988	-998
Underhållskostnader		-717	-624	-658	-585	-657	-3241	-648
Administration		-254	-253	-239	-258	-252	-1256	-251
Driftsöverskott		2738	2813	2930	3053	3149	14683	2937
Centraladministration		-35	-38	-30	-40	-35	-178	-36
Övrigt rörelseresultat							0	0
Värdeförändring fastigheter real		0	56	66	53	0	175	35
Värdeförändring fastigheter oreal		7214	1818	-683	-2245	-1209	4896	979
Värdeförändring finans realiserad								
Värdeförändring finans orealiserad								
Rörelseresultat		9917	4649	2283	821	1906	19576	3915
Finansnetto		-647	-419	-610	-589	-576	-2841	-568
Resultat före skatt		9270	4230	1673	232	1330	16735	3347
Skatt		-2616	-1191	-420	517	-358	-4069	-814
Årets resultat		6654	3039	1253	749	972	12666	2533
BALANSRÄKNING								
Bokfört värde förvaltningsfastigheter	38230	45616	48454	48389	46351	47723	236533	47307
Övriga fastigheter	806	1122	894	1316	1173		4505	901
Övriga tillgångar	1385	3413	3147	2449	5139	4064	18212	3642
Summa tillgångar	40421	50151	52495	52154	52663	51787	259250	51850
Eget kapital	16618	22455	24801	24700	24462	24477	120895	24179
Räntebärande skulder	17454	19140	18270	18009	19414	18782	93615	18723
Övr skulder inkl skatteskulder	6349	8556	9424	9445	8787	8528	44740	8948
Summa EK och skulder	40421	50151	52495	52154	52663	51787	259250	51850
AREOR								
Uthyrbar area kvm	3314600	3281100	3230000	3222000	3199700	3219000	16151800	3230360
Vakant area kvm	93800	103600	112000	99000	118800	122000	555400	111080
Vakans %	2,8	3,2	3,5	3,1	3,7	3,8	3,4	3,4
MARKNADSVÄRDE								
Marknadsvärde IB	36118	38230	45616	48454	48389	46351	227040	45408
Avyttringar till IB värde	-25	-859	-615	-506	-1383	0	-3363	-673
Förvärv*	1430	512	983	636	880	1173	4184	837
Årets investering	1186	588	652	488	709	1385	3822	764
Markn värde årets förändring IB	-478	7144	1817	-683	-2245	-1186	4847	969
Oförklarad	-1	1	1		1	1	4	1
Marknadsvärde UB	38230	45616	48454	48389	46351	47723	236533	47307
NYCKELTAL								
Fastighetsrelaterade nyckeltal								
Direktavkastning på bokfört värde		6,5	6,0	6,1	6,4	6,7	6,2	6,2
Direktavkastning på markn.värde		6,5	6,0	6,1	6,4	6,7	6,2	6,2
Överskottsgrad		60,1	60,5	62,0	63,7	63,9	62,1	62,1
Finansiella nyckeltal								
Kassafflöde		1755	1962	2000	1957	2472	10146	2029
Räntetäckningsgrad, ggr		3,1	4,0	4,0	3,8	8,0	4,1	4,1
Genomsnittlig ränta ränteb. skuld		5,4	3,8	4,1	4,3	2,1	3,9	3,9
Finansiella nyckeltal på MV.								
Soliditet %		44,8	47,2	47,4	46,5	47,3	46,6	46,6
Belåningsgrad fastigheter %		42,0	37,7	37,2	41,9	39,4	39,6	39,6
Avkastning på totalt kapital %		22,6	10,0	4,8	2,1	4,4	8,4	8,4
Avkastning på eget kapital %		34,1	12,9	5,1	3,0	4,0	10,8	10,8

Effektivitetstal								
Underhållskostnader per kvm		-217	-192	-204	-182	-205	-200	-200
Driftskostnad exkl underhåll per kvm		-272	-311	-297	-330	-329	-308	-308
Hysesintäkt per kvm		1381	1429	1466	1493	1535	1460	1460
Administrationskostnader per kvm		-77	-78	-74	-80	-79	-78	-78
Genomsnitt								
Genomsnittligt Eget Kapital		19537	23628	24751	24581	24470	116966	23393
Genomsnittligt Totalt Kapital		45286	51323	52325	52409	52225	253567	50713
Genomsnittlig räntebärande skuld		18297	18705	18140	18712	19098	92951	18590
Genomsnittligt bokfört värde		41923	47035	48422	47370	47037	231787	46357
Genomsnittligt marknadsvärde		41923	47035	48422	47370	47037	231787	46357
Genomsnittlig uthyrbar area kvm		3297850	3255550	3226000	3210850	3209350	16199600	3239920
Övriga uppgifter								
Finansiella intäkter		333	462	203	265	380	1643	329
Räntekostnader		-981	-720	-751	-803	-405	-3660	-732
Orealiserad värdeförändring finans		43	231	136	262	-296	376	75
Aktuell skatt		-258	-219	-220	-258	-362	-1317	-263

* Som förvärv har likställts omföring av fastigheter från pågående nyinvesteringar till förvaltningsfastigheter som redovisades 2004 - 2008.

Från 2009 upphör denna differentiering i bolagets redovisning men i denna presentation medtages pågående arbeten vid utgången av 2008 som förvärv 2009.

Flerårsanalys Statliga fastighetsbolag och verk 2005-2009 (MKR)

SPECIALFASTIGHETER

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summa 05-09	Snitt
RESULTATRÄKNING								
Hysesintäkter		1058	1090	1126	1174	1342	5790	1158
Övriga intäkter		70	78	83	106	145		
Driftskostnader exkl underhåll		-245	-249	-242	-272	-292	-1300	-260
Underhållskostnader		-38	-40	-36	-40	-54	-208	-42
Administration							0	0
Driftsöverskott		845	879	931	968	1141	4764	953
Centraladministration		-38	-38	-42	-42	-52	-212	-42
Övrigt rörelseresultat							0	0
Värdetförändring fastigheter real		-1	57	5	29	-1	89	18
Värdetförändring fastigheter oreale		372	297	3	-978	-439	-745	-149
Värdetförändring finans real								
Värdetförändring finans oreale								
Rörelseresultat		1178	1195	897	-23	649	3896	779
Finansnetto		-287	-127	-139	-257	-233	-1043	-209
Resultat före skatt		891	1068	758	-280	416	2853	571
Skatt		-251	-302	-214	163	-116	-720	-144
Årets resultat		640	766	544	-117	300	2133	427
BALANSRÄKNING								
Bokfört värde förvaltningsfastigheter	9559	10238	11114	11770	13145	15242	61509	12302
Övriga fastigheter							0	0
Övriga tillgångar	634	687	501	753	663	840	3444	689
Summa tillgångar	10193	10925	11615	12523	13808	16082	64953	12991
Eget kapital	4267	4422	5113	5269	4789	4772	24365	4873
Räntebärande skulder	4646	4556	4210	4993,0	6813	9018	29590	5918
Övr skulder inkl skatteskulder	646	1947	2292	2261	2206	2292	10998	2200
Summa EK och skulder	9559	10925	11615	12523	13808	16082	64953	12991
AREOR								
Uthyrbar area kvm	968000	1004000	978000	981000	1048000	1101000	5112000	1022400
Vakant area kvm	10000	10000	10000	10000	11000	11000	52000	10400
Vakans %	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
MARKNADSVÄRDE								
Marknadsvärde IB	8785	9559	10238	11114	11770	13145	55826	11165
Avyttringar till IB värde		-286	-284	-4	-29	-6	-609	-122
Förvärv*		51	139	105	1645	1185	3125	625
Årets investering	774	542	491	710	737	1357	3837	767
Markn värde årets förändring IB		372	297	3	-978	-439	-745	-149
Oförklarad		0	233	-158			75	15
Marknadsvärde UB	9559	10238	11114	11770	13145	15242	61509	12302
NYCKELTAL								
Fastighetsrelaterade nyckeltal								
Direktavkastning på bokfört värde		8,5	8,2	8,1	7,8	8,0	7,7	7,7
Direktavkastning på markn.värde		8,5	8,2	8,1	7,8	8,0	7,7	7,7
Överskottsgrad		79,9	80,6	82,7	82,5	85,0	82,3	82,3
Finansiella nyckeltal								
Kassaflöde		455	665	678	624	821	3243	649
Räntetäckningsgrad, ggr		3,5	5,3	5,0	3,8	4,3	4,3	4,3
Genomsnittlig ränta ränteb. Sk.		4,5	4,1	4,1	4,3	3,3	4,0	4,0
Finansiella nyckeltal på MV.								
Soliditet %		40,5	44,0	42,1	34,7	29,7	37,5	37,5
Belåningsgrad fastigheter %		44,5	37,9	42,4	51,8	59,2	48,1	48,1
Avkastning på totalt kapital %		11,2	11,4	8,0	0,8	4,9	6,9	6,9
Avkastning på eget kapital %		14,7	16,1	10,5	-2,3	6,3	8,8	8,8

Effektivitetstal						
Underhållskostnader per kvm		-39	-40	-37	-39	-50
Driftskostnad exkl underhåll per kvm		-248	-251	-247	-268	-272
Hysesintäkt per kvm		1073	1100	1150	1157	1249
Administrationskostnader per kvm		0	0	0	0	0
Genomsnitt						
Genomsnittligt Eget Kapital		4345	4768	5191	5029	4781
Genomsnittligt Totalt Kapital		10559	11270	12069	13166	14945
Genomsnittlig räntebärande skuld		4601	4383	4602	5903	7916
Genomsnittligt bokfört värde		9899	10676	11442	12458	14194
Genomsnittligt marknadsvärde		9899	10676	11442	12458	14194
Genomsnittlig uthyrbar area kvm		986000	991000	979500	1014500	1074500
Övriga uppgifter						
Finansiella intäkter		0	90	67	129	88
Räntekostnader		-209	-180	-189	-251	-263
Orealiserad värdeförändring finans						
Aktuell skatt		-64	-106	-77	-74	-34

-41	-41
-258	-258
1148	1148
0	0

24113	4823
62009	12402
27404	5481
58668	11734
58668	11734
5045500	1009100

374	75
-1092	-218
0	0
-355	-71

* Som förvärv har likställts årets nedlagda kostnader i fastigheter som klassats som pågående nyinvesteringar.

Flerårsanalys Statliga fastighetsbolag och verk 2005-2009 (MKR)

VASALLEN

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summa 05-09	Snitt
RESULTATRÄKNING								
Hysesintäkter		142	169	159	181	217	868	174
Övriga intäkter		5	1	3	2	15		
Driftskostnader exkl underhåll		-110	-129	-137	-130	-126	-632	-126
Underhållskostnader		-5	-9	-17	-32	-29	-92	-18
Administration							0	0
Driftsöverskott		32	32	8	21	77	170	34
Centraladministration		-52	-55	-48	-42	-38	-235	-47
Övrigt rörelseresultat entreprenad		1	0	3	5	1	10	2
Värdeförändring fastigheter real					4	3	7	1
Värdeförändring fastigheter oreale		67	299	185	-116	-73	362	72
Värdeförändring finans realiserad								
Värdeförändring finans orealiserad								
Rörelseresultat		48	276	148	-128	-30	314	63
Finansnetto		30	28	11	-13	-17	39	8
Resultat före skatt		78	304	159	-141	-47	353	71
Skatt		-5	-68	-25	26	21	-51	-10
Årets resultat		73	236	134	-115	-26	302	60
BALANSRÄKNING								
Bokfört värde förvaltningsfastigheter	994	879	1052	1383	1657	2222	7193	1439
Övriga fastigheter							0	0
Övriga tillgångar	1462	1495	773	224	116	93	2701	540
Summa tillgångar	2456	2374	1825	1607	1773	2315	9894	1979
Eget kapital	2103	2080	1540	1203	1021	1201	7045	1409
Räntebärande skulder	353	294	285	404	752	1114	2849	570
Övr skulder inkl skatteskulder							0	0
Summa EK och skulder	2456	2374	1825	1607	1773	2315	9894	1979
AREOR								
Uthyrbar area kvm		744000	646000	602000	573000	597000	3162000	632400
Vakant area kvm		207000	327000	259000	269000	286000	1348000	269600
Vakans %		27,8	50,6	43,0	46,9	47,9	42,6	42,6
MARKNADSVÄRDE								
Marknadsvärde IB	2310	994	879	1052	1383	1657	5965	1193
Avyttringar till IB värde	-1491	-475	-190	-268	-35	-42	-1010	-202
Förvärv	163	242	170	303	0	250	965	193
Årets investering	30	47	129	115	421	427	1139	228
Markn värde årets förändring IB	-18	67	299	185	-112	-70	369	74
Oförklarad	0	4	-235	-4	0	0	-235	-47
Marknadsvärde UB	994	879	1052	1383	1657	2222	7193	1439
NYCKELTAL								
Fastighetsrelaterade nyckeltal								
Direktavkastning på bokfört värde		3,4	3,3	0,7	1,4	4,0	2,4	2,4
Direktavkastning på markn.värde		3,4	3,3	0,7	1,4	4,0	2,4	2,4
Överskottsgrad		22,5	18,9	5,0	11,6	35,5	19,6	19,6
Finansiella nyckeltal								
Kassaflöde		7	-2	-26	-25	26	-20	-4
Räntetäckningsgrad, ggr				-25,0	-0,8	2,5	0,7	0,7
Genomsnittlig ränta ränteb. Sk.		0,0	0,0	0,3	2,4	1,8	1,3	1,3
Finansiella nyckeltal på MV.								
Soliditet %		87,6	84,4	74,9	57,6	51,9	71,2	71,2
Belåningsgrad fastigheter %		33,4	27,1	29,2	45,4	50,1	39,6	39,6
Avkastning på totalt kapital %		3,2	14,7	9,3	-7,5	-1,5	3,9	3,9
Avkastning på eget kapital %		3,5	13,0	9,8	-10,3	-2,3	4,0	4,0

Effektivitetstal								
Underhållskostnader per kvm		-13	-13	-27	-54	-50	-32	-32
Driftskostnad exkl underhåll per kvm		-296	-186	-220	-221	-215	-221	-221
Hysesintäkt per kvm		382	243	255	308	371	303	303
Administrationskostnader per kvm		0	0	0	0	0	0	0
Genomsnitt								
Genomsnittligt Eget Kapital		2092	1810	1372	1112	1111	7496	1499
Genomsnittligt Totalt Kapital		2415	2100	1716	1690	2044	9965	1993
Genomsnittlig räntebärande skuld		324	290	345	578	933	2469	494
Genomsnittligt bokfört värde		937	966	1218	1520	1940	6579	1316
Genomsnittligt marknadsvärde		937	966	1218	1520	1940	6579	1316
Genomsnittlig uthyrbar area kvm		372000	695000	624000	587500	585000	2863500	572700
Övriga uppgifter								
Finansiella intäkter		30	32	12	1	0	75	15
Räntekostnader		0	0	-1	-14	-17	-32	-6
Orealiserad värdeförändring finans		0	0	0	0	0	0	0
Aktuell skatt		-4	-7	0	0	0	-11	-2

Flerårsanalys Statliga fastighetsbolag och verk 2005-2009 (MKR)

JERNHUSEN

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summa 05-09	Snitt
RESULTATRÄKNING								
Hysesintäkter		782	778	770	541	584	3455	691
Övriga intäkter					262	284	546	109
Driftskostnader exkl underhåll		-281	-289	-281	-263	-287	-1400	-280
Underhållskostnader		-48	-33	-36	-35	-30	-182	-36
Administration		-68	-75	-91	-100	-98	-432	-86
Driftsöverskott		385	381	363	404	454	1986	397
Centraladministration		-34	-25	-37	-49	-61	-206	-41
Övrigt rörelseresultat		4					4	1
Värdeförändring fastigheter real		29	5	11	0	5	49	10
Värdeförändring fastigheter orear		175	223	515	-73	-300	539	108
Värdeförändring finans real					0		0	0
Värdeförändring finans orear		34	30	34	-117	6		
Rörelseresultat		591	614	885	165	103	2358	472
Finansnetto		-183	-156	-152	-124	-55	-668	-134
Resultat före skatt		409	458	733	42	48	1690	338
Skatt		-90	-85	-57	11	-4	-225	-45
Årets resultat		318	373	677	53	44	1465	293
BALANSRÄKNING								
Bokfört värde förvaltningsfastigheter	7085	7175	7645	6698	7186	8946	37650	7530
Övriga fastigheter							0	0
Övriga tillgångar	178	202	377	617	682	780	2659	532
Summa tillgångar	7264	7377	8022	7315	7868	9726	40309	8062
Eget kapital	1824	2101	2474	3151	3121	3618	14465	2893
Räntebärande skulder	5113	4846	4876	3063	3561	4773	21119	4224
Övr skulder inkl skatteskulder	327	430	672	1101	1187	1335	4725	945
Summa EK och skulder	7264	7377	8022	7315	7868	9726	40309	8062
AREOR								
Uthyrbar area kvm	935000	871000	773000	689000	674000	682000	3689000	737800
Vakant area kvm	177000	165000	134000	109500	85500	92000	586000	117200
Vakans %	18,9	18,9	17,3	15,9	12,7	13,5	15,9	15,9
MARKNADSVÄRDE								
Marknadsvärde IB	6302	7085	7175	7645	6698	7186	35789	7158
Avyttringar till IB värde	-102	-574	-309	-1966	-48	-73	-2970	-594
Förvärv				18	-1	937	954	191
Årets investering	229	461	551	476	609	1192	3289	658
Markn värde årets förändring IB	656	203	228	525	-72	-296	588	118
Oförklarad							0	0
Marknadsvärde UB	7085	7175	7645	6698	7186	8946	37650	7530
NYCKELTAL								
Fastighetsrelaterade nyckeltal								
Direktavkastning på bokfört värde		5,4	5,1	5,1	5,8	5,6	5,3	5,3
Direktavkastning på markn.värde		5,4	5,1	5,1	5,8	5,6	5,3	5,3
Överskottsgrad		49,2	49,0	47,1	74,7	77,7	57,5	57,5
Finansiella nyckeltal								
Kassaflöde		199	204	183	240	343	1169	234
Räntetäckningsgrad, ggr		2,1	2,2	2,1	2,4	5,4	2,5	2,5
Genomsnittlig ränta ränteb. Sk.		3,8	3,4	4,1	4,9	1,8	3,6	3,6
Finansiella nyckeltal på MV.								
Soliditet %		28,5	30,8	43,1	39,7	37,2	35,9	35,9
Belåningsgrad fastigheter %		67,5	63,8	45,7	49,6	53,4	56,1	56,1
Avkastning på totalt kapital %		8,2	8,1	11,6	2,9	1,5	6,3	6,3
Avkastning på eget kapital %		16,2	16,3	24,1	1,7	1,3	10,8	10,8

Effektivitetstal								
Underhållskostnader per kvm		-53	-41	-49	-51	-44	-48	-48
Driftskostnad exkl underhåll per kvm		-311	-351	-384	-387	-423	-367	-367
Hysesintäkt per kvm		866	946	1053	794	861	905	905
Administrationskostnader per kvm		-76	-91	-124	-147	-144	-113	-113
Genomsnitt								
Genomsnittligt Eget Kapital		1962	2288	2813	3136	3369	13568	2714
Genomsnittligt Totalt Kapital		7321	7700	7669	7592	8797	39077	7815
Genomsnittlig räntebärande skuld		4980	4861	3970	3312	4167	21289	4258
Genomsnittligt bokfört värde		7130	7410	7171	6942	8066	36720	7344
Genomsnittligt marknadsvärde		7130	7410	7172	6942	8066	36720	7344
Genomsnittlig uthyrbar area kvm		903000	822000	731000	681500	678000	3815500	763100
Övriga uppgifter								
Finansiella intäkter		6	6	8	56	31	107	21
Räntekostnader		-190	-166	-163	-162	-77	-758	-152
Orealiserad värdeförändring finans		34	30	34	-117	6	-13	-3
Aktuell skatt		-1	-2	-1	9		5	1

Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning i andra länder

Danmark

Bakgrund

Danmark hade fram till 1990 en ganska fragmenterad förvaltning av statliga fastigheter, där olika ministerier valt sina egna lösningar. Detta gällde dock inte den mest central administrationen. Ejendomsdirektoratet som tillhörde det dåvarande Boligministeriet, finansierades genom ett centralt anslag och kunde därför ”kostnadsfritt” ställa kontorsfastigheter och andra lokaler till förfogande för ministerier och myndigheter, främst på Slotsholmen¹ i Köpenhamn. Ejendomsdirektoratet svarade också för servicefunktioner som värme, el och städning för dessa lokaler.

