



Statens offentliga utredningar
1997:96
Finansdepartementet

Lokalförsörjning och fastighetsägande

En utvärdering av statens
fastighetsorganisation

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering
av Byggnadsstyrelsens ombildning
Stockholm 1997



Statens offentliga utredningar
1997:96
Finansdepartementet

Lokalförsörjning och fastighetsägande

En utvärdering av statens
fastighetsorganisation

Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering
av Byggnadsstyrelsens ombildning
Stockholm 1997

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

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

Riksgäldsdirektör Thomas Franzén utsågs den 12 mars 1996 till särskild utredare och docent Hans Lind till utredningens sekreterare. I arbetet med utredningen har som sakkunning deltagit docent Håkan Bejrum, Kungliga Tekniska högskolan. Docent Tore Ellingsen, Handelshögskolan och professor Hans Wijkander, Stockholms universitet (t.o.m. 1996-10-31) har varit knutna till utredningen som experter. Civilingenjör Jenny Persson var biträdande sekreterare från 1996-12-01 till 1997-06-01.

Ett delbetänkande med titeln "Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning" (SOU 1996:187) lades fram i december 1996. Det betänkande som nu överlämnas är slutbetänkande i förhållande till de ursprungliga direktiven. I utredningens slutskede fick vi ett tilläggsdirektiv rörande vissa frågor om Fortifikationsverket. Ett särskilt betänkade om dessa frågor kommer att läggas fram senaste 1997-10-15.

Stockholm i juni 1997

Thomas Franzén

/Hans Lind

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 29 februari 1997 beslutade regeringen att tillstå en studie
undersök för att utvärdera konsekvenserna för arbetsmarknaden
uppåt och nedåt vid införandet av ett nytt system för
bestämning av arbetslöshetsersättning. Utvärderingen ska
bestå av följande:

Riktlinjer för utvärderingen ska utarbetas av en
särskild utredning och denna ska i sin tur till arbetsmarknadsutredningen
föreläggas med förslag på hur utvärderingen ska genomföras.
Utredningen ska också utvärdera konsekvenserna för arbetsmarknaden
och för arbetslöshetsersättningen vid införandet av ett nytt system
för bestämning av arbetslöshetsersättning. Utvärderingen ska
genomföras under perioden 1997-1999 och utvärderingen ska
avslutas senast den 31 december 1999.

En delaktande ska utredningen till statsrådet och chefen för
Finansdepartementet förelägga förslag på hur utvärderingen ska
genomföras. Utvärderingen ska genomföras under perioden
1997-1999 och utvärderingen ska avslutas senast den 31 december
1999. Utvärderingen ska genomföras i enlighet med de riktlinjer
som utredningen förelägger. Utvärderingen ska genomföras i
enlighet med de riktlinjer som utredningen förelägger. Utvärderingen
ska genomföras i enlighet med de riktlinjer som utredningen
förelägger. Utvärderingen ska genomföras i enlighet med de
riktlinjer som utredningen förelägger.

Stockholm i juni 1997

Thomas Axevén

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Utredningens direktiv	9
1.2	Utredningens arbete	11
1.3	Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag	12
2	Omorganisationens bakgrund och innebörd	27
2.1	Före omorganisationen	27
2.2	Dagens struktur	28
3	Utvärderingens allmänna uppläggning	33
3.1	Inledning	33
3.2	Tidsaspekter och övergångsproblem	34
3.3	Reformens omfattning försvårar en kvantitativ utvärdering	35
4	Bedömning av två huvudprinciper bakom reformen	37
4.1	Myndigheternas lokalförsörjningsansvar	37
4.1.1	Innebörd	37
4.1.2	Allmänna bedömningar av reformen	38
4.1.3	Regeringens styrning av myndigheternas lokalanskaffning	39
4.1.4	Styrning av läge inom en region?	40
4.1.5	Styrning till tomma lokaler i statliga fastighetsbolag?	42
4.1.6	Styrning till lokaler där staten har löpande outnyttjade hyreskontrakt?	43
4.1.7	Bör myndigheter i vissa fall slippa ansvar för de lokaler man kontrakterat?	44
4.1.8	Slutsatser rörande myndigheternas lokalförsörjningsansvar	45

4.2	Att skilja ägande från brukande	46
4.2.1	Inledning	46
4.2.2	Twister mellan statliga fastighetsägare och statliga hyresgäster	47
4.3	Avslutning	49
5	Effekter på myndigheternas lokalutnyttjande och lokalhyror	51
5.1	Förväntade effekter	51
5.2	Effekter enligt gjorda utvärderingar	51
5.3	Analys och slutsatser: Generella lokaler	53
5.4	Analys och slutsatser: Ändamålsfastigheter	56
5.4.1	Inledning	56
5.4.2	Ingångsvärden	57
5.4.3	Hyresutveckling utan större nyinvesteringar	58
5.4.4	Hyressättning och drift- och underhållskostnader	61
5.4.5	Kostnader och hyressättning vid större nyinvesteringar	63
5.5	Avslutning	68
6	Statens fastighetsförvaltande bolag och verk	71
6.1	Inledning	71
6.2	Ekonomiskt resultat och utdelning till ägaren	72
6.3	Statens fastighetsverk	73
6.4	Akademiska Hus	75
6.5	Vasakronan (generella fastigheter)	77
6.5.1	Resultatutvecklingen	77
6.5.2	Vakanser	77
6.5.3	Övergripande strategi, köp och försäljningar	79
6.5.4	Investeringspolicy	81
6.6	Avslutning	83
7	Statens roll som ägare av fastigheter	85
7.1	Fastigheter som inte är centrala för verksamheten	85
7.2	Statens ägande av ändamålsfastigheter	86
7.3	Styrning av bolag och verk	89
7.3.1	Inledning	89
7.3.2	Särskilda direktiv för att minska transaktionskostnader	90
7.3.3	Särskilda direktiv knutna till risktagande	91
7.3.4	Särskilda direktiv knutna till följd effekter	94
7.3.5	Hur ska direktiven förmedlas	94
7.4	Avslutning	96

8	Lokaler i budgetprocessen	97
8.1	Inledning	97
8.2	Är myndigheternas incitament till lokalbesparingar för svaga	98
8.3	Informationsbehov i budgetprocessen	100
	8.3.1 Underlag för budgetprövning	100
	8.3.2 Indexuppräknning	101
8.4	Avslutning	104
9	Stabsfunktion och myndighetsstöd i lokalfrågor	105
9.1	Inledning	105
9.2	Stöd i budgetprocessen	105
9.3	Övriga centrala funktioner	106
9.4	Myndighetsstöd	107
9.5	Avslutning	108
10	Statsfinansiella konsekvenser av reformen	111
11	Genomförande och konsekvenser av utredningens förslag	115
11.1	Inledning	115
11.2	Organisation av statens fastighetsförvaltande enheter	115
11.3	Hyressättningsmodell	116
11.4	Styrning av myndigheter och budgetprocessen	118
11.5	Styrning av bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter	119
11.6	Konsekvenser	119
Bilagor:		
1	Utredningens direktiv	121
2	Beskrivning av de fastighetsförvaltande bolagen/verken	127
3	Nytt förslag om hantering av mark i hyreskontrakt för ändamålsfastigheter	131
4	Styrning av myndigheternas lokalförsörjning: En precisering	135
5	Hantering av lokalfrågor i den centrala budgetprocessen	143
6	Effekter av olika hyressättningsmodeller: Några kalkylexempel	147

81	Lokaler i budgetprocessen	107
82	Inledning	107
83	Är myndighetsansvar instämmt till lokalbudgetlagen	107
84	För styrelsen	107
85	Informationsbehov i budgetprocessen	107
86	8.1.1 Lokaler för budgetövning	107
87	8.3.2 Lokalbudgetlagens konsekvenser för styrelsen	107
88	Avslutning	107
89	Stabiliteten och ny nöjdhetsnivå i lokalbudgetlagen	107
90	Inledning	107
91	Stöd i budgetprocessen	107
92	Övriga centrala funktioner	107
93	Myndighetsstödet	107
94	Avslutning	107
95	Statistiska konsekvenser av reformen	111
96	Genomförande och konsekvenser av reformen	111
97	Styrelsens förslag	112
98	Inledning	112
99	Organisation av statens fastighetsförvaltningsmyndigheter	112
100	Hyresställningens betydelse för statens fastighetsförvaltning	112
101	Styrning av myndigheter och budgetprocessen	112
102	Styrning av bolagsverk som förvaltar statens fastigheter	112
103	Andamåtsfastigheter	112
104	Konsekvenser	112
105	Avslutning	112
106	Uppdraget för statens fastighetsförvaltningsmyndigheter	112
107	Uppdragets innehåll	112
108	Uppdragets utvärdering	112
109	Uppdragets genomförande	112
110	Uppdragets konsekvenser	112
111	Uppdragets avslutning	112
112	Uppdragets utvärdering	112
113	Uppdragets genomförande	112
114	Uppdragets konsekvenser	112
115	Uppdragets avslutning	112
116	Uppdragets utvärdering	112
117	Uppdragets genomförande	112
118	Uppdragets konsekvenser	112
119	Uppdragets avslutning	112
120	Uppdragets utvärdering	112
121	Uppdragets genomförande	112
122	Uppdragets konsekvenser	112
123	Uppdragets avslutning	112
124	Uppdragets utvärdering	112
125	Uppdragets genomförande	112
126	Uppdragets konsekvenser	112
127	Uppdragets avslutning	112
128	Uppdragets utvärdering	112
129	Uppdragets genomförande	112
130	Uppdragets konsekvenser	112
131	Uppdragets avslutning	112
132	Uppdragets utvärdering	112
133	Uppdragets genomförande	112
134	Uppdragets konsekvenser	112
135	Uppdragets avslutning	112
136	Uppdragets utvärdering	112
137	Uppdragets genomförande	112
138	Uppdragets konsekvenser	112
139	Uppdragets avslutning	112
140	Uppdragets utvärdering	112
141	Uppdragets genomförande	112
142	Uppdragets konsekvenser	112
143	Uppdragets avslutning	112
144	Uppdragets utvärdering	112
145	Uppdragets genomförande	112
146	Uppdragets konsekvenser	112
147	Uppdragets avslutning	112
148	Uppdragets utvärdering	112
149	Uppdragets genomförande	112
150	Uppdragets konsekvenser	112
151	Uppdragets avslutning	112
152	Uppdragets utvärdering	112
153	Uppdragets genomförande	112
154	Uppdragets konsekvenser	112
155	Uppdragets avslutning	112
156	Uppdragets utvärdering	112
157	Uppdragets genomförande	112
158	Uppdragets konsekvenser	112
159	Uppdragets avslutning	112
160	Uppdragets utvärdering	112
161	Uppdragets genomförande	112
162	Uppdragets konsekvenser	112
163	Uppdragets avslutning	112
164	Uppdragets utvärdering	112
165	Uppdragets genomförande	112
166	Uppdragets konsekvenser	112
167	Uppdragets avslutning	112
168	Uppdragets utvärdering	112
169	Uppdragets genomförande	112
170	Uppdragets konsekvenser	112
171	Uppdragets avslutning	112
172	Uppdragets utvärdering	112
173	Uppdragets genomförande	112
174	Uppdragets konsekvenser	112
175	Uppdragets avslutning	112
176	Uppdragets utvärdering	112
177	Uppdragets genomförande	112
178	Uppdragets konsekvenser	112
179	Uppdragets avslutning	112
180	Uppdragets utvärdering	112
181	Uppdragets genomförande	112
182	Uppdragets konsekvenser	112
183	Uppdragets avslutning	112
184	Uppdragets utvärdering	112
185	Uppdragets genomförande	112
186	Uppdragets konsekvenser	112
187	Uppdragets avslutning	112
188	Uppdragets utvärdering	112
189	Uppdragets genomförande	112
190	Uppdragets konsekvenser	112
191	Uppdragets avslutning	112
192	Uppdragets utvärdering	112
193	Uppdragets genomförande	112
194	Uppdragets konsekvenser	112
195	Uppdragets avslutning	112
196	Uppdragets utvärdering	112
197	Uppdragets genomförande	112
198	Uppdragets konsekvenser	112
199	Uppdragets avslutning	112
200	Uppdragets utvärdering	112

Bilagor:

101	Utredningens direktiv	124
102	Beskrivning av de fastighetsförvaltningsbolagen/verken	127
103	Nytt förslag om styrning av myndigheter	137
104	Andamåtsfastigheter	137
105	Styrning av myndighetsansvar	137
106	En procuring	137
107	Hantering av lokaliteter i den centrala budgetprocessen	143
108	Effekter av olika hyresställningens fastighetsförvaltningsbolagen/verken	147
109	Några kalkylexempel	147
110	Statistiska konsekvenser av reformen	147
111	Genomförande och konsekvenser av reformen	147
112	Styrelsens förslag	147
113	Inledning	147
114	Organisation av statens fastighetsförvaltningsmyndigheter	147
115	Hyresställningens betydelse för statens fastighetsförvaltning	147
116	Styrning av myndigheter och budgetprocessen	147
117	Styrning av bolagsverk som förvaltar statens fastigheter	147
118	Andamåtsfastigheter	147
119	Konsekvenser	147
120	Avslutning	147
121	Uppdraget för statens fastighetsförvaltningsmyndigheter	147
122	Uppdragets innehåll	147
123	Uppdragets utvärdering	147
124	Uppdragets genomförande	147
125	Uppdragets konsekvenser	147
126	Uppdragets avslutning	147
127	Uppdragets utvärdering	147
128	Uppdragets genomförande	147
129	Uppdragets konsekvenser	147
130	Uppdragets avslutning	147
131	Uppdragets utvärdering	147
132	Uppdragets genomförande	147
133	Uppdragets konsekvenser	147
134	Uppdragets avslutning	147
135	Uppdragets utvärdering	147
136	Uppdragets genomförande	147
137	Uppdragets konsekvenser	147
138	Uppdragets avslutning	147
139	Uppdragets utvärdering	147
140	Uppdragets genomförande	147
141	Uppdragets konsekvenser	147
142	Uppdragets avslutning	147
143	Uppdragets utvärdering	147
144	Uppdragets genomförande	147
145	Uppdragets konsekvenser	147
146	Uppdragets avslutning	147
147	Uppdragets utvärdering	147
148	Uppdragets genomförande	147
149	Uppdragets konsekvenser	147
150	Uppdragets avslutning	147
151	Uppdragets utvärdering	147
152	Uppdragets genomförande	147
153	Uppdragets konsekvenser	147
154	Uppdragets avslutning	147
155	Uppdragets utvärdering	147
156	Uppdragets genomförande	147
157	Uppdragets konsekvenser	147
158	Uppdragets avslutning	147
159	Uppdragets utvärdering	147
160	Uppdragets genomförande	147
161	Uppdragets konsekvenser	147
162	Uppdragets avslutning	147
163	Uppdragets utvärdering	147
164	Uppdragets genomförande	147
165	Uppdragets konsekvenser	147
166	Uppdragets avslutning	147
167	Uppdragets utvärdering	147
168	Uppdragets genomförande	147
169	Uppdragets konsekvenser	147
170	Uppdragets avslutning	147
171	Uppdragets utvärdering	147
172	Uppdragets genomförande	147
173	Uppdragets konsekvenser	147
174	Uppdragets avslutning	147
175	Uppdragets utvärdering	147
176	Uppdragets genomförande	147
177	Uppdragets konsekvenser	147
178	Uppdragets avslutning	147
179	Uppdragets utvärdering	147
180	Uppdragets genomförande	147
181	Uppdragets konsekvenser	147
182	Uppdragets avslutning	147
183	Uppdragets utvärdering	147
184	Uppdragets genomförande	147
185	Uppdragets konsekvenser	147
186	Uppdragets avslutning	147
187	Uppdragets utvärdering	147
188	Uppdragets genomförande	147
189	Uppdragets konsekvenser	147
190	Uppdragets avslutning	147
191	Uppdragets utvärdering	147
192	Uppdragets genomförande	147
193	Uppdragets konsekvenser	147
194	Uppdragets avslutning	147
195	Uppdragets utvärdering	147
196	Uppdragets genomförande	147
197	Uppdragets konsekvenser	147
198	Uppdragets avslutning	147
199	Uppdragets utvärdering	147
200	Uppdragets genomförande	147

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

En genomgripande förändring av organisationen för förvaltning av statens fastigheter och lokaler genomfördes under 1993. Byggnadsstyrelsen avvecklades och istället bildades två aktiebolag, Vasakronan och Akademiska Hus, samt två nya myndigheter, Statens fastighetsverk och Statens lokalförsörjningsverk. Parallellt med detta blev varje myndighet ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Under 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen till Fortifikationsverket med uppgift att förvalta fastigheter inom försvarets område.

Dessa förändringar var grundade på ett antal riktlinjer som beslutades av riksdagen 1991 (prop. 1991/1992:44, bet. 1990/91:FiU8, rskr. 1991/92:107):

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

Förändringen av organisationen hade två syften:

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

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

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

Utredningsuppdraget formulerades på följande sätt:

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

Om utvärderingen visar att effekterna avviker från statsmaktens intentioner med ombildningen skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder.

Utvärderingen skall bl.a. inriktas på statsfinansiella effekter samt marknadseffekter och hyressättningsprinciper. Utredaren skall vara fri att belysa även andra områden eller frågeställningar som är av betydelse för att kunna göra en samlad bedömning av ombildningens statsfinansiella effekter eller som av andra skäl bör utvärderas."

Slutrapport skall redovisas före utgången av juni 1997. I diskussioner våren 1996 med finansdepartementet framkom önskemål om att utredningen snarast möjligt skulle presentera en delbetänkande om statens ändamålsfastigheter. Denna prioritering speglar att konsekvenser för t. ex. hyressättning av skillnader mellan olika typer av lokaler inte analyserats tillräckligt i tidigare utredningar, där de institutionella formerna för statens fastighetsförvaltning stått i centrum. Ett delbetänkande med titeln "Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning" (SOU 1996:187) lades fram i december 1996.

I utredningens slutskede gavs kompletterande direktiv om att se närmare på vissa frågor rörande Fortifikationsverket. Ett särskilt betänkande om detta kommer att lämnas senaste 15 oktober 1997.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har arbetat enligt flera parallella linjer. Den första har rört grundläggande principer. Vilken roll bör staten spela som fastighetsägare? Hur ska ansvarsfördelningen mellan myndighet och fastighetsägare se ut? I delbetänkandet var bl.a. följande frågor i centrum: Vilka fastigheter finns det anledning för staten att äga? Vad finns det för argument för att skilja ägande från brukande? I detta betänkande tar vi upp några ytterligare aspekter kring dessa frågor (kap 4, kap 7).

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

Vid sidan av denna utredning har det gjorts flera andra studier av hur den statliga fastighetsorganisationen fungerar och vi har så långt som möjligt försökt att utnyttja dessa studier. När det gäller kvantitativa mätningar av förändringar i hyresnivåer och lokalkostnader, och även effektiviteten hos de statliga fastighetsbolagen, utnyttjas främst studier från Statens lokalförsörjningsverk. Den kartläggning som presenteras i rapporten "Effektiva försvarsfastigheter" (SOU 1996:97) har varit en viktig utgångspunkt för att bedöma hur reformen fungerat inom försvarsområdet. Riksdagens revisorer har också gjort flera studier som rör statens lokalförsörjning. I delbetänkandets tredje kapitel sammanfattas resultaten av dessa studier. Under våren 1997 har vi gjort ett antal kompletterande fallstudier (ca 20 st) för att få en bättre bild av vad som hänt efter reformen. Dess fallstudier har bl.a. rört genomförandet av större investeringsprojekt (nybyggnad, ombyggnad), fall där statliga myndigheter lämnat statliga fastighetsägare, och försäljningar av vissa fastigheter. De berörda bolagen och myndigheterna har här ställt internt material till förfogande. Eftersom detta material delvis har karaktären av affärshemligheter presenteras inte någon separat redovisning av fallstudierna. Den information som kommit fram genom dessa fallstudier har dock varit viktiga för de allmänna bedömningar som görs.

I kapitel 3 diskuteras problem när det gäller att dra slutsatser om effekter, särskilt när det rör en så omfattande reform som den aktuella och när det gått en relativt kort tid sedan reformen genomfördes.

En preliminär version av betänkandet diskuterades i början av juni med ett antal berörda fastighetsförvaltande enheter och myndigheter samt med tjänstemän på finansdepartementet.

1.3 Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag¹

Den reform av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjningsansvar som genomfördes i början på 1990-talet, och som bl.a. innebar att byggnadsstyrelsen avskaffades, var nödvändig. Den har sina rötter i att den offentliga verksamheten blivit mycket differentierad. Effektivitet i verksamheten fordrar då ökad delegering av ansvar och beslut, bl.a. om hur resurser ska fördelas mellan personal, lokaler och annat. Fastighetsreformen måste alltså ses som ett led i en förändrad syn på budgetprocessen.

Reformen leder till ökad effektivitet

Vårt helhetsintryck är att reformen innebar en positiv förändring. Huvudprinciperna bakom reformen är rimliga, både myndigheternas lokalförsörjningsansvar och uppdelning mellan fastighetsägande och lokalutnyttjande. Enkätresultat visar att en klar majoritet av användarna anser att det nuvarande systemet fungerar bättre än det gamla. Resultatansvaret för myndigheternas verksamhet har blivit tydligare. Våra diskussioner med myndigheter pekar också på att lokalkostnader och lokalanvändning analyseras på ett helt annat sätt än tidigare i myndigheternas verksamhetsplanering. Flexibilitet och smidighet i hanteringen av lokalfrågor har samtidigt ökat jämfört med Byggnadsstyrelsetiden. Utvecklingen går i den riktning som reformen syftade till.

När det uppstår ett behov av en reform, är det inte så att analys och kompetens att hantera de aktuella frågorna växer fram helt parallellt. Kompetens är delvis något som skapas genom att man ändrar ett föråldrat regelverk. Det nya systemet mognar successivt och regelverket fylls då med ett rimligt innehåll. Spänningen mellan kompetens och regelverkets behov får dock inte bli för stor, eftersom det då finns det risk för resursslöseri genom felbeslut. Att helt förhindra en sådan

¹ Denna sammanfattning omfattar både viktigare förslag i delbetänkandet och analyserna i detta huvudbetänkande.

“felkostnad“ i samband med en större reform är troligen omöjligt. Väntar man för länge med en reform så demoraliseras beslutsfattandet och styrningen i det befintliga systemet. Aktörerna kommer i praktiken att försöka föreställa sig hur det framtida systemet kommer att utformas och kanske i bästa fall föregripa förändringen. I värsta fall kan man få en situation där berörda parter skyndar på att utnyttja svagheter i det gamla systemet och avvaktar med beslut som gäller frågor som hanteras mera förmånligt i det förväntade nya systemet. Därigenom kan det uppstå en svårhanterlig situation med negativa effekter som är större än de “felkostnader“ som en stor och relativt snabbt genomförd reform kan leda till.

Reformen för fastighetsförvaltning och hyresbeslut innebar att man särskilde tre huvudfunktioner. Den första var *hyresgästens* funktion som beslutsfattare och betalningsansvarig för sin fastighetsanvändning. Den andra var *hyresvärden/fastighetsägarens* roll som förvaltare av fastighetskapital och motpart i hyresförhandlingar. Den tredje var *ägarfunktionen* för de fastighetsförvaltande bolagen/verken. För att dessa funktioner skall utövas effektivt finns det också ett behov av ett rationellt *regelverk* för myndigheterna som hyresgäst och de fastighetsförvaltande bolagen/verken.

Bra att skilja mellan ägande och brukande av fastigheter

Vi anser att det är klokt att göra den uppdelning i olika funktioner som låg bakom avskaffandet av byggnadsstyrelsen. Det tydliggör kostnader och leder till en mer långsiktig och professionell hantering av fastigheterna. Några enstaka myndigheterna har framfört önskemål om att äga de fastigheter i vilka de är verksamma. Vi ser dessa krav främst som en återspeglning av vissa brister i reformens genomförande, bl. a. brist på öppenhet från fastighetsägarnas sida och i vissa avseenden dunkla principer för hyressättning och för statens avkastningskrav. Att ändra äganderätten råder inte bot på sådana brister utan gör i stället verksamheten mer svåranalyserad och svårstyrd. Det är bättre att direkt åtgärda bristerna.

Reformen komplicerades av en miljö med stora förändringar

Myndigheternas lokalförsörjningsansvar och de nya statliga fastighetsförvaltande bolagen/verken skapades under en i flera avseenden dramatisk period. Fastighetskrisen och lågkonjunkturen innebar att kraftigt fall i fastighetspriser och lokalhyror, samtidigt som vakans-

erna ökade. Byggnadsinvesteringarna sjönk mycket kraftigt. Allvarliga statsfinansiella problem uppstod, vilka i sin tur ledde till behov av att se över budget- och planeringsprocesser, men också omfattningen och inriktningen av de statliga verksamheterna. Detta innebar också att vissa verksamheter skulle utsättas för konkurrens från den privata marknaden.