1990 genomförde Danmark den första av några betydelsefulla förändringar av den statliga fastighetsförvaltningen. Ejendomsdirektoratet ersattes av en ny myndighet; Slots- og Ejendomsstyrelsen – SES, som tog över ansvaret för Ejendomsdirektoratets kontorsbyggnader. De myndigheter som hade lokaler i dessa statliga kontorsbyggnader skulle nu betala hyra till SES.

När SES tillkom arbetade cirka 1 000 personer i myndigheten, men antalet minskade med ca 650 fram till år 2000 dels genom att viss fastighetsskötsel avknoppades till privata företag och dels genom att det 1995 beslutades att SES inte längre skulle svara för tjänster som bevakning och lokalvård. Myndigheterna som hyrde av SES fick själva upphandla sådana tjänster. Samtidigt kom politiska beslut där det underströks att SES inte bara skulle förvalta

¹ Slotsholmen är en ö i centrala Köpenhamn som sedan medeltiden inrymt Danmarks centrala förvaltning. Här ligger bl.a. Christiansborgs slott som inhyser Folketinget, representationslokaler för kungahuset och regeringen, olika regeringslokaler och Högsta Domstolen; och andra ministerialbyggnader som inhyser flera departement liksom riksarkivet och några museer.

sina kulturegendomar, huvudsakligen slott och slottsparkar, utan även medverka till att göra detta kulturarv tillgängligt för allmänheten. Det är påtagligt att detta är en uppgift som SES fortfarande ser som väsentlig.

2001 genomfördes i Danmark den så kallade SEA reformen². Syftet var att öka kostnadsmedvetenheten hos olika myndigheter och att dessa skulle koncentrera sig på sin kärnverksamhet, inte på att vara fastighetsförvaltare. Grunden för SEA reformen var att skilja ut kontors- och arkivbyggnader respektive universitetens byggnader från övriga statliga byggnader. Övriga typer av lokaler, t.ex. verkstäder, och byggnader speciellt utformade för kulturinstitutioner som teatrar och museer fick kvarstå under respektive myndighet³. För dessa tillämpas därför inte marknadshyror. Oftast är kostnader för underhåll av byggnader en del av verksamhetens kostnader.

Vid SEA reformen 2001 skapades två stora egendomsförvaltande organ, dels Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger – SFOU, som då fick ansvaret för universitetens fastigheter, dels Slots- og Egenomstyrelsen.

² SEA = Statens Ejendoms Administration.

³ Danska myndigheter, vilka normalt benämns som styrelser eller direktorat, har inte samma självständiga ställning som svenska myndigheter. Förenklat kan man beskriva dem som fristående enheter inom respektive ministerium. Graden av självständighet beslutas till stor del av respektive minister. Den övergripande verksamheten i ett ministerium handläggs i ministeriets departement som är överordnat i förhållande till styrelser och direktorat.

Förvaltning av olika slags byggnader

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	I Danmark
Regeringsbyggnader	SES
Ambassader och ambassadörsresidens i andra länder	Udenrigsministeriet
Generella kontorsbyggnader	SES
Häkten, fängelser och liknande institutioner	Kriminalforsorgen
Polisstationer, domstolar	SES
Museer, arkiv, andra byggnader för kulturinstitutioner, t.ex. statliga teatrar	Kulturministeriet Respektive institution
Kulturhistoriskt värdefulla byggnader	SES (bara slott och kontorshus) Kulturavsstyrelsen
Järnvägar stationer, bananläggningar verkstäder	Bane Danmark
Undervisningslokaler och forskningslokaler för statliga skolor och universitet	Universitets- og Bygningsstyrelsen
Försvarsmakten Byggnader särskilt anpassade för militära ändamål (t.ex. radarstationer, bergrum, skjutfält) Militära administrationsbyggnader, lagerlokaler	Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste
Militära byggnader under avveckling	Freja Ejendomme A/S

Slots- og Egendomssyrelsen

Slots- og Egendomssyrelsen – SES, har 300 anställda och en driftsomsättning kring 1,2 miljarder DKK. Som namnet antyder har SES två ganska olikartade arbetsuppgifter, dels förvaltar myndigheten 20 slott och 13 slottsparkar, dels ca 330 andra fastigheter, till

största del kontorsbyggnader av olika slag. Myndigheten förvaltar ca 1 miljon m² statliga kontorslokaler.

SES överfördes 2001 från Boligministeriet till Finansministeriet. Sedan SEA-reformen har SES fått utökade arbetsuppgifter i flera steg. SES förvaltar sedan 2005 även stadsdelen Christiania⁴ i Köpenhamn. Domstolarnas fastigheter överfördes till SES 2005, liksom landets polisstationer under 2007. I samband med struktur-reformen⁵ 2007 övertog SES även ansvaret för en del av de tidigare amtskommunernas byggnader. Dessa har sedan dess till stor del sålts, huvudsakligen till regioner och kommuner.

2009 togs beslut att från 2010 skulle alla existerande hyresavtal för kontors- och arkivlokaler överföras från de olika myndigheterna till SES som också fick till uppgift att ingå alla nya avtal.

Dessa hyreskontrakt för kontorslokaler som hyrs av privata fastighetsägare avser sammanlagt ca 400 000 m².

Myndigheternas möjlighet att själva välja.

Med den nya ordningen som gäller sedan 2010 ansvarar SES för alla statliga kontorslokaler med undantag av lokaler för universitet och vissa skolor, vissa kontor i direkt anslutning till militäranläggningar och kriminalvårdsanstalter, liksom de danska beskickningarna i utlandet.

Myndigheterna är hyresgäster hos SES. Som hyresgäster kan de påverka valet av lokaler både avseende storlek, belägenhet och standard. SES säger att de strävar efter att tillfredsställa de olika myndigheternas önskemål men samtidigt framhåller att syftet med SEA-reformen, liksom den nyligen genomförda överföringen av hyresavtalen till SES, var att skapa en effektivare statlig lokal-användning. Därför kan det finnas situationer då en enskild myndighets önskemål inte kan tillfredsställas och SES helt enkelt inte accepterar myndighetens prioriteringar, t.ex. beträffande en exklusiv lokal.

Myndigheten har ett kontrakt med SES. Det gäller normalt vad som i Sverige kallas kallhyra. Det finns ett omfattande regelverk

⁴ Christiania är en del av stadsdelen Christianshavn i östra delen av centrala Köpenhamn, belägen på ett område som tidigare nyttjats av den danska marinen för verkstäder, lager och tjänstebostäder.

⁵ Struktur-reformen var en kommunreform som innebar att Danmarks 13 amtskommuner ersattes av fem regioner samt att 270 kommuner reducerades till 98. Regionerna har folkvalda beslutande församlingar men saknar till skillnad från de tidigare amtskommunerna egen beskattningsrätt.

som reglerar SES respektive myndighetens kostnadsansvar för olika slag ombyggnationer och anpassningsarbeten, liksom för kostnader som uppstår vid oplanerade händelser såsom skador i samband med inbrott. SES är inte normalt inblandat i lokalernas skötsel; städning, målning, elinstallationer och likande är myndighetens ansvar som hyresgäst. SES ska emellertid alltid ge tillstånd till ombyggnader och kan även välja att själva ta över ansvaret för projektet.

Kontraktet som myndigheten har med SES ger en hög grad av flexibilitet för myndigheten eftersom uppsägningstiden är endast 6 månader.

Sedan flera år tillbaka hade SES ansvaret för att hyra lokaler i centrala Köpenhamn till departementen som ett komplement till de statliga kontorsfastigheterna. Sedan 2010 gäller denna ordning i hela landet. Tanken är att SES utifrån en styrkeposition ska kunna förhandla fram lägre hyror från fastighetsägare. När en myndighet disponerar lokaler som hyrs av privat fastighetsägare så tar SES ut en administrationsavgift på 1 % av hyreskostnaden för hanteringen av hyreskontrakten.

SES arbetar med att ge råd till myndigheterna rörande deras lokalanvändning. Det kan t.ex. gälla att bygga om lokalerna till öppna kontorslösningar eller flexibla kontor där arbetstagarna inte ens har en egen arbetsplats utan lånar ett bord när de är på kontoret. SES har genom upphandlande ramavtal för flytttjänster gjort det möjligt att väl kalkylera myndigheternas flyttkostnader. SES har inte hittills upplevt att IT lösningar inklusive telefoni varit ett hinder för en myndighet att flytta från en lokal till en annan.

SES har inte hittills skapat några modeller för att se lokalfrågor från ett bredare HR perspektiv. Man har därför inte några mått för i vilken uträkning processerna inom myndigheterna i samband med byte av lokaler i sig påverkar personalens arbetsproduktivitet. I Danmark har det inte funnits någon generell regionalpolitisk ambition om att flytta statliga verksamheter från Köpenhamn till ”Provinsen”⁶. I princip har alla direktorat och styrelser sina huvudkontor i Köpenhamnsområdet. Förekomsten av billigare lokaler i olika provinsstäder har inte motiverat danska staten att flytta arbetsplatser⁷. I bland har dock arbetsuppgifter av praktiska skäl

⁶ Provinsen är det traditionella begreppet på alla delar av Danmark som ligger utanför Köpenhamnsområdet.

⁷ SES erfarenhet är inte generellt att hyresnivåerna alltid är lägst på de minst orterna. Tvärtom menar man att privata fastighetsägare med fastigheter på en marknad med begränsad efterfråga på kontorslokaler snarast önskar ett premium från statliga myndigheter

decentraliserats till regionala kontor, men ibland har någon myndighet istället valt att koncentrera fler arbetstagare till huvudkontoret i Köpenhamn. Däremot arbetar SES aktivt med att lokalisera fler statliga verksamheter (med undantag av departementen) till Köpenhamns utkanter och förorter i syfte att minska hyreskostnaderna.

Hyressättning

När SES tillkom så innebar det att SES kom att debitera en slags marknadshyra för kontors- och arkivlokaler. För att beräkna marknadshyran så genomförde SES 1996 en fastighetsvärdering med hjälp av egendomsmäklare. En ny sådan värdering gjordes inför SEA reformen. Nu genomförs sådana värderingar enligt ett rullande schema med fyra års intervall. Vid denna värdering fastställs ett belopp som värderingsmannen bedömer utgör en marknadshyra för varje kontorslokal som SES hyr ut till myndigheter⁸ ⁹. Om den genom värderingen fastställda marknadshyran över- eller understiger den gällande hyran med mer än 12 % ska en justering av hyran göras inför det kommande året. I annat fall sker en årlig uppräknings av hyresbeloppet med KPI. Sker förbättringar av lokalerna som myndigheten beställer men SES betalar, så debiteras myndigheten för dessa i särskild ordning.¹⁰ SES har möjlighet att anslagslån för att finansiera större arbeten.

SES hävdar att de sällan har tvister med myndigheter beträffande hyresnivån. Diskussioner om underhållet förekommer men är sällan besvärliga. Olika myndigheter har valt ganska olika policy beträffande standarden i sina lokaler¹¹.

eftersom fastighetsägaren ser en risk i att den statliga närvaron skulle kunna upphöra och fastighetsägaren i så fall får outhyrda lokaler.

⁸ Mäklaren fastställer även ett marknadsvärde för fastigheten. Marknadshyran och fastighetsvärdet är normalt nära kopplade, men den kan förekomma situationer där fastighetsvärdet stiger, t.ex. på grund av förväntade framtida förändringar i närområdet utan att lokalen i dagsläget blivit attraktivare. Fastighetsvärdet utgör sedan det bokförda värdet på fastigheten för SES.

⁹ Vid värderingen tas hänsyn till lokalernas förutsättningar som allmänna kontorslokaler (eller arkivlokaler). Det är således inte fråga om en värdering utifrån ytan utan utifrån hur många arbetsplatser som kan rymmas i lokalerna. I byggnader där ombyggnader för att ge utrymme för fler arbetsplatser inte är möjliga av historiska eller byggnadstekniska skäl kan därför marknadshyran sättas lägre än i närbelägna lokaler med bättre förutsättningar att öka antalet arbetsplatser.

¹⁰ Detta gäller t.ex. energibesparingsinvesteringar.

¹¹ SES har själva valt att ha sitt huvudkontor mycket nära Slotsholmen men i ett gammalt hus som inte nyligen renoverats.

De myndigheter som har lokaler som hyrs av privata fastighetsägare genom SES försorg betalar hyra enligt SES kontrakt med hyresvärden, samt den tidigare nämnda administrationsavgiften till SES. Löptiderna för kontrakten varierar men är vanligen 5 år. SES bygger få nya byggnader. Under de senast åren har dock SES prövat med OPS-lösningar¹² för tre domstolsbyggnader och man avser att under den närmaste tiden gå vidare med några ytterligare nya domstolsbyggnader. OPS kontrakten kan sträcka sig upp till 30 år. SES menar att domstolarnas verksamhet troligen inte kommer ändras påtagligt under avtalsperioden och att därför domstolsbyggnader kan passa för OPS.

Historiska byggnader

För kulturfastigheterna¹³ utgår inte marknadshyra. Flera av slotten inrymmer museer, ibland med staten som huvudman, men ibland även med privata eller kommunala huvudmän. Det finns även en del restauranger, caféer och hotell i dessa slott. Dessa betalar hyra till SES. Det är dock inte tal om marknadshyror, inte heller kostnadshyror. Inom SES ser man dessa verksamheter som viktiga inslag i bevarandet av byggnaderna. Genom museiverksamheten får besökare en bättre bild av den historiska egendomen vilket är i linje med SES uppdrag. Hyran sätts därför på en nivå som är rimlig med tanke på verksamheten. Ett problem är att SES har svårt att tillfredsställa hyresgästernas behov av modifieringar av lokaler eftersom underhållet för dessa slottsegendomar primärt finansieras genom anslag inte genom hyresintäkter. SES kan inte, i en sådan historisk egendom, låna för att genomföra en av en hyresgäst önskad ombyggnad av t.ex. ett restaurangkök, även om hyresgästen kan betala en förhöjd hyra.

SES har dessutom ett övergripande ansvar för vidmakthållandet av historiskt värdefulla statliga byggnader oavsett om de förvaltas av SES. Detta sker genom att SES ansvarar för att upphandla De Kongelige bygningsinspektörer, normalt privata arkitektfirmor som får i uppdrag att vart fjärde år inspektera skyddade statliga byggnader.

¹² Regeringen antog redan 2004 ett policydokument som förordade användningen av OPS-lösningar vid nybyggen och krav att detta skulle beaktas inför beslut om nybyggnationer som översteg 100 miljoner DKK. Detta upprepades 2007 då krav ställdes på analys av möjligheterna av OPS lösningar vid alla nybyggen.

¹³ Till stor del slott.

Även i andra hänseenden utövar SES en slags övergripande kontroll. Myndigheter som inte har en egen fastighetsförvaltningsfunktion måste alltid samråda med SES om planering och upphandling av byggnadsarbeten, samt efterhand insända byggnadsrapporter till SES för alla arbeten som överstiger 3,5 miljoner DKK.

Universitets- og Bygningsstyrelsen

Universitets- og Bygningsstyrelsen, UBST, som är en del av Videnskabsministeriet är den centrala servicemyndigheten för de olika universiteten. Arbetsuppgifterna för Statens Forsknings- og Uddannelses-bygninger – SFOU¹⁴ som skapades vid SEAREformen kom 2006 att uppgå i den då nybildade myndigheten Universitets- og Bygningsstyrelsen¹⁵.

UBST förvaltar ca 2 miljoner m² i form av statliga fastigheter, främst undervisnings- och forskningslokaler för samtliga danska universitet. Därtill förhyr UBST ca 1,8 miljoner m² undervisnings- och forskningslokaler av privata och kommunala fastighetsägare.

2007 övertog UBST ansvaret för sektorforskningsinstitutens byggnader. För Undervisningsministeriet räknar UBST även byggnaderna för de gymnasier och vårdskolor som ministeriet fortfarande äger efter strukturreformen 2007¹⁶.

Myndigheternas möjlighet att själva välja

Universiteten är förpliktigade att använda UBST:s tjänster för att lösa sina lokalbehov.

¹⁴ Redan i mitten av 1970-talet skapade en gemensam struktur för nybyggnadsprojekten vid de danska universiteten. Detta Byggedirektorat ombildades 2001 till SFOU.

¹⁵ Universitets- og Bygningsstyrelsen (UBST) som lyder under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (VTU) är en övergripande servicemyndighet för de danska universiteten. Myndigheten svarar för regelgivning, samordning och omvärldsanalys, men även praktiska tjänster som ekonomiadministrativa system och lokaler.

¹⁶ De s.k. statsskolorna, statliga gymnasier (till skillnad från de andra gymnasieskolor som ägdes av olika städer) ägdes och drevs från 1980 talet fram till 2007 av amtskommunerna. När amtskommunerna avvecklades övertog kommunerna ansvaret för skolverksamheten men Undervisningsministeriet tog ansvaret för byggnaderna. UBST ansvar är troligen temporärt intill dess kommuner tar över ägandet till dessa skolfastigheter.

Hyressättning

UBST tillämpar en slags kostnadshyressättning. UBST tillämpar olika kostnadsberäkningar. För egendom som fanns i statens ägo 2001 beräknas ett bokfört värde som består av dels det dåvarande marknadsvärdet av tomtmarken, dels en skattning av det dåvarande återuppbyggnadsvärdet av byggnader. Därvid avses den uppskattade kostnaden för att uppföra en byggnad med samma funktion och volym. Skattningen av återuppbyggnadsvärdet ska vara oberoende av byggnadens geografiska placering medan däremot värdet för tomtmarken varierar mellan olika orter. UBST framhåller att återuppbyggnadsvärdet för en ”torr” byggnad alltid är lägre än för byggnader avsedda för laborationsändamål.

Brukaren, oftast ett universitet betalar en hyra som täcker UBST:s kostnader för räntor och avskrivningar samt för förvaltningskostnader. Hyran räknas upp årligen med index.¹⁷ Dock ska brukaren själv svara för den löpande fastighetsskötseln. Brukarna har efter godkännande från UBST rätt att hyra ut vissa lokaler, t.ex. kantiner och affärslokaler till externa hyresgäster. Brukaren svarar för den kommunala egendomskatten.

En av tankarna bakom SEA-reformen var att underlätta för myndigheter att kunna bruka ändamålsenliga lokaler till rimliga kostnader. Därför är hyreskontrakten i normalfallet utformade så att det går snabbt och enkelt för en myndighet att säga upp kontraktet med SES respektive UBST.

För byggnader uppförda efter 2001 är det byggnadskostnaden, inklusive projekteringskostnad och tomtmark som ligger till grund för byggnadens värdering. Dock kan vid nybyggnation brukaren och UBST avtala om ett fast pris, där såldes UBST garanterar ett visst pris för att uppföra byggnaden och därmed en viss hyra. Om byggnadsarbetet blir dyrare än beräknat tar UBST själva kostnaderna.

Nybyggnad

UBST vill arbeta så nära brukaren som möjligt för att säkerställa behovet av och omfattningen av nybyggnader. Ofta nyttjar institutionen och UBST en av UBST ram-upphandlad konsult för

¹⁷ Hyran påverkas såldes inte av någon omvärdering av fastighetens värde, ej heller av förändringar i marknadshyrorna för likartade lokaler (som är fallet för de lokaler som SES hyr ut). Istället räknas hyrorna upp med ett index som Finansministeriet fastställer varje år. 2010 var uppräknningen 0,90 %, 2009: 3,50 %, 2008: 2,70 % och 2007: 1,70 %.

att utarbeta en lokalplan och uppskattad hyra för en tilltänkt nybyggnad. Om UBST och institutionen kommer överens om att gå vidare till projektering ingås ett processavtal. Detta är mycket förmånligt för brukaren eftersom i den händelse att institutionen efter att projekteringen avslutats väljer att avbryta projektet så betala UBST och institutionen vardera halva projekteringskostnaden. Avbrytes projektet av UBST eller av externa skäl, t.ex. att byggnadstillstånd inte kan utverkas från berörd kommun så svarar UBST för hela projekteringskostnaden.

UBST och brukaren kommer överens om den vidare processen, t.ex. om en formgivningstävling ska utlysas eller UBST ska lämna uppdraget till en ram-upphandlad arkitektfirma. UBST arbetar till en del med OPS-lösningar, bl.a. partnering som bygger på att entreprenören upphandlas i ett så tidigt stadium att entreprenören genomför projekteringsarbetet själv under UBST tillsyn. Tanken med en sådan ordning är att det ska ge entreprenören möjlighet att finna de mest effektiva lösningarna. Vid partnering¹⁸ arbetar entreprenören med s.k. öppna böcker. En annan metod som också kan kallas OPS-lösning är en slags totalentreprenad som innefattar delar av projekteringsarbetet. Det är dock viktigt att komma ihåg att dessa OPS lösningar inte innebär ett långsiktigt ägande för entreprenadföretaget, inte heller svarar entreprenören för kapitalbehovet när byggnader är färdigställd.

När byggnadsarbetet är klart besiktigar UBST byggnaden för att brukaren ska kunna komma i besittning av lokalerna utan något extra eget ansvar för att kontrollera byggentreprenaden. UBST menar att de under senare år har dåliga erfarenheter och att olika reklamationer på entreprenadarbeten är en betungande uppgift som UBST svarar för.

För större renoveringsarbete i existerande lokaler arbetar UBST i förhållande till brukaren på ungefär samma sätt som SES, dvs. mindre ombyggnader kan brukaren själv, efter att inhämtat tillstånd från UBST, genomföra och betrakta som en löpande kostnad eller finansiera genom anslagslån. UBST kan också genomföra arbetet men då debiteras en hyra som baseras på samma principer som ovan redovisats vad avser nybyggnation.

I nya byggnader som UBST uppför ska normalt finnas konstnärlig utsmyckning. Kostnaden för anskaffning av denna

¹⁸ Partnering nyttjas ännu i begränsad utsträckning inom EU. Det rättsliga läget beträffande upphandling av partneringavtal är komplicerat. Metoden är vanlig för offentlig upphandling i främst Australien.

finansieras genom ett särskilt anslag och kapitalkostnaden belastar inte hyran. Däremot är brukaren ålagd att svara för normal skötsel av konstverken.

UBST:s byggnader är numera försäkrade i ett privat sakförsäkringsbolag och omfattas således inte av Statens selförsäkringsordning. Försäkringen täcker de flesta slags skador, även mindre skador men omfattar inte institutionernas lösa egendom.

Kulturministeriet

Historiska byggnader

Kulturarvsstyrelsen som är en del av Kulturministeriet har åtta historiska byggnader. Kostnaderna för dessa täcks genom anslag.

Kulturinstitutionernas byggnader

Kulturministeriet äger relativt få byggnader för olika kulturinstitutioner, främst sju statliga museer, Det Kongelige Bibliotek, några kulturella undervisningsinstitutioner, samt byggnaderna för Det Kongelige Teater.

Kulturministeriet tillämpar inte någon hyressättning för de byggnader som ägs av ministeriet, däremot kan man beskriva det som att nya investeringar lånefinansieras. Varje kulturinstitution förvaltar sina egna byggnader, dock med undantag för eventuella renodlade kontorslokaler som ska förhyras av SES. Kulturinstitutionerna har fullt ansvar för fastigheterna och betalar fastighets-skatt. Dock kan fastigheterna inte belånas och det krävs beslut av regeringens finansutskott för att avyttra fastigheter. Byggnaderna behöver inte försäkras, tanken är att större skador ska kompenseras genom extraordinärt anslag inom ramen för Statens selförsäkringsordning.

Respektive verksamhets anslag måste tillsammans med andra intäkter, t.ex. biljettintäkter, vissa lokalhyror och liknande, täcka kostnaderna både för institutionens verksamhet och för underhåll av byggnaderna. För större renoveringsarbeten har myndigheten möjlighet att anslagslåna, normalt i upp till 10 år, men i vissa fall kan anslagslånet utsträckas ända upp till 25 år. Sådana anslagslån kräver en överenskommelse med finansministeriet. Eventuella

större om- eller nybyggnader kan också betalas med särskilda anslag eller donationer.

Ett mycket omtalat exempel på dessa institutioners kostnader för sina fastigheter är Det Kongelige Teater som är den viktigaste teaterscenen i Danmark. Det Kongelige Teater har sedan 1748 legat på Kongens Nytorv i Köpenhamn. Teatern är dansk nationalscen för teater, opera, balett och orkesterkonserter. Fram till 2005 hade teatern tre scener, dels den gamla scenen från 1874, dels Starekassen, en teaterbyggnad som byggdes 1931 som ett annex till den gamla teaterbyggnaden, samt en mindre scen i ett förhyrt hus, Turbinehallerne^{19 20}.

Det Kongelige Teater har genomgått en snabb förändring under senare år och har nu tre byggnader, Gamle scenen på Kongens Nytorv, Operaen på Holmen, och det nye Skuespilhus på Kvæsthusbroen, med totalt sex scener²¹ och över 1 000 anställda.

När det nya operahuset 2005 togs i bruk utfäste sig Kulturministeriet att öka det årliga anslaget med 100 miljoner DKK, samtidigt som Köpenhamns stad ökade sitt anslag med 40 miljoner DKK. Dessa höjda anslag var avsedda att både täcka kostnaderna löpande kostnader för den nya Operan; och de ökade kostnaderna för att ge föreställningar i det nya huset med en betydligt större scen.

När Skuespilhuset togs i bruk menade kulturministeriet att de besparingar som Det Kongelige Teater gjorde genom att inte behöva betala hyra för Turbinhallen och inte betala underhåll och drift vid Starekassen, skulle täcka dessa merkostnader. Efter ett år

¹⁹ Gothersgade Electricitetsværk kallad Turbinehallerne fungerade som en extra scen 1996-2007.

²⁰ Det Kongelige Teater sätter också upp föreställningar på andra scener. Dels genomförs årligen turnéer såväl i provinsen som utomlands, därtill ges sommartid teaterföreställningar i Dyrehaven och numera även konserter i Danmarks Radios konserthus i DR Byn i Ørestaden på Amager (ett nytt konserthus med fyra konsertsalar (1800, 570, 189 och 170 åhörare) som invigdes 2009 till en kostnad av 2,3 miljarder DKK).

²¹ I januari 2005 öppnades den nya Operan på Holmen, Danmarks nationalopera. Operan som enligt medieuppgifter kostade 2,3 miljarder DKK att uppföra kom till stånd genom en donation från A.P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til almene Formaal. Operan har plats för en publik på 1500 vid den stora scenen och 200 vid en mindre scen.

2008 invigdes en ny teaterbyggnad för talpjäser, Skuespilhuset. Kostnaden låg på cirka 900 miljoner DKK. Skuespilhuset är placerat vid Kvæsthusbroen en bit från Kongens Nytorv och har tre scener med plats för 650, 200 respektive 100 åhörare. Skuespilhuset tillkom genom anslagsfinansiering.

När Skuespilhuset invigdes bedömde Det Kongelige Teater att den inte hade ekonomiska möjligheter att fortsätta använda Starekassen. Det Kongelige Teater lämnade också Turbinehallerne ett halvt år före Skuespilhuset öppnades. Ansvaret för Starekassen övergick från Kulturministeriet till SES, som nu försöker hyra ut lokalerna för olika konferenser och tillfälliga events.

kunde dock Det Kongelige Teater visa att driftskostnaderna, räntor och avskrivningarna för det nya huset översteg besparingarna, varvid den årliga anslagsnivån justerades upp med 18,7 miljoner DKK/år.²²

Nu har det utbrutit en intensiv debatt i Danmark om konsekvenserna av de nya byggnaderna. Kritikerna menar att produktionen av föreställningar är orimligt låg i förhållande till tillgången på scener. Utifrån nuvarande anslagsnivå anser sig Det Kongelige Teater vara tvungen att ytterligare reducera produktionen. För spelåret 2011/2012 kommer antalet föreställning för de 6 scenerna att vara färre än vad teatern producerade 2005 med tre scener. Av kostnadsskäl måste de stora scenerna vara outnyttjade under relativt långa perioder, samtidigt som besparingar görs för sceneri- och andra produktionskostnader.²³

Exemplet med Det Kongelige Teater illustrerar hur intresset av att underhålla teaterns byggnader kan ställas mot teaterns roll att producera kulturupplevelser. Olika debattörer har anfört att det finns en risk att underhållet eftersätts i väntan på förväntade framtida anslagsökningar eller att den konstnärliga verksamheten inskränks för att kunna täcka avskrivningskostnaderna för Skuelpilhuset.

Utrikesförvaltningen

I Danmark är det Udenrigsministeriet som själva förvaltar danska statens byggnader i utlandet som nyttjas för utrikesrepresentationen, sammanlagt ca 45 fastigheter. I samband med SEA-reformen

²² För verksamhetsåret 2009 erhöll Det Kongelige Teater anslag (både från staten och från Köpenhamns stad) på 552 miljoner DKK., övriga intäkter uppgick till 159 (varav 123 miljoner DKK biljettintäkter). Teatern har tilldelats en låneram på 1398 miljoner DKK och utnyttjar 1157 miljoner DKK (82,8%) av denna. Huvuddelen av låneramen avser kostnaderna för Skuespilhuset men även kostnader för tidigare renoveringsarbeten på den Gamle scenen. Teatern gjorde avskrivningar på skulden på 33 miljoner DKK och betalar ränta på 57 miljoner DKK. I Det Kongelige Teaters räkenskaper finns ett bokfört värde för alla teaterns fastigheter på 2779 miljoner DKK. Detta baseras på skönmässig värdering förutom beträffande Skuespilhuset. Bokföringsmässigt så ska teatern tillämpa 50 års avskrivningstid på byggnader. I balansräkningen finns ett skönmässigt donationsvärde på 1684 miljoner DKK (vilket således är lägre än kostnaderna för att uppföra Operan på Holmen. Dock neutraliseras räntor och avskrivningar för Operan och belastar inte driftskostnaderna i teaterns resultaträkning. De kostnader för renovering av Operan och nyanskaffning av utrustning kommer emellertid att betalas och bokföras på samma sätt som andra investeringskostnader.

²³ Det Kongelige Teaters verksamhets fastställs i 4 åriga avtal. I detta avtal regleras dels teaterns uppgifter, bl.a. antal föreställningar, turnéverksamhet, barnteaterverksamhet, men avtalet innehåller även en utfästelse om de årliga anslagen. Samtliga partier i Folketinget har anslutit sig till det nuvarande avtalet som löper till utgången av 2011. Under 2011 är det tanken att ett nytt 4 årigt avtal ska utarbetas.

togs beslut om att inte inkludera fastigheterna i utlandet i den portfölj av statliga kontorsbyggnader som SES fick ansvar att förvalta. Udenrigsministeriet fick behålla sitt ansvar för byggnaderna, men ett särskilt beslutande organ, Statens Egendomsnämnd, inrättades, som skulle ha ett övergripande inflytande på förvaltningen av danska ambassadbyggnader och residens i utlandet. I nämnden som leddes av chefen för SES fanns också departementschefen²⁴ för Udenrigsministeriet. I samband med ansträngningar att minska den interna byråkratin mellan olika ministerier så avskaffades Statens Egendomsnämnd 2003. Sedan dess har Udenrigsministeriet fullt ansvar för förvaltningen av dessa fastigheter.

2005 lät Finansministeriet tillsammans med Udenrigsministeriet göra värderingar av samtliga egendomar. Vid utgången av 2009 var värdet för Udenrigsministeriets fastigheter ca 1,9 miljarder DKK. Denna värdering av fastigheterna ligger till grund för ett avkastningskrav. För närvarande har Finansministeriet fastställt detta avkastningskrav till 4,5 % av värdet²⁵. Det betyder att när Udenrigsministeriet räknar på kostnaden för en specifik fastighet i utlandet utgår man från fastighetens rörliga kostnader samt avkastningskravet på fastighetens värde.

Detta skapar incitament för Udenrigsministeriet att sälja egendomar och flytta in mindre lokaler, oftast hyrda av privata hyresvärdar. Det har också gjorts ett antal gånger, men samtidigt så har Udenrigsministeriet i en del fall funnit det fördelaktigt att låtita uppföra nya byggnader på en del platser²⁶. Om försäljningsvärdet överstiger det bokförda värdet (med hänsyn till avskrivningar) ska överskottet inlevereras till Finansministeriet.

Internt inom Udenrigsministeriet görs i verksamhetsplaneringen avvägningar mellan olika verksamheter, varvid fastighetsunderhåll är en av dessa. I den budgetprocessen finns det risker att medeltilldelningen till fastighetsunderhåll blir för liten för att förhindra att underhållet måste eftersättas för vissa fastigheter.

Udenrigsministeriet anser att de har en mycket effektiv egendomsförvaltning. Tio personer arbetar med förvaltningen av ägda fastigheter och hyrda lokaler. Enheten gör själv de olika upp-

²⁴ Departementschef i Danmark är titeln på den högste (opolitiske) tjänstemannen i ett departement.

²⁵ För byggnader som är under uppförande så är avkastningskravet dock 7 % för att skapa incitament till snabba byggnadsprocesser.

²⁶ För närvarande byggs ett stort ambassadkomplex i New Dehli i Indien med kanslibyggnad och fyra bostäder för utsänd personal. Även i Dhaka i Bangladesh uppförs en ambassad.

handlingarna. Vid nybyggnad eller större ombyggnader använder de entreprenörer för att vara byggherreföreträdare. Ambassadpersonalen medverkar i förvaltningen av fastigheterna och att hitta lämpliga lokaler att förhyra. Udenrigsministeriet anser att förvaltningen av de danska fastigheterna i utlandet är så nära förbundet med de diplomatiska uppgifterna att det är en fördel att ministeriet själva har det fulla ansvaret och att den lilla organisationen medger snabba beslut.

Forsvarets Byggnings- og Etablissementstjeneste

Forsvarets Byggnings- og Etablissementstjeneste (FBE) som fick sin nuvarande form 2007 är en del av Forsvarsministeriet. FBE svarar för försvarets alla fastigheter liksom många därtill hörande tjänster som fastighetsskötsel och städning. FBE ansvarar också för förplägnad och tvätt m.m. på de olika försvarsanläggningarna, liksom skötsel av skogs- och naturområden inom olika övningsfält. Sammanlagt har FBE ansvar för lokaler av olika slag på ca 2,9 miljoner m². Det finns ca 1 200 tjänstebostäder av olika slag²⁷. FBE har ca 2 500 anställda.

FBE tillämpar inte någon hyressättning i förhållande till militära myndigheter.

När en militäranläggning tas ur bruk ska FBE överlåta denna till Freja A/S för att avyttring. Enstaka bostadshus avyttrar FBE på egen hand.

Kriminalforsorgen

Inom Justitieministeriet finns Direktoratet for Kriminalforsorgen som har verksamhet på nästan 80 platser över hela Danmark, varav 10 platser på Grönland och Färöarna. Denna myndighet har ansvar för uppförande och förvaltning av samtliga fängelser och arrestlokaler liksom olika lokaler som nyttjas av för kriminalvård i frihet.

²⁷ FBE genomför nu en försäljning av en del friliggande bostadshus.

Freja Ejendomme A/S

Freja Ejendomme A/S är det namn som Statens Ejendomssalg A/S nyttjar i vardagslag. Företaget som är helt statsägt grundades 1997 och ägs av Finansministeriet. Dess uppgift är att avyttra statliga fastigheter som främst FBE, SES och UBST inte anser sig ha skäl att behålla i statlig ägo för att kunna svara för olika myndigheter och institutioners lokalbehov. Företaget har sålt i runda tal 200 olika fastigheter, de största har varit välkända militära anläggningar²⁸ Freja A/S är avsett för att kunna genomföra försäljningen på ett sätt som gör att staten får goda inkomster. Genom konstruktionen med ett bolag, som har ett eget kapital på nära en miljard DKK har Freja möjlighet att avvakta med försäljningar till fastighetsmarknaden är gynnsam²⁹. Freja har i vissa fall möjlighet att ligga kvar som delägare under en tid i mera komplicerade projekt där gamla statliga egendomar utvecklas för nya ändamål. Freja har ett 30-tal fastigheter som man kategoriserar som möjliga utvecklingsprojekt. De flesta av dessa är dock ganska enkla projekt³⁰

Freja förlorar pengar på sitt fastighetsinnehav. Däremot ska företaget i princip inte förlora vid försäljning av fastigheter. Redan när fastigheten överlåtes till Freja har värdet skrivits ner för att motsvara det förväntade försäljningspriset.

Freja A/S har dels en internt anställd säljare dels arbetar man genom en privat mäklarfirma.

Finland

Bakgrund

Redan 1811 när statsinstitutioner byggdes upp i Storfurstendömet Finland inrättades ett intendentskontor för allmänna byggnader i Finland som så småningom fick namnet Byggnadsstyrelsen. 1995 avvecklades Byggnadsstyrelsen och Statens fastighetsverk grundades

²⁸ T.ex. Avedøre Kaserne, Flakfortet, Kanonbådsskurene, Middelgrundsfortet, Motor-torpedobådshallen, Randers Kaserne, Ny Tøjhus og Vandflyverhangaren

²⁹ Vid utgången av verksamhetsåret 2009/2010 uppgick Frejas fastighetsportfölj till 68 fastigheter, under året avyttrades endast 10. Av de 68 fastigheterna är cirka hälften små bostadshus eller landsortspolisstationer. Det finns ett par tidigare regementen.

³⁰ Dock är Freja part i ett stort projekt; Forsker- og videnparken vid Syddansk Universitets Odense Campus där Freja försöker locka privata investerare att köpa byggrätter för att bygga i anslutning till universitetet och det nya Odense Universitetshospital.

och övertog delar av Byggnadsstyrelsen uppgifter. Men efter denna förändring kom även 14 andra myndigheter att ha egna fastighetsförvaltande uppgifter.