Betraktat utifrån möjligheterna att utvärdera en reform, eller att snabbt lära sig hantera ett nytt system, skulle det vara önskvärt att reformer genomfördes under lugna förhållanden. Men detta är ofta ogörligt eftersom reformbehov i högre grad upptäcks, eller upplevs som akuta, i turbulenta perioder. Det fanns också en medvetenhet om att reformen skulle leda till vissa övergångsproblem knutna till att det tar tid att lära sig hantera ett nytt system, vilket bland annat ledde fram till att Statens lokalförsörjningsverk skapades med uppgiften att bl.a. hjälpa myndigheter med råd i lokalfrågor.

I en så turbulent miljö som den i första halvan av 1990-talet är det alltså särskilt orealistiskt att förvänta sig att en stor förändring av statens fastighetsorganisation ska gå smärtfritt och utan felbeslut och kostnader. Vi kan också konstatera att reformen var förknippad med flera olyckliga beslut. Det mest anmärkningsvärda vid själva genomförandet var försäljningen av Byggnadsstyrelsens egenregiverksamhet där den ursprungliga försäljningen fick rivas upp och göras om.

Att reformen genomfördes mitt under en fastighetskris innebar också att det inte bedömdes lämpligt att kraftigt minska statens totala engagemang som fastighetsägare. I prop 1991/92:44 (s 14) sade statsrådet att det inte var nödvändigt att staten ägde generella fastigheter, men att försäljningar då var olämpliga på grund av det rådande läget på fastighetsmarknaden. Att försäljningar sköts på framtiden innebar också att det inte genomfördes en ordentlig genomgång av vad staten på sikt borde behålla för fastigheter. Strukturen på bolag och verk anpassades inte heller till de långsiktiga planerna. Mer konkret innebar detta att Vasakronans fastighetsbestånd kom att omfatta allt från fängelser till "vanliga" kontorshus med andra hyresgäster än statliga myndigheter, eller med statliga myndigheter som har goda alternativ på den externa marknaden.

I delbetänkandet föreslår vi en renodling som innebär att fastigheter av ändamålskaraktär lyfts ur Vasakronan och bildar ett särskilt fristående bolag. Kärnan i detta bolag är det som idag hör till dotterbolaget Vasakronan Krim. Eftersom de fastigheter som bör lyftas ut Vasakronan i hög grad är knutna till olika delar av det juridiska systemet kallar vi i fortsättningen detta nya bolag för "Juridiska Hus". Den struktur på det statliga ägandet av ändamåls-

fastigheter som föreslås framgår av figur 1.1 nedan. (Med den definition av ändamålsfastighet som vi använder är kärnan av departementsbyggnaderna ändamålsfastigheter eftersom ett visst specifik läge är nödvändigt. Därmed finns inget bra alternativ för hyresgästen.) Vi tror att det är positivt med relativt specialiserade fastighetsförvaltande enheter av den typ som Akademiska Hus och Statens fastighetsverk representerar. Att det finns flera bolag underlättar också bedömningen av effektiviteten i det enskilda bolaget.

Figur 1.1 Föreslagen struktur på förvaltandet av statliga ändamålsfastigheter

<i>Fortifikationsverket</i>	<i>Statens fastighetsverk</i>	<i>Akademiska Hus</i>	<i>"Juridiska Hus"</i>
Ändamålsfastigheter knutna till försvaret	Bland annat ändamålsfastigheter knutna till departement och kulturinstitutioner	Ändamålsfastigheter knutna till universitet och högskolor	Ändamålsfastigheter knutna till bl.a. kriminalvård, polisväsende och domstolsväsende

Att hyrorna på lokalmarknaden föll åren efter att fastighetsreformen genomfördes påverkade också förhandlingsprocessen för nya hyror. Myndigheterna kunde lätt förhandla ner sina hyror något, och detta innebar ingen ekonomisk påfrestning på bolagen eftersom deras fastigheter initialt värderats så att det reflekterade den svaga fastighetsmarknaden. Fastighetsvärdena speglade en lägre hyresnivå. Denna situation – i kombination med att bolagen fått ekonomisk kompensation för eftersatt underhåll – skapade utrymme för betydande upprustningar av lokalstandard. Hyresgäster kunde få både något lägre hyror och en ökad standard. Frågan är dock om regeringens budgethänsyn fick tillräcklig vikt i avvägningen mellan upprustning av lokaler och behovet av besparingar. Vårt intryck efter att tiden efter fastighetsreformen gav utrymme för myndigheter att förbättra kvalitén på sina lokaler samtidigt som fastighetsbolagen förbättrade sin kapitalstock. Den som betalade notan var i sådant fall staten över budgeten. Vårt uppfattning är att staten haft svårt att få ett helhetsgrepp över denna process.

Konflikter också ett tecken på ökad måluppfyllelse

Under åren efter reformen uppstod på flera håll konflikter mellan hyresvärd och hyresgäst, främst när det gällde hyressättning för ändamålsfastigheter. En slutsats av vår utredning är att dessa konflikter härrör från brister i utformningen av spelreglerna vid fastighetsreformen. Man kan dock säga att konflikterna är ett uttryck för att fastighetsreformen börjar fungera i betydelsen att hyresgäster, fastighetsbolag, regering och riksdag tvingas bli mer intresserad av vilka hyror som betalas och vilka överskott de fastighetsförvaltande enheterna ger. När de som är ansvariga för myndigheterna verksamhet finner att de hyresvillkor de fått inte överensstämmer med vad de skulle kunna få av andra hyresvärdar, kan man beskriva det som att konflikten startar från en sund utgångspunkt, nämligen att myndigheterna känner sig delaktiga och ansvariga i ett längre och större perspektiv.

Särskilda frågor rörande ändamålsfastigheter

Vår granskning visar att det främsta problemet med fastighetsreformen är brister i principerna för fastställande av hyror på ändamålsfastigheter. Därför har vi i vårt delbetänkande (SOU 1996:197) presenterat en modell för hantering av sådana fastigheter. De brister som finns när det gäller hyressättningsprinciper för ändamålsfastigheter påverkar också styrningen av investeringar på området. Även om dessa effekter är svåra att bedöma kvantitativt, finns en risk för att det skett felinvesteringar som följd av det sätt som hyror satts.

Definition. Vår analys leder fram till att i de nu aktuella sammanhanget bör en ändamålsfastighet i första hand definieras som en fastighet där hyresgästen – den statliga myndigheten – har starkt begränsade alternativ till den aktuella lokalen. Detta kan bero på fastighetens tekniska utformning eller på faktorer som direkt kan hänföras till verksamhetens karaktär. Om det t. ex. är väsentligt för ett större universitet är att bygga upp och bibehålla en campusmiljö, innebär det att möjligheterna att flytta är små. Detta motiverar långsiktiga hyreskontrakt av en viss typ (se nedan). Likaså bör ett kontrakt för t.ex. en museibygnad där man av tekniska eller kulturella har svårt att flytta skrivas som ett långsiktigt kontrakt av samma typ.

Kontraktutformning och hyressättning: På en marknad skulle en hyresgäst med ansvar för en långsiktig verksamhet, och med begränsade alternativ för sin lokalisering, inte gå in i ett kontrakt som ger

hyresvärden möjlighet att kortsiktigt förändra hyran. Man försätter sig inte i en situation där hyresvärden kan säga upp kontraktet samtidigt som de egna alternativen är begränsade. En marknadslösning innebär i dessa fall att man skriver hyreskontrakt som är långsiktiga. Vid nyproduktion av sådana fastigheter medför konkurrensen att hyran i detta kontrakt speglar en rimlig förräntning på det kapital som är nödvändigt att investera för att uppföra den aktuella anläggningen. Vi vill understryka att det faktum att kostnadselementet blir mer styrande i långsiktiga hyreskontrakt är fullt förenligt med att hyrorna sätts efter marknadsmässiga principer. Vi anser således inte att bristerna när det gäller hyressättning och kontraktutformning för ändamålsfastigheter sammanhänger med en övergång till marknadsmässighet, utan i stället på att man inte analyserat vad marknadsmässighet innebär för lokaler som utformas för särskilda ändamål. Bristen i analys visas påtagligt av att man inte hade någon större ambition att ens definiera vad som menades med ändamålslokaler. Definitionen kom att utgå från byggnadstekniska aspekter och vad det finns för alternativa hyresgäster. Man försummade att belysa hyres- och kontraktbeslutet från hyresgästens och verksamhetens utgångspunkt.

Vi förslår att hyreskontrakten för ändamålsfastigheter utformas på i princip följande sätt:

- Kontraktet är långsiktigt i den meningen att hyresgästen har rätt att förlänga kontraktet och att samma hyressättningsprinciper då skall gälla. Å andra sidan ska hyresgästen vara skyldig att kompensera fastighetsägaren om hyresgästen vill lämna anläggningen innan hela investeringen är betald. Eftersom staten är hyresgäst måste risken för den som hyr ut fastigheter anses som mycket liten. Betraktat som kapitalplacering är uppförandet av anläggningen i stort sett jämförbar med placering i en statsobligation. Därmed kan behovet av riskkompensation begränsas till de delar som avser risker knutna till byggnadens tekniska utformning.
- Hyran utformas som en komponenthyra, dvs med separata överenskommelser för de delar av hyran som avser att kapitalkostnader, driftkostnader och underhållskostnader. Kontrakten om drift- och underhåll bör vara relativt kortsiktiga, både för att hyresgästen ska kunna anpassa lokalkvaliteten till framtida anslagsnivåer och för att nivån på dessa kostnader ska anpassas till marknadsmässig nivå. En separat klausul i det ursprungliga kontraktet bör ange att hyresvärden inte har rätt att ta ut mer än marknadsmässig ersättning för de framtida insatser som görs på fastigheten och att hyresgästen ska ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande. Denna klausul minskar risken att fastig-

hetsägaren utnyttjar sin monopolställning när anläggningen väl är uppförd. De totalhyreskontrakt som dominerar idag ger enligt vår mening både för låg flexibilitet och för lite kostnadspress på fastighetsförvaltaren. I delbetänkandet föreslås också en särskilt princip för bestämning av den del av hyran som täcker kostnaderna för mark. En jämförelse med motsvarande kontrakt på den privata marknaden visar dock att en uppdelning i mark och byggnader normalt inte görs (om inte hyresvärden disponerar marken med tomträtt). Orsaker till detta diskuteras i bilaga 3, där vår slutsats är att en uppdelning mellan mark och byggnad inte heller är lämplig i hyreskontrakt mellan statliga ägare och statliga hyresgäster.

- Den del av hyran som motsvarar kapitalkostnader bör bestämmas enligt en så kallad nominell modell, där grundtanken är att hyran ska falla över tiden. Dagens så kallade balanshyreskontrakt gör att grundhyran i stort sett stiger i takt med inflationen, vilket innebär att hyran i praktiken kan bli högre i framtiden när det tillkommer kostnader för de investeringar som normalt behövs för att anpassa lokalerna till framtida verksamhetsförändringar. Den nominella modellen innebär att hyran de första åren efter att en ny anläggning byggts, blir högre än om en sk balanshyra tillämpas. Enligt vår mening är detta en fördel eftersom det tvingar myndigheten att noga överväga om investeringen är motiverad. I bilaga 6 presenteras ett antal räkneexempel som belyser dessa skillnader mellan olika hyressättningsmodeller.
- Om myndigheten/hyresgästen vill lämna fastigheten och fastigheten då har ett värde i alternativ användning som är större än den del av investeringen som inte är betald, ska myndigheten/hyresgästen (eller dess departement) ha huvuddelen av detta värde. På det sättet skapas ekonomiska motiv för myndigheter att lämna lokaler som har ett högre värde i alternativ användning. Detta ger samma effekt som den sk köption (rätt för hyresgästen att köpa fastigheten till ett pris bestämt av ännu inte avskrivna investeringar) som brukar finnas i långsiktiga hyreskontrakt på den privata marknaden när hyresgästen är beroende av att kunna disponera just den aktuella anläggningen.

Vi anser att befintliga hyreskontrakt för ändamålsfastigheter mellan statliga myndigheter och statliga fastighetsägare bör gås igenom och ändras i enlighet med dessa förslag. Dagens bokförda värde ska då ses som det kapital som hyran ska förränta. I samband med att fastighetsreformen genomfördes värderades samtliga fastigheter. Även om denna värdering kan diskuteras bör den accepteras som utgångspunkt

för hyressättningen, bl.a. därför att anslagen i budgeten anpassats till denna nivå. Utgångspunkten är, enligt vårt förslag, att man sätter hyran som om fastigheternas bokförda värde motsvarar en normal byggkostnad.

En sådan genomgång av hyreskontrakten är viktig för att undvika framtida konflikter. Den behövs därför att hela systemet med uppdelning i fastighetsägare och hyresgäst förlorar i legitimitet om inte hyresgästerna vet vilka principer som bestämmer den hyra de ska betala. Klara långsiktiga principer för hyressättning mellan statliga hyresgäster och statliga fastighetsägare gör också att jämförelser med privata alternativ blir lättare att genomföra. Där genomgången leder till mer betydande justeringar av hyresnivån kan det i sin tur motivera anpassningar av anslag och utdelningskrav från bolag och verk. Genomgången av kontrakten bör ske skyndsamt. Genomförandet kan ske successivt med målsättningen att samtliga nya kontrakt ska vara klara 1999-01-01.

Bevakning av kapitalvärden och värde i alternativ användning: Långsiktiga kontrakt kan leda till bristande flexibilitet både i det att förutsättningarna kan komma att ändras för verksamheten men också därför att delvis specialutformade lokaler, som uppfördes åt en viss myndighet, kan visa sig få ett stort värde i alternativ användning. Inget hindrar dock att en hyresgäst i det första fallet upptar förhandlingar med hyresvärden om möjligheten att hyra ut hela eller delar av fastigheten till andra hyresgäster. Om hyresvärden ser att det finns ett värde i alternativ användning för den lokal man hyr ut till en statlig myndighet, är denne fri att erbjuda hyresgästen kompensation om denna vill flytta. Om budgetprövning och budgetrestriktioner är väl avvägda kommer hyresgästen alltid att ha motiv för att se över sina lokalkostnader.

Projektstyrning och kostnadskontroll: Ett annat problem som vi uppmärksammat i samband med våra fallstudier är att staten ibland haft svårt att kontrollera och reglera kostnader i samband med större byggprojekt. Detta uttrycks ofta av hyresgästerna som att fastighetsägaren har svårt att komma med tydliga och bindande offerter. Fastighetsägarna uttrycker det i stället som att hyresgästen har svårt att precisera sina önskemål när det gäller kvalitet och utformning, eller tar på sig ett ansvar som de sedan inte klarat av att hantera. Processen blir än mer komplicerad när parterna uppfattar att det finns mycket starka politiska önskemål att genomföra ett visst byggnadsprojekt, vilket gör budgetrestriktionen mer oklar. Vi pekar på vikten av att redan i tidiga skeden göra genomarbetade kontrakt där ansvar för olika typer av ändrade förhållande regleras (ändrade priser, ändrad utformning etc) men där grunden är att fastighetsägaren ger bindande

offerter. Dessa problem kan dock delvis ses som övergångsproblem som speglar att myndigheterna som lokalansvariga inte lärt sig styra denna typ av processer på ett bra sätt. Att myndigheterna inte krävt tillräckligt klara besked för att gå vidare kan till del bero på att man sett fastighetsägaren som del i samma "koncern".

Styrning av myndigheter och lokaler i budgetprocessen

Grundtanken i dagens budgetsystem är att myndigheterna ska ha stor handlingsfrihet när det gäller hur resurser ska användas för att nå uppställda mål. Samtidigt krävs viss styrning av lokalanskaffning så att inte den framtida handlingsfriheten för staten begränsas för mycket. I delbetänkandet pekar vi på att, när det gäller ändamålsfastigheter, är det olämpligt att styra myndigheterna genom att begränsa längden på de kontrakt som de har rätt att ingå. Eftersom ändamålsfastigheter byggs för långsiktig användning, leder korta kontraktstider antingen till en extremt snabb avskrivning av ändamålslokaler och mycket höga initiala kostnader, eller till oklarheter om vad som ska ske efter den första kontraktstiden. Det finns också en risk att de relativt korta kontraktstiderna leder till stora framtida risker för den statlige fastighetsägaren. Vi förelär därför ett annat sätt att styra, där tonvikten ligger på att myndigheten ska bevara flexibiliteten i sin *totala* lokalanvändning, t.ex. genom att de har en "portfölj" av lokaler där vissa snabbt kan lämnas utan stora kostnader eller möjlighet att lämna delar av en lokal. Den närmare preciseringen av detta krav på flexibilitet ska anpassas till vilken typ av lokalsituation som myndigheten har. Vi utvecklar detta i bilaga 4.

Bevakningen av myndigheternas flexibilitet i sin lokalsituation bör ske som en del av den reguljära budgetprocessen. Vi betonar vidare att för att budgetdialogen ska fungera på ett bra sätt krävs att båda parter har en god bild av utvecklingen på lokalmarknaden och hur myndigheternas lokalutnyttjande förhåller sig den inom andra delar av ekonomin. Särskilda anvisningar för hur fackdepartementet ska analysera myndigheternas lokalsituation bör utformas. Har departementet en god bild av myndighetens övergripande lokalsituation behövs enligt vår bedömning ingen granskning av enskilda hyreskontrakt. Detaljstyrning bör undvikas och det är viktigt att slå vakt om grundprincipen att myndigheten har frihet att välja hur resurser ska användas för att nå bästa resultat i förhållande till uppställda mål.

När det gäller strävan efter lägre lokalkostnader för myndigheter, eller bättre uttryckt, en mer effektiv lokalanvändning, finns ett visst missnöje från myndighetshåll med att man inte får behålla resultat av

besparingar. De pekar på en tendens att, så att säga, konfiskera besparingar på lokaler genom att automatiskt dra ner anslagen. I kombination med att det ofta upplevs som mycket svårt att få ökade anslag, när detta är motiverat av utvecklingen av lokalsituationen för myndigheten, riskerar detta att förstöra en del av incitamentstrukturen för fastighetsreformen. Det har också framkommit att budgetprocessen inte alltid upplevs som ett led i en rationell styrning av myndigheterna, vilket innebär att den styrda myndigheten kan reagera med att inte fullt ut informera departement och riksdag.

Det är samtidigt klart att det inte är rimligt att myndigheterna långsiktigt får behålla varje krona som de lyckas spara på att pressa sina lokalkostnader. Vi drar en parallell till utvecklingen på en vanlig marknad där "övervinster" sammanhängande med att man är först med något och effektivare i något visst avseende alltid är tillfälliga. Snart lär sig konkurrenterna och därefter pressas priser och vinstmarginaler. På motsvarande sätt måste naturligtvis anslagen till en myndighet på sikt styras av den politiska bedömningen av hur stor omfattning verksamheten bör ha och vilka resurser som krävs för att nå dessa mål. Ökad effektivitet leder därmed i normalfallet till att mindre anslag krävs, men detta långsiktiga samband får inte leda till att det sker en direkt koppling mellan den enskilda myndighetens anslag och hur skicklig just den varit på att effektivisera. Då urholkas myndighetens incitament till effektivisering.

Vi har inte funnit något enkelt sätt att sköta denna budgetdynamik. Till sist måste detta till väsentlig del handla om förtroendet mellan departement och myndigheter. Att bygga upp och bevara detta blir således en viktig del i den styrningsprocess och de incitament som skapas för verksamheterna. En öppen och förtroendefull dialog mellan departement och myndigheter är en viktig del av denna styrprocess. Särskilda utredningar har studerat dessa frågor och vi ger oss därför inte närmare in på dem.

Statens fastighetsbestånd ur ägarperspektiv: struktur och omfattning

Fastighetsreformens uppdelningen mellan ägande och brukande speglade också en medvetenhet om att det inte är självklart att staten skall vara så hårt engagerad som fastighetsägare. Denna diskussion gäller särskilt ägandet av generella kontorslokaler där myndigheterna som nyttjar lokalerna har goda alternativ på marknaden. Vi ser inga starka skäl för staten att äga sådana fastigheter och det är ett av argumenten för att lyfta ur fastigheter av ändamålskaraktär ur Vasa-

kronan. Därför kan detta bolag börsintroduceras och staten avveckla sitt ägande i den takt som bedöms lämplig.

Det tyngsta argumentet för att staten ska äga ändamålsfastigheter är att det ger kontroll över en viktig produktionsfaktor. Detta argument måste dock vägas mot flera andra, bl.a. vikten av att skapa konkurrens i samband med nyinvesteringar. Genom en bra utformning av långsiktiga kontrakt går det också att minska riskerna med en extern förhyrning. I de kontakter vi haft med olika myndigheter har i flera fall framkommit missnöje med de statliga fastighetsägarna, t. ex. för brist på lyhördhet. Enligt vår bedömning speglar detta delvis övergångsproblem på fastighetsägarsidan, från en myndighetsroll till en som aktör på en marknad. Men detta missnöje pekar på att det i vissa fall kan vara motiverat att sälja även fastigheter av ändamålskaraktär för att få en effektiv förvaltning.

Inför en sådan försäljning är det viktigt att hyreskontrakten skrivits på ett sätt som inte försätter hyresgästen i en svår situation. Om kontrakten inte speglar den långsiktiga inriktning som vi angivit, kan den nya hyresvärden få en stark förhandlingsposition. Det fodras därför en avstämning av kontraktens utformning innan en försäljning äger rum. Vasakronan har under senare tid avyttrat ett antal fastigheter som delvis har karaktär av ändamålsfastigheter, i huvudsak tingshus. De har sålts därför att de varit belägna på orter som Vasakronan inte långsiktigt vill satsa på. Vi vill inte i vår utredning ta ställning till de specifika fallen men vill peka på de problem som är förknippade med att försälja fastigheter med inslag av ändamålsfastigheter utan att fastighetens roll för verksamheten analyseras.

Styrning av de fastighetsförvaltande enheter

De statliga fastighetsförvaltande bolagen styrs i huvudsak genom att staten har ställt upp ett avkastningskrav på det kapital som satsas. I övrigt har bolagen haft stor självständighet. Under perioden efter fastighetsreformen har de aktuella bolagen, men även Statens fastighetverk, genomfört mycket stora investeringsprogram. Å ena sidan speglar detta den ökade flexibilitet och det mindre byråkratiska beslutsfattande som bolagsformen innebär. Å andra sidan innebär stora investeringar ett betydande risktagande. För Vasakronans investeringar i generella fastigheter beror lönsamheten på den framtida marknadsutvecklingen. Värdet av de stora investeringarna i fastigheter på utbildningsområdet beror bl. a. av utbildningsformernas utveckling i framtiden.

Det förefaller som om det vid reformen fanns förväntningar på själva bolagiseringen skulle lösa problem som den omöjligt kunde lösa. Vi menar att staten som ägare borde haft en tydligare policy. Detta gäller inte bara de hyressättningsproblem m.m. som diskuterats tidigare, utan även risktagandet i bolagen. Dessa risker gäller inte bara investeringar utan också hur t.ex. hyreskontrakten utformats. Idag är många hyreskontrakt för ändamålsfastigheter sådana att hyran höjs i takt med inflationen. Kostnaderna för de lån som tagits upp följer dock inte kortsiktigt inflationen. Detta innebär att fastighetsägaren tar en inflationsrisk i så måtto att låg inflation leder till lägre intäkter och lägre lönsamhet.

Utgår vi från att Vasakronan renodlas och relativt snabbt börsintroduceras behövs inga särskilda ägardirektiv till detta bolag, men för övriga bolag och verk menar vi att sådana direktiv bör formuleras och främst innefatta:

- Principer för utformning av hyreskontrakt för ändamålsfastigheter och vilket avkastningskrav som bolaget ska ha i dessa sammanhang.
- Vilket risktagandet som ägaren anser att bolaget/verket ska ta. Detta gäller marknadsrisker (risker knutna till framtida efterfrågan), finansiella risker och inflationsrisker.

Med sådana ägardirektiv går det sedan att bevara den handlingsfrihet i den löpande verksamheten som vi tror är viktig för att de statliga fastighetsförvaltningen ska fungera på ett professionellt och effektivt sätt. För att renodlingen av rollerna ska bli trovärdig och de statliga fastighetsägaren uppfattas som ett alternativ jämförbart med andra, anser vi till sist att det är olämpligt att hyresgästerna är representerade i Akademiska Hus styrelse.

Stabsfunktionen i lokalfrågor

I ett nyligen framlagt betänkande av Stabsmyndighetsöversynen "Reformerad stabsorganisation" föreslås att Statens lokalförsörjningsverk läggs ned. Stabsdelen av denna myndighet föreslås bli överförd till Statskontoret, medan den servicedel som sålt konsulttjänster främst till olika myndigheter läggs ner. Enligt utredningens bedömning finns goda alternativ på den reguljära konsultmarknaden. Vi stödjer dessa förslag.