Samtidigt överfördes en del av Byggnadsstyrelsens arbete med fastighetsskötsel till ett statligt ägt aktiebolag, kallat Engel AB. 1998 godkände riksdagen att andra än staten skulle kunna stå som ägare av Engel AB³¹.

1999 blev Statens fastighetsverk ett affärsverk. Samtidigt överfördes en del fastigheter som ej längre nyttjades för statliga ändamål, både från Statens fastighetsverk och från andra myndigheter, bl.a. VR och Postverket, till ett nytt statligt bolag: Kapiteeli Oy. Dessa fastigheters värde beräknade då till 1,9 miljarder EUR. Kapiteeli Oy hade som uppgift att utveckla och avveckla detta fastighetsinnehav. 2006 köpte det privata bolaget Sponda³² för 950 miljoner EUR hela återstående Kapiteeli AB med ca 2 miljoner m² lokaler.

Under 1999 övergick förvaltningen av viktiga kulturfastigheter såsom Statens Konstmuseums byggnader Ateneum³³ och Kiasma³⁴, liksom Finlands Nationaloperas byggnad³⁵ från Undervisningsministeriet till Statens fastighetsverk. Under 2001 överfördes även fängelser till Statens fastighetsverk.

³¹ Ursprungligen fastslogs att statens andel skulle vara minst 30%. Bland annat det största försäkringsbolaget i Finland och en pensionsstiftelse, gick in som delägare. Företaget delades senare i två delar, båda såldes därefter av staten. Fastighetsskötselsverksamheten förvärvades 2004 av ISS A/S, ett stort internationellt danskt företag med svenska EQT som huvudägare.

³² Ursprungligen ett statligt bolag som övertog pantsatta fastigheter vid 1990-talets bankkras.

³³ Det främsta konstmuseet i Finland med finska konstnärer från 1700-talet och framåt, samt utländska konstverk.

³⁴ Museet för nutidskonst.

³⁵ Det nuvarande operahuset vid Tölövikens blev klart år 1993. Byggnaden har en stor scen med plats för 1350 åskådare och en liten scen med 300–500 platser. 1918–93 spelade operan i Alexandersteatern, en tidigare rysk garnisonsteater från 1878.

Förvaltning av olika slags byggnader

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	I Finland
Riksdagen	Riksdagsadministrationen
Presidentens slott och sommarbostad	Presidentadministrationen
Regeringsbyggnaderna (Statsrådsborgen och ministerierna)	Senatsfastigheter
Ambassader och ambassadörsresidens i andra länder	Utrikesministeriet
Generella kontorsbyggnader	Senatsfastigheter Privata hyresvärdar
Häkten, fängelser och liknande institutioner	Senatsfastigheter
Polisstationer, domstolar	Senatsfastigheter
Museer, arkiv, andra byggnader för kulturinstitutioner, t.ex. statliga teatrar	Senatsfastigheter Museiverket
Kulturhistoriskt värdefulla byggnader	Museiverket
Järnvägar stationer, bananläggningar verkstäder	VR ³⁶ Trafikverket ³⁷ VR
Undervisningslokaler och forskningslokaler för statliga skolor och universitet	Tre fastighetsbolag, som ägs 2/3 av universiteten och 1/3 av Senatsfastigheter
Försvarsmaktens byggnader och anläggningar	Senatsfastigheter
Militära byggnader under avveckling	Senatsfastigheter

Den finska regeringen har antagit dels en Lokalstrategi, dels en Fastighetsstrategi.

Lokalstrategin

Statens lokalstrategi blev färdig 2005. Syfte med lokalstrategin är främja en kostnadseffektiv lokalförsörjning och säkra att statens övergripande nytta beaktas.

³⁶ VR är Finska Statsjärnvägarna som bedriver både passagerar- och frakttrafik,

³⁷ Den tidigare myndigheten Banförvaltningscentralen är nu en del av det nybildade Trafikverket.

Det bör således noteras att strategin inte enbart inriktas på myndighetens eget behov utan även på en del övergripande aspekter. Statliga lokaler ska sättas in i ett större ekonomiskt och socialt sammanhang. Lokalerna ska ses som ett inslag i en aktiv "human resource policy"; lokalerna ska möta krav beträffande säkerhet, arbetsmiljö och hälsa samt komfort. Vidare ska valet av lokaler för en verksamhet ta hänsyn till medborgarnas behov av kontakter med verksamheten och samtidigt beakta att lokalerna kan utgöra ett viktigt inslag i den lokala fysiska samhällsmiljön (stadsbilden). Valet av lokaler för statlig verksamhet ska även beakta medborgarnas behov av insyn och deras intresse för verksamhet.

Vidare konstaterar man att medan vissa centrala regeringsfunktioner måste vara centralt placerade (i Helsingfors) där hyresnivån är hög på grund av lokalisering av privat verksamhet till samma centrala stadskärna, är det viktigt för staten att välja mera modesta platser för annan verksamhet. Det finns dock inte i lokalstrategin några krav på utlokalisering från huvudstadsregionen.

Utvärdering av lokalkostnader för en myndighet måste göras utifrån ett långt tidsperspektiv och myndigheter bör inte förledas av kortfristiga hyreserbjudande från kommuner eller privata fastighetsägare. Det finns också råd om att myndigheterna bör undvika hyreskontrakt med långa bindningstider. Enligt lokalstrategin så bör den normala kontraktstiden för förhyrda lokaler vara 5–10 år, företrädesvis så att myndigheten åtar sig att hyra under 5 år medan hyresvärden bör vara förpliktigad att förlänga hyresavtalet i upp till 10 år.

I strategin finns också ett konkret riktvärde för effektivt utnyttjande av lokaler, nämligen 25 m²/anställd.

Fastighetsstrategin

Fastighetsstrategin utarbetades några år efter lokalstrategin. En arbetsgrupp som finansministeriet tillsatte hösten 2008 hade till uppgift att göra en översyn av de strategiska principer för statens fastighetsägande som antogs 1998.

Målet med den av arbetsgruppen föreslagna fastighetsstrategin var att den skulle utgöra:

ett verktyg för förenhetligande av ägarstyrningen i fråga om statens fastighetsegendom samt för förstärkandet av statens ägarpolicy på koncernnivå. Avsikten är att man med dess hjälp ska kunna säkerställa effektiv och produktiv förvaltning av statens fastighetsegendom på ett sätt som tryggar statens helhetsintresse även i förändrade och föränderliga omständigheter, så att man även till denna del kan understöda hållbar skötsel av de allt mera ansträngda statsfinanserna.

Inledningsvis är det viktigt att notera att den finska fastighetsstrategin sätter in det statliga fastighetsbeståndet i ett större sammanhang. Det finns enligt strategin skäl att beakta andra intressen, t.ex. sociala, miljömässiga, kulturarvmässiga, liksom statens intresse av en väl fungerande fastighetsmarknad. Även om det inte sägs direkt i strategin så måste det rimligen innebära att praktiken måste göras individuella avväganden beträffande olika slags fastighetsinnehav.

Kärnan i strategin utgörs av en, ur ägarpolitiskt perspektiv, indelning av statens fastighetsförmögenhet i två kategorier; strategiska äganden – till statens strategiska fastighetsegendom räknas sådana fastighetsförmögenheter som staten på grund av sina uppgifter eller på grund av egendomens art nödvändigtvis bör äga icke-strategiska äganden.

Det föreslogs också att statens fastighetsegendom skulle koncentreras ytterligare i syfte att minska på antalet statliga aktörer som äger fastigheter, så att helhetsstyrningen skulle kunna förbättras, synergi- och skalfördelar uppnås och verksamheten effektiviseras. Däremot saknas det i strategin direkta förslag på vilka myndigheter som ska överlämna sina fastighetsbestånd till Senatfastigheter. Det beror enligt Senatfastigheter på att det fastighetsbestånd som 2009 finns kvar utanför Senatfastigheter och som skulle kunna överlåtas var av marginell betydelse.

I strategin diskuteras bedömningen av vilka fastigheter som faller inom det strategiska ägandet. Utgångspunkten är att det finns ett visst bestånd som till sin användning eller sin karaktär gör att ett statligt ägande är ett självändamål. Exempel på användning är ”mycket höga krav på säkerhet” och exempel på karaktär kan handla om ”för samhället centrala kulturhistoriska objekt”. För alla övriga byggnader är frågan om ägande eller icke-ägande en ren ekonomisk fråga. Det förs en argumentation att denna fastighetsekonomska bedömning bör vara långsiktig och att den bör beakta statens intressen som en helhet och även andra

samhällsintressen. Det finns i sig inte i strategin någon uttalad preferens för statligt ägande.

I strategin understryks kraven på en effektiv förvaltning av fastigheterna. Det finns dock ingen diskussion om eventuella för och nackdelar med statlig respektive privat förvaltning. Men det verkar finnas ett bakomliggande antagande bakom huvudpolicyn att det är effektivare att koncentrera staten fastighetsägande till Senatfastigheter istället för att ha fastighetsförvaltning hos enskilda myndigheter. Grunden för Senatfastigheters verksamhet är att affärsverket ska vara en effektiv förvaltare och arbeta på ett sätt som påminner om en privat förvaltare.

Vidare föreslogs nya gränser för beslutsordningen beträffande avyttrande av fastigheter. För värden överskridande 30 miljoner EUR skulle i framtiden krävas riksdagsbeslut, jämfört med en tidigare gräns på 10 miljoner EUR. För värden mellan 10 och 30 miljoner EUR skulle regeringsbeslut krävas.

Regeringen antog förslaget till Fastighetsstrategi.

Senatfastigheter

Senatfastigheter är den helt dominerande förvaltaren av statliga fastigheter i Finland.³⁸

2001 beslutade riksdagen om ändring av namnet Statens fastighetsverk till Senatfastigheter³⁹. Namnändringen berodde delvis på en vilja att markera att Senatfastigheter ska uppträda på marknaden som ett bolag i viktiga avseende, men Senatfastigheter förblev ett statligt affärsverk.

2003 överfördes samtliga Försvarsmaktens fastigheter⁴⁰. Från Vägverket (2008) och Banförvaltningscentralen (2007–2009) överfördes fastigheter som inte längre behövdes för dessa myndigheters verksamhet. Sådana fastigheter, bl.a. tidigare vägdepåer, stationshus och bangårdar utvecklar Senatfastigheter för annat bruk och de säljs efterhand. Gränsbevakningens fastigheter överfördes successivt till Senatfastigheter under åren 2006–2010.

³⁸ Undantaget skogsfastigheter som förvaltas av Forststyrelsen.

³⁹ Namnet Senatfastigheter syftar på Senaten som under Finlands tid som Storfurstendöme var Finlands regering och även namnet på regeringsbyggnaden i Helsingfors som ännu inhyser statsrådets kansli.

⁴⁰ Senatfastigheter övertog Försvarets byggnader och anläggningar. Markområden utan byggnader såsom skjut- och övningsfält överfördes till Forststyrelsen, en statlig förvaltning jämförbar med det tidigare svenska Domänverket.

Verksamhet

Som en följd av anpassningen av finsk lag till EU:s konkurrensregler har Finland sedan årsskiftet en ny lagstiftning om affärsverk. Statligt affärsverk ska kunna vara en permanent verksamhetsform enbart om det inte är verksamt på marknaden genom att i konkurrens med privata företag tillhandahålla tjänster för kunder utanför staten⁴¹. Senatfastigheter har därför som mål att mer än 90 % av uthyrningen ska göras till statliga hyresgäster av de slag som nämns i lagen.

Ställningen som affärsverk möjliggör dock för Senatfastigheter att ta upp lån ”utanför statsbudgeten”.

Senatfastigheter har mycket omfattande verksamhet och förvaltar över 11 000 byggnader. Senatfastigheter har ca 3 700 olika hyreskontrakt för dessa lokaler.

	Kontors- byggnader	Kulturarvs- fastigheter	Undervisnings- ändamål	Försvars- ändamål	Regionala byggnader	Summa
Lokalyta miljoner m ²	1	0,5	2	4	0,9	8,4
arbets- styrka	54	39	99	54	24	270

Den totala uthyrbara ytan uppgår således till cirka 8,4 miljoner m², varav nästan hälften utgörs av försvarets olika byggnader och anläggningar.

Totalt har Senatfastigheter enbart 270 anställda, varav cirka hälften arbetar vid huvudkontoret i Helsingfors och resten tjänstgör vid tretton kontor i fem regioner. I förhållande till antalet förvaltade byggnader så är personalstyrkan således liten. Det beror

⁴¹ En särskild lag om Senatfastigheter var i kraft från 2003 till 2010. I den nya lagen om affärsverk som trädde i kraft 1 januari 2011 stadgas allmänt

1 §, Ställning och uppgifter, Ett statligt affärsverk tillhandahåller i enlighet med vad som bestäms i denna lag tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Ett statligt affärsverk kan tillhandahålla tjänster också för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten.

och beträffande Senatfastigheter;

2 §, Affärsverk; Inom finansministeriets förvaltningsområde finns Senatfastigheter som ett statligt affärsverk enligt denna lag. Senatfastigheter ska tillhandahålla lokalservice och andra tjänster i omedelbar anknytning till den för ämbetsverk, inrättningar och enheter som avses i 1 § samt sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i Senatfastigheters besittning.

på att Senatfastigheter i stor utsträckning handlar upp olika tjänster på marknaden.

Myndigheternas självständighet beträffande val av lokaler

I Finland är grundprincipen att myndigheterna har rätt att välja mellan att hyra från privata fastighetsägare eller att hyra av Senatfastigheter. Inom kontorssegmentet har Senatfastigheter en marknadsandel på 60 %. I samband med Byggnadsstyrelsen avveckling fick myndigheterna i praktiken en ganska vidsträckt valfrihet, det var möjligt för en myndighet att välja att hyra av privat hyresvärd. 2000 skärptes dock regelverket och för större hyreskontrakt är myndigheten tvungen att erhålla tillstånd från regeringens finansutskott⁴².

Men i lokalstrategin understryks det dock att myndigheten i första hand ska undersöka möjligheten att använda en statlig lokal, dvs. en lokal som Senatfastigheter har tillgänglig. Det ska ske genom ett obligatoriskt samrådsförfarande med Senatfastigheter.

Senatfastigheter och myndigheter sluter hyresavtal som är tidsbegränsade och vid kontraktstidens utgång kan en myndighet avflytta. I realiteten har det inte varit något större problem för Senatfastigheter att myndigheter sagt upp sina kontrakt och lämnat tomma lokaler efter sig. De statliga byggnaderna utnyttjas väl. Under senare år har utnyttjandegraden för Senatfastigheters lokaler legat kring 97 %.

När nya byggnader behövs för statliga ändamål är det dock numera sällsynt att byggnaden uppförs i statens regi. Istället eftersträvas en slags OPS-lösning där en privat byggherre uppför en byggnad enligt statens behov och det tecknas ett medellångt hyreskontrakt. I lokalstrategin sägs att även om lokalerna är sådana att hyresvärden har en särskild risk om myndigheten väljer att lämna lokalerna så bör kontraktperioden ändå inte överskrida 15 år. Denna del av lokalstrategin som behandlar OPS-lösningar och hyreskontraktens längd anses av Senatfastigheter vara något föråldrad och avspeglar ett synsätt som var aktuellt för 5–6 år

⁴² Regeringens finansutskott har till uppgift att utöva finanstillsyn på förhand. I utskottet behandlas förberedelsevis sådana ärenden som är av stor ekonomisk betydelse eller som är principiellt viktiga för regeringen. Ordförande för utskottet är statsministern och ledamöter är finansministern, övriga ministrar som förordnats att behandla ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde, högst tre av statsrådet förordnade ministrar samt den minister till vars ansvarsområde ärendet i fråga hör.

sedan⁴³. Grundprincipen är nu att Senatfastigheter inte bygger vanliga kontorsbyggnader i egen balans och andelen projekt där Senatfastigheter fungerar som en mellanhand, dvs. hyr lokaler från en privat hyresvärd och därefter hyr ut till myndighet har ökat. Senatfastigheter ser denna typ av OPS-lösningar som välfungerande. Senatfastigheter kan ta större risker än enskilda myndigheter och därför ser man inte det som ett egentligt problem att överenskomma om långa avtalstider med privata fastighetsägare.

Hyressättningen

Senatfastigheter tillämpar en vad man benämner som affärsmässig hyressättning. Den grundas på att Senatfastigheter sätter en hyra som de betraktar som en gängse hyra på marknaden då de förhandlar om hyreskontrakten med olika myndigheter. Skillnaden mot en ren marknadshyra kan ses dels i ett tidsperspektiv dels i ett riskperspektiv. Senatfastigheter vill inte ”rea” ut korta hyreskontrakt även om det just vid ett givet ögonblick kan finnas god tillgång på kontorslokaler som gör att privata fastighetsägare kan erbjuda fördelaktiga villkor för korta kontrakt. Man vill erbjuda konkurrenskraftiga villkor till myndigheterna utifrån myndigheternas långsiktiga behov. Å andra sidan är man beredd att göra en individuell riskbedömning för varje hyreskontrakt baserat på Senatfastigheters bedömning av risken att myndigheten väljer att inte förlänga kontraktet. Detta har särskilt stor betydelse för de lokaler som kräver specialanpassning och för nybyggnader.⁴⁴

Samtidigt så har myndigheterna generellt en viss förhandlingsmässig fördel i förhållande till Senatfastigheter eftersom affärsverket har ett behov att hyra ut till statliga hyresgäster för att inte komma i en situation där affärsverkets agerande på den privata hyresmarknaden kan ifrågasättas utifrån den ovan refererade lagstiftningen om affärsverk.

Liksom vid alla hyreskontrakt kan under kontraktets löptid hyresnivåerna för andra lokaler förändras. Det kan finnas situationer när en myndighet har hyrt en lokal av Senatfastigheter och

⁴³ Inom polisväsendet hade ingåtts ett antal långa sale and leaseback avtal med privat entreprenörer som sedan allmänt ansågs vara ofördelaktiga för staten.

⁴⁴ Fram till för 5-6 år sedan tog inte Senatfastigheter explicit hänsyn till individuella risker vid hyressättningen för olika slags lokaler. Det betydde i praktiken att myndigheter som hyrde i kontorsbyggnader till en del subventionerade myndigheter som hyrde nyuppförda eller nyligen anpassade specialbyggnader som fängelser, laboratorier och liknande.

marknadshyresnivån faller under kontraktperioden. Vid nästa hyresrevision förväntas då Senatfastigheter anpassa hyran för att stå bättre i relation till marknadens värdering. Senatfastigheter menar att deras fastighetsbestånd liksom alla kommersiella fastighetsinvesteringsportföljer generellt innehåller objekt med olika god avkastning. Detta är inte en fråga om korssubventioner utan om effekter av marknadens naturliga fluktuationer.

Hyressättningen görs utifrån en förhandling mellan två parter. Senatfastigheter använder sig inte av utomstående värderingsmän för att fastställa vad som är gängse hyresnivå.

Senatfastigheter styrelse har fastställt ett avkastningskrav som för närvarande ligger på 7% på affärsverkets kapital. Då bör noteras att fastigheterna värderades 1995 utifrån hur likartade privata fastigheter värderades och eftersom dessa privata fastigheters värde bestämdes av de möjliga hyresintäkterna så fanns det då en koppling till hyresnivån. Sedan dess har indexuppräknings gjorts. Det bokförda värdet av Senatfastigheters bestånd avspeglar därför inte helt dagens marknadsvärden. Detta menar Senatfastigheter inte utgör något egentligt problem för hyressättningen. Hyressättningen utgår från marknadens hyresnivåer och inte det bokförda värdet för fastigheten. Däremot anser Senatfastigheter att det är mycket väsentligt att få en korrekt avkastning på nyinvesterat kapital vid om- och nybyggnader.

Medan styrelsens målsättning baseras på en andel av kapitalvärdet så anger Finansministeriet det kommande årets avkastningskrav som ett i förväg fastställt belopp. Inte heller detta anser Senatfastigheter utgör något problem, avkastningskravet ställs efter diskussioner med affärsverket och för enstaka år går det att ta fram erforderlig vinst för att kunna leverera fastställd avkastning.

Historiska byggnader

I princip har Senatfastigheter bara fastigheter med byggnader som är eller skulle kunna hyras ut. Deras bestånd inkluderar dock många kulturarvsfastigheter; gamla historiska byggnader såsom Senaten i Helsingfors som inhyser statsrådets kansli eller Akademihuset som inhyser Hovrätten i Åbo. Detta är byggnader som i dag används för förvaltning eller undervisning. Statliga byggnader av

historiskt värde som inte inhyser någon "normal" verksamhet ligger under Museiverket⁴⁵

Kulturinstitutionernas fastigheter

Som ovan nämnts ansvarar också Senatfastigheter för fastigheter som inhyser flera av Finlands viktigaste kulturinstitutioner. Dessa fastigheter är ofta sådana till sin karaktär att det egentligen i praktiken är otänkbart med någon annan aktivitet än den verksamhet som kulturinstitutionerna svarar för, t.ex. föreställningar i Operahuset eller utställningar i Nationalmuseums byggnad. Sådan verksamhet bedrivs endast i mycket begränsad omfattning på marknadsmässiga villkor och därför är fastigheten eller tomtens värde egentligen ett fiktivt värde. Detta avspeglas till en del i hyressättningen. Å ena sidan ska inte Senatfastigheter svara för ett extra tillskott till de statsanslag som kulturinstitutionen erhåller genom att sätta mycket låga hyror, å andra sidan har inte staten något intresse att utan hänsyn till de praktiska och politiska förutsättningar värdera fastigheter som om de när som helst skulle kunna rivas och exploateras för kommersiella ändamål. Hyressättningen för kulturinstitutionernas lokaler är därför en pragmatisk kompromiss⁴⁶.

Fastighetsbolag för universiteten

Beträffande de statliga lokalerna för universiteten har det nyligen genomförts en viktig förändring. Den hör samman med de omfattande reformerna av universitet och högskolor i Finland.

⁴⁵ Det huvudsakliga undantaget är ett antal befästningar som en gång utgjorde den 1200 km långa försvarsanläggningen; Salpa-linjen från krigsåren. Dessa befästningar som ej längre nyttjas av det finska försvaret ingick liksom anläggningar som fortfarande har militär användning i den portfölj av fastigheter som Senatfastigheter övertog från försvaret. Vissa av Salpa-linjens befästningar är alltför historiskt värdefulla för att rivas samtidigt som det saknas möjliga hyresgäster. Museiverket har inte ansett sig ha möjlighet att överta förvaltningen av Salpa-linjen. Senatfastigheter underhåller därför tills vidare dessa historiska minnesmärken på egen bekostnad.

⁴⁶ Det kan givetvis föreligga olika uppfattningar mellan Senatfastigheter och kulturinstitutionen om vilken hyresnivå man ska enas om. Ibland leder detta till att kulturinstitutionen försöker övertyga Undervisnings- och kulturministeriet om att ministeriet borde agera i förhållande till Finansministeriet för att Senatfastigheter ska uppmanas sänka sitt hyresanspråk. I de flesta fall når dock Senatfastigheter och institutionen en överenskommelse.

Syftet med reformen har varit att öka universitetens ekonomiska⁴⁷ autonomi genom att omorganisera universiteten som dittills drivits som statliga ämbetsverk så att de blir antingen självständiga offentligrättsliga inrättningar eller privaträttsliga stiftelser. Avsikten har varit att universiteten ska kunna samarbeta med utländska universitet och forskningsinstitut och konkurrera om internationell forskningsfinansiering, få en mångsidigare finansieringsbas, ha möjlighet att allokera resurser till spetsforskning och sina strategiska tyngdpunktsområden samt att stärka sin roll i innovationssystemet.

Några mindre högskolor har fusionerats till större enheter⁴⁸ och alla universitet har omvandlats till en slags autonoma institutioner, antingen statliga, eller ägda av stiftelser⁴⁹. Det innebär att universitet, som givetvis även i framtiden kommer att huvudsakligen finansieras genom statlig basfinansiering till undervisning och forskning, nu har en egen balansräkning.

Fastighetsbolagens konstruktion

Med anledning av den planerade universitetsreformen tillsatte finansministeriet och undervisningsministeriet därför 2008 en gemensam arbetsgrupp som fick i uppdrag att utreda universitetens minimibehov av kapitalisering och olika alternativa former för detta.

Arbetsgruppen skulle också ta ställning till vilken modell som vore mest ändamålsenlig vid en kapitalisering av universitetens och statens fastigheter, som då administrerades av Senatfastigheter. Målsättningen var att stärka universitetens ekonomiska och administrativa autonomi, få till stånd kostnadseffektivt fastighetsväsen med bibehållet värde för fastigheterna samt att följderna av den valda modellen skulle bli kostnadseffektiva och ändamålsenliga i nationalekonomiskt hänseende. De undersökta alternativen var följande:

⁴⁷ I den finska grundlagen finns en bestämmelse om universitetens självständighet.

⁴⁸ T.ex. har Åbo Handelshögskola fusionerats med Åbo Universitet.

⁴⁹ Alla universitet har erbjudits att omvandlas till privaträttsliga stiftelser där staten svarar för 5/7 av tillfört kapital. Resterande kapital skulle tillskjuts genom privata donationer från företag och privatpersoner. Det har dock enbart skett i två fall; dels Aalto universitet i Helsingfors som är en sammanslagning av Tekniska högskolan i Helsingfors, Helsingfors handelshögskola och Konstindustriella högskolan i Helsingfors, dels Tammerfors Tekniska Högskola. Övriga universitet och högskolor kommer initialt bara att ha statligt kapital.

- en direkt överföring av universitetsfastigheterna till respektive universitets balansräkning (den s.k. balansräkningsmodellen)
- överföring av fastigheterna till ett (eller flera) fastighetsbolag som ägs gemensamt av universiteten eller av universiteten och staten (Senatfastigheter)
- överföring av fastigheterna till ett (eller flera) fastighetsbolag som ägs gemensamt av universiteten, staten (Senatfastigheter) och en tredje part.

Arbetsgruppen menade att det fanns flera alternativa kapitaliseringsmodeller för universitetsfastigheterna, men ingen ideal lösning som skulle passa alla universitet. Balansräkningsmodellen skulle visserligen stärka universitetens ekonomiska och administrativa autonomi, men skulle inte tillräckligt väl beakta de inbördes skillnaderna mellan de olika universiteten i fråga om antalet fastigheter, deras lämplighet och skick. Helt enkelt stod inte värdet av fastigheterna för vissa universitet i rimlig relation till det universitetets kapitaliseringsbehov.

För att garantera att alla universitet skulle behandlas jämlikt, skulle man beträffande vissa universitet i så fall nödgas ta i bruk även kapitaliseringar av annat slag för att balansera dessa universitets balansräkningar, medan andra snarast skulle bli överkapitaliserade.

I bolagsmodellen där ägande delas mellan universitet och staten är det enklare att se till att universiteten behandlas jämlikt, genom att aktier fördelas efter den önskade kapitalisering och inte efter vilka fastigheter som respektive universitet nyttjar för sin verksamhet. Det var sedermera den modell som valdes. Arbetsgruppen menade också att för att uppnå målen för universitetsreformen måste universitetens andel av aktieinnehavet och bestämmanderätt i fastighetsbolagen bli så stort som möjligt.

Det är viktigt att inse att modellen bygger på att universitetens aktier i fastighetsbolagen är en finansiell tillgång som i princip kan säljas och därmed belånas. Fastighetsbolagens ägare bestämmer själva vilken policy de väljer för att driva, bolagen; inklusive frågor angående utdelning och aktieemissioner. Aktieinnehavarna (universiteten och staten) kan sälja aktier i fastighetsbolagen på fria marknaden. Men med stöd av de inlösningsklausuler (hembud) som inkluderas i bolagsordningen garanteras dock att de andra ursprungliga aktieägarna har möjlighet att köpa aktier i fastighets-

bolaget till det pris säljaren och köparen kommer överens om för att därmed förhindra en spridning av ägandet.

I och med att aktierna kan säljas får universiteten internationellt jämförbara ekonomiska förutsättningar för att utveckla sin verksamhet. Universitetens och statens intresse av att äga dessa bolag sammanhänger med att deras vilja att trygga förmögenhetsinnehavet i fastigheter till bibehållet värde och att detta kapital och förvaltningen av det sköts så kostnadseffektivt som möjligt.

Trots att man kommer att bli tvungen att kalla in expertis i fastighetsfrågor, medförde lösningen inte att någon tredje part behövde komma in som ägare då bolagen grundades.

Verksamhet

Ca 1 800 byggnader överfördes från Senatfastigheter på tre fastighetsaktiebolag som ägs av universiteten och staten enligt följande modell:

Stiftelsen för Aalto-högskolan

Helsingfors universitet och övriga universitet i huvudstadsregionen (Hanken (Svenska Handelshögskolan), Bildkonstakademin, Teaterhögskolan och Sibelius-Akademien)⁵⁰.

Övriga universitet

Universitetens aktieinnehav i fastighetsaktiebolagen är 2/3 och statens 1/3. Den andel av aktieinnehavet som tillhör universiteten delades mellan dessa enligt en nyckel för helhetsfinansieringen.

⁵⁰ Detta bolag; Helsingfors Universitetsfastigheter AB tillkom vid årsskiftet 2009/2010. Det ägs till 33,3 % av Senatfastigheter och till 59,6% av Helsingfors Universitet, medan resten av aktierna är fördelade mellan de fyra små högskolor i Helsingforsregionen. Företaget som har som ändamålsparagrafer att

- Universitetet ska till ett rimligt pris förfoga över sådana lämpliga lokaler som verksamheten kräver,
- Fastigheterna ska bevara sitt värde också på lång sikt och underhållet och förvaltningen av fastigheterna vara kostnadseffektiva,
- Universitetet ska behandlas jämlikt,
- Arrangemanget ska befrämja universitetsreformens mål.

Företaget har ca 137 000 m², huvudsakligen i centrala Helsingfors och beräknas ha en balansomslutning på ca 550 miljoner EUR. Det fyraåriga investeringsprogrammet uppgår till hela 340 miljoner Euro. Det är viktigt att notera att företaget inte svarar för löpande underhåll av byggnaderna, det gör respektive hyresgäst, dvs. Universitet. Helsingfors Universitetsfastigheter har inte några andra hyresgäster av betydelse än universiteten.

Senatfastigheter har behållit en del fastigheter som nyttjas av universiteten, på dessa fastigheter finns ca 1 000 byggnader. Senatfastigheter förvaltar tills vidare fastigheterna på uppdrag av de tre bolagen. Dessa fattar dock de övergripande investeringsbesluten utifrån Universitetens behov.

Museiverket

Museiverket förvaltar nära 400 fastigheter som utgörs av kulturhistoriskt viktiga fornlämningar, ruiner och byggnader. Dessa har till största delen varit förvaltade av Museiverket eller dess föregångare under flera decennier. Museiverkets fastighetsinnehav berördes inte av upplösningen av Byggnadsstyrelsen 1995. Endast ett fåtal fastigheter har överförts till Museiverket under senare år⁵¹.

De flesta av Museiverkets fastigheter genererar inga inkomster och underhållet betalas med Museiverkets anslag eller i några fall extraanslag för insatser i specifika byggnader.

Även när olika kulturinstitutioner, som t.ex. stiftelser som driver museiverksamhet, disponerar byggnaderna så behöver de oftast inte betala hyra. Men frågan avgörs från fall till fall och det finns t.ex. kommuner som betalar hyra⁵². Men det är knappast någon slags marknadsbaserad hyra. Om en verksamhet hyr av Museiverket och önskar en särskild renovering eller ombyggnad så ingår man ett avtal som innebär att Museiverket får täckning för extra utgifter. Omfattningen av sådana investeringsinsatser är så liten att det gått att hantera inom ramen för Museiverkets anslagsramar.

Utrikesförvaltningens fastigheter

Utrikesministeriet förvaltar de av staten ägda ambassaderna och residensen i utlandet. En överföring av dessa fastigheter till Senatfastigheter har övervägts men vissa länder betraktar Senatfastigheter som en från finska staten särskild juridisk person och accepterar därför inte att ambassadbyggnader överförs till Senatfastigheter utan att den skatterättsliga statusen för fastigheten

⁵¹ Ett exempel är Sibelius hem Ainola som köptes av staten och förvaltades av Kulturdepartementet men som senare överfördes till Museiverket. Museiverksamheten i Ainola sköts av Ainolastiftelsen.

⁵² Åbo stad hyr t.ex. Åbo slott av Museiverket och använder lokalerna både för ett museum och som representationslokaler.

ändras. Den finska regeringen har därför beslutat att de av Finland ägda fastigheterna i utlandet som den finska utrikesrepresentationen nyttjar ska kvarstå under utrikesministeriets förvaltning.

Utrikesministeriet tillämpar inte någon slags intern hyresättning.

Andra statliga fastighetsägare

Forststyrelsen, en statlig förvaltning jämförbar med det svenska Domänverket; förutom skogsfastigheter, hyr Forststyrelsen ut, bygger och säljer även fritidsfastigheter.

Transportverket som förvaltar vägar, bananläggningar liksom en del fastigheter som nyttjats av det tidigare Sjöfartsverket.

Riksdagen

Presidentadministrationen

Därtill kommer byggnader som ägs av staten genom att finska staten äger några helstatliga bolag såsom VR, Finnavia⁵³ och FinPilot⁵⁴.

Norge

Bakgrund

Redan vid tiden för Norges tillblivelse som ett eget land, inrättades 1816 en ämbetsmannafunktion med uppgift att ha tillsyn över de statliga byggnaderna i Christiania. Över tiden kom denna centrala funktion att utvecklas till en statsarkitektmyndighet med tillsyn över uppförandet av alla nya statliga byggnader. Däremot låg förvaltningen på olika myndigheter. Först 1960 inrättades en central myndighet med ansvar både för nybyggnad och för fastighetsförvaltning. Denna myndighet; Statens bygge og eiendomsdirektorat (SBED) ombildades 1993 till Statsbygg.

I samband med denna förändring infördes "Husleieordningen" som innebar att de olika myndigheterna skulle betala en hyra för de lokaler de nyttjade. Dessförinnan hade myndigheternas lokaler betalats genom ett gemensamt anslag till SBED. Reformen innebar att all civil verksamhet skulle betala hyra för sina lokaler, och

⁵³ Finnavia äger och upprätthåller verksamhet vid Finlands 25 flygplatser samt flygtrafiktjänstsystemet.

⁵⁴ Lotsverksamheten.

öppnade möjligheten för jämförelse mellan Statsbygg och privata hyresvärdar.

2000 avskildes en betydande del av fastighetsbeståndet till ett nybildat statligt fastighetsbolag; Entra Eiendom AS. Tanken bakom överföringen av vissa statliga byggnader till ett privaträttsligt statligt bolag var att detta bolag skulle vara en effektivare fastighetsförvaltare. Grunden för uppdelningen var att byggnader av historisk eller symbolisk betydelse skulle kvarstå i Statsbygg. Även olika slags specialanpassade byggnader fick ligga kvar i Statsbygg, såsom fängelser och olika laboratorier.

Men man gjorde också en bedömning av hyresmarknaden. Därför kom i stort sett bara byggnader belägna i större städer att överföras till Entra. I annat fall skulle det kunna föreligga en monopolsituation som Entra, eller en annan framtida ägare skulle kunna utnyttja i förhållande till staten.

Efter uppdelningen mellan Statsbygg och Entra, och efter att Entra sålt en del fastigheter, kom därför fastigheter med samma slags användning att återfinnas både i Statsbygg och Entra och även hos privata fastighetsägare. Det gäller t ex domstolsbyggnader och polisstationer men fram för allt olika slags förvaltningsbyggnader.

Förvaltning av olika slags byggnader

Norge har en stor andel statliga byggnader, i första hand genom att de byggnader som staten avyttrat till stor del ligger kvar i statligt ägda bolag.

I Norge förvaltas de statliga byggnaderna i första hand av myndigheterna Statsbygg och Forsvarsbygg samt av de statliga företagen Entra Eiendom AS och ROM AS.

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	Norge
Kungliga slott, riksdagen regeringsbyggnader	Statsbygg
Ambassader och ambassadörsresidens i andra länder	Statsbygg
Generella kontorsbyggnader	Statsbygg, Entra AS, privata fastighetsbolag
Häkten, fängelser och liknande institutioner för "inlåsning"	Statsbygg
Polisstationer, domstolar	Statsbygg, Entra AS, privata fastighetsbolag

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	Norge
Museer, arkiv, andra byggnader för kulturinstitutioner, t.ex. statliga teatrar	Statsbygg, Entra AS ⁵⁵ , kulturinstitutioner ⁵⁶
Historiskt värdefulla byggnader	Statsbygg, Försvarsbygg ⁵⁷ , Entra AS ⁵⁸ , kulturinstitutioner
Järnvägar stationer, bananläggningar verkstäder	Rom Eiendoms AS Jernbaneverket Jernbaneverket, Rom Eiendoms AS
Undervisningslokaler och forskningslokaler för statliga skolor och universitet	Universitetet Statsbygg
Försvarsmakten Byggnader särskilt anpassade för militära ändamål (t.ex. radarstationer, berggrum, skjutfält) Militära administrationsbyggnader, lagerlokaler	Försvarsbygg
Militära byggnader under avveckling	Försvarsbygg

Statsbygg

Statsbygg är en myndighet under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) som förvaltar en byggnadsyta på 2,6 miljoner m² fördelat på cirka 2 300 byggnader på 610 fastigheter. Myndigheten har 830 anställda vid huvudkontoret i Oslo och regionkontoren i Oslo, Porsgrunn, Bergen, Trondheim och Tromsø.

⁵⁵ Ett exempel är Nasjonalbibliotekets byggnad i Oslo som byggdes 1914 och som nu ägs av Entra AS. Det kan noteras att Nasjonalbibliotekets berggrumsanläggning i Mo i Rana ägs av Statsbygg.

⁵⁶ För närvarande pågår en process för att överföra förvaltningen av Nationaltheatrets fastighet på Karl Johan till Statsbygg. Nationaltheatret är ett aktiebolag som till 100 % ägs av staten genom Kulturdepartementet.

⁵⁷ Försvarsbygg har en egen avdelning för historiska befästningar och militäranläggningar som omfattar ett 15-tal objekt som i dag saknar militär betydelse, allt från fästningar från danska tiden till en kustartillerianläggning uppförd under tyska ockupationen.

⁵⁸ Entra äger en del byggnader uppförda på 1700-talet som t.ex. Lagmannsrettsbygningen i Trondheim och Toldhuset i Bergen. Dessa byggnader används eller har intill nyligen använts för statlig verksamhet.