De uppgifter som en stabsenhet i lokalfrågor ska ha är att kontinuerligt analysera myndigheternas lokalutnyttjande och lokalkostnader

i förhållande till utvecklingen inom andra delar av ekonomin. Enheten ska vidare ta fram underlag rörande hyresutvecklingen inom olika delar av landet och för olika typer av fastigheter. Att analysera särskilda projekt som aktualiseras av myndigheter kan också vara aktuellt. Detta material ska sedan användas i fackdepartementens budgetprocess.

Statsfinansiella konsekvenser av reformen

Det statsfinansiella resultatet sammanhänger dels med hur myndigheternas lokalkostnader utvecklas, dels med den utdelning som staten får som fastighetsägare. En hyressänkning som direkt leder till att denna utdelning minskar har i princip ingen statsfinansiell effekt.

Under de år som gått sedan reformen genomfördes har de de positiva statsfinansiella effekterna varit begränsade. Myndigheter som nyttjar generella fastigheter har bara i begränsad omfattning minskat sina lokalytor och lokalkostnader. De totala lokalkostnaderna för de myndigheterna som nyttjar ändamålsfastigheter har inte sjunkit, bland annat sammanhängande med stora investeringsprogram främst inom högskolesektorn. Utdelningar från de statliga bolagen har varit relativt låga, bland annat därför att stora delar av överskotten återinvesterats.

Vi tror dock att effekterna i ett längre perspektiv kan bli betydligt mer positiva. Allt fler myndigheter med generella fastigheter blir medvetna om den besparingspotential som finns på lokalsidan. Detta kan dock inte genomföras omedelbart eftersom man har löpande kontrakt. De klarare spelregler och den typ av kontrakt som vi föreslår för ändamålsfastigheter tror vi också kommer att bidra till lägre drift- och underhållskostnader och lägre kostnader för nyinvesteringar.

Genomförande och konsekvenser av utredningens förslag

De förslag som vi lägger fram innebär i sina huvuddrag att följande behöver göras:

- Fastigheter av ändamålskaraktär lyfts ur Vasakronan. (Formellt blir det fråga om en försäljning, där fastigheterna värderas till sin bokförda värden, dock utan hänsyn till de uppskrivningar av dessa värden som Vasakronan nyligen genomfört.) En genomgång sker vidare av kontrakt för lokaler som till del har ändamålskaraktär innan Vasakronan börsintroduceras. De fastigheter som lyfts ur bildar kärnan i ett nytt bolag med arbetsnamnet Juridiska Hus.

-
- Ägardirektiv utformas för de bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter rörande hyressättningsprinciper och risktagande.
 - Befintliga kontrakt för ändamålsfastigheter anpassas till de principer som vi föreslagit.
 - Förordningen som reglerar myndigheternas lokalförsörjningsansvar ändras i enlighet med framlagda förslag.
 - Särskilda anvisningar tas fram för hur lokalfrågor ska hanteras i fackdepartementens budgetarbete.

Kostnader för genomförandet rör sig alltså om en begränsad engångskostnad. Konsekvenserna bör bli minskade kostnader för framtida förhandlingar, bättre styrning av nyinvesteringar och upprustningar, ökad press på drift- och underhållskostnader, samt en effektivare styrning i budgetprocessen.

- Åtgärdsplan utomgå för de budgetår som förväns ändras i
budgeten för nästa budgetårsberäkning och riktlinjer för
Budgetliga konsekvenser för försäkringskostnader till de
principer som är följande:
 - Försäkringskostnader som regleras i budgetlagen för försäkrings-
kostnader i samband med framgång för sig - för försäkrings-
kostnader anvisningar tas fram för den beräknade skattens i
försäkringskostnader.

Enligt denna bestämmelse gäller följande:

Kostnader för genomförandet för sig själv om en begränsad engångs-
kostnad. Kostnaderna för den enskilda kostnaden för försäkrings-
förändringar, till exempel av ny investering och upprättningar
gård, pass på till- och underhållskostnader, samt för försäkrings-
förändringar i budgetlagen.

Enligt denna bestämmelse gäller följande: Enligt denna bestämmelse
gäller följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser
för de kostnader som omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna
bestämmelse gäller följande bestämmelser för de kostnader som
omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller
följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse.

Enligt denna bestämmelse gäller följande: Enligt denna bestämmelse
gäller följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser
för de kostnader som omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna
bestämmelse gäller följande bestämmelser för de kostnader som
omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller
följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse.

Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser:

Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser för de kostnader
som omfattas av denna bestämmelse.

Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser för de kostnader
som omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna bestämmelse
gäller följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller följande bestämmelser
för de kostnader som omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna
bestämmelse gäller följande bestämmelser för de kostnader som
omfattas av denna bestämmelse. Enligt denna bestämmelse gäller
följande bestämmelser för de kostnader som omfattas av denna
bestämmelse.

2 Omorganisationens bakgrund och innebörd

2.1 Före omorganisationen²

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

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

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

²) Detta avsnitt bygger främst på beskrivningar som finns i rapporten "En berättelse om Byggnadsstyrelsen: Dess omställning, ombildning, avveckling" som togs fram inom Byggnadsstyrelsens avvecklingsorganisation (DNR AV 21/95) och prop. 1991/92:44.

När det beslutats att uppföra en ny byggnad eller rusta upp en byggnad var det Byggnadsstyrelsen som var byggherre för produktionen. En viss del av byggproduktionen gjordes också i egen regi – budgetåret 1991/92 var andelen 12%. Egenregiverksamheten sysselsatte innan Byggnadsstyrelsens ombildning ca 400 personer. Den rena byggproduktionen avvecklades helt i samband ombildningen.

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

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

2.2 Dagens struktur

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

Verk och bolag

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

Statens lokalförsörjningsverk: Detta verk har två olika verksamhetsområden. Det ena är att vara stabsorgan åt regeringen och göra

utredningar som underlag för regeringsbeslut, bland annat i budgetfrågor. Till detta område hör också att sköta avvecklingen av vissa tomställda lokaler. Andra myndigheter är också ålagda att i vissa fall samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan hyreskontrakt undertecknas. Det andra verksamhetsområdet är en konsultverksamhet inom lokalförsörjningsområdet åt statliga myndigheter. Denna verksamhet skall vara ekonomiskt självbärande.

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

1. Fastigheter som hör till det nationella kulturarvet, bl. a. olika slott och fästningar.
2. Regeringsbyggnaderna.
3. Fastigheter utomlands, främst ambassader, konsulat och bostäder i anslutning till dessa.
4. Vissa markområden, bl.a. fjällnära skogar, statliga älvsträckor och kronoholmarna.

Dessutom har Statens fastighetsverk tillfälligt förvaltats fastigheter som av olika skäl inte direkt kunnat överföras till de statliga fastighetsbolagen.

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

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

Vasakronan Holding AB. Inom detta finns fyra bolag. *Vasakronan AB* förvaltar mer generella lokaler. Stora hyresgäster är Polisen, Skatteförvaltningen, Domstolsverket och olika länsstyrelser. *Vasakronan Krim AB* förvaltar fastigheter som hyrs av Kriminalvårdsstyrelsen. *Confortia AB* är ett tekniskt konsultföretag som främst arbetat med uppdrag åt försvaret. I samband med Fortifikationsförvaltningens omorganisation bröts denna verksamhet ut och bolagiserades. Fram till slutet av 1996 ingick i koncernen även dotterbolaget *Vasajorden AB*, som förvaltar fastigheter som hyrs av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Dessa fastigheter har nu övertagits av Akademiska Hus. Våren 1997 skedde ytterligare en omorganisation,

då tre dotterbolag som handhar vissa fastigheter av ändamålskaraktär bildades.

En lite fylligare beskrivning av de fastighetsförvaltande bolagen/verken finns i bilaga 2.

Styrning av verk och bolag

För de fastighetsförvaltande bolagen och verken har staten som ägare ställt upp bestämda avkastningskrav på det kapital som staten investerat i verksamheten. Detta avkastningskrav är marknadsmässigt i betydelsen att det bygger på vad som bedöms vara avkastningskrav inom andra fastighetsförvaltande bolag

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

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

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

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

Myndigheternas lokalförsörjningsansvar

Myndigheterna har i regel inte rätt att äga fastigheter, men får inom ramen för sina resurser hyra de lokaler de bedömer lämpliga för verksamheten. Det finns dock i förordningen om myndigheternas lokalförsörjning (SFS 1993:528) några inskränkningar i denna frihet. För hyreskontrakt "av ekonomisk betydelse" och med en löptid längre

än 3 år ska myndigheten samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan ett hyresavtal skrivs på (om myndigheten hyr av annan än en statlig fastighetsförvaltande myndighet). År löptiden på kontraktet längre än 6 år krävs godkännande av regeringen. Ett undantag gäller dock universitet och högskolor där endast kontrakt med ett löptid på mer än 10 år behöver godkännande av regeringen.

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

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

Lokaler i budgetsystemet

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

Under budgetarbetet används vissa lokalkostnadsindex, framtagna av Statens lokalförsörjningsverk, för att bedöma hur mycket en myndighets anslag behöver ändras för att myndigheten ska ha råd med i princip samma resurser som tidigare.

är i den myndigheten sammansatt med stämans lokalförordningsberättigade medlemmar. Enligt 10 § i kommunstyrelsens förordning om myndighetsutövning ska kommunstyrelsen ha i uppdrag att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet.

Enligt 11 § i kommunstyrelsens förordning om myndighetsutövning ska kommunstyrelsen ha i uppdrag att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet.

Enligt 12 § i kommunstyrelsens förordning om myndighetsutövning ska kommunstyrelsen ha i uppdrag att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet.

Enligt 13 § i kommunstyrelsens förordning om myndighetsutövning ska kommunstyrelsen ha i uppdrag att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet.

Sammanfattning och slutsatser

Enligt 14 § i kommunstyrelsens förordning om myndighetsutövning ska kommunstyrelsen ha i uppdrag att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen har ett ansvar för att utvärdera och förändra kommunens verksamhet.

3 Utvärderingens allmänna uppläggnig

3.1 Inledning

Denna utredning tillsattes för att utvärdera den stora omorganisation av statens fastighetshantering som genomförts. I direktiven sägs att omorganisationens konsekvenser ska analyseras och att utredningen ska belysa om syftena med ombildningen har uppnåtts.

Vår utgångspunkt är att genomgripande förändringar av Byggnadsstyrelsen var oundvikliga. En myndighet som har till uppgift att "utreda behovet av, anskaffa och upplåta lokaler för statsmyndigheterna"³ har ingen plats i ett budgetsysteem som bygger på målstyrning och decentraliserat ansvar där den enskilda myndigheten väljer medel att nå dessa mål. Därmed fanns i praktiken tre alternativ när det gällde Byggnadsstyrelsen.⁴

Det första var att behålla Byggnadsstyrelsen som organisation, men förändra dess arbetsuppgifter så att de var i linje med budgetreformen. En betydande minskning av personalstyrkan skulle behövas i detta fall. Det andra alternativet hade varit att lägga ner Byggnadsstyrelsen helt, säga upp all personal och sedan förutsättningslöst skapa de organisationer och anställa den personal som bedömdes lämplig. Det tredje alternativet, och det som valdes, som kan ses som lite av en kompromiss mellan dessa. Å ena sidan skapar man helt nya organisationer med andra syften än Byggnadsstyrelsen, men å andra sidan är personalstyrkan till betydande del rekryterad från Byggnadsstyrelsen.

För denna tredje lösning talar flera faktorer. Den leder till att det kunnande som fanns om statens fastigheter bevaras och den kan också

³) Se §2 i Förordning med instruktion för byggnadsstyrelsen, SFS 1989:774.

⁴) Dessutom fanns andra faktorer som talade för en förändring: Möjligheten för en central myndighet att hålla sig informerad om vilka lokaler som en myndighet behöver minskar ju mer dynamiska och differentierade som myndigheterna blir. Det är inte heller lätt att styra en stor myndighet av Byggnadsstyrelsens typ så att den fungerar effektivt och gör bedömningar och avvägningar som är rätt ur ett övergripande perspektiv.

motiveras med både sociala hänsyn och att risken för utslagning från arbetsmarknaden minskar. Nackdelen är att övergångsproblemen kan bli större. Personer som har varit vana att representera en överordnad specialmyndighet ska nu agera på en marknad där "kunden ska vara i centrum.". En sådan rollförändring kan ta tid.

Mot denna bakgrund är det inte intressant att försöka jämföra det som hänt med vad som skulle hänt i en tänkt situation där ingen förändring av Byggnadsstyrelsen skulle ha genomförts. Vi tror inte heller det är meningsfullt att fundera på vad som skulle ha hänt om staten valt något av de andra mer renodlade alternativen. Det finns helt enkelt för många olika sätt att utforma dessa alternativ. Resonemang om konsekvenser av olika tänkta alternativ blir mycket spekulativa.

Kärnan i vår utvärdering blir därmed att *jämföra det som hänt under de år som gått sedan reformen genomfördes med de förväntningar och ambitioner som fanns när reformen beslutades*. På de punkter där vi tyckt oss se avvikelser mellan *faktisk* utveckling och *förväntad* utveckling har vi sedan försökt att ställa en diagnos om vad denna avvikelse beror på. Utifrån denna diagnos har vi till sist formulerat förslag till åtgärder.

3.2 Tidsaspekter och övergångsproblem

I utredningens inledande skede mötte vi flera gånger synpunkten att det var alldeles för tidigt att utvärdera den aktuella reformen. Reformen hade då formellt varit i kraft ungefär tre år, men i vissa avseenden hade den ännu inte fullt ut genomförts. Det fanns på många områden tillfälliga övergångskontrakt som löpte ut först i mitten av 1996. "Riktiga" kontrakt började alltså löpa på dessa områden efter det att vår utvärdering påbörjats. Vissa fastigheter kunde p.g.a. olika juridiska problem inte överföras till sin "slutliga" ägare förrän under 1996. Med viss rätt kunde det hävdas att reformen var fullt ut genomförd först då. Att vid samma tidpunkt påbörja en utvärdering av reformen kan tyckas lite förhastat.

Vi delar inte denna uppfattning. Vid stora och genomgripande organisationsförändringar är det mycket svårt att i förväg förutse alla situationer och konsekvenser. Även om organisationsförändringen bygger på genomtänkta och beprövade grundprinciper, är det inte realistiskt att förvänta sig att den i alla sina delar ska fungera som tänkt. Kompletteringar och modifieringar behövs med stor sannolikhet. Utifrån detta perspektiv är det viktigt att agera snabbt om det börjar finnas signaler om problem.

Att det gått så kort tiden sedan reformen genomfördes gör det emellertid särskilt viktigt att noga analysera vad som kan vara orsaken till ett visst problem. Grovt kan vi skilja på tre typer av problem.

1. Övergångsproblem: Problem som sammanhänger med att myndigheter och bolag ännu inte lärt sig att på ett bra sätt hantera den nya situationen.
2. Problem som sammanhänger med brister i utformningen av specifika komponenter av reformen.
3. Problem som sammanhänger med de grundläggande principerna bakom reformen.

Övergångsproblemen minskar undan för undan och den åtgärd som kan vara aktuell är kompetenshöjande insatser som gör att problem snabbare minskar i omfattning.

De problem som är intressantast när det gått en kort tid efter reformen är de som sammanhänger i utformningen av specifika komponenter. Enligt vår mening var, som tidigare nämnts, genomgripande förändringar av Byggnadsstyrelsen nödvändiga. Den grundläggande struktur som skapades, med en uppdelning mellan ägare och brukare, var också en struktur som tidigare införts i en rad organisationer, både i den offentliga och privata sektorn. Vi ser idag ingen anledning att ifrågasätta *möjligheten* att få en sådan struktur att fungera. Den centrala frågan blir därmed att se vilka problem som kan förväntas vara av övergångskaraktär och vilka som kan motivera förändringar i någon specifik komponent i det valda sättet att hantera statens fastigheter.

3.3 Reformens omfattning försvårar en kvantitativ utvärdering

Reformen av statens fastighetshantering omfattar ett mycket stort fastighetsbestånd och ett stort antal olika aktörer. Antalet statliga myndigheter som fick ett eget lokalförsörjningsansvar överstiger 100. Det statliga fastighetsbeståndet omfattar grovt räknat 15 miljoner kvadratmeter och har ett värde på närmare 50 miljarder kronor. Detta fastighetsbestånd förvaltas idag, som framgick i kapitel 2, av fyra olika bolag och verk. Dessa bolag och verk är i sin tur så stora att flera av dem har en decentraliserad struktur där många frågor hanteras på lokal nivå.

Allt detta innebär att vi ska förvänta oss *stor variation i hur det har fungerat efter reformen*. Både på grund av att situationerna skiljer sig mycket åt, men också på grund av att många olika enskilda personer agerar. Hur t.ex. en myndighet uppfattar situationen efter reformen beror delvis av hur de anser sig bemötta av sin nya motpart och detta sammanhänger i sin tur med vilken person som representerar denna motpart. Någon enhetlig bild av hur det fungerat efter reformen ska vi därför inte förvänta oss.

Att försöka ge en mer exakt bild av effekterna, t.ex. ange i hur stor andel av fallen som ett visst problem uppstått, skulle vara mycket resurskrävande och enligt vår mening skulle nyttan inte motsvara kostnaderna. Särskilt som det rör sig om problem som delvis kan förväntas vara övergångsproblem. Vår inriktning har därför varit att utnyttja befintlig information och samla in kompletterande information på ett sådant sätt att sannolikheten att några "stora fiskar" slinker genom nätet är relativt liten. En preliminär version av denna rapport har också diskuterats med en rad av de berörda parterna. Vi tror oss alltså ha identifierat de viktigaste problem som finns när det gäller statens fastighetshushantering, men vi kan i de flesta fall inte ge några mer exakta uppgifter om hur vanliga problemen är eller om den exakta storleksordningen på dem.

4 Bedömning av två huvudprinciper bakom reformen

4.1 Myndigheters lokalförsörjningsansvar

4.1.1 Innebörd

I "Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning" (SFS 1993:528) sägs i 8§:

"Inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med de begränsningar som följer av 9 och 10§§, får varje myndighet besluta om sin egen lokalförsörjning."

I 9§ sägs:

"Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet. I fråga om avtal av ekonomisk betydelse och med en löptid längre än tre år skall myndigheten samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan avtal tecknas. Samråd krävs dock inte när myndigheten tecknar avtal med en statlig fastighetsförvaltande myndighet."

I denna paragraf finns vidare regler om att kontrakt som är längre än ett visst antal år måste godkännas av regeringen.

I 10§ sägs:

"Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen."

I detta avsnitt ska vi först ta upp några övergripande frågor om denna reform (4.1.2). I avsnitt 4.1.3 diskuteras om regeringens styrning genom regler om kontraktslängder är lämplig och i avsnitt 4.1.4- 4.1.6 behandlas ett antal aspekter som tagits upp i en skrivelse från Riksdagens revisorer (Granskningsrapport 1995/6:4, Skrivelse till

riksdagen 1995/96:RR11) och också av Statens lokalförsörjningsverk (Rapport 1996:43).

4.1.2 Allmänna bedömningar av reformen

Statens lokalförsörjningsverk har utvärderat en rad olika aspekter av förändringen av statens fastighetsorganisation. I rapporten "Myndigheternas erfarenheter av lokalförsörjningsreformen" (1995:5) redovisas resultat av en enkät som besvarats av 87 myndigheter (av 102 tillfrågade).

En klar majoritet av myndigheterna anser sig ha fått större ansvar och befogenheter samt att det uppstått en större medvetenhet om lokalkostnadernas betydelse. Statens lokalförsörjningsverk gör bedömningen att det bland myndigheterna finns en allmänt positiv syn på att de fått ansvar för sin egen lokalanskaffning.

Ökade befogenheterna innebär emellertid också mer arbete. Myndigheterna angav i enkäten att bland annat arbete med hyresförhandlingar, omvärldsbevakning och kontakter med hyresvärderna ökat efter reformen. Antal personer som arbetar med frågor rörande lokalförsörjning har ökat. Både före och efter reformen är det dock ett mycket litet antal personer som arbetar med dessa frågor. Antalet heltidstjänster för lokalförsörjningsuppgifter ökade från i genomsnitt 0,57 per myndighet till 0,7 per myndighet, dvs en ökning med 22%. Ökningen i antalet personer som arbetar med dessa frågor ökade dock något mindre (10%), vilket kan tolkas som att reformen lett till att man i något högre grad renodlat arbetsuppgifter. Den ökade resursåtgången inom myndigheterna framstår alltså som mycket begränsad.

Riksdagens revisorer gjorde under 1996, på uppdrag av Riksdagens utbildningsutskott, en undersökning av hur lokalförsörjningen fungerat inom högskolesektorn. Resultatet är publicerat i rapporten "Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning". (Utredningar från Riksdagen, 1996/97:URD2). En enkät skickades till samtliga lärosäten som sorterar under utbildningsdepartementet.⁵

I stort sett samma bild framträder i denna enkätundersökning (s 29-30). Så gott som alla lärosäten anser att förordningen om lokalförsörjning i huvudsak fungerat bra, även om man har kritik mot enskilda punkter. Högskolorna anser att reformen lett till ökat ansvar, ökad kostnadsmedvetenhet och till en mer rationell lokalhantering.

⁵) Detta innebär att Sveriges lantbruksuniversitet, Försvarshögskolan och stiftelsehögskolor inte ingår i studien.

Administrationskostnaderna för att hantera lokalfrågor har dock ökat, särskilt på de större högskolorna.

En av de punkter som kritiseras av vissa högskolor är regeringens handläggning av de fall där regeringens godkännande av ett hyreskontrakt krävs. Flera lärosäten anser att de vill ta ett större direkt ansvar för skötseln av sina fastigheter.

I de intervjuer och fallstudier som vi genomfört har inte framkommit något talar för att denna allmänna bild är felaktig. Vår bedömning är därmed att dagens ansvarsfördelning och regelverk när det gäller myndigheternas lokalförsörjning är bra i sina grunddrag. Vissa enskilda punkter har dock kritiserats och i de följande avsnitten ska vi se närmare på dem.

4.1.3 Regeringens styrning av myndigheternas lokalanskaffning

I kapitel 9 i vårt delbetänkande finns en mer ingående analys av vilken styrning av myndigheternas lokalanskaffning som är motiverad och vilka metoder för styrning som är lämpliga. Huvudtankarna där är följande.

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

Vi föreslår därför att styrningen ska ske genom en kombination av allmänna och myndighetsspecifika direktiv. Grundtanken i dessa direktiv är att myndigheten ska bevara nödvändig handlingsfrihet, dvs relativt snabbt kunna minska sin lokalåtgång och sina lokalkostnader.

Myndigheterna får sedan själv välja metod att nå denna flexibilitet. I sitt budgetunderlag och sin årsredovisning ska myndigheten redovisa att denna flexibilitet finns. I den mån som myndigheten vill fatta beslut som leder till en mindre flexibilitet ska det tas upp som del av den allmänna budgetprocessen. I bilaga 4 beskrivs förslaget om styrning mer i detalj och i bilaga 5 hur lokalfrågor bör hanteras i budgetprocessen.

Uppfylls kraven på flexibilitet behövs ingen prövning av den enskilda förhyrningen och vi föreslår att samrådsskyldigheten med Statens lokalförsörjningsverk avskaffas. Uppgifter om rådande lokal-kontrakt och planer för framtiden ska redovisas som del av den ordinarie budgetprocessen. Någon fristående lokalförsörjningsplan behöver inte redovisas.

I avsnitt 7.3 pekar vi vidare på att en styrning av hyresprofilen över tiden, så att hyrorna blir relativt höga de första åren, bidrar till att minska risken för överinvesteringar i ändamålsfastigheter.

4.1.4 Styrning av läge inom en region?

Idag finns geografiska begränsningar när det gäller en myndighets frihet att välja lokaler. Begränsningarna går i regel tillbaka till den omfattande regionalpolitiskt motiverade utlokalisering av myndigheterna som genomförts, och innebär att myndigheten är ålagd att bedriva sin verksamhet på en viss ort. Myndigheternas lokalförsörjningsansvar innebär i dessa fall att myndigheten har frihet att välja lokaler inom denna ort.

En av de direkta konsekvenserna av myndigheternas lokalförsörjningsansvar blev att ett antal myndigheter som nyttjade generella kontorslokaler flyttade *inom* Stockholmsregionen. Fallande hyror gjorde det möjligt för myndigheter att flytta från lokaler i förorter, eller i halvcentrala lägen, in till mycket centrala lägen⁶. Denna oförutsedda utveckling väckte frågan om en hårdare geografisk styrning, dvs om även myndigheternas inomregionala lokalisering bör styras. Mer konkret skulle detta innebära att vissa myndigheter fick direktiv om att välja lägen utanför stadskärnan.

I rapporten från Riksdagens revisorer berörs också tanken att lokaliseringen av nya myndigheter skulle styras särskilt, t.ex. för att få fler myndigheter i mer perifera lägen inom Stockholmsregionen. En sådan särbehandling anser vi är olämplig. Ska det ske en inom-

⁶) En lista på dessa myndigheter finns i rapporten från Riksdagens revisorer.

regional styrning av myndigheternas lokalisering bör detta grundas på en samlad genomgång av vad lokaliseringen betyder för olika myndigheter. Annars kommer styrningen att framstå som godtyckligt och orättvis.