Statsbygg 2009	
Ambassadar og konsulat Bygningar: 173 Eigedomskompleks: 74 Kvadratmeter: 96.000	Regjeringsbygg Bygningar: 18 Eigedomskompleks: 6 Kvadratmeter: 222.000
Barnevernsinstitusjoner⁵⁹ Bygningar: 315 Eigedomskompleks: 106 Kvadratmeter: 101.000	Tinghus Bygningar: 13 Eigedomskompleks: 11 Kvadratmeter: 106.000
Fengsel Bygningar: 540 Eigedomskompleks: 42 Kvadratmeter: 328.000	Tollstader Bygningar: 37 Eigedomskomplekser: 15 Kvadratmeter: 17.000
Fjell- og øydestover Bygningar: 27 Eigedomskompleks: 6 Kvadratmeter: 2.000	Undervisn-/forskningseiged. Bygningar: 529 Eigedomskompleks: 88 Kvadratmeter: 1.067.000
Kongelege eigedommer Bygningar: 81 Eigedomskompleks: 5 Kvadratmeter: 41.000	Veg- og trafikkstasjonar Bygningar: 44 Eigedomskompleks: 29 Kvadratmeter: 55.000
Kultureiged. og museer Bygningar: 120 Eigedomskompleks: 25 Kvadratmeter: 124.000	Andre eigedommar Bygningar: 234 Eigedomskompleks: 140 Kvadratmeter: 144.000
Offentleg administrasjon Bygningar: 135 Eigedomskompleks: 60 Kvadratmeter: 324.000	

Som synes har Statsbygg ett stort antal olika slags fastigheter i sitt bestånd. Tyngdpunkten ligger dock på undervisnings- och forskningslokaler som utgör 40 % av beståndet. Det beror på att dessa lokaler inte avskildes till Entra medan många vanliga kontorslokaler övergick i Entras ägo. Även i förhållande till Statens Vegvesen finns det en uppdelning mellan fastigheter som ägs och förvaltas av myndigheten själv och sådana som ägs och förvaltas av Statsbygg.

⁵⁹ I denna kategori finns bl.a. ungdomsvårdsskolor, barnhem men även flyktingförläggningar.

Statsbygg bygger för närvarande ett 20 tal nya byggnader⁶⁰. Det handlar om byggnader för olika slags ändamål, både undervisningsändamål, fängelsebyggnader och tingshus. Efter framställning från en myndighet beställer dess ministerium ett byggnadsprojekt från Statsbygg. Myndigheten arbetar tillsammans med Statsbygg fram en programplan som beskriver behovet. Statsbygg handhar sedan arkitektävlingar, upphandling av projekteringsarbetet och upphandling av byggtreprenörer. Statsbygg är byggherre.

Statsbygg arbetar också tillsammans med kommuner och andra markägare med utvecklingsprojekt för större områden där Statsbygg är en av markägarna.

Statsbygg har ambitioner om att vara en modern fastighetsägare och att deras byggnader ska utformas så att ökad hållbarhet uppnås. Statsbygg har en budget för FoU, ca 12 miljoner NKK under 2008.

Myndigheternas självständighet beträffande val av lokaler

I princip kan norska myndigheter själv bestämma huruvida de ska hyra lokaler från Statsbygg, Entra AS eller ett privat fastighetsbolag. Men i realiteten är detta sällan aktuellt. Den nuvarande regeringen betonar vikten av det statliga fastighetsinnehavet. Det tar sig bl.a. uttryck i budgettexten där myndigheternas skyldighet att samråda med Statsbygg innan beslut om förhyrning av lokaler understryks. Myndigheter flyttar normalt inte från sina lokaler om det inte är nödvändigt för verksamheten och då sker det alltid ett samråd med Statsbygg. I en del fall kan lösningen på myndighetens behov vara att en ny byggnad uppförs av Statsbygg. Det kan vara en byggnad som ligger inom ramen för Statsbyggs hyressystem.

Det är sällsynt med konflikter mellan myndigheter och Statsbygg respektive Entra.

Hyressättning

När Statsbygg skapades 1993 infördes hyror för statlig verksamhet. Tanken var att hyressättningen för Statsbyggs fastigheter skulle motsvara normala marknadshyror om det fanns jämförbara objekt.

Den allra största delen av Statsbyggs fastigheter ligger inom ramen för "husleiordning" Här tillämpar Statsbygg vad man kallar

⁶⁰ Ungefär lika många finns i projekteringsfas respektive i programfas.

kostnadstäckande hyra. Denna beräknas på dels kapitalkostnaden dels på kostnaderna för underhåll av byggnaden⁶¹ ⁶². För äldre byggnader finns det en värdering som ligger till grund för fastighetens bokförda värde. Vid nybyggnader beräknas kapitalkostnaderna utifrån de reella kostnaderna.

Inom ramen för ”husleiordning” finns det två möjligheter för nyinvesteringar, en traditionell metod som kräver folketingsbeslut om de enskilda investeringsprojekten, där det då också kan finnas en möjlighet att myndigheten får en hyreskostnadskompensation för de ökade hyreskostnaderna som uppstår på grund av den nya byggnaden, s.k. kurantprojekt⁶³, varmed förstås att myndigheten ur sitt ordinarie anslag kan betala ökade hyreskostnader vid nybyggnationer. Statsbygg kan låna från staten för byggnadsprojekt.

Det samlade värdet av alla fastigheter som ska generera en avkastning ligger till grund för avkastningsmålet som Statsbygg vill ska uppgå till 5 % för 2011. Regeringen beslutar dock om en avkastning som av budgettekniska skäl fastställs som ett fast värde. Nybyggnader kan också göras utanför ramen för husleiordningen. Under 2010 beräknas kostnader kring 60 miljoner NOK för sådana byggnader. Detta täcks genom anslag till Statsbygg. Sedan överlämnas byggnaden till den aktuella myndigheten och Statsbygg har varken förvaltningsansvar eller möjlighet att ta ut hyra.

Slutligen finns även möjligheten att Statsbygg arbetar som en slag entreprenör åt en offentlig verksamhet.

Historiska byggnader

Statsbygg förvaltar ett stort antal historiska byggnader, 760 000 m² nära 30 % av Statsbyggs bestånd är byggnader som har kultur- arvs-karaktär. De flesta av dessa är byggnader som används för

⁶¹ Statsbygg har en princip om värdebevarande underhållsinsatser. För varje byggnad finns en underhållsplan.

⁶² Under 2009 fick Statsbygg inom ramen för ett stimulanspaket extra anslag om 733 miljoner NOK för extra underhållsinsatser och forcering av pågående byggnadsprojekt.

⁶³ Kurantprojekt kan beskrivas som ett slags helstatlig OPS lösning. Myndigheten avtalar med Statsbygg om en viss byggnad. Avtalet bygger på att Statsbygg i förväg utlovar en viss byggkostnad. Myndigheten och Statsbygg kommer överens om en avtalslängd och hyra som ger Statsbygg täckning för sina kostnader för byggnadsprojektet. Hyran är således till stor del fastställd redan innan byggnadsarbetena inleds. Överskrider de verkliga byggkostnaderna det avtalade beloppet så tar Statsbygg själv denna extra kostnad, underskrider kostnaderna det avtalade beloppet har inte myndigheten någon fördel. Om värdet av kurantprojektet överskrider 50 miljoner NOK krävs regeringens tillstånd. Under vissa omständigheter kan Statsbygg även utföra kurantprojekt åt uppdragsgivare utanför staten, t.ex. kommuner eller stiftelser.

förvaltning, undervisning och andra ändamål. Hyressättningen för dessa kulturarvsfastigheter återspeglar de restriktioner och problem som kan finnas med att hyra lokaler i ett hus som är byggnadsminnesskyddat.

Men vissa av kulturarvsfastigheterna saknar hyresgäster eftersom fastigheten inte lämpar sig för någon verksamhet men likväl är värd att bevara. Dessa icke-intäktsgivande fastigheterna är dock ganska få⁶⁴. Kostnaderna täcks genom särskilda anslag.

Statsbygg förvaltar även det kungliga slottet, ett lustslott och åtta andra hus av skiftande storlek som kungafamiljen disponerar. Kostnaderna för underhåll av dessa egendomar täcks genom särskilda anslag till Statsbygg.

Kulturinstitutionernas byggnader

Som ovan angivits har Statsbygg ca 120 hyresgäster som kan betecknas som kulturinstitutioner. För dessa beräknar Statsbygg en hyra som baseras på kostnader för drift och värdebevarande underhåll. Statsbygg utgår från att fastigheterna även i framtiden kommer att nyttjas av kulturinstitutionen. Därmed menar man finns det inte något egentligt kapitalvärde för tomten. Däremot måste hyresgästerna betala för kapitalkostnader i samband med nybyggnad eller ombyggnader.

Men det finns ett undantag. Den mest omtalade kultursatsningen på senare år i Norge är den nya Operan i Oslo. Byggnaden som togs i drift 2008 kostade 4,5 miljarder NOK⁶⁵. Statsbygg var byggherre men investeringskostnaden betalades direkt med särskilda anslag i statsbudgeten. Man kan beskriva det som att byggnaden är avskriven, den ingår inte i Statsbyggs kapitalstock och Statsbygg debiterar en hyra för Operan som inte innefattar några kapitalkostnader vare sig för mark eller för byggnad.

⁶⁴ Håkonshallen och Rosenkrantzårnet, Munkholmen, Austråttborgen, Grotten, Bjørgan Prestegård, Blaker Skanse, Villa Stenersen, Stavern Fort (Citadelloya), Sjømennenes minnehall, delar av Bygdøy Kongsgård samt diverse fjällstugor.

⁶⁵ Operahuset har ca 1500 rum och en byggarea på 38 500 m². Det finns tre scener med 1200, 440 respektive 200 sittplatser. Statsbygg var projektledare för Operabygget och det fanns cirka 60 kontrakt med olika entreprenörer. 2002 när beslut om bygget togs var den budgeterade kostnaden 3,3 miljard NOK inklusive ½ miljard NOK i felräkningsmarginal. Innan den nya Operan togs i bruk hyrde Den Norske Opera från 1959 till 2008 Folketeatret, en teater med 1200 sittplatser vid Youngstorget som färdigställdes som bio 1935. Folketeatret togs över av ett privat fastighetsbolag och har nu renoverats och nyttjas för kommersiella musikteateruppsättningar.

Hyressättningen för kulturinstitutionernas byggnader innebär att det är förmånligt för kulturinstitutionerna att nyttja existerande byggnader.

Utrikesförvaltningens byggnader

Statsbygg äger och förvaltar 75 fastigheter för den norska utrikesförvaltningen utanför Norge⁶⁶. Det gäller ambassader, ambassadörsresidens och några enstaka fall andra bostäder. Under det senaste decenniet har man uppfört sex nya ambassadbyggnader⁶⁷ samt tre nya residens⁶⁸.

Liksom för kulturinstitutionerna tillämpar Statsbygg en kostnadsbaserad hyressättning som utgår från att tomtmarken inte har något kapitalvärde. Det betyder att Utenriksdepartementet knappast har något eget incitament att flytta från egna lokaler till förhyrda lokaler. Statsbygg anser dock inte att detta i realiteten utgör något problem. Statsbygg och Utenriksdepartementet har en fortlöpande dialog.

Lokaler för universitet och högskolor

Beträffande universitetens och högskolornas byggnader så är egendomsförvaltningen fragmenterad. De gamla etablerade universiteten som t ex Oslo eller Bergen äger och förvaltar sina egna byggnader medan Statsbygg äger och förvaltar majoriteten av högskolornas fastigheter. Men högskolorna hyr också lokaler både av Entra och privata och kommunal fastighetsägare.

⁶⁶ Norge har 107 olika beskickningar i utlandet.

⁶⁷ Maputo, Riyad, Managua, Sofia, Wien och Katmandu.

⁶⁸ Berlin, Zagreb och Katmandu.

Fördelning av universitet och högskolors förhyrda lokalyta på olika ägare (m²)

Institusjonstype	Statsbygg	Entra	private/ fond/legat/stiftingar
Statlege høgskular	645 361	41 964	311 610
Kunsthøgskular	5 182	5 973	27 948
Vitskaplege høgskular	31 424		17 353
Universitet	131 030	11 020	255 480
Sum	812 997	58 957	612 391

Källa: Database for statistikk om høgre utdanning

Även om universiteten äger sina egna byggnader är det bestämt att Statsbygg ska vara ansvariga för att uppföra alla nybyggnader. När byggnaden har färdigställt överlämnas den till universitetet för förvaltning.

Lagen om universitet ger Kunskapsministeriet rätt att besluta om hyresdebitering. Detta sker genom att anslagen till universitetens ska täcka avskrivningskostnaderna för universitetens bokförda tillgångar, t.ex. byggnader och utrustning. Enskilda universitet beslutar om internhyror. Vid Universitet i Bergen som har ett par hundra byggnader tillämpas sedan våren 2010 internhyror där de olika fakulteterna debiteras för den yta de nyttjas. Byggnaderna har placerats i olika hyresklasser beroende på utformning och skick.

Entra Eiendom AS

Entra Eiendom AS är ett helägt statligt bolag som bildades den 1 juli 2000 och har nu ett totalt fastighetsbestånd på 1,15 miljoner m² fördelat på ca 130 olika fastigheter. Balansslutning uppgick till ca 21 miljarder NOK, medan resultatet före skatt uppgick till 1 084 miljoner NOK.

Entra hade 2009 ca 170 anställda. Huvudkontoret ligger i Oslo och det finns regionkontor i Oslo, Bergen, Trondheim och Kristiansand. Fastighetsbeståndet ligger till största delen i Osloområdet (60 %) och i Sörlandet. Endast fem fastigheter finns norr

om Trondheim. 96 % av tillgängliga lokalytor var uthyrda vid årsskiftet 2009/2010.

Sedan Entra bildades 2000 har dess lokalportfölj nästan fördubblats från 600 000 m². Vid starten var 98 % av hyresgästerna statliga, nu ligger den andelen på ca 75 %.

Huvuddelen av Entras fastigheter ägs direkt av bolaget. Ett särskilt bolag Entra Kultur 1 A äger och förvaltar Nasjonalbibliotekets byggnader i Oslo. För denna fastighet finns ett avtal som möjliggör att staten 2030 köper tillbaka egendomen. Elva andra fastigheter ligger i «single purpose»-bolag. Det gäller egendomar som Entra vill utveckla i särskild ordning och eventuellt ta in andra delägare. Entra är delägare i ett dussintal olika egendomar tillsammans med kommuner eller privata fastighetsbolag.

Under senare år har Entra engagerat sig i byggprojekt direkt riktade till privata lokalhyresgäster⁶⁹. Den genomsnittliga kontraktstiden för Entras hyresgäster är ca 10 år.

Den politiska grunden för Entras verksamhet lades senast fast i Stortingsmeldning 29 (2008–2009) som utarbetats inom Närings- och handelsdepartementet och antogs av regeringen i april 2009. Regeringen lade fram denna skrivelse efter en begäran från Stortingets kontroll- och konstitusjonskomité med anledning av den kritik som riktats mot Entra av Riksrevisionen⁷⁰.

I Stortingsmeldet tillbakavisade regeringen tankarna på att Entras uppgifter skulle specificeras tydligare. Regeringen hänvisade till styrelsens uppgift att leda företaget. Vidare framhölls att styrelsens önskan att öka andelen privata hyresgäster inte alls stod i strid med Entras angivna uppgift att erbjuda bra lokallösningar för statliga myndigheter, tvärtom borde dessa myndigheter också gynnas av att företaget utvecklades och stärktes genom att bredda sin verksamhet. I skrivelsen skrev regeringen att Entra borde kvarstå som ett helägt statligt bolag.

Beträffande Entra verksamhet finns det dock olika politiska uppfattningar. Företrädare för oppositionspartiet Høyre har ifrågasatt Entras expansion och inte minst huruvida det kapitaltillskott

⁶⁹ Entra är tillsammans med statliga ROM Eiendom AS och det privata bolaget Linstow, ägare till Bjørvika området, som ligger i Operakvarteren. Där uppförs 200 000 m² kontorslokaler och 70 000 m² andra lokaler. Bl.a. ska banken DnB NOR flytta 4 500 medarbetare till dessa nya byggnader. Entra har även byggt huvudkontoret åt Kommunal Landspensjonskasse (KLP) ett privaträttsligt försäkringsbolag.

⁷⁰ Riksrevisionen hade flera gånger sedan 2000 ställt frågor om Entras verksamhet och uppgifter, bl.a. ifrågasatt om uthyrning till privata hyresgäster och olika nyinvesteringar stod i överensstämmelse med de ramvillkor som gavs i samband med tillkomsten av Entra.

på 1 miljard NOK som regeringen hösten 2009 med anledning av finanskrisen gav Entra gav företaget en obefogad konkurrensfördel.

Den ansvarige ministern Sylvia Brustad (Ap) svarade på kritiken i Stortinget 2009-10-20

Innenfor et statlig eierskap bør Entra kunne videreutvikle seg med utgangspunkt i å utnytte kompetansen sin så lenge virksomheten over tid støtter opp under hovedformålet om å dekke statlige behov for lokaler. Entra må ha tilgang til eiendommer og formålstjenlige lokaler for å kunne konkurrere effektivt om tilbud til statlige kunder. Muligheten for å tilpasse seg et konkurranseutsatt og dynamisk marked var en hovedtanke ved etableringen av Entra, slik at selskapet skulle kunne møte statlige behov for lokale på en fleksibel måte. Jeg ga i meldingen uttrykk for at Entra også bør kunne engasjere seg i nye eiendomsprosjekter som ved oppstarten først og fremst vil tiltrekke seg private leietagere. Det vil bidra til selskapsstrategien om å ha ledig kapasitet til å kunne tilby formålstjenlige lokaler på et senere tidspunkt til offentlig sektor.

Entras expansion beror en del på regeringens avkastningskrav. Det langsiktige utdelningskravet for Entra är 50 % av koncernens årsresultat efter skatt.

Det bör noteras att Entra Ejendom AS har tagit upp lån på 15 miljarder NOK, som uppgår till 59 % av finansieringsbehovet. Entra är aktiva på obligations och certifikatmarknaden.

Hyressättning

Entra tar ut marknadshyror på samtliga sina objekt. Entra anser inte att man skiljer mellan statliga hyresgäster och andra hyresgäster. Däremot är det naturligt att de statliga myndigheterna som använde lokalerna 2000 i stor utsträckning fortfarande finns kvar.

Historiska byggnader

Entra är förbundet att underrätta Riksantikvarien om företaget avser att sälja en fastighet med en byggnad som är uppförd före 1950 och som överförts från Statbygg till Entra. Riksantikvarien har då fyra veckor på sig att besluta om byggnaden ska skyddas från försäljning.

Rom Eiendoms AS

Rom Eiendoms AS är ett dotterbolag till de Norska Statsbanorna NSB. Det är en av Norges största fastighetsägare som äger och förvaltar 2 200 fastigheter med ca 1 000 byggnader på sammanlagt 730 000 m² till värde av 7 miljarder NOK. Rom äger 350 järnvägsstationer och olika byggnader för järnvägsdrift. Men ROMs huvudsakliga tillgång är centralt belägna markområden fördelade på 70 tomter med en byggnadspotential på mer än 2 miljoner m². Ett exempel är Filipstadsområdet mitt i centrala Oslo där det funnits en bangård

Forsvarbygg

Forsvarbygg är en myndighet som bildades 2002 och som förvaltar 4,5 miljoner m² lokaler och bostäder samt stora landområden som används som övningsfält. Myndigheten har ca 1 400 anställda. Sedan 2001 har fastigheter till värde av 2,5 miljarder NOK sålts och medlen har tillförts försvarsbudgeten. Forsvarbygg har målsättningen att hyresnivån alltid ska ligga under marknadshyresnivån. Hyressättningen baseras på kostnader och avskrivningar. Avskrivningarna är beräknade så att 1/3 av dessa ska kunna nyttjas för nyinvesteringar medan resten är avsedd för vidmakthållande och förbättringar av existerande byggnader och anläggningar.