Oberoende av en eventuell regionalpolitiskt motiverad styrning finns en annan aspekt som gör det motiverat att grovt bedöma var inom en region – centralt, halvcentralt etc – en viss statlig verksamhet bör bedrivas. Anser regering/riksdag att ett centralt läge är motiverat får ju myndigheten högre lokalkostnader vilket i sin tur motiverar ett högre anslag. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 9 där vi analyserar indexering av anslag knuten till lokalkostnadernas utveckling.

Att en myndighet får ett anslag som bygger på en viss bedömning av nödvändiga lokalkostnader innebär dock inte att myndigheten *måste* välja lokaler i ett visst läge. En myndighet som fått ett anslag utifrån en hyresnivå motsvarande ett mindre centralt läge kan ändå välja ett mer centralt läge, men måste då acceptera lokaler som är sämre i någon annan dimension (mindre, äldre) för att nå uppsatta mål, eller göra motsvarande effektivitetsvinster av det centralare läget.

När det gäller myndigheter som utnyttjar ändamålsfastigheter är situationen något annorlunda eftersom möjligheten att ändra lokalisering är mindre. Därför blir det naturligare att i samband med att ny myndighet bildas också styra läget. När det t.ex. gäller nya högskolor är det ju i regel så att lokaliseringen är en viktig utgångspunkt. Investeringar i nya ändamålsfastigheter är ofta kompletteringar av befintliga anläggningar och då är läget också givet.

Ett annat argument som framskymtat är följande: Om myndigheter flyttar till mer centrala lägen när hyrorna där är särskilt låga, t.ex. i samband med en kris på fastighetsmarknaden, finns risken att statens hyreskostnader sedan kommer att stiga kraftigt när konjunkturerna går uppåt och hyrorna i centrala lägen stiger kraftigt.

Om staten styr anslagen utifrån vad som bedöms som en nödvändig lokalisering kommer inte anslagen att stiga i takt med hyresutvecklingen i det centrala läget. Därmed blir det aktuellt för myndigheten att ompröva sin lokalstandard eller sitt läge. Någon risk för att statens hyreskostnader skulle rusa i höjden för att myndigheter flyttar till mycket centrala lägen finns knappast. Detta gäller särskilt om det finns direktiv om bevarande av handlingsfrihet som de som diskuterats i avsnitt 4.1.3 ovan.

En invändning mot detta resonemang är att flyttningar kostar tid och pengar, och att det är ett slöseri med resurser om myndigheter flyttar fram och tillbaka inom en region. Hade myndigheten stannat kvar i sin gamla lokalisering borde hyreskostnaden dessutom ha blivit

lägre än om myndigheten flyttar till det centrala läget. Vi håller med om detta, men ser det inte som en lokalförsörjningsfråga. Förekommer kostsamma flyttningar av denna typ är det en fråga om styrningen av den aktuella myndigheten och hur ledningen hanterar det förtroende och ansvar som den har. Vi anser inte att det är motiverat med särskilda regler, t.ex. om förhandsgranskning av flyttbeslut.

4.1.5 Styrning till tomma lokaler i statliga fastighetsbolag

Utgifterna för staten – i en vid tolkning av staten – ökar om en statlig myndighet flyttar från en statlig fastighetsägare till en privat fastighetsägare, och om lokalen hos den statliga fastighetsägaren sedan står outhyrd. I tider när staten måste hushålla extra noga med sina resurser kan naturligtvis detta tyckas otillfredsställande och ett förslag som framförts är att vissa statliga myndigheter, t.ex. tillfälliga myndigheter, ska kunna åläggas att hyra tomma lokaler i statliga fastighetsbolag.

För att ta ställning till detta förslag måste man gå tillbaka till varför en "köp-sälj-modell" introducerats för statens fastigheter. Ett viktigt argument för denna modell var att skapa rätt långsiktiga incitamenten för parterna. Myndigheten fick ett samlat ansvar för sin verksamhet samtidigt som statens som fastighetsägare blev tvungen att agera professionellt och konkurrenskraftigt. Tillsammans förväntades detta leda till högre kvalitet eller lägre kostnader för verksamheterna.

Att en direkt effekt av denna reform är tomma lokaler hos statliga fastighetsägare kan ses som det pris man får betala för en reform som långsiktigt bör skapa större kostnadsmedvetande och en professionell hantering av fastigheterna. Att myndigheterna lämnar statliga fastighetsägare kan också ses som att dessa lokaler inte var de lämpligaste för myndigheterna och att hyran tidigare inte speglat lokalernas verkliga värde. Utflyttningen lyfter fram brister som tidigare doldes.

Om staten som fastighetsägare agerar professionellt kommer emellertid den tomma lokalen snart att kunna hyras ut till andra, även om det kan förutsätta ombyggnader eller hyressänkningar. Att en lokal långsiktigt står tom sammanhänger normalt med att lokalen har ett hyresvärde på marknaden som gör att hyran inte ens täcker driftskostnaderna. I kapitel 6 ska vi återkomma till vakanssituationen hos de statliga fastighetsägarna.

Att tvinga statliga myndigheter att hyra tomma lokaler hos statliga fastighetsägare ger helt fel signaler till de statliga fastighetsägarna:

Det innebär ju att de blir "räddade" om de skulle misslyckas med att konkurrera med andra företag eller för att de begär för höga hyror. Pressen på företaget att agera professionellt sjunker om de utan att anstränga sig får hyresgäster när lokaler står tomma.

4.1.6 Styrning till lokaler där staten har löpande outnyttjade hyreskontrakt

När en statlig myndighet läggs ned, eller om det sker omstruktureringar som gör att vissa myndigheter upphör som självständiga enheter, kan vissa hyreskontrakt bli utan huvudman. I samband med att myndigheterna fick lokalförsörjningsansvar frigjordes ett antal betydande antal kontrakt med privata fastighetsägare på liknande sätt. Ansvar för dessa kontrakt överfördes till Statens lokalförsörjningsverk. Vissa av dessa kontrakt hade en lång återstående löptid även om de flesta hade en återstående löptid på några år. Kontrakten var ofta ingångna under boomen på fastighetsmarknaden i slutet på 1980-talet och den överenskomna hyresnivån var hög. De flesta av dessa kontrakt är nu avvecklade.

En hög förändringstakt inom staten leder till att det kontinuerligt uppstår situationer där det finns hyreskontrakt med kanske ett eller två års kvarvarande löptid. Frågan är då om andra statliga myndigheter, t.ex. tillfälliga myndigheter, ska dirigeras till dessa lokaler för att minska statens samlade utgifter.

Vi anser att så inte bör ske och det av två olika skäl. För det första rör det sig idag om ett volymmässigt litet problem. Om myndigheterna åläggs den flexibilitet som beskrevs i avsnitt 4.1.3 så bör det även i framtiden vara ett litet problem. Att tumma på grundläggande principer rörande en myndighetslednings ansvar bör man vara försiktig med. För det andra måste det hela tiden ske en avvägning mot verksamhetskvalitet. Om en myndighet inte bedömer en lokal prisvärd bör den inte åläggas att välja denna lokal. Det är ju i princip detsamma som att "beskatta" denna myndighet. Som vi ska återkomma till i kapitel 9 bör det vara en central funktion att i dessa fall hitta andrahandshyresgäster om det inte går att på rimliga villkor köpa sig fri från kontrakten. Andrahandshyresgäster kan lika gärna sökas på den externa marknaden som bland myndigheter. Genom hyresänkningar kan man försöka locka myndigheter till dessa lokaler, men myndighetens eget lokalförsörjningsansvar bör vara utgångspunkten.

4.1.7 Bör myndigheter i vissa fall slippa ansvar för de lokaler man kontrakterat?

Det sker numera relativt snabba förändringar i både myndigheters omfattning och inriktning. Detta påverkar i sin tur myndighetens lokalbehov och en frågan är hur ansvaret för kostnaderna för befintliga lokaler ska hanteras i dessa situationer. För att göra situationen tydligare kan vi anta att förändringarna i myndighetens situation är större än vad som rimligen hade räknats med, dvs att den flexibilitet som myndigheten har i sina lokalkontrakt inte räcker till för att klara förändringen.

Om vi antar att principen om rambudget och myndighetens lokalförsörjningsansvar tillämpas strikt blir förloppet följande: Riksdag/regering beslutar att viss del av myndighetens verksamhet ska läggas ner och minskar anslagen i proportion till verksamhetens omfattning. Sedan blir det myndighetens sak att anpassa personal och lokaler till dessa förutsättningar. Ett mekaniskt tillämpande av principer om rambudget och lokalförsörjningsansvar leder till att myndigheten inledningsvis måste skära ner personal och andra kostnader *mer* än vad som är nödvändigt på lång sikt. Det tar ju tid att avveckla det för stora lokalinnehavet. När hyreskontraktet löper ut kan man anställa mer personal igen. I samband med att en viss del av en myndighets verksamhet läggs ner finns alltså risken att kvaliteten på andra delar av verksamheten minskar under en period.

Ett sätt att minska detta problem är att stegvis införa besparingskraven, dvs göra en realistisk bedömning av i vilken takt som de aktuella lokalerna kan avvecklas. Ett annat sätt är att lyfta ur en viss del av lokalen från myndighetens ansvar och hantera den delen på samma sätt som man hanterade "överblivna" kontrakt i samband med Byggnadsstyrelsens avveckling. I samband med större nedläggningar – t.ex. av regementen – har i regel den andra varianten valts, dvs Försvarsmakten har sluppit ansvar för de löpande hyreskontrakten och Fortifikationsverket har fått en budgetkompensation (eller minskade utdelningskrav) motsvarande återstående kostnader.

En situation där lokalfrågan kan bli ännu svårare att hantera är när det beslutas att delar av en myndighets verksamhet ska konkurrensutsättas. Lantmäteriverkets kartframställning har t.ex. berörts av detta. Grundproblemet är att en verksamhet som arbetar på en konkurrensmarknad måste räkna med betydligt större svängningar i omfattningen på sin verksamhet. Detta påverkar personalpolitik och lokalpolitik. Det är i denna situation sannolikt rationellt med mindre lokaler för att klara perioder med dålig orderingång, men det blir också viktigt att se till att lokalerna är sådana att det under arbetstoppar går att skapa fler

arbetsplatser. Om en myndighet konkurrensutsätts *utan* att myndigheten kan anpassa sina lokalkontrakt kan flera problem uppstå. Dels kan verksamheten få svårare att konkurrera om man ska täcka kostnader för dyrare lokaler än man skulle skaffat sig om utgångspunkten varit att verksamheten skulle arbeta i konkurrens. Dels kan myndighetens återstående verksamhet påverkas om det går dåligt för den konkurrensutsatta delen. I praktiken är det ju den delen som får stå för de för stora lokalkostnaderna. Självklart ska i första hand myndigheten själv försöka anpassa sin localsituation. Vid större förändringar, och i fall där en sådan egen anpassning inte är genomförbar, kan det vara motiverat att myndigheten slipper ansvaret för delar av det gamla kontraktet.

Den lämpligast lösningen i fall som dessa är sannolikt att det görs ett "andrahandskontrakt" för den konkurrensutsatta verksamheten utifrån den verksamhetens förutsättningar och att myndigheten slipper ansvaret för de delar av lokalerna som inte längre behövs.⁷ En tydligare separering av den konkurrensutsatta delen och den "rena" myndighetsdelen kan också ske på detta sätt.

När fastighetsreformen genomfördes förutsågs knappast att olika typer av strukturella förändringar av myndigheter skulle bli så vanliga och därför fördes ingen mer ingående diskussion om hur fastigheter skulle hanteras i den typen av situationer. Utifrån dagens situation vill vi emellertid understryka vikten av att en sådan genomgång av localsituationen sker i samband med omstruktureringar av myndigheter.

4.1.8 Slutsatser rörande myndigheternas lokalförsörjningsansvar

Vår slutsats är att det inte finns några starka skäl att börja tumma på principen om myndigheternas lokalförsörjningsansvar. Myndigheterna bör ha frihet att fritt välja lokaler, inom ramen för regionalpolitiska hänsynstagande och regler som syftar till att bevara statens handlingsfrihet. De ska inte tvingas att välja lokaler hos statliga fastighetsägare eller en lokal som blivit över efter nedläggning och omstrukturering av andra myndigheter. De statliga fastighetsägarna ska inte gynnas genom att bli "tilldelade" vissa hyresgäster.

⁷) Om det gamla kontraktet är ett dåligt kontrakt även givet de ursprungliga förutsättningarna är det dock inte rimligt att myndigheten helt slipper ansvar för kontraktet.

I delbetänkandet föreslås förändrade regler för regeringens styrning av myndigheternas lokalanpassning. Vid sidan av detta förslag vill vi lyfta fram att det i samband med beslut om större verksamhetsförändringar för en myndighet sker en genomgång av myndighetens möjligheter att anpassa sin lokalsituation så att myndigheten efter förändringen får "rätt" förutsättningar.

4.2 Att skilja ägande och brukande

4.2.1 Inledning

I delbetänkandet pekar vi på ett antal faktorer som talar för en separation mellan ägande av fastigheten och brukande (kap 6). Viktiga argument för att ha en separat organisation som äger och förvaltar fastigheterna är följande:

- Det leder till en tydligare bild av vad mark och lokaler verkligen kostar.
- Det möjliggör en mer professionell fastighetsorganisation.
- Det minskar risken att fastighetsunderhållet eftersätts när besparingskrav läggs på myndigheterna.

Samtidigt finns problem med en uppdelning, bl.a. risk för att hyresgästen får en svag förhandlingsposition när det saknas alternativa lokaler, och att samordning mellan fastighetsdrift och verksamhet försvåras. Det finns också risk för långdragna och segslitna förhandlingar i situationer där båda parter har ont om alternativ. Dessa aspekter talar alltså för att myndigheterna själva skulle äga de fastigheter av ändamålskaraktär som de disponerar.

Vi delar dock den uppfattning som låg bakom fastighetsreformen, dvs att fördelarna med en uppdelning är större än nackdelarna. I vår utredning har inte framkommit något som talar för att det är dags att ompröva separationen mellan ägande och brukande. I delbetänkandet föreslår vi däremot ett antal kompletterande regler, som syftar till att minska de problem med en uppdelning som nämnts ovan. Dessa regler rör bl.a.

- En viss hyressättningsmodell
- Öppenhet mellan parterna när det gäller information

- Regler som gör att hyresgästen inte riskerar att betala mer än marknadsmässig ersättning för drift, underhåll och kompletteringsinvesteringar.
- Att det i det enskilda fallet ska vara en förutsättningslös diskussion om vad som är en lämplig ansvarsfördelning mellan hyresgäst och fastighetsägare när det gäller drift- och underhåll.

En specialfråga som motiverar en kompletterande analys är hur tvister ska slitas mellan statliga fastighetsägare och statliga hyresgäster. Vissa av de regler som skissades ovan riskerar ju att leda till att det uppstår mer tvister, t.ex. rörande vad som är en marknadsmässig ersättning för drift och underhåll.

4.2.2 Tvister mellan statliga fastighetsägare och statliga hyresgäster

Betraktat ur ett juridiskt perspektiv är det en mycket klar skillnad mellan om den statliga fastighetsägaren är ett bolag eller om det är ett statligt verk. Ett kontrakt mellan ett statligt bolag och en statlig myndighet har samma juridiska status som ett kontrakt mellan ett privat bolag och en privat hyresgäst. Uppstår tvister kring tolkning av ett kontrakt mellan ett statligt bolag eller en statlig hyresgäst kan normalt det vanliga juridiska maskineriet för lösning av tvister utnyttjas, dvs parterna kan väcka ett tvistemål i domstol. I avtalet kan dock parterna komma överens om att eventuella tvister ska lösas genom att en eller flera skiljemän tillkallas. Det särskilda regelverket för skiljemannaförfarande träder då i kraft.

Ett kontrakt mellan ett statligt verk och en statlig myndighet är inte juridiskt bindande eftersom verket och myndigheten betraktas som delar av en och samma juridiska person. Kan parterna inte komma överens så är det ytterst regeringens sak att besluta vad som ska gälla.

I utredningen "Statliga myndigheters avtal" (SOU 1994:136) presenterades ett förslag till konflikthantering mellan myndigheter. Grundtanken där var att regeringen skulle avlastas från denna typ av tvister genom att en intern tvistelösningsmekanism skapades. Denna innebar i normalfallet att tvisten skulle avgöras av en skiljeman. Myndigheterna skulle emellertid åläggas en skyldighet att i första hand själva försöka nå fram till en förlikning.

Detta förslag ledde inte fram till någon proposition. Enligt uppgift från ansvariga i regeringskansliet beror detta bland annat på att frågan om lösning av tvister inte sågs som någon akut fråga. En invändning mot förslaget var också att om man gör det enklare att lösa tvister –

dvs om myndigheterna inte behöver gå till regeringen – finns risken att det blir fler tvister. Dagens system har i praktiken inte lett till att det blivit så många ärenden hos regeringen utan främst till att pressen blivit större på myndigheterna att lösa sina konflikter själva.⁸

Vi delar denna bedömning och anser alltså att, om inget särskilt sägs i hyreskontraktet, så ska regeringen avgöra tvisten. Den fråga som återstår är hur konflikter mellan statliga *bolag* och statliga hyresgäster bör hanteras. När det gäller tvister kring vanliga kontorshyreskontrakt är det naturligt att använda de vanliga konfliktlösningsinstituten eftersom det inte finns några speciella regler för hyressättning och kontraktutförande i dessa fall. I ett längre perspektiv kan dessa konflikter också förväntas minska om det statliga ägandet minskar för denna typ av fastigheter. Det som däremot kan diskuteras är hur konflikter rörande ändamålsfastigheter ska hanteras.

Vi har fått information om hur konflikter av denna typ löses inom kommun- och landstingssektorn. Det normala på dessa områden är att om parterna inte kommer överens så avgör kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen. Konflikter får inte dras inför allmän domstol. Det finns flera orsaker till detta. Att driva en domstolsprocess är kostsamt. Det kan "se illa ut" och ge dålig publicitet om det drivs processer mellan t.ex. en kommunal myndighet och ett kommunalt bolag. Den överordnade politiska enheten som skapat köp-säljmodellen kan dessutom vilja ha direkt kontroll över hur modellen tillämpas i praktiken. Finns oklarheter i spelreglerna så är det den politiska ledningens, och inte en allmän domstols sak att avgöra vad som ska gälla. Vi anser att samtliga dessa argument också är relevanta för de statliga bolag som förvaltar ändamålsfastigheter, dvs Akademiska Hus och Vasakronan Krim (eller det föreslagna bolaget "Juridiska Hus"). Vi föreslår att om det uppstår en konflikt mellan en statlig hyresgäst och dessa bolag ska konflikten avgöras av regeringen, om inte parterna i förväg kommit överens om att konflikten ska avgöras av en skiljeman.

Skulle det mot förmodan visa sig att många ärenden kommer till regeringen kan man överväga obligatoriska regler om skiljemannaförfarande av den typ som skissas i utredningen "Statliga myndigheters avtal".

⁸) När det gäller konflikter på fastighetsområdet har enligt uppgift från Statens fastighetsverk inget ärende hamnat på regeringens bord.

4.3 Avslutning

Sammanfattningsvis har det inte framkommit något som pekar på att de båda grundprinciperna om myndigheternas lokalförsörjningsansvar och om separationen mellan ägande och brukande bör omprövas. Det behövs dock ett antal modifieringar, kompletteringar och preciseringar.

I delbetänkandet presenterar vi ett antal sådan förslag, främst rörande regeringens styrning av myndigheterna samt kontraktsutformning och hyressättning för ändamålsfastigheter. Förslaget om regeringens styrning preciseras ytterligare i bilaga 4.

I detta kapitel har vi lyft fram två ytterligare kompletteringar/preciseringar:

- Att det i samband med beslut om större verksamhetsförändringar för en myndighet sker en genomgång av myndighetens möjlighet att anpassa sin lokalsituation så att myndigheten efter förändringen får "rätt" förutsättningar.
- Att tvister mellan statliga myndigheter och statliga bolag som förvaltar ändamålsfastigheter ska avgöras av regeringen och inte dras inför allmän domstol.

4.3. Avslutning

Sammanfattningsvis kan det inte framkommit något som pekar på att de båda grundläggande rättsområdena, lokalbeföringens rättsområde och omsepareringen mellan ännu och förändring för omseparering, dock en lokal beföring, lokalbeföring och förändring.

I lokalbeföringens rättsområde, vi ett antal sådana förändringar rörande rättsområdena av lokalbeföringens samt lokalbeföringens och förändringens förändringar. Förändring om rättsområdena styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4.

Att det i samband med beslut om stora verk samarbetsförhållningar för en myndighet sker en samordning av myndighetens myndighet till en annan myndighet som en myndighet eller förändring i lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4.

Allt efter mellan statliga myndigheter och statliga myndigheter förvaltar ändringsföreläggelser ska segas av regeringen och inte bara för allmänheten.

I samband med den nya lagen om lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4.

Starkt uttryckt förändring av lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4.

* I Nr. 100 gäller i stället för lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4. I detta kapitel har vi lyft fram två rättsområden, lokalbeföringens styrningens styrning i bilaga 4.

5 Effekter på myndigheternas lokalutnyttjande och lokalhyror

5.1 Förväntade effekter

En av de centrala tankarna bakom fastighetsreformen var att den skulle leda till ett bättre hushållande med lokaler. Genom att lokalerna fick ett pris för myndigheten förväntades att myndigheterna skulle vara mer intresserade av att minska sina lokalytor. Myndigheter skulle få ekonomiska incitament till att flytta från lokaler som var dyra i relation till lokalernas värde för myndigheten och söka sig till mer prisvärda alternativ. Konsekvenser i form av höga lokalkostnader skulle hålla tillbaka myndigheternas intresse för nyinvesteringar och upprustningar av lokaler.

Genom sitt ansvar för lokalkostnaderna skulle myndigheterna vidare ha intresse av att bevaka att hyran var rimlig i relation till lokalernas kvalitet och den service som fastighetsägaren levererar. Pressen på fastighetsägaren att hålla nere drift-, underhålls- och ombyggnadskostnader skulle därmed öka.

Slutresultatet skulle i regel bli att lokalkostnaderna sjunker och därmed frigörs resurser för annat: en förbättrad standard på verksamheten eller minskade totala kostnader för att upprätthålla en viss verksamhet.

5.2 Effekter enligt gjorda utvärderingar

I vårt delbetänkande beskrev vi resultatet från den studie av myndigheternas lokalutnyttjande och lokalkostnader som Statens lokalförsörjningsverk gjort. Sammanfattningsvis pekade denna studie på följande.

Den lokalhyra som myndigheten betalar per kvadratmeter har minskat mellan 1994 och 1996, men hyran ligger fortfarande över den "rikthyra" som Lokalförsörjningsverket tar fram och som avses spegla marknadshyran (Rapport 1995:3, s. 9) Om detta beror på att myndigheterna i genomsnitt är dåliga hyresförhandlare eller på att de

har lokaler som är bättre än genomsnittet på marknaden är en öppen fråga. Den faktiska hyran för kontorsfastigheter har dock under 1996 klart närmat sig rikthyran (Rapport 1996:38, s. 10).

Den utnyttjade lokalarean har sjunkit i de studerade myndigheterna (1995:3, s. 13), men minskningen är relativt liten. Lokalför-sörjningsverket skriver :

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

Samma bild framträder i Rapport 1996:36:

"De myndigheter som flyttar gör det inte i första hand för att minska sina areor eller hyror resp. hyresnivåer utan för att komma till större lokaler och/eller till ett mer centralt läge." (s. 4)

I rapport 1996:37 redovisas uppgifter om lokalarea per anställd inom vissa myndigheter som i huvudsak utnyttjar vanliga kontorslokaler. Arean per arbetsplats låg i genomsnitt cirka 25% över det riktvärde som ställts upp (s. 14). Riktvärdet låg på mellan 28 och 38 kvm per arbetsplats där lägre värden gällde för arbetsställen med högre antal anställda. Dessa riktvärden är relativt höga betraktade ur ett internationellt perspektiv. Vid jämförelser av lokalarea per anställd mellan 1992/93 och 95/96 framkom att *lokalarea per arbetsplats ökat* i de flesta undersökta myndigheter. Minskningen i personal har skett snabbare än minskningen i den förhyrda lokalytan, vilket sannolikt kan förklaras med att myndigheten inte omedelbart kunnat avveckla lokaler på grund av man varit bundna av flerårskontrakt.

Som tidigare nämnts har Riksdagens revisorer gjort en studie av universitetens och högskolornas lokalför-sörjning. Studien visar att den andel av lärosätenas totalkostnader som går till lokaler har ökat. I genomsnitt ökade den från 12,5% perioden 1990-1992 till 13,4% perioden 1993-1995. Bakom denna ökning ligger både en ökning av den förhyrda arean och en ökning av hyran per kvadratmeter. I studien görs dock inget försök att urskilja hur mycket av hyreshöjningen som sammanhänger med standardförbättringar. Det bör också noteras att studien bara omfattar 1995. Vid hyresförhandlingarna mellan Akademiska Hus och ett antal universitet och högskolor 1996

blev resultatet i flera fall hyressänkningar med hänvisning till utvecklingen på marknaden. Fortfarande uppfattar dock flera lärosäten som vi varit i kontakt med att hyran i Akademiska Hus ligger för högt jämfört med vad som vore en "marknadsmässig" hyra för lokalerna.