Regionala hälsoföretag

Regionala hälsoföretag äger sjukhusbyggnader. 2007 reformerades det norska sjukvårdssystemet varvid akutsjukhusen som tidigare ägts av fylkeskommuner övertogs av fem (numera fyra) regionala hälsoföretag som vardera äger ett antal hälsoföretag (sjukhus). Företagsbegreppet är vilseledande eftersom de regionala hälsoföretagen ägs av Helse- og omsorgsdepartementet

Ett av de regionala hälsoföretagen har organiserat en särskild fastighetsstruktur. Helsebygg Midt-Norge är en slags projektorganisation, med egen styrelse. Strukturen har främst ansvar för de omfattande investeringarna för att projektera, bygga och utrusta vid universitetssjukhuset i Trondheim

Övergripande syn på statligt fastighetsinnehav i Norge

Norge avviker från de andra undersökta länderna genom att det finns en stark vilja att vidmakthålla ett stort statligt ägande av fastigheter. Detta motiveras delvis av vidare samhällsintressen än enbart lokalförsörjning.

I innevarande budget skriver den norska regeringen att

Statsbyggs uppgave er å tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål for miljø, universell utforming, arkitektur og kulturminnevern.

Det finns inte några politiska indikationer om att Statsbygg skulle minska sitt fastighetsinnehav. Som ovan visats finns det en politisk vilja att bibehålla Entra som ett helägt statligt bolag. Inte heller verkar det finnas planer för ändrade ägarförhållanden beträffande ROM Eiendom AS, Försvarsbygg eller sjukhusbyggnaderna.

Storbritannien⁷¹

Bakgrund

Redan under Rickard II inrättades 1378 ett Office of Works för att ansvara för byggnadsarbetena på kungens slott och gårdar. I olika former kvarstod detta ämbete fram till 1851 då en modern myndighet etablerades varvid verksamheten öppnades för parlamentets insyn. Myndighetens ansvar låg fortfarande på byggnadsarbeten, inte på förvaltning av fastigheter. Många olika slags byggnader för statliga behov som kontor, tullhus, domstolar, fängelser, lagerlokaler liksom en del tjänstebostäder uppfördes under myndighetens överinseende för olika ministeriers behov. Under mellankrigstiden byggde myndigheten också en del större bostadsområden på statlig mark för att dels skapa drägliga bostäder, dels skapa arbetstillfällen inom den av depressionen hårt drabbade byggindustrin.

Under andra världskriget ombildades myndigheten till Ministry of Works and Buildings och fick viktiga uppgifter för krigsinsatsen och återuppbyggnaden av byggnader som förstörts genom bombanfallen. Efter kriget kvarstod ministeriet och fick ansvaret för

⁷¹ Beskrivningen avser huvudsakligen förhållanden i England, inte Skottland och Wales eftersom dessa regioner på grund av historiska bakgrund och devolutionsreformerna har möjlighet att själva besluta över förvaltningen av statliga fastigheter inom de flesta områden.

förvaltning av praktiskt taget alla statliga fastigheter. Samtidigt hade ministeriet en roll för övergripande planering av all byggnadsverksamhet i Storbritannien.

1970 genomfördes en reform då Ministry of Public Building and Works blev en del av det nybildade Department of Environment och 1972 avskildes den praktiska bygg- och förvaltningsverksamheten till en nybildad myndighet; Property Services Agency. Syftet var att skapa en renodlad myndighet för statliga fastigheter.

Property Services Agency (PSA) tillhandahöll lokaler för den statliga verksamheten, huvudsakligen i egna fastigheter men även genom att hyra lokaler från privata fastighetsägare. Myndigheter som nyttjade lokalerna behövde inte erlægga hyra. PSA beslutade över underhåll och renovering och genomförde nybyggnation efter dialog med myndigheterna. Myndigheternas möjlighet att besluta över vilka lokaler de skulle disponera var mycket begränsade. PSA hade en stor arbetsstyrka och genomförde omfattande arbeten i egen regi.

I början av 1980-talet beslutade regeringen att minska egen-regi verksamheten; minst 70 % av arbetsvolymen skulle upphandlas. Kort därefter avslöjades korruption inom PSA i samband med upphandling av byggnadsarbeten. Dessa och andra missförhållanden belystes i The Wardale Report som togs som utgångspunkt av regeringen för att inleda en omfattande reformering av PSA. Tanken var från början att staten skulle sälja många fastigheter till privata ägare men behålla en kärna av fastigheter att förvaltas av ett statligt bolag som skulle agera kommersiellt.

1990 delades PSA i dels en egendomsförvaltande del dels en tjänstedel. Tjänstedelen delades 1992 i tre delar varav de två delar som arbetade med projektledning respektive fastighetsunderhåll senare såldes till privata företag. Den tredje delen som arbetade som ett slags rådgivande organ i lokalfrågor avvecklades vid sekelskiftet.

Samtidigt inleddes försök med PFI⁷², där privata fastighetsägare uppförde byggnader åt statlig verksamhet.

Tankarna på ett stort kommersiellt statligt fastighetsbolag övergavs dock hastigt av regeringen under 1993 och istället upplöstes PSA's egendomsförvaltning under hösten 1993. Varje departement fick själv ta ansvaret för de statliga byggnader som deras verksamhet nyttjade. Förändringarna kan beskrivas som smått kaotiska. En del departement skapade egna övergripande

⁷² Private Finance Initiative som ofta också kallas Public Private Partnership (PPP), på svenska OPS.

organisationer för egendomsförvaltning⁷³, men i de flesta fallen delegerades ansvaret ner på myndighetsnivå⁷⁴.

Dagens statliga fastighetsförvaltning

Förvaltning av olika slags byggnader

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	I England
Regeringsbyggnader	Respektive ministerium Privata fastighetsägare
Ambassader och ambassadörsresidens i andra länder	The Foreign and Commonwealth Office Privata fastighetsägare
Generella kontorsbyggnader	Respektive ministerium Privata fastighetsägare
Häkten, fängelser och liknande institutioner	HM Prison Service Privata fastighetsägare
Polisstationer, domstolar	Home Office Ministry of Justice Privata fastighetsägare
Museer, arkiv, andra byggnader för kulturinstitutioner, t.ex. statliga teatrar	Ministry of Culture Respektive institution English Heritage
Kulturhistoriskt värdefulla byggnader	English Heritage Historic Royal Palaces

⁷³ Den största är Defence Estates som har ansvaret för det brittiska försvarets samtliga egendomar och som därmed är förvaltare för ca 1 % av Storbritanniens yta. Defence Estates som får ett årligt anslag på över 1 miljard GBP och har ca 4 000 anställda och förvaltar förutom de rena militära anläggningarna även ca 50 000 lägenheter för försvarsanställda. Under det senaste decenniet har Defence Estates avyttrat fastigheter som försvaret inte längre har behov av för cirka 1,5 miljarder GBP.

⁷⁴ Begreppet myndighet är inte entydigt i Storbritannien. En verksamhet sorterar under ett departement och verksamhetens grad av självständighet i förhållande till departementet bestäms av departementet. Likväl uppfattas olika verksamheter som myndigheter med särskiljande namn och ofta en egen logotyp. Därtill finns Non-departmental public bodies (NDPB) i dagligt tal en Quango vilket kan uttydas quasi-autonomous non-governmental organisation, vars styrelse är ansvarig för verksamheten även om de agerar på uppdrag av ett ministerium och oftast erhåller anslag från ministeriet. Självständigheten är i verkligheten begränsad.

Typ av statliga eller tidigare statliga byggnader som används för statlig verksamhet	I England
Järnvägar stationer, bananläggningar verkstäder	Network Rail, Järnvägsoperatörer Network Rail Network Rail, Privata fastighetsägare
Undervisningslokaler och forskningslokaler för statliga skolor och universitet	Respektive undervisningsinstitution Privata fastighetsägare
Försvarsmakten Byggnader särskilt anpassade för militära ändamål (t.ex. radarstationer, berggrum, skjutfält) Militära administrationsbyggnader, lagerlokaler	Defence Estates
Militära byggnader under avveckling	Defence Estates

I dag är förvaltningen av statliga byggnader mycket fragmenterad med flera hundra "myndigheter" som har ansvar för sina egna lokaler. Aggregerat över hela statsförvaltningens lokalanvändning så består den till ca 36 % av lokaler i statliga byggnader, 32 % av lokaler som tillhandahålls genom PFI avtal och till ca 29 % av förhyrda lokaler.

Den grundläggande principen är att varje myndighet inom ramen för sina anslag måste täcka kostnader för förhyrda lokaler och för underhåll av existerande byggnader och eventuella nybyggnader.

Det finns således inte något enhetligt system för hyressättning utifrån vare sig marknadshyror eller för avkastning på kapital. The Treasury⁷⁵ har som vägledning presenterat beräkningsmodeller för att jämföra kostnader för ägda lokaler med marknadshyror. Men varje departement har inom ramen för sin verksamhet kunnat avgöra hur man vill förfara med sina fastigheter. Emellertid tas vid tilldelningen av anslag hänsyn till hur departementets lokalförsörjning ser ut. Vid försäljning av fastigheter har the Treasury haft

⁷⁵ Det brittiska finansministeriet.

speciella avräkningsregler för att departementen långsiktigt kunnat tillgodogöra sig intäkterna genom ändrade anslagsnivåer.

Under de senaste 4–5 åren har det dock vuxit fram en ökad medvetenhet om att statlig verksamhet inte utnyttjat sina lokaler så effektivt som möjligt.

Det har funnits ett politiskt tryck att minska kostnader för lokaler. Inom ramen för OGC⁷⁶ bildades the Government Asset Management Group. Denna gruppen har haft till uppgift att arbeta för effektivare lokalanvändning.

Tre huvudsakliga medel;

- Effektivare, mera professionell fastighetsförvaltning
- Relokalisering av verksamheter till orter med lägre hyresnivå.⁷⁷
- Förändringar av arbetsplatsernas utformning för att öka antalet arbetsplatser/yta.

The Government Asset Management Group har omvandlats till the Government Property Unit som nu ligger inom BIS⁷⁸.

High Performing Property

I en rapport till finansministern 2004⁷⁹ belystes problemen med dålig resursutnyttjande inom den statliga fastighetsförvaltningen. Detta ledde till att the Treasury beställde olika konsultrapporter för att ytterligare belysa problemen. Detta utmynnade i ett effektivitetsprogram benämnt High Performing Property.

⁷⁶ OGC Office of Government Commerce är en organisation som tillkom i syfte att förbättra statsförvaltningens förmåga att ”göra goda affärer”. Det fanns en uppfattning om att staten ofta saknade förmåga att göra bedömningar av olika kommersiella möjligheter och därför kom att ingå ofördelaktiga avtal. OGC har huvudsakligen arbetat med statlig upphandling och fungerar både som upphandlingscentral och som rådgivande organ i förhållande till ministerier och dess myndigheter. Inom ramen för OGC arbete uppmärksammades även statens hyreskontrakt och utnyttjandet av statliga fastigheter. Detta var ett av arbetsområdena för Government Asset Management Group inom OGC. OGC har tidigare varit underställd the Treasury. Nu omstruktureras OGC.

⁷⁷ Under det senaste decenniet har 25 000 arbetsplatser flyttats från Londonområdet till andra delar av Storbritannien. Utflyttningen har huvudsakligen varit motiverad av sänkta löne- och hyreskostnader. Det har funnit en klar politisk vilja att genomföra en sådan relokalisering av arbetsplatser. Dock har det inte funnit en politisk vilja att styra de flyttade arbetsplatserna till specifika orter. Flytten har främst skett till Midlands, i första hand Manchester.

⁷⁸ Government Property Unit överfördes under hösten 2010 till the Department for Business, Innovation and Skills (BIS) men enheten är dock samtidigt underställda en minister i The Cabinet Office som har ansvaret för Public Sector Efficiency and Reform.

⁷⁹ Toward Better Management of Public Sector Assets under Sir Michael Lyons.

Denna strategi bygger på:

- en tydlig och övergripande ansats för integration av egendomsförvaltning i varje myndighets strategiska målsättning och förvaltning.
- tydligt definierat och avstämt ledningsansvar som ska utövas av kompetent och duktig personal och om så är lämpligt bör leda till representation i myndighetens ledningsgrupp eller styrelse.
- användning av resultatmätning och andra verktyg för att leverera kontinuerlig förbättring av förvaltningen av myndighetens egendomstillgångar
- optimerad användning och drift av en myndighets egendom, inklusive tidig upptäckt och avyttring av ej utnyttjade egendomar, liksom optimal användning av byggnader och arbetsyta genom att anta effektiva normer för arbetsyta liksom hållbarhetsmål

Redan 2002 presenterades the Framework for Sustainable Development on the Government Estate med åtgärder för effektivare energihushållning i statliga lokaler. 2006 ersattes dessa av Sustainable Operations on the Government Estate (SOGE-normerna).⁸⁰ Normerna har visat sig vara svåra att uppfylla för en del departement. Vissa myndigheter, t ex National Health har genomfört omfattande insatser för ökad energieffektivitet, men saknat resurser för att nå målen, andra har haft svårare att applicera normerna i sin verksamhet. Den nuvarande regeringen har aviserat att nya normer kommer att publiceras inom kort.

High Performing Property rapporten följdes upp av High Performing Property Implementation Plan. Denna kan snarast beskrivas som ett ytterligare försök att öka kunskaper och intresse för effektivare fastighetsförvaltning hos olika myndigheter samtidigt som OGC introducerade en rad olika effektivitetsmått och

⁸⁰ Dessa mål innehöll bl.a.

- Den dåvarande uppåtgående trenden i koldioxidutsläppen från kontor skulle brytas redan från april 2007.
- Minskade koldioxidutsläpp med 12,5% fram till 2010-11, och 30 % fram till 2020 jämfört med 1999/2000 nivåer.
- Statens kontorsbyggnader skulle vara koldioxidneutrala 2012.
- Energieffektiviteten per m² skulle öka med 15 % fram till 2010, och med 30 % fram till 2020 jämfört med 1999/2000 nivåer.
- 10 % av elförbrukningen skulle komma från förnybara energikällor 31 mars 2008.
- 15 % av elförbrukningen skulle komma från kraftvärme (2010).

krav på rapportering från myndigheter. Viktigast är kravet på att varje departement ska utarbeta en Property Asset Management Plan.

Under 2009 publicerade The Treasury, Operational Efficiency Programme för fastigheter⁸¹. Utgångspunkter var att trots utförsäljning av statlig egendom så fanns det offentliga fastigheter till ett värde av cirka 370 miljarder GBP eller cirka 6 000 GBP per invånare i Storbritannien. 2/3 av dessa tillgångar tillhör kommuner och regioner. Utredningen uppskattade att egendom, exklusive bostäder, för cirka 10 miljarder GBP borde säljas under den kommande 10-årsperioden och att de årliga besparingarna för offentliga fastigheter borde kunna uppgå till 5 miljarder GBP.

Några av rekommendationer i programmet var:

- en minst 30 % minskning av kontorsytan för den centrala förvaltningen genom ändrade kontorslokaler, inklusive introduktion av delade arbetsplatser. Normen borde sänkas från 14,5 m² till högst 10 m² men helst lägre per fulltidsekvivalent anställd.
- Övrig förvaltning borde kunna reducera sitt lokalbehov med 20 % under de kommande 10 åren.
- Gemensam upphandling av fastighetsförvaltningstjänster borde kunna ge samlade besparingar på ½ miljard GBP per år.

I programmet föreslogs också att ny central fastighetsfunktion skulle inrättas. Dess arbetssätt skulle inte ha likheter med den tidigare existerande Property Services Agency, utan arbeta med

- en strategisk syn på rationaliseringar och avyttrande
- etablera standarder och råd för fastighetsförvaltning
- överblick över fastighetsförvaltningen effektivitet

Detta har resulterat i Government Property Unit.

I sammanhanget framhölls att det skulle vara nödvändigt att väga intäkter av försäljning av fastigheter mot möjligheterna att utveckla fastigheter till samhällsnyttiga funktioner, t ex billiga bostäder.

Programmet föreslog även väsentliga ändringar i incitamenten för de olika departementen att rationalisera sitt fastighetsinnehav. I det nuvarande systemet för budgetallokering till departementen,

⁸¹ Framtagen under eldning av lord Coles.

som varit i bruk under några år, beräknas visserligen ett slags avkastningskrav baserat på fastigheternas värde och avskrivning av byggnadsinvesteringar, men detta har till stor del varit ett fiktionärt eftersom det ligger inom ramen för kapitalbudgetens delar som skyddas för nedskärningar. Principen har under några år varit att intäkter vid försäljning av egendom disponeras av respektive departementet för kapitalinvesteringar men inte för driftskostnader. Under senare år har i budgeten fastställts försäljningsmål, varvid departementen åläggs en viss volym försäljning av egendom varje år. I programmet konstateras att en sådan "top-down" hantering inte är tillfredsställande och kan riskera leda till inoptimala resultat.

I programmet förordas att departementen vidarebefordrar kapitalavkastningskraven till underliggande myndigheter för att på sätt skapa incitament i verksamheten att reducera fastighetskostnader.

Slutligen framhålls att olika sektorer måste etablera egna normer för fastighetsbeståndet användning.⁸²

OPS-lösningar

Som synes har Storbritannien en mycket stor andel lokaler som avser OPS lösningar. Skillnaden mellan OPS (PFI) -lösningar och vanliga hyresavtal är inte alltid glasklar. Huvuddelen av dessa OPS-avtal handlar om fastigheter som ministerier sålt men då ett långt hyresavtal ingått i upplägget. Sådana avtal gav i sig initialt goda försäljningsintäkter men ledde ofta till höga årliga lokalkostnader. Inte minst har problemen med denna typ av avtal accentuerats av att myndigheternas uppgifter förändrats och olika myndigheter fusionerats. I en del fall styrs myndigheterna lokalisering av gamla PFI-avtal. Problem har även uppstått när PFI- fastigheter bytt ägare och de nya ägarna inte har haft full förståelse för förutsättningar för avtalen. En del PFI-fastigheter lider av nedsatt underhåll som har negativ inverkan på myndighetens verksamhet. Ett avgörande problem är att avtalen utgör en fast avgift som myndigheten inte kan påverka ens när ministeriet tvingas göra kraftiga anslagsminskningar.

⁸² Ett exempel är the Higher Education Funding Council som genom att introducera nya statistiska mått kunna visa att Higher Education Institutions reducerat sina lokalbehovet från 12 till 7,9 m² per student redan mellan 2001/02 och 2005/06.

Denna typ av single-building PFI-lösning rekommenderar inte Government Property Unit. Efterhand som avtalen löper ut bör de ersättas med vanliga hyresavtal. Man är även tveksam till nybyggnader med PFI. Ny lagstiftning kommer att göra att PFI-avtal redovisas som en del av statsskulden.