En rad av de konflikter som funnits mellan fastighetsägare och myndigheter när det gäller statens ändamålsfastigheter har också rört vad myndigheten ansett vara orimligt höga hyresnivåer och små möjligheter att påverka sina hyreskostnader. Myndigheterna har känt sig klämda mellan sjunkande anslag och konstanta eller ökande lokalkostnader.

Vidare kan noteras att investeringsnivån under den aktuella perioden legat högt i Akademiska Hus, Statens fastighetsverk och Vasakronan. En diskussion kring investeringsnivån finns i nästa kapitel.

5.3 Analyser och slutsatser:

Generella lokaler

De studier som presenterats i avsnitt 5.2 pekar på att när det gäller generella lokaler så har resultatet inte blivit som förväntat. Lokalytorna per anställd har inte sjunkit nämnvärt. Istället för att välja lokaler med lägre hyra har myndigheter valt att utnyttja de fallande hyrorna på marknaden till att söka sig till bättre lägen eller till att höja standarden på lokalerna.

Det finns flera tänkbara förklaringar till detta:

1. Trögheter i anpassningen.

Statens lokalförsörjningsverk nämner som en förklaring att många myndigheter har skurit ner sin personal under den aktuella perioden. Lokalyreskontrakten är emellertid bundna på några år och därmed ökar lokalytan per anställd även om myndigheten när de skrev kontrakten avsåg att minska lokalytor och minska lokalkostnadsandelen. Först när kontrakten löper ut och myndigheten kan skriva nya och kanske mer flexibla kontrakt kan lokalkostnadsandelen minska.

2. Övergångsproblem: Besparingspotentialen har uppmärksamats sent.

Lokalytorna per anställd har varit höga i Sverige både i privat och offentlig sektor jämfört med andra länder. Det är först under de

allra sista åren som besparingspotentialen när det gäller kontor uppmärksammas. Denna potential realiseras dock inte förrän myndighetens nuvarande lokalkontrakt löper ut, vilket kan dröja flera år. Stämmer denna förklaring skulle vi alltså förvänta oss en kraftig minskning av lokalåtgång och lokalkostnader under de närmaste åren.

3. Fallande hyror på fastighetsmarknaden.

Reformen av statens fastighetsorganisation genomfördes samtidigt som det var kris på fastighetsmarknaden med sjunkande hyresnivåer som följd. Det var på många orter möjligt att få lokaler som både var bättre och billigare. Att minska på lokalytor och lokal kvalitet framstod inte som så nödvändigt i en situation där attraktiva lokaler framstod som billiga i förhållande till de hyror som man tidigare betalat. För de myndigheter som flyttade in till Stockholm innerstan var situationen i regel den att hyran per kvadratmeter var densamma eller till och med lägre än den hyra man tidigare betalat för ett mindre centralt läge. Som vi återkommer till i nästa kapitel var det också så att hyrorna i det bättre läget i flera fall inte var högre än den hyra som den statliga fastighetsägaren (i regel Vasakronan) begärde för de lokaler som myndigheten ursprungligen utnyttjade.

4. Myndigheterna vill ha en hög lokalkvalitet.

Krisen på fastighetsmarknaden gjorde det alltså möjligt att få en högre kvalitet till oförändrat eller till och med lägre pris. Frågan är dock varför myndigheterna valde detta istället för att pressa priset vid en oförändrad kvalitet, eller till och med välja ett alternativ i ett sämre läge som var väsentligt mycket billigare. Varför valde ett antal myndigheter att prioritera högre kvalitet framför ett lägre pris?

En förklaring kan vara att alternativet med lägre pris i praktiken inte fanns. En observation från lokalhyresmarknader i många länder är att förändringar i efterfrågan i första hand slår på vakansgraden, och på fastighetsägarens vilja att göra sidoavtal som är förmånliga för hyresgästen (upprustningar, tillfälliga hyresrabatter od). Den lägre efterfrågan leder inte till drastiska sänkningar i hyresnivån. Hyrorna

faller visserligen men i de flesta fall relativt sakta⁹. Detta kan tolkas som att fastighetsägarna är rädda för priskrig på lokalmarknaden, därför att ett sådant priskrig är något som alla företag på sikt riskerar att förlora på om den totala efterfrågan är relativt prisökanslig.

Utgår vi trots allt från att ett visst utrymme ändå fanns för att pressa hyrorna vid en relativt sett lägre kvalitet (läge, standard) återstår frågan varför myndigheterna inte utnyttjade dessa möjligheter. Även på denna punkt finns flera möjliga förklaringar:

- Den dyrare och bättre lokalen kan ha varit betydelsefull för verksamhetens kvalitet. Betydelsen kan både vara direkt och indirekt. En stabsmyndighet som i huvudsak arbetar med uppdrag från olika departement kan vilja flytta till lokaler mycket nära uppdragsgivaren. Ett sådant läge kan underlätta kontakter med uppdragsgivaren och därmed kan uppdragen genomföras med bättre kunskaper om uppdragsgivarens önskemål. Lokalkvalitetens indirekta effekter går dels via möjligheterna att rekrytera bra personal, dels via arbetsmiljöns effekter på hur bra människor arbetar. Om en statlig myndighet har svårt att konkurrera med lönenivå kan det ligga nära till hands att försöka konkurrera med andra medel, t.ex. bra lokaler. Om bättre lokaler leder till bättre arbetsinsatser kan det också vara lönsamt med en relativt sett högre lokalkostnad.¹⁰
- Till sist kan man inte utesluta att ledningens val av lokaler mer grundas på personliga preferenser än på effekterna på verksamheten. Här finns paralleller till de diskussioner som varit kring vad som styr ledningarnas egna lokalval inom privata företag, särskilt om det är relativt svaga ägare.¹¹

I praktiken måste också konstateras att eftersom lokalernas effekter på verksamheten är svåra att mäta, är det också mycket svårt att veta

⁹) Som alltid finns undantag och det kan noteras att i ett fall fick en statlig myndighet ett mycket fördelaktigt hyreskontrakt i ett centralt läge därför att fastighetsägaren behövde en första stor hyresgäst i ett nybyggt hus när man var rädd för att andra inte skulle vara beredda att flytta dit om de riskerade att hamna i ett hus med mycket tomma lokaler.

¹⁰) Detta knyter an till vissa modeller inom arbetsmarknadsteori som utgår från att den anställde anpassar sina insatser till det som denne anser rättvist utifrån det som arbetsgivaren erbjuder i form av t.ex. lön och arbetsmiljö.

¹¹) Det har t.ex. gjorts en studie i USA som visar att börskurserna tenderar att falla om ett bolag meddelar att det ska bygga ett nytt huvudkontor, vilket ju kan tolkas som att analytikerna på börsen räknar med att kontoret blir dyrare än vad som är motiverat utifrån verksamhetens kvalitet.

vilken lokalkvalitet som är motiverad utifrån verksamheten och vad som är "överstandard".

Myndigheternas möjlighet att höja sin lokalstandard kan också relateras till hur anslagstilldelningen ser ut. Var det för svag press på myndigheterna att effektivisera sin verksamhet och pressa bl.a. lokalkostnader. Vi återkommer till detta i kapitel 8. Där tar vi även upp risken för att en myndighet får svaga incitament till att sänka sina lokalkostnader om besparingarna direkt leder till mindre anslag.

Vår bedömning är att viktiga förklaringar till att de förväntade effekterna av reformen endast uppstått till begränsad del när det gäller generella lokaler är trögheter i anpassningen, och att besparingspotentialen upptäcktes relativt sent. Vi tror att under de närmaste åren kommer både lokalytor per anställd och lokalkostnadsandelar att falla, även om inga speciella åtgärder vidtas.

Orsakerna till att myndigheterna ofta valt en relativt hög lokalstandard är, som framgått, svåra att fastställa. Enligt vår mening måste man ytterst se detta som en förtroendefråga mellan regering/riksdag och den aktuella myndighetens ledning. Vi anser att det är rationellt att myndigheterna har ett lokalförsörjningsansvar och de problem som vi pekat på ovan bör inte leda till att detta ansvar modifieras. En förutsättning för en positiv utveckling är dock en bra budgetprocess, och vi ska återkomma till det mer i detalj i kapitel 8.

5.4 Analys och slutsatser: Ändamålsfastigheter

5.4.1 Inledning

En analys av vad som påverkat utvecklingen av myndigheternas kostnader för ändamålsfastigheter försvåras av de oklarheter som finns när det gäller principer för hyressättning i dessa fall. Detta har särskilt gällt de ändamålsfastigheter som fanns redan när reformen genomfördes. För dessa har ett antal myndigheterna tolkat hyressättningen som i huvudsak kostnadsbaserad, medan fastighetsägarna i ett antal fall sett hyran som i huvudsak bestämd utifrån jämförelser med hyresnivån på den öppna marknaden (se vidare kapitel 6). Jämförelser med hyresförändringar på den öppna marknaden låg t. ex. bakom att Akademiska Hus sänkte hyrorna för ett antal objekt när nya hyreskontrakt skrevs 1995 och 1996. I dessa fall har parternas förhandlingsstrategier också påverkat den slutliga hyresnivån. För *nyuppförda* ändamålsfastigheter har dock hyran i regel satts utifrån en explicit

koppling till en överenskommen investeringskostnad, och med en hyra som byggts upp utifrån en separat bedömning av kapitalkostnader, drift- och underhållskostnader.

En annan faktor som kan göra att det uppstår en koppling mellan hyror och kostnader för ändamålsfastigheter, är att de fastighetsförvaltande enheterna ska uppfylla ett visst avkastningskrav. Vi har mött argument om att en viss hyra krävs för att fastighetsägaren ska nå detta avkastningskrav, och att det därför är rimligt att hyresgästen betalar denna hyra. Den nödvändiga hyran räknas då fram som företagets kapitalkostnader, inklusive ägarens räntekrav, samt drift- och underhållskostnader.

De värderingar som gjordes vid fastighetsreformen av fastigheter där det var svårt att finns jämförbara objekt på marknaden, utgick ofta från den hyra som Byggnadsstyrelsen tidigare räknat fram. Eftersom denna hyra i sin tur var kostnadsbaserad kom fastighetsvärdena att spegla dessa kostnader.

Utifrån dessa argument bedömer vi att det mest klagörande, när man ska analysera utvecklingen av lokalkostnaderna för ändamålsfastigheter, är att resonera som om hyrorna byggs upp av olika kostnadskomponenter. Viktiga faktorer att analysera separat blir då fastighetens ingångsvärde, principer för eventuell omfördelning av hyror över tiden, sättet att hantera drift- och underhållskostnader vid hyressättningen, kostnader för nyinvesteringar och räntekrav. I de följande avsnitten kommer dessa olika faktorer att diskuteras. Några frågor knutna till möjligheten att sätta "marknadsliknande" hyror återkommer vi till i avsnitt om Statens fastighetsverk (kapitel 6.3).

5.4.2 Ingångsvärden

I samband med reformen värderades alla fastigheter som överfördes till de nya statliga bolagen och verken. När det gällde ändamålsfastigheterna var grundtanken att göra denna värdering utifrån återanskaffningsvärden, med avskrivningar utifrån ålder och bruk. Detta bedömdes dock som alltför besvärligt/kostsamt i många fall och istället skedde en värdering utifrån aktuella hyresnivåer och ett bedömt direktavkastningskrav (relation driftnetto och marknadsvärde). Utgångspunkten var normalt att verksamheten skulle fortgå. Ibland gjordes också en jämförelse med marknadsvärden eller hyresnivå på marknaden för liknande objekt. Med tanke på att det vid denna tidpunkt var kris på fastighetsmarknaden var dock möjligheterna att jämföra med den vanliga marknaden än mer begränsad.

Det finns naturligtvis ett betydande mått av godtycke i dessa värderingar. Det fanns emellertid en koppling mellan de hyror som var utgångspunkten för värderingen och den kompensation i form av högre anslag som utgick till myndigheten. Det spelar därmed inte så stor roll för myndigheten om värderingen var relativt godtycklig. Klagomål och protester rörande hyresnivåerna från myndigheterna har växt i omfattning under senare år och det tyder på att problemen åtminstone inte främst sammanhänger med invärdering och hyressättning direkt efter reformen. Att analysera vad som hänt sedan dess bör därför vara det centrala.

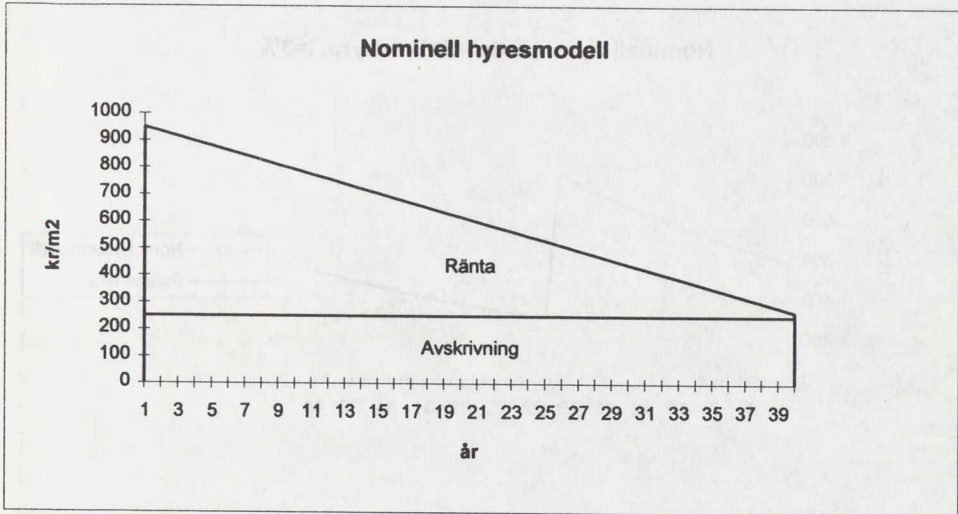
5.4.3 Hyresutveckling utan större nyinvesteringar

För att förstå hyresutvecklingen för ändamålsfastigheter där det inte skett några större ombyggnader är det nödvändigt att förstå tankarna bakom den sk balanshyresprincip som infördes under Byggnadsstyrelsens tid. Denna princip, mer eller mindre renodlat, tillämpas i regel av Statens fastighetsverk och Akademiska Hus. De indexeringsprinciper som används för hyresjusteringar är även i andra fall sådana att de bara kan förstås som en implicit tillämpning av balanshyresprincipen.

Som referenspunkt presenteras först den modell för hyressättning som föreslogs i vårt delbetänkande. (I bilaga 6 finns en mer ingående analys av den sk balanshyresmodellen och jämförelse med vår modell.) Denna sk nominella modell bygger på att den del av hyran som speglar kapitalkostnader bestäms på samma sätt som utbetalningar på ett vanligt lån, dvs utbetalningarna är höga inledningsvis när räntebetalningen är hög men sjunker sedan i takt med att lånet amorteras och räntebetalningar därför sjunker. Om räntan t.ex. är bunden i fem år innebär detta att kapitalkostnaderna inte förändras med inflationen under dessa år. Däremot kan inflationstakten påverka drift- och underhållskostnadernas utveckling.

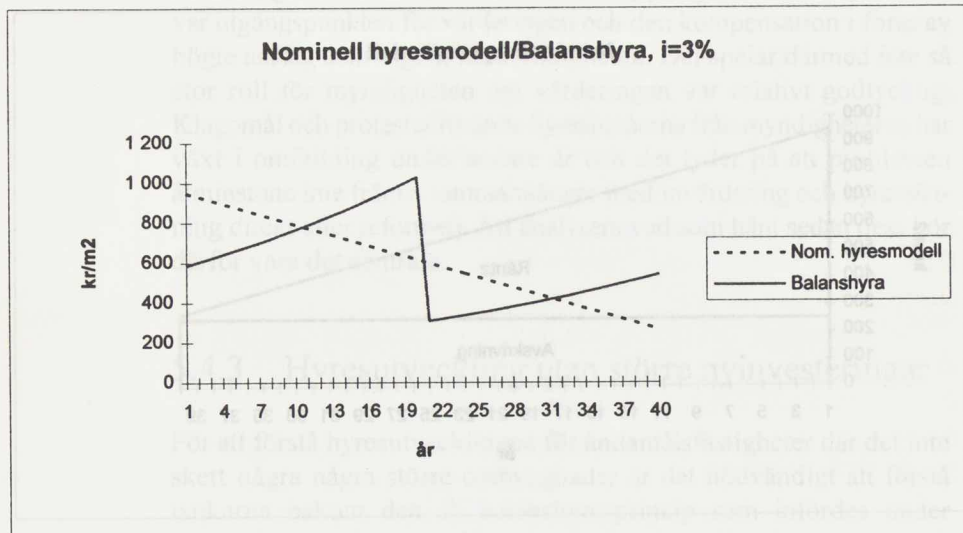
Bortser vi från drift- och underhållskostnader leder detta till en hyresprofil i löpande penningvärde som ser ut på i princip följande sätt. (Antaganden bakom det redovisade exemplet finns i bilaga 6.)

Figur 5.1 Hyresförlopp enligt en nominell hyresmodell



Om det är en hög räntenivå och hög inflation leder denna modell till höga hyror inledningsvis, men sedan sjunker hyrorna snabbt i fast penningvärde. Detta kan innebära att den reala hyran som myndigheten betalar sjunker betydligt snabbare än lokalernas kvalitet. Den sk balanshyresmodellen skapades för att *jämna ut de reala hyrorna över tiden*, åtminstone under en tio eller tjugoförårs period. Enkelt uttryckt innebär principen att hyran sänks år 1 men att den sedan räknas upp med inflationen. Nuvärdet av denna "ombalanserade" hyra ska vara densamma som nuvärdet av vad hyran skulle ha blivit om hyran följde den nominella modellen. I figuren nedan antar vi att balansperioden är 20 år, dvs att det sedan sker en separat "ombalansering" år 20. Inflationen antas vara 3%. Hyresutvecklingen blir då i princip som i figur 5.2 nedan.

Figur 5.2 Jämförelse mellan nominell hyresmodell och balanshyra



Balanshyresmodellen kan, som framgår av bilaga 6, tillämpas mer eller mindre extremt. Ibland indexeras inte hela hyran, utan kanske enbart 60% eller 80% av hyran. Detta leder till att hyran år 1 blir högre, men å andra sidan stiger inte hyran lika snabbt om det blir inflation. Hyresutvecklingen följer en bana som ligger mellan den i figur 1 och den i figur 2 ovan.

När balanshyran tillämpas i praktiken ingår det normala underhållet i hyran. I en föränderlig verksamhet aktualiseras kontinuerligt mindre ombyggnader för att anpassa fastigheten till olika verksamhetsförändringar. Dessa får hyresgästen betala som tillägg till hyran. *Kombinationen av balanshyresprincip och behovet av sådana mindre ändringar kan göra att hyran reallt stiger även om fastigheten i det stora hela är oförändrad.*

Om vi tänker oss att anslaget till myndigheten år 1 grundas på den faktiska hyran år 1 (dvs nedjusterad p.g.a. balanshyresprincipen) så finns i denna situation risken att ett reallt konstant anslag inte räcker till en oförändrad verksamhet. I det nu mer realistiska fallet att anslagen minskar reallt så får vi just effekten att verksamheten kläms från två håll: Reallt stigande lokalkostnader och reallt fallande anslag. Särskilt om myndigheten har en hög lokalkostnadsandel – som t.ex. museer – kommer denna effekt att bli stor.

En annan konsekvens *kan* vara att hyran för ändamålsfastigheten avviker allt mer från hyran på marknaden. Detta inträffar om hyran inledningsvis var i nivå med hyran på marknaden och om marknads-

hyran stagnerar eller t o m faller reallt på grund av en svag marknad. Denna skillnad förstärks naturligtvis ytterligare om det sker större investeringar i fastigheten.

Balanshyresprincipen i kombination med behovet att kontinuerligt anpassa fastigheten till verksamhetsförändringar tycks vara en viktig faktor bakom att hyresnivåerna i ändamålsfastigheter tenderat att stiga.

Samtidigt måste man emellertid vara klar över att det också finns situationer där en låg indexering, dvs att hyran *inte* automatiskt höjs i takt med inflationen, kan skapa problem. Om hyran *inte* är kostnadsbaserad kan det uppstå en förhandlingssituation där myndigheten får välja mellan en relativt hög hyra utan indexering och en lägre hyra som ökas i takt med inflationen. Den myndighet som räknar med en viss inflation kan då föredra det första alternativet – högre hyra utan indexering. Om den faktiska inflationen sedan blir låg har myndigheten så att säga "spekulerat" fel. Effekten blir då höga reala hyror som en följd av en låg inflation.

Dessa komplicerade effekter av olika indexeringssätt och metoder att fördela hyran över tiden är enligt vår mening ett viktigt argument för den relativt enkla och genomsynliga nominella princip för hyressättning som vi föreslår. Idag är det betydande risk för att myndigheter skriver på kontrakt utan att vara riktigt klara över hur en viss utformning påverkar myndighetens framtida situation. Hur olika hyressättningsprinciper påverkar fastighetsägarens ekonomiska resultat återkommer vi till i kapitel 6.

5.4.4 Hyressättning och drift- och underhållskostnader

Både de utvärderingar som andra gjort och den information vi samlat in pekar på att myndigheter som nyttjar ändamålsfastigheter upplever att lokalkostnaderna är svåra att påverka. När det gäller den del av hyran som speglar kapitalkostnader är detta oundvikligt om det inte går att lämna lokaler som har ett värde i alternativ användning. Det finns dock flera andra faktorer, som begränsar hyresgästens handlingsfrihet och möjlighet att göra omprioriteringar när anslagen krymper.

I den grundhyra som myndigheten betalar ingår kostnader för underhåll. Det finns normalt ingen direkt koppling mellan den hyra som betalas en viss period och de underhållsinsatser som görs denna period. Man kan se det som att fastighetsägaren fonderar pengar till underhåll och sedan vidtar åtgärder efter en långsiktig plan. Jämför

vi med en situation där hyresgästen äger fastigheten finns med dagens system begränsade möjligheter för hyresgästen att frigöra medel genom att skjuta upp visst underhåll. Att begränsa denna handlingsfrihet var en av tankarna bakom reformen, eftersom risken annars var att hyresgästen skulle dra ner på underhållet så att fastigheternas långsiktiga användande hotades. Det finns emellertid också en motsatt risk: *Att fastigheterna underhålls för mycket*. I en tid med sjunkande anslag kan det rimligen vara rationellt att välja något sämre underhåll för att t.ex. kunna behålla mer personal. Idag finns denna valmöjlighet knappast alls för hyresgästen och det begränsar myndighetens möjlighet att sprida ut effekterna av minskade anslag på olika resursslag.

På denna punkt finns en mycket svår avvägning och det är många gånger inte lätt att dra gränsen för vad som är lagom underhåll givet vissa anslagsramar. Vår bedömning är dock att *myndigheternas handlingsfrihet idag är för liten*. I den modell som presenterades i vårt delbetänkande föreslogs att det skulle göras en explicit underhållsplan som båda parter var överens om. Resonemanget ovan pekar på att denna plan bör ses över med relativt korta intervall, t.ex. vart tredje år. Då kan underhållsplanen anpassas till hur myndighetens budgetramar förväntas utvecklas de närmaste åren. Det underhåll som hyresgästen inte kan påverka, och som ingår i grundhyran, bör vara ett absolut minimum.

På motsvarande sätt bör hyresgästen ha möjlighet att snabbt påverka standardnivån när det gäller fastighetsdriften. Även om det skrivs ett treårigt kontrakt även för driften bör det finnas utrymme för anpassningar även under perioden. Detta kan gälla allt från hur snabbt olika fel ska åtgärdas till inomhustemperaturer i allmänna utrymmen. Minskade anslag kan göra det rationellt att sänka även den standard som är knuten till fastighetsdriften. Det kan också vara så att samordning mellan vissa moment av fastighetsdriften och själva verksamheten blir mer intressant när budgetramarna krymper.

Vi vill särskilt varna för långa kontrakt där det sker schabloniserade indexuppräknings av drift- och underhållskostnader. Problemet med detta är inte bara att det begränsar myndighetens handlingsfrihet utan också att sådana kontrakt kan minska rationaliseringstrycket på fastighetsägaren.

Sammanfattningsvis menar vi att det är viktigt att balanshyresprincipen överges och att kontrakten utformas så att myndigheterna får större möjligheter att påverka drift- och underhållskostnader. Vårt intryck är att många myndigheter som utnyttjar ändamålsfastigheter inte varit tillräckligt medvetna om konsekvenserna av olika utformningar av ett lokalhyreskontrakt och t.ex. inte förutsett effekten av

indexerade totalhyror (där alltså drift- och underhåll ingår) i en situation där anslagen krymper.

5.4.5 Kostnader och hyressättning vid större nyinvesteringar

De långsiktiga lokalkostnaderna för en myndighet beror också på hur mycket nybyggnad och ombyggnad som sker, kostnaderna för dessa investeringar och hur hyran kalkyleras i samband med nyinvesteringar. Alla dessa tre komponenter behöver analyseras.

Investeringsvolymen

Initiativet till ny- och ombyggnader kommer normalt från myndigheten själv eller från regering och riksdag. Fastighetsägaren spelar en mycket begränsad roll i detta skede. Bär hyresgästen verksamhetsrisken har fastighetsägaren normalt ingen anledning att göra några egna bedömningar av projektet i sig.

Under den aktuella tiden har investeringarna i ändamålsfastigheter i hög grad varit koncentrerade till högskolesektorn. Den totala investeringsvolymen bara för Akademiska Hus har varit ca 4 miljarder. Vissa projekt bygger på direkta politiska beslut medan andra projekt initierats och drivits av högskolan själv och finansieras inom ramen för nuvarande anslag. I det senare fallet kommer regeringen endast in i bilden om hyreskontraktet är längre än 10 år. För att få "rätt" investeringsvolym krävs att budgetprocessen fungerar bra, att det regelverk som omger myndigheterna är utformade på ett genomtänkt sätt och att, som följd av detta, hyrorna sätts så att de ger rätt incitament till myndigheterna. Dessa förutsättningar är inte uppfyllda för närvarande. Vi återkommer till budgetprocessen i kapitel 8. När det gäller regelverket har vi föreslagit två förändringar som minskar risken för att det investeras för mycket;

1. De regler om bevarad handlingsfrihet som lades fram i delbetänkandet och som utvecklas i bilaga 4.
2. Att balanshyresmodellen inte tillämpas.

Att bedöma om den faktiska investeringsvolymen, t.ex. inom högskolesektorn, varit för stor eller ej faller utanför denna utrednings uppdrag.

Kostnader för det enskilda projektet

Vi har genomfört ett antal fallstudier rörande hur konkreta investeringsprojekt handlagts. Material har ställts till förfogande av berörda myndigheter och bolag. Eftersom det delvis rör sig om internt material och material som inte är offentliga handlingar har vi valt att inte redovisa några enskilda projekt utan enbart våra bedömningar utifrån dessa fallstudier.

Fallstudier ger alltid en blandad bild och varje större investeringsprojekt är unikt. I flera av de undersökta fallen har vi dock kunnat se hur investeringskostnaderna steg för steg ökat under projektets gång. Slutresultatet har blivit väsentligt högre kostnader än vad som ursprungligen var tänkt.

En orsak till detta är att det inte alltid gjorts tydliga avtal i projektets tidiga skede som reglerar ansvar för olika typer av kostnadsförändringar. Det har då inte skapats tydliga incitament för fastighetsägare att hålla nere kostnaderna, eftersom det funnits möjlighet att övervältra kostnader på hyresgästen. I vissa fall har det t o m hävdats att fastighetsägare varit väl optimistiska i inledande skeden av projekt för att få igång en beslutsprocess. När väl preliminära beslut funnits har det sedan varit möjligt att höja kostnadsramarna steg för steg.

Enligt vår bedömning har de myndigheter som ska nyttja de aktuella projekten inte alltid varit tillräckligt "starka köpare" och inte i tidiga skeden sett till att mer genomarbetade kontrakt tagits fram innan man varit beredd att gå vidare. Myndighetsledningarna har rimligen det yttersta ansvaret för brister i dessa avseenden. Mycket av detta är också att se som övergångsproblem som är svåra att helt undvika när ett nytt ansvar läggs på myndigheterna.

Samtidigt väcks frågan om vilken roll som de statliga ägarna av ändamålsfastigheter ska ha. Ska partsrelationerna renodlas eller ska även ett tydligare ansvar läggas på dessa för att projekten sköts på ett rationellt sätt och att kostnader pressas? Med tanke på att dessa bolag bör ha större kunskap om fördelar och nackdelar med olika uppläggningar och avtalsformer kan det finnas poänger med att ge ägarna av ändamålsfastigheter ett större ansvar. Enligt vår bedömning bör det dock räcka med de allmänna krav på ett professionellt agerande som redan finns, och att myndigheterna har möjlighet att välja andra fastighetsägare om de är missnöjda. Reglerna om marknadsmässig ersättning i samband med ombyggnader inom befintliga fastighetskomplex minskar ju också fastighetsägarens möjlighet att vältra över för höga kostnader på hyresgästen.

Balanshyresprincipen och hyran för nyinvesteringar

I föregående avsnitt beskrev vi att balanshyresprincipen, i kombination med behovet att anpassa fastigheterna till förändrade krav från verksamheten kan leda till att hyran stiger över tiden i reala termer. En annan effekt av balanshyresprincipen är emellertid att hyran inledningsvis blir lägre än om en rent nominell hyressättningsmodell tillämpas. I avsnitt 5.2 redovisades resultat som pekade på att lokalkostnadsandelen stigit inom universitets- och högskolesektorn. Om inte balanshyresprincipen tillämpats i samband med de stora nyinvesteringar som gjorts inom denna sektor *skulle lokalkostnadsandelen* – allt annat lika – *ha stigit ännu mer*. Dagens hyressättningsprinciper innebär alltså att vi ska förvänta oss ännu högre lokalkostnader under den närmaste 10-årsperioden i denna sektor, även om nivån på nyinvesteringarna sjunker.

Som vi ska återkomma till i kapitel 7 finns en risk att balanshyresprinciper leder till för stora investeringar, eftersom den minskar kostnaderna för hyresgästen de inledande åren. För en optimistisk myndighet, som tror på en expansion av verksamhet och inkomster, kan en sådan hyresprofil framstå som försvarbar, men den innebär uppenbarligen ett betydande risktagande.

Kapitalkostnadsdelen av hyran vid nyinvesteringar

För större projekt av ändamålsfastighetskaraktär är det normalt att hyran sätts utifrån en viss faktisk eller en förväntad investeringskostnad. Vi har dock mött enstaka undantag där hyresgästen enbart varit intresserad av den slutliga hyran och där det inte funnits några diskussioner om investeringskostnader och räntor.

Givet en hyra som knyts till en överenskommen investeringskostnad är en vanlig konfliktpunkt vilket räntekrav som hyran ska grundas på. Vi för ett relativt ingående resonemang om detta i vårt delbetänkande och betonar att räntekravet måste kopplas till den risk som respektive part tar. När det gäller ändamålsfastigheter bör hyresgästen i normalfallet bära den risk som är knuten till förändringar i verksamheten. Slutsatsen blev då att uppförandet av en ändamålsfastighet åt en statliga myndighet är lika säker som en placering i en statsobligation – med undantag för de tekniska risker som är knutna till bl.a. osäkerhet om byggnadens hållbarhet.

Det är emellertid viktigt att också precisera vilken löptid som det ska vara på den obligation som räntekravet ska baseras på. Vi har t.ex. sett argument från fastighetsägarhåll som går ut på att eftersom en

investering i en ändamålsfastighet är en långsiktig placering bör räntekravet utgå från räntan på 10-åriga eller 20-åriga statsobligationer. En ränta som idag är några procentenheter högre än den 5-åriga obligationsräntan.

Lånens löptid är i grunden en fråga om vilka risker knutna till den framtida nominella räntan som staten vill ta, en ränta som i hög grad styrs av inflationsförväntningar. Detta är, enligt vår mening, inte en fråga där enskilda myndigheter eller statliga bolag som förvaltar ändamålsfastigheter ska fatta självständiga beslut. I teoretiska sammanhang är det vanligt att anta att staten har större möjlighet att bära risker än någon enskild aktör och det är svårt att se någon anledning varför staten generellt skulle betala en "premie" för att slippa osäkerhet om den nominella räntan just när det gäller investeringar i ändamålsfastighet. Orsaken till att vi i rapporten föreslår att en femårig ränta ska vara utgångspunkten var främst praktiska, eftersom det underlättar budgethantering om lokalkostnader är relativt förutsägbara under budgetperioden och om behovet av täta justeringar av budgeten pga ränteändringar är litet.

När det gäller hittillsvarande kontrakt för ändamålsfastigheter som vi studerat har de räntenivåer som använts för att beräkna hyran legat några procent över den femåriga statsobligationsräntan (plus den mindre kompensation för tekniska risker som är motiverad enligt resonemangen i delbetänkandet). Detta sammanhänger dock med att fastighetsägaren i dessa kontrakt bär de risker som är knutna till byggnadens värde vid kontraktperiodens slut. Enligt resonemangen i delbetänkandet bör även denna risk bäras av hyresgästen, och det är alltså det som motiverar det lägre räntekravet.

I bilaga 6 presenteras några exempel på jämförelser mellan hur hyrorna blir enligt de kontraktstyper som dominerar idag och den hyresmodell som vi föreslår. Som framgår där leder den av oss föreslagna modellen i regel till något högre hyror i början av perioden. Detta beror på att det inte sker någon omfördelning av de nominella hyrorna. Efter en relativt kort tid blir dock hyrorna i den föreslagna modellen lägre än hyran enligt dagens kontrakt. Särskilt i slutet av balanshyresperioden är det en betydande skillnad mellan modellerna. Hur stora de totala statsfinansiella skillnaderna blir beror dock på hur hyresnivåerna i sin tur påverkar bolagens/verkens utdelning till staten.

En ytterligare punkt som behöver uppmärksammas mer är vad som ska hända efter kontraktstidens utgång. En variant när det gäller rena ändamålsfastigheter är, som vi nämnt, att hyresgästen tar hela verksamhetsrisken, dvs förbinder sig att betala hela den överenskomna investeringskostnader. Om myndigheten inte hyr fastigheten under hela investeringsens avskrivningstid får myndigheten betala icke

avskrivet restvärde i samband med att man lämnar fastigheten. Frågan är emellertid vad som ska hända efter denna tidpunkt om myndigheten fortfarande ska hyra fastigheten. I de kontrakt som vi tagit del av har detta inte varit reglerat. På motsvarande sätt sägs inget om vilka hyressättningsprinciper som ska gälla i det fall där fastighetsägaren bär risker knutna till restvärdet. Ska hyreskontraktet förlängas på liknande villkor, dvs ska hyran fortsätta att förändras utifrån den indexering som finns i det ursprungliga kontraktet? Ska hyran sätta utifrån icke-avskrivet byggnadsvärde eller ska det ske en bedömning av vilken hyra det skulle gå att få ut på den öppna marknaden? Att detta inte klargörs i kontraktet kan förväntas leda till långdragna och kostsamma förhandlingar den dag som det blir aktuellt att förlänga kontraktet. I bilaga 6 illustreras att de ovannämnda principerna kan leda till mycket olika resultat.

Det kan vara intressant att på denna punkt dra en parallell till den typ av kontrakt som skrivs på den privata marknaden i samband med uppförande av mer eller mindre renodlade ändamålsfastigheter. På marknaden finns bolag som specialiserat sig på att uppföra sådana byggnader åt en viss hyresgäst och sedan hyra ut lokalerna med långsiktiga kostnadsbaserade kontrakt. I dessa kontrakt finns i regel en köption som ger hyresgästen rätt att köpa fastigheten till ett pris bestämt av storleken på den icke-avskrivna investeringen. Hotet att utnyttja denna köption vid kontraktstidens slut gör att hyresgästen inte riskerar plötsliga hyreshöjningar när ett nytt kontrakt ska tecknas. Skulle fastighetsägaren begära en högre hyra än tidigare kan denne räkna med att hyresgästen utnyttjar köptionen.

I kontrakten mellan statliga myndigheter och statliga bolag finns dock inte den typen av villkor. Risken är därmed betydande att dagens kontrakt leder till konflikter mellan parterna i framtiden. Enligt vår mening bör det i det ursprungliga kontraktet slås fast att hyresgästen har rätt att förlänga kontraktet och att samma hyressättningsprinciper ska fortsätta att gälla.

Är det inte en ren ändamålsfastighet byggs den aktuella typen av kontrakt på den privata marknaden upp från ett överenskommet restvärde vid hyreskontraktets slut. Avskrivningarna bestäms utifrån detta restvärde. I dessa fall tar fastighetsägaren en viss risk därför att fastighetsvärdet vid denna sluttidpunkt kan visa sig lägre än restvärdet. Denna risk leder till ett något högre räntekrav, men å andra sidan kan avskrivningarna minskas om restvärdet bedöms vara högt. Att låta fastighetsägaren få restvärdet vid kontraktens slut är ett sätt för hyresgästen att få ner hyran. Som vi betonar i delbetänkandet anser vi dock inte att de statliga bolag som arbetar med ändamålsfastighet bör ta denna typ av risker, dvs vara beredda att erbjuda en

lägre hyra mot rätten att i framtiden få behålla byggnadens restvärde upp till en viss nivå.

Inget hindrar att olika principer kan tillämpas för olika delar av byggnad. Det är kanske inte självklart att de kontorsutrymmen som t.ex. ett museum utnyttjar behöver vara de som ligger i anlutning till de specialanpassade utställningslokalerna. Lokaler som i grunden är sådana att hyresgästen har många att välja på, men i vilka det gjorts vissa specialinvesteringar för att anpassa dem till verksamheten – t.ex. lagerutrymmen för ett museum där det gjorts särskilda investeringar för att hålla rätt klimat – kan också hanteras som "blandkontrakt". I ett fall som det nyssnämnda kan man tänka sig att det i grunden finns ett "vanligt" kontrakt med en marknadsmässig hyra för grundstandard och att sedan specialinvesteringen hanteras genom ett speciellt kontrakt som liknar ändamålsfastighetskontraktet. Det senare innebär alltså att hyresgästen förbinder sig att betala den aktuella investeringen under hyrestiden och eventuell icke avskrivet belopp vid kontraktstidens slut. Samtidigt kan det ingå en option som ger hyresgästen rätt att efter att investeringen är avskriven hyra lokalen till en hyra som motsvarar marknadshyran för en lokal utan specialinredning. Denna typ av kontraktutformning är naturligtvis relevant oberoende av vem som är fastighetsägare.

5.5 Avslutning

Reformens effekter på myndigheternas lokalutnyttjande och lokal-kostnader har inte blivit så positiva som man kunde ha förväntat sig. Detta är delvis ett övergångsproblem. Det tar tid för en myndigheter att bygga upp en kompetens i lokalfrågor, eller – kanske minst lika viktigt – att bygga upp kompetens i att skaffa sig denna kompetens i lokalfrågor genom anlåtande av lämpliga konsulter på marknaden. Vid stora reformer är det oundvikligt att det görs misstag under en sådan lärprocess. Brister i sättet att bestämma hyror för ändamålsfastigheter har minskat kostnadspressen på fastighetsägarna, och kan också ha påverkat myndigheternas investeringsbedömningar.

Vi tror att under de närmaste åren kommer vi att se minskande lokalytor per anställd och en minskad lokalkostnadsandel hos myndigheter som utnyttjar generella lokaler. Kostnadsmedvetandet i samband med nyproduktion av ändamålsfastigheter kan förväntas öka. Kontraktutformningen bör också bli mer genomtänkt i olika avseenden. Ökad kompetens hos "kunderna" kommer vidare att öka pressen på fastighetsägarna att bli mer effektiva.

Analyserna i detta kapitel stödjer enligt vår bedömning argumenten för den långsiktiga hyressättningsmodell för ändamålsfastigheter som presenterades i delbetänkandet.¹² Den totalhyresmodell som idag dominerar begränsar alltför mycket myndighetens möjlighet att anpassa sina lokalkostnader när budgetramarna minskar. Balanshyresmodellen, som innebär en lägre hyra under en inledande period, kan stimulera till för stora investeringar och leda till höga lokalkostnader i framtiden. Då kommer ju kostnader för anpassningar av lokalerna till verksamhetsförändringar att läggas ovanpå en grundhyra som inte faller, eller bara faller sakta, när byggnaden åldras.

¹²) Med undantag för vår ändrade syn på uppdelningen i mark och byggnad i de fall där hyresvärden äger marken.

En analys av den lokaltilläggsenheten visar dock att den inte har den långsiktiga betydelsen som förväntades. Den lokaltilläggsenheten har inte kommit att bli en självständig enhet som skulle kunna bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden. Istället har den kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och har inte kommit att bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden. Detta beror på att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och har inte kommit att bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden. Detta beror på att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och har inte kommit att bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden.

5.5 Avslutning

Reformen har haft en tydlig effekt på den lokala arbetsmarknaden och den lokala kostnader har inte blivit så stora som man kunde ha förväntat sig. Detta är dels ett resultat av att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och dels ett resultat av att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden. Detta beror på att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och har inte kommit att bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden.

Vi tror att under de närmsta åren kommer vi att se en ökad lokalitet för arbetsmarknaden och en ökad lokalitet för arbetsmarknaden. Detta beror på att den lokaltilläggsenheten har kommit att bli en del av den lokala arbetsmarknaden och har inte kommit att bidra till att stärka den lokala arbetsmarknaden.

Med undantag för de nämnda syn på utbildning i man och byggare

den arbetsmarknaden är man

6 Statens fastighetsförvaltande bolag och verk

6.1 Inledning

Vårt syfte med detta kapitel är inte att redovisa någon allmän analys av hur de aktuella bolagen och verken fungerat. En sådan bedömning faller utanför denna utrednings uppdrag. Vi är endast intresserade av aspekter som är relevanta för bedömningen av själva reformen av statens fastighetshantering, dvs av förhållanden som kan tänkas motivera ändrade regler och direktiv i olika avseenden. Det är viktigt att vid bedömningen av den kritik som från olika håll framförts mot dessa bolag och verk skilja mellan problem som sammanhänger med brister och oklarheter i de principer som ställts upp för respektive bolag, och vad som sammanhänger med bolagen och verkens tillämpning av uppställda principer. Vi anser att problemen i huvudsak sammanhänger med den första punkten.

I avsnitt 6.2 diskuteras vissa övergripande ekonomiska förhållanden och därefter ägnas ett avsnitt åt Statens fastighetsverk, Akademiska Hus och Vasakronan.¹³ Eftersom vi tidigare analyserat hanteringen av ändamålsfastigheter relativt ingående kommer vi i detta kapitel att ägna relativt lite utrymme åt de bolag eller verksamhetsgrenar som förvaltar dessa. Huvuddelen av kapitlet ägnas därför åt frågor som rör den del av Vasakronan som i huvudsak förvaltar generella fastigheter.

¹³) Vi tar inte upp Fortifikationsverket i detta kapitel, främst därför att verkets roll förändrades kraftigt under 1996 när de även fick ansvar för drift och underhåll. I och med att investeringsvolymerna också är jämförelsevis små finns enligt vår mening ingen anledning att vidare analysera det "gamla" Fortifikationsverket. Som nämndes i avsnitt 1.2 ska också en särskild utredning behandla vissa frågor om Fortifikationsverket.

6.2 Ekonomiskt resultat och utdelning till ägaren

Staten har för samtliga fastighetsförvaltande bolag och verk ställt upp vissa avkastningskrav på det kapital som staten har investerat i respektive enhet. För Statens fastighetsverk finns olika avkastningskrav på olika delar av verksamheten. Samtliga bolag och verk har i allt väsentligt uppnått dessa avkastningskrav. Det ekonomiska resultatet för staten som fastighetsägare har alltså varit tillfredsställande.

I Lokalförsörjningsverkets utvärdering av Statens Fastighetsverk, Akademiska Hus och Vasakronan presenterades följande uppgifter om vilka belopp de statliga fastighetsägarna tillfört statskassan jämfört med Byggnadsstyretiden. Åren 1994 och 1995 speglar perioden efter reformen.

Tabell 6.1: Inleverans och utdelning till staten

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

En allt mindre del av vad rörelserna genererat (resultat före avskrivningar minus finansnetto minus skatt) levererades in till statskassan: Andelen sjönk från ca 70% 1990-1993 till 33% år 1994 och 19% 1995 (s. 28). Preliminära uppgifter för 1996 pekar på att de inlevererade beloppen från Akademiska Hus och Vasakronan är i ungefär samma storleksordning som 1995. Andelen i relation till driftöverskottet är också ungefär densamma som 1995. I förhållande till vinsten har den utdelade andelen ökat något 1996 för Vasakronan, men det sammanhänger främst med att den redovisade vinsten minskat p.g.a. finansiella kostnader för förtida inlösen av lån med en ränta som var högre än dagens räntenivå. Statens fastighetsverk levererade 1996 in drygt en miljard kronor. (I samband med detta skrevs myndighetskapitalet ned och soliditeten minskade.)

Förklaringen till att bolag och verk uppnått de ekonomiska avkastningskraven men i regel överlämnat allt mindre till statskassan är att vinstmedel stannat kvar i företagen och använts till att finansiera delar av de stora investeringar som samtliga bolag och verk gjort under den aktuella perioden. Det är alltså inte lämpligt att dra några mer långtgående slutsatser från de siffror som redovisas i tabellen

ovan, utan de måste ses i relation till respektive organisations strategi och agerande i stort, se avsnitt 6.2-6.4 nedan. I kapitel 10 ska vi återkomma till en diskussion om reformens statsfinansiella konsekvenser.

6.3 Statens fastighetsverk

Utvärderingen från Statens lokalförsörjningsverk pekar inte på några nämnvärda problem med vakanser och lönsamhetsutveckling för Statens fastighetsverk. När det gäller hur verket hanterat de fastigheter som räknas till det nationella kulturarvet har vi i stort sett bara hört positiva kommentarer.

Den kritik som framkommit rör aspekter som redan berörts i samband med analysen av utvecklingen när det gäller ändamålsfastigheter:

- Brist på öppenhet om grunder för hyressättning.
- Kostnadsstyrning vid vissa nya projekt.
- För höga avkastningskrav vid nyinvesteringar och oklarheter när det gäller vilka hyressättningsprinciper som ska gälla vid förlängning av kontrakt.

En viktig förklaring till den första typen av kritik är oenighet mellan hyresgäst och fastighetsägare om vilken hyressättningsprincip som ska tillämpas. Statens fastighetsverk har utgått från att hyran ska grundas på hyran i likvärdiga lokaler på marknaden. Med den utgångspunkten finns ingen anledning att informera hyresgästen om bokförda värden och om hur hyran "räknats fram". Dessa hyresgäster har å andra sidan hävdade att det inte finns några alternativ, och knappast heller relevanta hyror att jämföra med, och menat att hyran ska sättas utifrån en modell av den typ som vi föreslagit ska gälla för ändamålsfastigheter. Denna konflikt har t. ex. funnits mellan Statens fastighetsverk och vissa museér.

Denna konflikt går i sin tur tillbaka till att det i proposition och förarbeten till fastighetsreformen inte fördes någon diskussion om hur man ska hantera den gråzon där fastigheterna i fråga är relativt speciella och den externa marknaden mycket liten, dvs där det är få objekt på marknaden där man entydigt kan hävda att hyran är relevant att jämföra med. Det var oklart när det skulle sättas en "marknadsliknande" hyra, som knyter an till hyresnivåer vid korta kontrakt på den privata marknaden, och när hyran ska sättas utifrån en modell för långsiktig hyressättning av den typ som vi föreslagit för ändamåls-

fastigheter. Självklart finns här gränsdragningsproblem, men det viktiga är att frågan om hyressättningsprincip avgörs *innan* förhandlingar om hyresnivåerna börjar. Kan parterna inte komma överens på den punkten bör frågan avgöras av regeringen.

Det är enligt vår mening viktigt att klara principer ligger bakom att en viss hyra sätts för den aktuella typen av fastigheter. Om hyresgästen inte förstår varför hyran har en viss nivå kan det vara demoraliserande och undergräva förtroendet för hela uppdelningen mellan ägare och brukare. Det försvårar också en jämförelse mellan statliga och privata fastighetsägare.

När man ska ta ställning till vilken hyressättningsprincip som ska gälla i det äldre beståndet är en utgångspunkt att se på hur liknande *nya* projekt hanteras. Såvitt vi kan bedöma tillämpar Statens fastighetsverk – och även Akademiska Hus – kontraktstyper som i flera avseenden liknar den av oss föreslagna modellen för nybyggnadsprojekt av ändamålsfastighetskaraktär. Detta talar enligt vår mening för att samma synsätt ska tillämpas för äldre fastigheter av liknande karaktär och där hyresgästen är i motsvarande situation som i nybyggnadsfallen.

Den kritik som framkommit när det gäller kostnadsstyrning m.m. har vi kommenterat tidigare. Vi tror att en del av problemen sammanhänger med att de statliga myndigheterna inte ställt samma krav och inte behandlat Statens fastighetsverk som man skulle behandlat en privat fastighetsägare. Projekten har hanterats med lite mindre klara spelregler därför att den beställande myndigheten sett det som två enheter inom en och samma organisation. Detta synsätt ser vi i huvudsak som ett övergångsproblem.