Däremot är man betydligt mera positiva till en typ av avtal som under senare år ingåtts av vissa stora myndigheter. Det gäller bl.a. Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)⁸³ som ingått ett avtal med ett privat fastighetsbolag. Det innebär att bolaget ställer lokaler till HMRC:s förfogande mot en viss arbetsplatshyra. Det står HMRC fritt att öka eller minska antalet anställda på en ort och att dra ner det totala antalet anställda. Fastighetsbolaget har tagit över existerande lokaler både ägda och förhyrda. Bolaget kan sedan flytta HRMC verksamheter till lokaler som passar myndighetens planerade personalstyrka för det kommande året. Avtalet ger HRMC stora fördelar menar Government Property Unit samtidigt som fastighetsbolaget fick tillgång till intressanta lokaler i samband med fusionen av det två delarna av HRMC. Även the Department for Work and Pensions som upprätthåller över 1 000 arbetsförmedlingar (jobcentres) har ingått liknande avtal.

Utrikesförvaltningens fastigheter

Storbritannien har cirka 270 olika ambassader och generalkonsulat med en personalstyrka på ca 13 000 personer. Det brittiska utrikesministeriet (FCO)⁸⁴ förvaltar sedan 1993 själv ambassader/konsulat, residens och ett stort antal tjänstebostäder i utlandet, liksom en stor kontorsfastighet vid Whitehall. Totalt beräknas dessa fastigheter vara värda kring 1,6 miljarder GBP. Värderingen av fastigheterna är dock behäftad med en del brister främst i länder med utvecklade fastighetsmarknader⁸⁵.

Av det totala antalet lokaler och bostäder, ca 4 000⁸⁶ som FCO disponerar i utlandet är för närvarande 45 % hyrda, resten ägs av FCO. Bostäder hyrs i större utsträckning, endast 35 % är ägda, medan 70 % av lokalerna för ambassader och konsulat finns i

⁸³ HM Revenue & Customs (HMRC) bildades 2005, genom en sammanslagning av skatteverket, Inland Revenue and och tullverket, HM Customs and Excise Department.

⁸⁴ The Foreign and Commonwealth Office – FCO.

⁸⁵ Det finns också ca 380 fastigheter som på något sätt har skänkts till den brittiska staten och där därför byggnaden och /eller marken eventuellt måste återlämnas till värdlandet istället för att avyttras.

⁸⁶ Cirka 400 kontorsbyggnader, ca 220 residens och 3 400 andra tjänstebostäder.

utrikesministeriets fastigheter. Men förhållandena varierar mellan olika delar av världen, i Europa är enbart 20 % av bostäderna ägda av FCO.

I februari 2010 riktade the National Audit Office – NAO kritik mot FCO's fastighetsförvaltning⁸⁷. I revisionsrapporten, som granskade hanteringen både av de ägda fastigheterna och de förhyrda lokalerna och bostäderna, anfördes bl.a. att mer än hälften av ambassaderna/konsulaten hade outnyttjade kontorsytor eller outnyttjade bostäder. Likaså framhölls att 2/3 av byggnadsprojekten var försenade och att 10 % inte höll kostnadsramarna. I rapporten påpekades att de enskilda utlandsmyndigheterna helt saknade incitament till att medverka till effektivare lokalutnyttjande och att uppdelningen inom FCO mellan en Estate Unit som svarade för ägda fastigheter och de geografiska enheterna med ansvar för budgeten för förhyrda lokaler inte var ändamålsenlig. Vidare framhölls att uppföljning och kontroll var otillfredsställande och de IT instrument som fanns för fastighets- och lokalförvaltning endast användes i vissa länder.

Som ett resultat av NAO granskningen tillsattes en arbetsgrupp som våren 2010 tog fram FCO's Estate Strategy. Denna har sedan uppdaterats efter regeringsskiftet. Denna innehåller en rad ambitioner om att förbättra fastighetsförvaltningen.

Grundläggande är att det inte finns något system för hyresdebitering varken för FCO som helhet eller internt inom FCO. Man har inte heller några planer på att införa ett sådant system. Däremot gör man inom FCO analyser av alternativkostnaderna för olika fastigheter för att avgöra vilka som i första hand bör avyttras. Den hittills största försäljningen var ambassadbyggnaden i Madrid som 2008 avyttrades för 40 miljoner GBP varefter ambassaden flyttade till nya lokaler i ett privatägt höghus dit även andra länder som Canada och Australien har flyttat sina ambassader.

På grund av det ansträngda budgetläget kommer FCO att tvingas genomföra betydande besparingar de närmaste åren. FCO har liksom andra delar av den brittiska statsförvaltningen under de senaste åren haft en ambition om att utnyttja sina lokaler mera effektivt. Samtidigt framhåller man att verksamhetens natur i sig gör det svårt att skapa lika yteffektiva kontor som är möjligt för förvaltningslokaler i Storbritannien. Bl.a. förhindrar ofta säkerhetskrav och sekretessregler den typ av öppna kontorslokaler som

⁸⁷ Adapting the Foreign and Commonwealth Office's global estate to the modern world, National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, 11 February 2010.

blivit vanliga i Storbritannien. Jämförelser blir därför lätt missvisande.

Ambitionen är dock att successivt flytta till mindre lokaler. FCO har under senare år minskat på antalet ägda fastigheter för att istället hyra lokaler i kommersiella kontorsbyggnader. Även antalet ägda residens har minskat. I vissa fall har en försåld byggnad ersatt med en nyförvärvad eller nybyggd. I den fortsatta processen kommer ytterligare ambassadbyggnader att avyttras och ambassad- och konsulatkanslier att inrymmas i kommersiella kontorsfastigheter på fler orter. Under de närmast åren har FCO ett mål att avyttra egendom till värde av 50 miljoner GBP.

Inom FCO ser man dock en nödvändighet att samtidigt göra omfattande investeringar i kvarvarande fastigheter. Genom att bygga om ambassadbyggnader, eller även bygga nytt, kan yteffektiviteten förbättras, så att utrymme kan beredas för annan verksamhet, t.ex. tjänstebostäder eller lokaler för British Council. Vid ombyggnaderna ska även energieffektiviteten beaktas⁸⁸.

De årliga underhållskostnaderna motsvarar enbart cirka 3 % av det bokförda värdet av fastigheterna. FCO har ambitionen att alla dess lokaler ska uppfylla höga arbetsmiljö-, miljö- och säkerhetskrav och vara representativa för Storbritannien. Beträffande arbetsmiljö ska i princip samma krav som gäller i Storbritannien uppfyllas, eller värdlandets regler om dessa är högre⁸⁹. I den mån detta inte är praktiskt möjligt eller kostnadmässigt rimligt ska en noggrann bedömning göras i varje fall. Detta påverkar också valet mellan ägda fastigheter och förhyrda lokaler. FCO uppskattade hösten 2010 att ca 40 % av lokalerna behöver åtgärdas i närtid avseende brister beträffande arbetsmiljö eller säkerhet.

FCO har gjort en inventering av byggnadernas historiska betydelse. Slutsatser blev att de har 38 fastigheter, både ambassader och residens, som har sådan historisk, kulturell eller politisk signifikans att de ska bevaras som brittiska och underhållas på ett särskilt sätt. FCO kommer fortsättningsvis att dra nytta av bevarandekompetensen inom English Heritage.

⁸⁸ SOGE-kraven gäller för närvarande inte statlig egendom i utlandet. FCO räknar emellertid med att det är möjligt att detta kan komma att ändras vid översynen av SOEG för 2011/2012 så att successivt kraven kommer att tillämpas även i utlandet. Därför ställer FCO redan upp interna mål om reducerade CO2 utsläpp.

⁸⁹ T.ex. strukturella krav i länder med jordbävningrisk.

Inte mindre än 91 olika offentliga brittiska myndigheter och organisationer har egna lokaler utanför Storbritannien⁹⁰. Regeringen har en ambition om FCO's lokaler i högre utsträckning ska nyttjas av andra statliga organisationer. Detta borde vara kostnadsbesparande och dessutom stärka Storbritanniens synlighet i utlandet genom en gemensam lokalmässig plattform. FCO konstaterar emellertid att det finns en rad hinder, främst eftersom möjligheterna för FCO att överenskomma om att debitera hyra för lokalerna som inkluderar kapitalkostnader är oklara, omständliga och alltför komplicerade, men även att andra statliga myndigheter har uppställt annorlunda krav än FCO beträffande säkerhet i förhållande till tillgänglighet. I dag är det främst försvarsattachéer som tillhör Ministry of Defence och viseringspersonal som är utsänd av UK Border Agency, en myndighet under Home Office, som finns i ambassad- och konsulatlokaler.

FCO:s avdelning för Estate and Security har ansvaret för det stora fastighetsbeståndet. Inom denna enhet finns Estate Strategy med ett 16 medarbetare både diplomater och fastighetsförvaltare. Deras uppgift är att ta fram underlag för strategiska fastighetsbeslut, främst försäljningar och viktiga hyreskontrakt. Man har också medverkat till att få fram effektivare fastighetsförvaltning ”på fältet”. Detta arbete har tidigare genomförts med en blandning av egna specialistmedarbetare och inhyrda entreprenörer. Under våren kommer i princip hela fastighetsförvaltningsverksamheten i ett antal länder i Asien att lämnas ut på entreprenad. Vid en offentlig upphandling vann ISS kontraktet. De har redan närvaro i samtliga aktuella länder. En liknad upphandling har redan genomförts som täcker 14 länder i Europa.

Vidare kommer man att tillsätta 5 regionala fastighetschefer. Dessa kommer inte att vara civil servants utan rekryteras från främst den privata sektorn och får ett strategiskt ansvar att kontrollera fastighetsförvaltningsentreprenörerna och planera fastighetsstrategier.

⁹⁰ De största är the British Council, the Department for International Development (DFID), Ministry of Defence, The UK Border Agency och UK Trade and Investment.

Kulturinstitutionernas fastigheter

Under Department of Culture, Media and Sports finns ett tiotal nationella museer⁹¹ som bedriver verksamhet vid 25-tal anläggningar. Dessa erhåller årliga anslag från departementet. De förvaltar sina egna byggnader. Vid behov av större om eller nybyggnader erhåller de särskilda anslag. Samma gäller för British Library. Beträffande de flesta andra kulturinstitutioner är de i formell mening självständiga från staten även om de är garanterade statsanslag. Det gäller t.ex. för the National Theatre, the Royal Opera House och South Bank Centre som är registrerade som bolag eller som allmännyttiga organisationer.

De statliga museerna är i hög grad beroende av statsanslagen. De tar normalt inte ut inträdesavgifter, men söker frivilliga bidrag, sponsorskap och donationer. Brittiska museer och teatrar tar i hög utsträckning emot donationer för att kunna uppföra nya byggnader eller ombyggnader.

Historiska byggnader

English Heritage

Ansvar för statliga kulturfastigheter ligger huvudsakligen hos English Heritage⁹². Det är en non-departmental public body (NDPB) i dagligt tal en Quango⁹³. English Heritage verksamhet ligger inom Department of Culture, Media and Sports område. English Heritage etablerades 1983 och övertog då cirka 400 historiskt värdefulla fastigheter från Ministry of Environment.

English Heritage är en samlad myndighet för historiska byggnader. Utöver ansvar för sina egna fastigheter så fördelar English Heritage även statsbidrag till privata och kommunala fastighetsägare som äger historiskt värdefulla byggnader och som inte har ekonomiska möjligheter att själva fullt ut svara för underhållskostnaderna. English Heritage har även en enhet för rådgivning beträffande underhåll av historiska byggnader.

Det finns ca 760 olika byggnader och monument på English Heritage's fastigheter. I så stor utsträckning som möjligt ska

⁹¹ T.ex. British Museum och Imperial War Museum.

⁹² För Wales respektive Skottland finns motsvarande Quangos – Cadw respektive Historic Scotland.

⁹³ Quasi-autonomous non-governmental organisation.

byggnaderna hållas öppna för allmänheten, dock nästan alltid mot en inträdesavgift, förutom för skolklasser. Under 2009 hade English Heritage's byggnader 11 miljoner besökare. I byggnaderna bedrivs främst museiverksamhet medan det finns även vissa historiskt mindre viktiga delar av byggnaderna som kan inhysa olika allmännyttiga organisationer eller kaféer och restauranger. De flesta museerna i English Heritage's byggnader drivs av allmännyttiga organisationer eller i något fall av kommuner.

Däremot tillåts inte dessa organisationer ha ansvar för byggnadernas skötsel.⁹⁴

Sedan English Heritage skapades har beståndet knappast förändrats. English Heritage vill ogärna ta ansvar för fler byggnader utan garantier om ökade anslag. För hotade värdefulla historiska byggnader söker man i första hand en lösning för som innebär att en allmännyttig organisation tar på sig ägaransvaret och English Heritage bistår med bidrag.

English Heritage erhåller anslag på ca 175 miljoner GBP och har ca 1900 anställda⁹⁵. Tidigare hade English Heritage en egen arbetsstyrka som utförde reparationsarbete men detta görs i dag nästan helt och hållet av entreprenörer. Däremot sker allt planerings och projekteringsarbete liksom kontrollen av entreprenörernas arbete av English Heritage egen personal.

English Heritage kan förutom anslaget från departementet även ansöka om medel för särskilda renoveringsinsatser från The Heritage Lottery Fund (HLF) som administreras av the National Heritage Memorial Fund (NHMF) och som erhåller en andel av överskottet från the National Lottery for Good Causes. Därtill har English Heritage blivit en slag medlemskapsorganisation med ca 700 000 medlemmar. Grunden för medlemskapet är ett årskort⁹⁶ som berättigar till fritt inträde, men som myndigheten beräknar ger ett visst överskott. Under senare år har man försökt attrahera donationer och arv till verksamheten eller till specifika fastigheter. English Heritage anslag kommer att minska betydligt det kommande budgetåret och man förbereder en kraftig reduktion av personalstyrkan.

⁹⁴ I ett fall har English Heritage och en kommun skapat en särskild struktur så att både English Heritage's fastighet och den av kommunen ägda parken skulle kunna förvaltas som en enhet.

⁹⁵ Många av dessa är vakter och guider som är säsongsanställda under främst somarmånaderna när English Heritage's byggnader är öppna för allmänheten.

⁹⁶ Ett årskort kostar 44 GBP för en enskild person och 77 GBP för par.

Historic Royal Palaces

Ett särskilt förhållande gäller de kungliga slotten som inte ligger inom The Royal Household⁹⁷. Historic Royal Palaces är en Quango som bildades 1998 med uppgift att förvalta de av kungafamiljen ej bebodda kungliga slotten⁹⁸. Myndigheten arbetar på uppdrag av Department of Culture, Media and Sports, men till skillnad från English Heritage och The Royal Household erhåller Historic Royal Palaces inga statsanslag. Eftersom de av Historic Royal Palaces förvaltade slotten till del är stora turistmagneter förväntas myndigheten klara sina uppgifter med de intäkter de kan få från inträdesavgifter, sponsorskap och donationer.

National Trust

Det bör påpekas att det i Storbritannien även finns en helt fristående allmännyttig organisation; the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty, som bildades redan 1893. Denna organisation äger mer än 200 historiska byggnader, till stor del slott och palats har 4 500 anställda (heltidsekvivalenter). Organisationen har 3,7 miljoner medlemmar⁹⁹. Under 2010 hade National Trust's egenomdomar 17,2 miljoner besökare. National Trust's verksamhet finansieras genom inträdesavgifter, medlemsavgifter, olika hyresintäkter och donationer. Inte mindre än 61 000 personer arbetade under 2010 frivilligt för National Trust. Genom National Trusts omfattande verksamhet behövde inte staten köpa in historiskt värdefulla byggnader. Under 1950- och 60-talet hade Storbritannien arvsskattesatser som i det närmaste omöjliggjorde generationsväxling av stora lantegendomar. Genom avtal med National Trust kunde landägare skänka bort sina stora slott och palats men ha kvar rätten att bebo delar av byggnaderna. Stigande underhållskostnaderna har gjort att sedan 1980-talet tar National Trust inte emot sådana gåvor. Men om driftkostnaderna kan

⁹⁷ The Royal Household är ansvarig för förvaltningen för dels officiella residens såsom Buckingham Palace, Windsor Castle och Clarence House, dels drottningens privata palats som Balmoral och Sandringham House. Underhållet av de förstnämnda bestrids från ett särskilt anslag genom the Department of Culture, Media and Sport. I anslutning till drottningens privata palats bedrivs näringsverksamhet, främst jord- och skogsbruk vars överskott nyttjas för underhåll av dessa fastigheter.

⁹⁸ The Tower of London, Hampton Court Palace, delar av Kensington Palace, Banqueting House och Kew Palace.

⁹⁹ Ett medlemskap med automatisk förnyelse kostar 36 GBP för en person och 60 GBP för ett par.

garanteras genom donationer så tar National Trust fortfarande hand om nya egendomar¹⁰⁰.

Det folkliga engagemang som i Storbritannien finns för historiska byggnader är helt unikt.

Aktuella frågor

I oktober 2010 meddelade finansministern i regeringens Comprehensive Spending Review, att regeringen avsåg att ge Government Property Unit inom BIS helt nya uppgifter. Enheten ska enligt planerna ta över ägaransvar och förvaltning av statliga kontorsbyggnader i centrala London och Bristol under 2011-2012. Syftet är att ett samlat ägande ska möjliggöra en effektivare användning av lokaler. Myndigheter bör återigen kunna dela på kontorsfaciliteter¹⁰¹. Effektiviseringar bör kunna leda till att staten ska kunna avyttra eller hyra ut fastigheter. Samtidigt är man dock medveten om att fastighetsmarknaden i London befinner sig i ett osäkert läge och ett utflöde av lediga lokaler skulle kunna leda till ett prisras. I det korta perspektivet står därför inte avyttringar i fokus. Även om effektiviseringen leder till att statens behov att hyra lokaler minskar kan det också påverka fastighetspriserna.

Även om den nya policyn mycket kortfattat redovisades i Comprehensive Spending Review och en ny chef rekryterats så förefaller det ändå inte vara helt klart att det verkligen handlar om en så radikal förändring att alla statliga kontorsbyggnader i centrala London ska övertas av Government Property Unit. En sådan nyordning skulle ju i realiteten innebära en reversering av 1993 års beslut att upplösa PSA. Reformen skulle få omfattande effekter för ett antal departement och deras myndigheter och kräver rimligen en viss tid att genomföra.

¹⁰⁰ Under 2009 tog National Trust över som ägare till the Seaton Delaval Hall i Northumberland.

¹⁰¹ Inom Government Property Unit menar man att man redan tidigare har identifierat ett antal möjliga effektiviseringar men att olika departement och deras myndigheter är ovilliga att dra fördel av samlokalisering. "Skylden över dörren" har fått kosta en hel del. Andra problem har varit att olika departement och myndigheter har olika datorsystem och man därför ser praktiska problem med att medarbetare från olika verksamheter finns i samma lokaler.

Övergripande syn på statlig fastighetsförvaltning

De senaste åren har präglats av omfattade försöka att skapa samordning och styrning av den sedan 1993 fragmenterade statliga fastighetsförvaltning i syfte att uppnå besparingar. Medlen har hittills handlat om planerings- och styrinstrument, inte individuella bedömningar av olika fastigheter. Detta är naturligt med tanke på Storbritanniens storlek. Om de aviserade reformerna av Government Property Unit genomförs innebär det en radikal förändring där en ny fastighetsförvaltningen rimligen får en stark roll i förhållande till fackdepartementen och deras myndigheter.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]

Landsbygdssdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämte överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]