Några speciella frågor rörande Statens fastighetsverk som aktualiserats i denna studie berörs i återstoden av detta avsnitt. Statens fastighetsverk bedriver en mycket heterogen verksamhet och en fråga som väckts är om staten som ägare ska ställa upp specifika avkastningskrav på respektive verksamhetsområde eller om det ska vara ett generellt avkastningskrav för hela det investerade kapitalet. Vår uppfattning är att det ska ställas upp särskilda avkastningskrav på de olika verksamheterna eftersom de är av så olika karaktär. Detta underlättar såväl styrning som bedömning av hur olika delar fungerar, och minskar risken för klagomål om att vissa delar "subventionerar" andra delar på ett sätt som inte var tänkt.

Det överskott som Statens fastighetsverk fått på sina affärsdrivande delar har man de första åren inte behövt leverera in till staten. Överskottet fick användas för drift och underhåll på de objekt som hör till det nationella kulturarvet och som inte kan förvaltas på ett lönsamt sätt. Idag finns ett bestämt belopp som ska levereras in till

staten, medan resten får användas till de sk bidragsfastigheterna. Vi är skeptiska till detta indirekta sätt att anslå pengar till denna verksamhet, både därför att de anslag som bestäms på detta sätt inte direkt vägs mot andra anslag och därför att det kan minska pressen på effektivitet inom övriga verksamhetsområden. Enligt vår mening bör anslag till den kulturminnesvårdande verksamhet läggas fast separat och variationer i lönsamhet i det övriga beståndet ska främst påverka hur mycket pengar som lämnas till statskassan.

I vårt delbetänkandet diskuterades organisationen av de statliga fastighetsförvaltande enheterna och vi pekade då på det positiva med att skapa "nischbolag", där fastighetsägaren kan utveckla specialistkompetens på en viss typ av fastighetsbestånd. Statens fastighetsverks sätt att sköta fastigheter som hör till kulturarvet belyser detta. Vi tror det är viktigt att bevara en enhet som har detta som ett kärnområde. I övrigt har ju olika omständigheter styrt det mycket blandade bestånd som Statens fastighetsverk har. Den del som kan diskuteras – vid sidan av de fastigheter som hyrs av Statens institutionsstyrelse – är departementsbyggnaderna. Man kan tänka sig att överföra dessa till det bolag som vi givit arbetsnamnet Juridiska Hus, men även där skulle de utgöra en lite främmande fågel varför vi inte ser några goda skäl att föreslå en sådan överföring.

Sammanfattningsvis pekar alltså dessa argument på att Statens fastighetsverk bör bestå med i huvudsak oförändrad inriktning. Kompletterande direktiv rörande hyressättningsprinciper och krav på en tydligare ekonomisk separation av de sk bidragsfastigheterna är de förändringar som bör genomföras. Som vi nämnt tidigare ska vi dock i ett kommande betänkande återkomma till frågor om samordning mellan Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

6.4 Akademiska Hus

Akademiska Hus arbete under de år som gått som sedan fastighetsreformen visar tydligt på en av de positiva effekterna med fastighetsreformen och bolagsformen. Under dessa år har man på ett i huvudsak obyråkratiskt sätt kunnat genomföra ett mycket stort investeringsprogram som inneburit betydande lokaltillskott och standardhöjningar för universitet och högskolor. Att det finns risker i detta stora investeringsprogram, som vi ska återkomma till i nästa kapitel, får inte skymma det imponerande i själva genomförandet.

Den kritik som vi mött när det gäller Akademiska Hus liknar i hög grad de punkter som vi noterade angående Statens fastighetsverk. Brist på öppenhet, för höga avkastningskrav vid nyinvesteringar och

oklara hyressättningsprinciper på befintliga fastigheter har nämnts. Även här går konflikterna i hög grad tillbaka på olika uppfattningar om vilka principer som ska styra hyressättningen i det befintliga beståndet. De förslag som tidigare framförts när det gäller hyressättning, kontraktstid utformning m.m. när det gäller ändamålsfastigheter rör i hög grad dessa punkter och vi har inte anledning att orda mer om dem här.

I delbetänkandet förslogs att soliditeten i bolaget bör minskas och anpassas efter det begränsade risktagande som bör känneteckna bolaget. Vi framförde även förslag om att ändra styrelsesammansättningen i Akademiska Hus så att det blir en mer renodlad affärsmässig relation mellan fastighetsägare och hyresgästen. Universitet och högskolor bör inte vara direkt representerade i Akademiska Hus styrelser. Styrelsen ska vara ägarens representant, vilket inte hindrar att personer verksamma i högstskolevärlden sitter i styrelsen, men då med rollen att tillföra kompetens som ägaren vill ha. För att undvika rollkonflikter bör inte detta vara personer i ledande ställning inom universitet och högskolor.

När det gäller bolagets "kontraktsporfölj" vill vi här bara peka två risker som finns i denna. Den första är att även om det idag finns relativt långa kontrakt för de flesta universitets- och högstskoleområden så innebär kontrakten att Akademiska Hus bär de risker som är knutna till fastigheternas värde vid kontraktstidens slut, även när det rör sig om byggnader som är relativt specialutformade. Den andra risken är knuten till den balanshyresprincip som i regel tillämpas i samband med den omfattande nyproduktion som skett. Hyran sätts då utifrån en viss antagen inflationstakt och som vi visar i bilaga 6 kan detta innebära ekonomiska problem för fastighetsägaren om byggnaden finansierats med långa nominella lån och om den faktiska inflationstakten blir lägre än den som antogs när kontraktet skrevs.¹⁴ I regel har bolagets lån en kortare löptid, vilket minskar inflationsrisken då låg inflation påverkar hyror och räntekostnader åt samma håll. Å andra sidan leder finansiering som är kortare än kontraktstiden till en realränterisk för bolaget. Vi återkommer till detta i kapitel 7.3 där vi diskuterar vilken styrning av bolagens risktagande som kan vara motiverad från ägarens sida.

¹⁴) En annan risk är knuten till att kontraktstiden ibland är kortare än balanshyresperioden. Detta innebär i princip att hyresgästen kan skjuta kostnader till en kommande kontraktstid. Men det finns inget som garanterar att fastighetsägaren då har en förhandlingsposition som gör det möjligt för denne att få kompensation för den relativt sett lägre hyran under den inledande perioden.

I vårt delbetänkandet diskuteras hur statens innehav av ändamålsfastigheter bör organiseras och vi menar att det är positivt med ett specialiserat bolag som Akademiska Hus, både ur kompetens- och styrningsperspektiv. De förändringar som krävs gäller, förutom den ändring av styrelsesammansättningen som vi föreslagit, tydligare direktiv om hyressättning/kontraktutformning, samt följd effekter av detta på önskvärd soliditet. I den mån som universitet och högskolor inte långsiktigt vill binda sig för vissa lokaler, dvs om lokalerna inte uppfattas som "kärnfastigheter" där högskolan saknar bra alternativ, kan vissa försäljningar också bli aktuella.

6.5 Vasakronan (generella fastigheter)

6.5.1 Resultatutvecklingen

Resultatet efter finansnetto men före skatt sjönk från 637 miljoner 1995 till 262 miljoner 1996. Inom den egentliga fastighetsrörelsen var resultatet dock i stort sett oförändrat. Ett överskott på 1543 miljoner 1995 sjönk till 1490 miljoner 1996, men bakom detta låg en ökning av fastighetsskatten på 100 miljoner. Det minskade resultatet efter finansnetto sammanhörde främst med en engångskostnad för förhandsinlösen av lån i Riksgäldskontoret.

Enligt uppgifter i Vasakronans årsredovisning för 1996 förväntas det redovisade resultatet öka betydligt 1997, även om det noteras att det finns en risk för försämring av driftresultatet. Detta förklaras av att man inte kan höja hyrorna i takt med att fastighetsskatten stiger, och av att många statliga hyresgäster nu minskar sin verksamhet och sin lokalkonsumtion. Å andra sidan räknar Vasakronan på sikt med minskade insatser för underhåll och hyresgästanpassningar. Kostnaderna för dessa låg 1996 på ca 200 kr/kvadratmeter, vilket enligt Vasakronan är ungefär dubbelt så högt som genomsnittet i branschen. Den höga nivån förväntas dock bestå något år till främst p.g.a. olika utvecklingsprojekt i Stockholmsregionen.

6.5.2 Vakanser

Vakansgraden har kontinuerligt ökat i Vasakronans bestånd. Dessa vakanser sammanhänger med flera faktorer. Vasakronan har fått ta över objekt som var utan hyresgäster och som det varit svårt att få uthyrda. De tidigare regementena i Växjö och Uddevalla är exempel

på detta. I andra fall har statliga myndigheter antingen sökt sig till andra hyresvärdar eller minskat sin lokalåtgång. Garnisonen på Östermalm och kv Primus på Essingen i Stockholm är de två objekt som våren 1997 innehåller de största vakanserna med denna bakgrund.

För att kunna bedöma om den höga vakansgraden sammanhänger med faktorer utanför bolagets kontroll eller om de delvis är en följd av bolagets eget agerande har vi genomfört ett antal fallstudier, bl.a. om förloppen i samband med att hyresgäster lämnat Vasakronan. Detta är situationer där det ofta finns två inte helt samstämda versioner av förloppet och det är svårt att entydigt belägga påståenden om hur det verkligen gick till.

Med dessa reservationer vill vi ändå hävda att:

1. Några av vakanserna sammanhänger med att vissa fd hyresgäster inte tyckte att deras önskemål och synpunkter blev tagna på allvar. Därför valde de en annan fastighetsägare.
2. En del av vakanserna sammanhänger med att Vasakronan inte varit beredd att anpassa hyresnivåerna nedåt. I vissa fall där myndigheter tagit in offerter från olika fastighetsägare har Vasakronans bud speglat en hyressättning som i relation till lokalernas kvalitet uppfattats som hög.

Båda dessa punkter pekar på att Vasakronan inte alltid agerat på det sätt man kan förvänta sig av ett bolag som verkar på en konkurrensmarknad. En förklaring till detta kan, som nämdes i kapitel 3, vara övergångsproblem sammanhängande med att delar av personalen har en myndighetsbakgrund. (Att Vasakronans ledning är medveten om denna problematik framgår av de ambitioner man har när det gäller att höja den andel av hyresgästerna som i kundenkäter anger att de även i framtiden skulle välja Vasakronan.)

Bolagets agerande kan emellertid tänkas sammanhänga med att det är kapitalstarkt. En sida av detta är att man har ett så stort bestånd att man relativt lätt kan klara hyresförluster som inte andra bolag skulle klarat i den marknadssituation som förelåg åren efter fastighetskrisen. En annan aspekt kan ha varit att Vasakronan/staten inte ville utnyttja sin finansiella styrka till att dumpa marknaden genom kraftiga hyressänkningar, därför att andra fastighetsägare med viss rätt då kunde hävdat att det inte rörde sig om konkurrens på lika villkor. Hur stor roll olika faktorer spelat är naturligtvis svårt att avgöra, men vi kan konstatera att Vasakronan stod inför en stor omställning som innebar svåra avvägningar.

Vasakronans obenägenhet att sänka hyrorna även inför hot om vakanser speglar också ett mer allmänt drag på fastighetsmarknaden. Efterfrågeförändringar tenderar att slå hårt på vakanserna men relativt långsamt på hyresnivåerna. Istället för att sänka den officiella hyran mer än symboliskt, försöker fastighetsägaren hålla kvar hyresgäster med hjälp av "gratis" lokalanpassningar och speciella rabatter.

Utvecklingen när det gäller vakanser är också knuten till en medveten strategi från Vasakronans sida, nämligen att – med vissa undantag – satsa på en "högkvalitetstrategi". I flera av de vakanta lokalerna pågår investeringar för att kunna erbjuda toppmoderna lokaler. Bakom detta kan i sin tur ha legat både en direkt lönsamhetsbedömning och en strävan att bredda sammansättningen av hyresgäster i bolaget. Vi återkommer till detta i avsnittet om investeringspolicy nedan.

Om ett företag ska sänka hyran för att behålla en befintlig hyresgäst eller inte, har också att göra med hur stora risker ett bolag vill ta. Att inte acceptera en hyresgästs krav på hyressänkning innebär å ena sidan att fastighetsägaren får möjlighet att hyra ut till andra hyresgäster som kan vara beredda att betala mer, men å andra sidan att fastighetsägaren riskerar höga vakanser. Det är självklart att ett bolag av Vasakronans typ ska ta risker, men vår uppfattning är att Vasakronan har agerat på ett sätt som inneburit ett relativt stort risktagande. I vissa fall har risktagandet givit avkastning p.g.a. att marknaden vänt uppåt. I andra fall är läget mer svårbedömt. Vilket risktagande som är det rätta beror naturligtvis på vad ägaren vill och vi återkommer till den frågan i nästa kapitel.

6.5.3 Övergripande strategi, köp och försäljningar

Vasakronans övergripande strategi är att koncentrera sitt fastighetsinnehav till 15 större eller medelstora orter, där man redan från början har en stark ställning. Fastigheter på övriga orter ska säljas. De pengar som frigörs ska i huvudsak investeras på de 15 prioriterade orterna för att stärka bolagets ställning på dessa orter.¹⁵

En sådan strategi är i hög grad en strategi som ligger tiden.¹⁶ Fokusering på ett mindre antal marknader gör det lättare att vara välinformerad om tendenser på marknaden. En fastighetsägare med

¹⁵) En strävan att bredda sammansättningen av hyresgäster kan också ligga bakom köpen.

¹⁶) Under våren 1997 har dock några aktörer på marknaden tagit avstånd från en sådan koncentrationsstrategi.

ett stort bestånd kan lättare attrahera hyresgäster, bl.a. därför att det då är lättare för hyresgästen att förändra sin lokalsituation genom flyttning mellan lokaler med en och samma ägare. Ett större fastighetsbestånd på en enskilt ort kan också underlätta förvaltningen av fastigheterna. Genom att följa en geografisk koncentrationsstrategi kan det också tänkas att bolaget blir mer attraktivt för andra kapitalplaceringar. Utifrån de uppgifter som vi fått fram vill vi emellertid resa några frågor.

En fråga rör bolagets genomförande av strategin. Är det klokt att så kraftigt betona vissa avsikter när det gäller köp och försäljning, och t o m betona att man anser det viktigt att snabbt sälja fastigheter?¹⁷ Är inte detta att försvaga sin förhandlingsposition gentemot potentiella köpare och säljare, särskilt där antalet potentiella köpare och säljare är begränsat?

En annan fråga rör *ägarens* analys av strategin. Vad innebär dessa fastighetsförsäljningar för den statliga verksamheten? Vi ser två möjliga risker med vissa av dessa försäljningar. Den första rör de fastigheter som har drag av ändamålsfastigheter, främst ett antal tingshus. Riskerar försäljningen att leda till att myndigheten i framtiden får en svag förhandlingsposition? Finns sådana risker, samtidigt som man bedömer att fastigheterna inte passar in i Vasakronans långsiktiga affärsidé, hade det varit naturligt att först kontakta andra statliga fastighetsägare, eller överföra fastigheterna till ett annat bolag inom den egna koncernen.

Den andra möjliga risken rör den marknadssituation som skapas efter vissa försäljningarna. Vasakronan har på vissa orter sålt stora bestånd till en enskild fastighetsägare och det kan i ett extremfall innebära att större statliga myndigheter i framtiden ställs inför en privat fastighetsägare som dominerar marknaden för större kontorslokaler. Vi bedömer dock risken med detta som mindre. Hyresgästerna skyddas i dessa fall av konkurrenslagens allmänna regler om missbruk av dominerande ställning, och dessutom är det sällan lönsamt för en stor privat fastighetsägare att göra sig impopulär bland viktiga långsiktiga hyresgäster.

Tankarna bakom att använda de medel som frigjorts vid försäljningarna till att köpa fastigheter på de prioriterade orterna kan också diskuteras. Vad finns det för anledning att tro att den optimala mängden fastighetsköp för att stärka bolaget på de prioriterade orterna är kopplat till hur mycket medel som frigörs genom försäljningar på

¹⁷) Uppgiften kommer från ett referat från Veckans Affärer som redovisas på Vasakronans hemsida (970408)

de oprioriterade orterna? Undantag från detta kan vara rena bytesaffärer.

I en studie som publicerats i tidskriften *Fastighetsvärlden* (3/97) hävdas att Vasakronan i sina fastighetsaffärer ofta "köpt dyrt" och "sålt billigt". Denna slutsats bygger på en jämförelse mellan direktavkastningen (driftnetto i förhållande till betalt pris) på de fastigheter man sålt och de fastigheter man köpt. Vi vill dock betona att detta är ett tvivelaktigt mått eftersom vad som är en rimligt direktavkastning sammanhänger med en framtidsbedömning: Ju mer man bedömer att hyrorna kommer att stiga på en viss marknad desto lägre direktavkastning är det rimligt att acceptera. Skillnaderna mellan direktavkastningen vid köp och försäljningar kan därmed helt enkelt spegla att de sålda fastigheterna är belägna på orter med sämre framtidsutsikter än orterna där man köpt fastigheter. Eftersom vad som är ett rimligt pris sammanhänger med bedömningen av framtidsutsikterna är det mycket svårt att avgöra om ett visst pris är för högt eller för lågt. Vi har därför avstått från att försöka göra en sådan bedömning. I den aktuella artikeln sägs också "Såvitt det går att bedöma har både köp och försäljningar skett till gott marknadspris." Vi har inte funnit anledning att ifrågasätta denna bedömning.

6.5.4 Investeringspolicy

Vasakronan har sedan 1993 genomfört omfattande underhållsinsatser och ett stort investeringsprogram. Underhållet har varit i storleksordningen 700 miljoner kronor per år och investeringarna ungefär 600 miljoner per år. Av investeringarna på 650 miljoner 1996 var 250 miljoner fastighetsköp. När de olika statliga bolagen och verken bildades gjordes en bedömning av skiftersatt underhåll och fastighetsägaren fick speciella tillskott av medel, eller motsvarande, för att åtgärda detta. Detta är en faktor som förklarar de höga investerings-siffrorna både i Vasakronan och i de övriga fastighetsförvaltande bolagen.¹⁸

¹⁸ Vi har inte närmare undersökt denna punkt. Rent principiellt är begreppet "eftersatt underhåll" svårt att tolka. En möjlig tolkning är att kvaliteten på lokalerna var lägre än vad som motsvarar den hyra som de statliga hyresgästerna betalade. I en sådan situation finns det dock två alternativ – att sänka hyran eller höja standarden. Vilket av dessa alternativ som är att föredra borde dock sammanhånga med vad som är mest lönsamt. Bygger bedömningen av vad som är eftersatt på en jämförelse med standarden på andra fastigheter i liknande lägen kan man ställa sig liknande frågor om vad som är den mest lönsamma strategin på kort respektive lång sikt.

Ser vi på Vasakronans investeringar kan vi grovt dela in dem i två grupper: Investeringar som görs i samband med förnyat kontrakt för en befintlig hyresgäst och investeringar som görs för en anonym marknad, dvs utan långsiktiga hyreskontrakt för huvuddelen av objektet. Det senare kan vara knutet till ändrad användning av en fastighet, t.ex. ett tidigare regemente eller ett polishus, men det kan också röra sig om rent standardhöjande investeringar i äldre kontorshus.

I de fall vi studerat av upprustningar i samband med förlängning av ett befintligt kontrakt har – eftersom det varit en vikande marknad – hyrorna efter upprustningen egentligen inte legat över hyresnivån innan. För att bedöma lönsamheten i investeringarna måste man dock bedöma vad som skulle ha hänt om upprustningen *inte* genomförts. Hade hyresgästen valt en annan fastighetsägare, med stora vakanser för Vasakronan som följd? Hade det gått att hyra ut lokalerna i befintligt skick utan stora hyressänkningar? Eftersom dessa frågor är mycket svåra att besvara går det inte att dra några entydiga slutsatser, men vår bedömning är ändå att denna typ av investeringar varit lönsamma för Vasakronan. Riskerna med att inte göra något var stora, särskilt i ljuset av fastighetsbolagens ovilja att konkurrera med priset. Trenden på fastighetsmarknaden tycks också vara att fastighetsägare är beredda att göra relativt stora investeringar för att få långsiktiga kontrakt med säkra hyresgäster.

I vårt fallstudiematerial ingår också några fall där Vasakronan genomfört större ombyggnader av fastigheter utan att först ha färdiga långsiktiga kontrakt. Eftersom dessa projekt är relativt nya går det inte att mäta lönsamheten i dem. Det handlar om framtidsbedömningar och om bedömningar av vad som skulle ha hänt om man inte genomfört den aktuella investeringen. Flera av de projekt som vi studerat närmare anser vi dock vara "högriskprojekt", där lönsamheten är mycket känslig för olika antaganden om framtida vakanser och hyresnivåer.

Om dessa investeringar, som delvis skett under en period då investeringsnivån var låg på fastighetsmarknaden, är bra eller inte sammanhänger naturligtvis med ägarens intentioner. Hur stora risker har staten velat att bolaget ska ta vid nyinvesteringar? Vilken roll har man velat att bolaget ska spela? Att satsa mycket på underhåll och investeringar under en period när den allmänna investeringsnivån är låg gör det möjligt för bolaget att ligga väl framme på orter där marknaden vänder uppåt. Men det kan också leda till stora förlustprojekt på marknader där låg efterfrågan och vakanser består och sätter press på hyresnivåerna.

En komplicerande faktor här är att det bland dessa projekt ingår omvandling av vissa regementsområden. Frågan är om det i dessa fall är möjligt för ett statligt bolag att agera helt affärsmässigt, i och med att staten kan uppfattas ha en moralisk skyldighet att inte låta dessa områden förfalla – även om detta i vissa fall kan förväntas vara det minst olönsamma alternativet.

6.6 Avslutning

Vi betonade inledningsvis att vårt syfte inte är att allmänt bedöma hur de aktuella bolagen och verken fungerat. Det centrala är att se om det finns punkter där regler och direktiv behöver ändras för att fastighetsreformens syften ska uppnås. På samma sätt som när det gällde myndigheternas agerande finns även på fastighetsägarsidan problem knutna till att det tar tid att anpassa sig till en ny situation.

Mycket av det som i övrigt tagits upp i detta kapitel rör just olika typer av oklarheter i de "spelregler" som ska gälla för verken och bolagen. Den första gruppen rör det område som vi tidigare ägnat mycket uppmärksamhet: Kontraktsumformning och hyressättningsprinciper för ändamålsfastigheter. Den andra gruppen rör vad staten som ägare vill med de aktuella bolagen, t.ex. vilka risker som bör tas och vilka aspekter som ägaren vill att bolagen ska väga in i sitt agerande. Vi behandlar den frågan mer ingående i avsnitt 7.3.

... och att det är viktigt att ha en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning. Dessutom är det viktigt att ha en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning.

6.6. Avslutning

Vi började med att diskutera om det är möjligt att skapa en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning. Dessutom är det viktigt att ha en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning.

... och att det är viktigt att ha en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning. Dessutom är det viktigt att ha en tydlig struktur i sin presentation. Detta innebär att man bör ha en tydlig inledning, en tydlig huvudtext och en tydlig avslutning.

7 Statens roll som fastighetsägare

7.1 Fastigheter som inte är centrala för verksamheten

I vårt delbetänkande skilde vi mellan tre typer av fastigheter som används i den statliga verksamheten: Rena ändamålsfastigheter, där varken hyresgäst eller fastighetsägare har några goda alternativ, ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv, där hyresgästen saknar bra alternativ men där sådana finns för fastighetsägaren samt övriga fastigheter. I gruppen övriga fastigheter ingår sådana där den statliga hyresgästen inte är beroende av att kunna disponera den aktuella fastighet för att bedriva en bra verksamhet. Typexemplet är en generell kontorsfastighet på en ort där det finns ett brett utbud av kontorslokaler. Beträktat ut verksamhetens perspektiv finns det alltså inte någon anledning för staten att äga fastigheterna i denna tredje grupp. Den kontroll över fastigheten som ägandet ger är i dessa fall av liten betydelse för verksamheten. Enligt vår mening finns inga principiella skäl för staten att äga fastigheter av denna typ.

I propositionen 1991/92:44 markerades att det inte var nödvändigt för staten att äga generella fastigheter. Vi tolkar detta just som att fastigheter som inte är centrala för den statliga verksamheten inte bör ägas av staten. Staten ska inte engagera sig i en ren affärsmässig fastighetsverksamhet. Skälet till att något förslag om försäljningar av fastigheter inte lades fram 1991 var den dåvarande krisen på fastighetsmarknaden och bedömningen att det var ekonomiskt fördelaktigt att vänta tills marknaden stabiliserats. Idag är dock detta argument mot en försäljning knappast relevant.

Ett ytterligare argument vi mött för att staten ska behålla även fastigheter i gruppen "övriga" på marknader där staten är en stor hyresgäst, är att minska de budgetmässiga effekterna av svängningar på lokalyresmarknaden. Om marknadshyrorna stiger kraftigt ökar lokalkostnaderna för statliga myndigheter, men om staten samtidigt är fastighetsägare kommer vinsterna för dess bolag att stiga. Därmed blir de totala effekterna på budgeten inte så stora. Vi anser *inte* att

detta är ett tillräckligt skäl för staten att äga fastigheter. Staten har andra möjligheter att hantera risker av denna typ. Många av statens intäktsposter varierar med konjunkturläget som i sin tur ligger bakom utvecklingen på lokalmarknaden. Stiger lokalhyrorna mycket i vissa attraktiva lägen finns dessutom alltid möjlighet för myndigheten att välja ett något sämre läge och därmed behöver inte lokalkostnaderna stiga i takt med en tänkt ökning av marknadshyrorna.

Vår slutsats är att staten i lämplig takt bör avveckla sitt engagemang som ägare av generella fastigheter där eventuella statliga hyresgäster har rimliga alternativ för sin lokalförsörjning. Det första steget bör vara att skapa särskilda förvaltningsenheter för de fastigheter som myndigheternas är beroende av. I delbetänkandet föreslår vi därför att dessa fastigheter ska lyftas ur Vasakronan och ingå i ett nytt bolag som vi gett arbetsnamnet Juridiska Hus. Därefter kan Vasakronan børsintroduceras och statens aktieinnehav avvecklas i lämplig takt.

7.2 Statens ägande av ändamålsfastigheter

I vårt delbetänkande presenteras olika principiella argument om när det är lämpligt att äga själv jämfört med att köpa/hyra från en annan ägare. Motivet för att äga är att det – i vissa situationer – minskar riskerna. Om en fastighet är central för verksamheten och det visar sig att hyreskontraktet inte reglerar vissa uppkomna situationer, kan de ekonomiska konsekvenserna bli betydande. Ju långsiktigare en kontraktrelation är desto svårare är det att förutse alla situationer som kan uppstå och därmed är riskerna med att hyra större. Dessa argument talar för att staten äger både rena ändamålsfastigheter och ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv. (Av skäl som lades fram i kapitel 4 bör detta ägande ske genom särskilda fastighetsförvaltande bolag/verk.)

Det finns emellertid också argument emot principen att staten ska äga de ändamålsfastigheter som utnyttjas av statliga myndigheter.

1. Kunskaperna om kontraktutformning har ökat och därmed har riskerna med att hyra externt generellt minskat. Idag finns en relativt omfattande marknad där stora kapitalplaceringar och byggföretag samarbetar för att uppföra och långsiktigt hyra ut specialfastigheter. I dessa kontrakt finns, som nämndes i kapitel 5, i regel en köpoption som ger hyresgästen rätt att på vissa förutbe-

- stämnda villkor köpa fastigheten. En sådan köpoption är just till för att begränsa fastighetsägarens möjlighet att utnyttja det faktum att hyresgästen har ont om alternativ. Om hyresgästen är missnöjd med fastighetsägarens agerande i olika avseende kan hyresgästen byta ut fastighetsägaren.
2. Vikten av konkurrens i upphandlingsskedet. Om en statlig myndighet har möjlighet att hyra en ändamålsfastighet från ett privat företag ökar konkurrensen i samband med nyproduktion av ändamålsfastigheter. Därmed kan kostnaderna minska.
 3. Hur goda är statens möjligheter att agera som professionell fastighetsägare? Flera statliga myndigheter som intervjuats under utredningens gång har hävdats att det varit svårare att ha att göra med en statliga fastighetsägare. Privata fastighetsägare har i dessa fall lyssnat mer på hyresgästens önskemål och uppfattats som mer professionella. Självklart är inte detta en generell bild, men den har förekommit så ofta att den uppfordrar till eftertanke. Är den statliga fastighetsägaren inte lika mån om att behålla en hyresgäst? Är den statliga fastighetsägaren inte lika inriktad på att hitta lösningar som båda parter uppfattar som tillfredsställande? Bakom detta kan, som vi nämnt, ligga övergångsproblem knutna till att viss personal inom bolagen har ett förflutet som myndighetsrepresentant. Orsaken kan emellertid också vara att den statliga ägaren inte sätter samma press på ledningen som i ett privat bolag, där antingen en enskild ägare eller aktörerna på aktiemarknaden övervakar ledningens agerande. Även den övervakningen har sina begränsningar, men det kan ändå kvarstå en gradskillnad mellan det genomsnittliga statliga och det genomsnittliga privata bolaget.

Den tredje punkten ovan visar hur viktigt det är med myndigheternas valsituation i upphandlingsskedet. En statlig fastighetsägare som hyresgästen är missnöjd med ska inte kunna vara säker på att få uppdraget i samband med större nyinvesteringar. Vår slutsats utifrån dessa resonemang är också att *staten inte generellt ska vara negativ till försäljning även av ändamålsfastigheter*. I dessa fall handlar försäljningen primärt inte om att frigöra kapital utan att – i situationer där det visat sig svårt att få fastighetsägaren att agera rätt – få en förändring som kan minska driftskostnader och skapa en mer lyhörd fastighetsägare. Självklart finns dock också en ekonomisk aspekt ur ägarperspektiv, därför att möjligheten att få avkastning på investerat kapital sjunker om bolaget inte drivs kostnadseffektivt. Förutsättningarna för en försäljning i dessa fall bör vara att det går att finna en köpare som både är villig att betala tillräckligt bra för fastigheterna och som kan förväntas agera som en långsiktig professionell fastig-

hetsägare gentemot hyresgästen. Som vi nämnde i föregående kapital om försäljningar av fastigheter med ändamålskaraktär bör det inför sådana försäljningar ske en genomgång av kontraktssituationen så att det finns ett långsiktigt och väl genomtänkt hyresavtal innan försäljningen.

Dessa resonemang är i hög grad relevanta när man ska bedöma framtiden för t. ex. de större tingshus som idag ägs av Vasakronan. Å enda sidan kan hyresgästens brist på alternativ tala för att fastigheterna lyfts ut Vasakronan. Om å andra sidan hyresgästen får ett kontrakt som ger denne en långsiktigt överblickbar situation kan det räcka med att skriva om dagens kontrakt. Endast ett mindre antal tingshus, t.ex. där det även finns vissa kulturhistoriska värden, skulle då behöva lyftas ur från Vasakronan innan en börsintroduktion genomförs.

Vi vill också betona att även när staten behåller ägandet av fastigheterna så finns det flera strukturellt viktiga frågor kvar när det gäller förvaltningen av fastigheterna. Dagens statliga bolag eller verk har valt en relativt traditionell organisation med i huvudsak drift i en egen regi, även om naturligtvis en rad specialistkompetenser köps in. Idag utvecklas dock allt mer en marknad för mer omfattande förvaltningsentreprenader där i extremfallet hela förvaltningen av ett fastighetsbestånd läggs ut på ett speciellt förvaltningsbolag. Det blir vanligare att fastighetsägare, både inom privat och offentlig sektor, upphandlar större delar av förvaltningen. En egen separat förvaltningsorganisation kan då vara en bland anbudsgivarna, men ibland avvecklas denna organisation helt. Ett vanligt argument idag för att konkurrensutsätta åtminstone delar av förvaltningen, är att endast genom denna typ av konkurrensutsättning går det att bedöma om den egna organisationen verkligen är effektiv. Det kan nämnas att i en utvärdering som nyligen genomfördes sjönk kostnader för drift och underhåll med 20-30% i samband med en konkurrensutsättning.¹⁹ För- och nackdelar med förvaltning i egen-regi kontra upphandling på marknaden måste dock analyseras i det enskilda fallet.

¹⁹) Se "Driftig konkurrens. Utvärdering av konkurrensutsatt fastighetsdrift vid Stockholms läns landstings fastighetsbolag Locum". Kommentus Förlag, 1996. Hur stor besparing som är möjlig att uppnå sammanhänger naturligtvis med den ursprungliga kostnadsnivån.

7.3 Styrning av bolag och verk

7.3.1 Inledning

En tanke bakom att skapa en köp-säljmodell för lokaler är att en uppdelning mellan ägare av fastighet och brukare av lokaler ska leda till ett totalt sett bättre resultat för huvudmannen staten *genom att de båda parterna agerar utifrån sina egna intressen*. Spelet mellan de två parterna ska, som på en konkurrensmarknad, leda till "rätt" lokaler och en kostnadseffektiv förvaltning. I idealfallet räcker det med att till den fastighetsägande enheten säga att den ska maximera ägarens förmögenhet (eller ge maximal avkastning på ägarens insatta kapital) och att till myndigheten säga att den ska eftersträva så hög måluppfyllelse som möjligt inom de budgetramar som fastläggs.

De faktiska direktiven till de fastighetsförvaltande enheterna speglar till väsentlig del detta synsätt. I förordningen med instruktion till Statens Fastighetsverk (SFS 1992:1533) sägs följande om verkets uppgifter;

1§ Statens fastighetsverk är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att förvalta viss civil del av statens fasta egendom såsom utrikesfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbyggnaderna, vissa av statens kulturfastigheter, gamla fästen och monument samt vissa donationsfastigheter och markområden.

2§ Statens fastighetsverk skall förvalta fastighetsbeståndet inom sitt verksamhetsområde på ett sätt som:

1. innebär god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet,
2. ger verkets hyresgäster bra och konkurrenskraftiga lokaler
3. långsiktigt tar till vara, vårdar och utvecklar fastigheternas värden.

Verket skall vidare på uppdrag av regeringen genomföra byggnadsföretag för statens räkning"

I bolagsordningen för Akademiska Hus står endast (2§) att

"Bolaget skall äga och förvalta fast egendom och bedriva byggnadsverksamhet och byggnadsadministration samt idka härmed förenlig verksamhet ävensom äga och förvalta lös egendom."

I den proposition som föregick bildandet av Akademiska Hus anges lite mer precist vad bolaget ska ha för inriktning (se kap 2). En i stort

sett likalydande formulering som den för Akademiska Hus finns i bolagsordningen för Vasakronan Aktiebolag.²⁰

Den centrala styrningen av bolagen/verken har sedan skett genom att staten ställt upp ett visst avkastningskrav på kapitalet. Att inte kräva maximal avkastning kan ses som en anpassning till det faktum att bolagen/verken i förhållande till vissa myndigheter befinner sig i en monopolställning.

Styrelserna i de aktuella bolagen har sedan formulerat policy för bolagen i olika avseenden, t.ex. rörande finansiell strategi eller inriktning på marknaden.

Vad är det då som kan motivera mer precisa direktiv till de fastighetsägande enheterna från ägarens sida? I de följande avsnitten ska vi diskutera ett antal sådana motiv.

7.3.2 Särskilda direktiv för att minska transaktionskostnader

Det första möjliga motivet är att minska de sk *transaktionskostnaderna*. I situationer där båda parter inte har goda alternativ finns det risk för långdragna och kostsamma förhandlingar om hyresnivåer m.m.. Att utfärda specifika direktiv om hyressättning (och öppenhet) i dessa situationer kan då minska de totala kostnader för staten. I samband med reformen gavs också vissa allmänna direktiv om hyressättning för situationer där det inte fanns någon fungerande marknad för objekten ifråga. Som diskuteras mer ingående i vårt delbetänkandet var dessa direktiv otillräckliga. Dessutom sades mycket lite om vilka krav som skulle ställas för att det ska vara motiverat att säga att det finns en marknad. I flera fall som vi mött har fastighetsägare och hyresgäst haft olika uppfattningar på den punkten.

De förslag som vi framför i delbetänkandet om:

- precisering av begreppet ändamålsfastighet
- en viss hyresmodell
- krav på öppenhet mellan parterna

kan alla ses som sätt att minska risken för höga transaktionskostnader.

En variant av detta motiv är att direktiv om hyressättning för olika lokaler är ett sätt att minska *informationskostnaderna* för regering och riksdag. Utfallet av hyresförhandlingar mellan en myndighet och en

²⁰) Enda skillnaden är att formuleringen "bedriva byggnadsverksamhet" saknas.

statlig fastighetsägare kan ju påverka både vad som är en rimlig utdelning till staten som ägare av bolaget, och vad som är rimliga anslag till myndigheten. Fastlagda regler för hyressättning av specialfastigheter minskar behovet för regering och riksdag att kontinuerligt hålla sig informerad om resultatet av olika hyresförhandlingar.

7.3.3 Särskilda direktiv knutna till risktagande

I avsnitt 4.1.3 beskrivs regler för att styra flexibiliteten i myndigheternas lokalanskaffning. Bakom dessa finns tanken att särskilda regler behövs för att minska risken för att myndigheten gör för långsiktiga bindningar. Att det finns utrymme för olika *riskbedömningar* kan också vara ett motiv för att ge mer precisa direktiv till de fastighetsförvaltande enheterna. En rad olika risker är aktuella i dessa fall, men de tre viktigaste är enligt vår mening marknadsrisk, inflationsrisk och ränterisk.

Marknadsrisk

Med marknadsrisk menas här att resultatet av ett visst beslut kan vara mer eller mindre beroende av hur efterfrågan utvecklas. Vi kan som exempel ta hur ett bolag kan agera inför en omförhandling av ett hyreskontrakt för en generell fastighet. Den nuvarande hyresgästen är villig att betala 800 kr/kvm. Om fastighetsägaren säger nej till detta finns – om marknaden vänder uppåt – en möjlighet att snart hyra ut till 1200 kr/kvm, men det finns också en risk att lokalerna står tomma. På motsvarande sätt kan man välja att utforma ombyggnader så att lönsamheten blir mer eller mindre beroende av den framtida marknadsutvecklingen.

Enligt vår bedömning har både Vasakronan och Akademiska Hus tagit relativt stora långsiktiga risker. I Akademiska Hus fall ligger risken i den stora investeringsvolymen. Detta kan vara mycket fördelaktigt om universitets- och högskolesektorn fortsätter att expandera och att undervisningsformer m.m. inte förändras så mycket. Samtidigt finns risken att dessa villkor inte uppfylls och då kan det visa sig att universitet och högskolor inte är villiga att förnya ett antal kontrakt när de går ut om cirka 10 år. Även om myndigheten är bunden längre än 10 år för de nya investeringarna, kan dessa investeringar leda till att andra lokaler sägs upp och därmed berörs efterfrågan på Akademiska Hus övriga lokaler av den stora investeringsvolymen.

För Akademiska Hus är risktagandet alltså i huvudsak knutet till investeringsvolymen. En väsentlig del av dessa går tillbaka till specifika utbildningspolitiska beslut av regering och riksdag, dvs speglar ett medvetet risktagande. Att gå in via bolaget och styra investeringsvolymen är enligt vår mening olämpligt, eftersom det sannolikt kommer att uppfattas som godtyckligt av universitet och högskolor. Utbildningssektorns utveckling i olika regioner ska rimligen inte påverkas av ett fastighetsbolags bedömningar. Dessutom kan ju myndigheten i så fall välja andra fastighetsägare.

I avsnittet om budgetprocessen ska vi återkomma till denna fråga, men vi vill betona att styrning av hyressättningen kan ha stor betydelse för investeringsvolymen. Den hyresprofil som vi föreslagit innebär att hyran blir relativt hög inledningsvis. Detta innebär att en stor investeringsvolym omedelbart blir mer kännbar för den aktuella högskolan. Risktagandet när det gäller investeringsvolymen kan bli för stort särskilt i fall där hyresgästen kan skjuta mer av kostnaderna framför sig. Som beskrevs i kapitel 5 kan balanshyresmodellen uppmanra till överinvesteringar just genom att den håller nere hyran inledningsvis. En kombination av alltför stor optimism och kanske också tron/förhoppningen att regering och riksdag kommer att rädda den högskola som i framtiden får en mycket hög lokalkostnadsandel, kan ligga bakom att man genomför vissa investeringar. Som vi ser det är de stora investeringar som Akademiska Hus genomfört både ett resultat av en direkt prioritering från statsmaktens sida och av att både myndighet och fastighetsägare varit beredda att ta betydande risker. Om dessa risker varit önskvärda från statsmakten sida är svårt att veta.

När det gäller Vasakronans risktagande hänvisar vi till analysen i föregående kapitel.

Inflationsrisker och ränterisker

Ett bolags ekonomiska resultat beror både av hur driftnettot utvecklas (hyresintäkter minus driftskostnader) och hur kostnaderna för finansieringen utvecklas. Många hyreskontrakt inom den statliga sektorn är utformade så att (större delen av) hyran justeras utifrån inflationstakten under kontraktperioden. Vid hög inflation stiger hyrorna mer och vid låg inflation stiger de mindre. Normalt följer också driftskostnaderna inflationstakten, och slutresultatet är att med denna kontraktstyp stiger driftnettot normalt i takt med inflationen.

Inflationsrisken för bolaget är knutet till strukturen på de lån som bolaget tagit upp. Om det är nominella lån, vilket är det vanliga,

speglar räntan på dessa lån de inflationsförväntningar som fanns vid den tidpunkt då lånen togs upp. Detta innebär i förlängningen att *om inflationen blir lägre än väntat sjunker bolagets lönsamhet*, eftersom driftnettot inte stiger så snabbt samtidigt som finansieringskostnaden är påverkad av en förväntad högre inflationstakt. Denna problematik är särskilt aktuell för Akademiska Hus som genomfört stora investeringar och skrivit långa indexerade hyreskontrakt. Eftersom delar av lånen också har lång löptid finns risk för ett sämre ekonomiskt utfall i framtiden om den nuvarande låga inflationen består. Liknande problem finns dock för alla fastighetsägare med långa hyreskontrakt och nominella lån i tider av oväntat låg inflation. För den del av lånestocken som har kortare löptid än hyreskontrakten finns en realränterisk, eftersom en högre realränta då påverkar bolagets kapitalkostnader men inte hyresintäkterna.

Den hyressättningsmodell som föreslås i vårt delbetänkande minskar risken för denna typ av problem. Den del av hyran som ska motsvara kapitalkostnader för överenskomna investeringsbelopp knyts där direkt till räntenivån, vilket innebär att fastighetsägaren får en direkt koppling mellan hyra och lånekostnader. Med jämna mellanrum justeras sedan denna del av hyran utifrån aktuellt ränteläge. Fastighetsägaren har möjlighet att ta upp lån med löptider som motsvarar kontraktstiderna och på det sättet minska inflationsriskerna. Med dagens kontraktstyper skulle en sådan koppling förutsätta att fastighetsägaren utnyttjar reallån.

Som betonades i kapitel 5 är vi skeptiska till långa kontrakt när det gäller drift- och underhåll. Görs dessa kontrakt kortare minskar behovet av indexerering och därmed minskar också de risker som är knutna till att den faktiska prisutvecklingen kan avvika från den prisindex som används för att justera hyran.

Oavsett vilken hyressättningsmodell som väljs bör ägaren vara klar över vilka inflations- och realränterisker som bolagets "portfölj" av hyreskontrakt och lånekontrakt innebär. Vår allmänna uppfattning är dock att ett statlig fastighetsbolag med ändamålsfastigheter enbart bör ta mycket små inflationsrisker. Det kan också påverka trovärdigheten hos den ekonomiska politiken om ett statligt bolag bygger sitt agerande på en inflationstakt som är högre än den inflation som staten satt upp som mål. Sammanfattningsvis tror vi alltså att staten som ägare har anledning att ha en klarare riskpolicy både när det gäller inflationsrisk och ränterisk.

7.3.4 Särskilda direktiv knutna till följd effekter

Ett ytterligare motiv för särskilda direktiv till de fastighetsförvaltande bolagen är att det kan finnas situationer där det som är rationellt för de fastighetsägande enheten får *följd effekter* på hyresgäster som i sin tur negativt påverkar statens målsättningar i stort. Ett exempel på detta kan vara vissa av de försäljningar som Vasakronan genomfört (se avsnitt 6.4). Det kan vara negativt för staten om en myndighet som har svårt att flytta blir beroende av en privat fastighetsägare.

I situationer som dessa är det rimligt att staten som ägare och huvudman för myndigheterna får göra en avvägning. Är det situationer som återkommer regelbundet kan särskilda direktiv utformas. När det gäller fastighetsförsäljningar skulle sådana direktiv innefatta t.ex. att

- Den myndighet som berörs informeras i förhand. Det sker en särskild genomgång av det kontrakt som finns innan försäljningen genomförs. Riskerna med ett i vissa avseenden bristfälligt kontrakt kan vara allvarligare om det är en privat fastighetsägare som är motpart.
- Att det säljande bolaget ställer större krav på att det rör sig om en "seriös" och kunnig köpare. Som vi nämnde kan det ibland vara lämpligt att sälja till ett annat statliga bolag/verk om fastigheten inte bedöms passa in i det aktuella bolagets portfölj. Även om det inte finns någon garanti mot att den seriöse privata köparen i sin tur säljer vidare till en oseriös fastighetsägare, bör man vara klar över att riskerna för detta normalt inte är stora. Den seriösa fastighetsägaren är ju beroende av sitt renommé och detta skulle försämrats om bolaget börjar sälja fastigheter till mer oseriösa fastighetsägare.

Det är svårt att i förväg förutse i vilka situationer som det kan uppstå negativa följd effekter för statens intressen i stort av ett visst agerande från ett fastighetsförvaltande bolags/verks sida. Därför kan det vara lämpligt med ett mer allmänt direktiv av typen att ägaren ska konsulteras i situationer där det finns risk för allvarliga följd effekter på verksamheten i stort.

7.3.5 Hur ska direktiven förmedlas

Vi utgår från att formuleringar i bolagsordningen anger bolagets huvudsakliga syfte och inriktning, men att de är ganska allmänt

hållna. Lite mer precisa direktiv från ägaren kan förmedlas på olika sätt. Det kan ske informellt i samband med att en VD tillsätts. Det kan ske genom kontinuerliga diskussioner mellan VD och representanter för ägaren i företagets styrelse. Styrelsen förutsätts då spela en aktiv roll och mer kontinuerligt ge direktiv till ledningen. "Tunga" styrelserepresentanter antas då vara välinformerade om hur man ser på olika frågor i den politiska ledningen. Ett tredje alternativ är att det utformas skriftliga ägardirektiv som antas på en bolagsstämma och som sedan ska vara vägledande för styrelse och ledning i bolaget.

Det som talar för de båda första varianterna är att det kan bli mer nyanserad information och att nya situationer kan hanteras på ett enklare sätt. Samtidigt finns det betydande nackdelar med ett informellt system, eftersom det kan göra det lättare att gå in och styra även i situationer där det inte finns principiella argument för att styra. I samtal med berörda bolag och verk har det framkommit klara önskemål om att det bör finnas en viss distans mellan de fastighetsförvaltande bolagen/verken och det politiska systemet. Bakom den ståndpunkten finns tanken att en sådan distans minskar risken för kortsiktigt politiskt-taktiskt agerande.

Vi anser att det ligger i det politiska systemets övergripande intresse att fastighetsbolagen/verken agerar självständigt och att riktlinjer ges på ett tydligt och generellt sätt. *Detta talar för att de nödvändiga riktlinjerna ges i form av mer officiella ägardirektiv till bolagen/verken.* Styrelsen och den verkställande ledningen vet därmed vad ägaren vill i centrala frågor, utan att det behövs kontinuerliga kontakter med den politiska ledningen.

Utgår vi från att bolagen renodlas på det sätt som vi föreslår och att Vasakronan ska børsintroduceras finns enligt vår mening behov av ägardirektiv till de övriga bolagen/verken främst på följande punkter:

- Hyressättningsmodell för ändamålsfastigheter och krav på öppenhet. Denna hyressättningsmodell innehåller indirekt en styrning av marknadsrisken.
- Inflations- och ränterisk.

7.4 Avslutning

Ett gemensamt drag i samtliga avsnitt i detta kapitel har varit behovet av att precisera vilken roll staten ska spela som fastighetsägare. Enligt vår mening bör denna precisering innefatta:

- Beslut om att sälja fastigheter som inte är nödvändiga för den statliga verksamheten. Vasakronan bör säljas när de delar som handhar ändamålsfastigheter lyfts ur eller när kontrakt för dessa lokaler anpassats efter den roll som de spelar för den myndighet som nyttjar lokalerna. På motsvarande sätt bör Akademiska Hus sälja fastigheter som universitet och högskolor inte ser som kärnfastigheter som de vill hyra långsiktigt.
- En öppenhet för att sälja även ändamålsfastigheter i de fall där den statliga fastighetsägaren haft svårt att få en effektiv förvaltning och där det finns genomarbetade hyreskontrakt som gör riskerna små för hyresgästen.
- Att formella ägardirektiv tas fram innefattande främst hyressättningsprinciper och nivå på olika risker.

8 Lokaler i budgetprocessen

8.1 Inledning

I kapitel 2 beskrevs att förändringar i budgetsystemet var en viktig faktor bakom förändring av statens fastighetsorganisation. Tanken bakom det rambudgetsystem som infördes var att myndigheten skulle få ökad frihet över hur uppställda mål skulle uppnås. Inom den budgetram som myndigheten tilldelats skulle den själv bestämma hur mycket resurser som skulle läggas på personal, lokaler och annat. Lokalförsörjningsansvaret var en logisk följd av rambudgetsystemet liksom ombildningen av Byggnadsstyrelsen. Byggnadsstyrelsens klassiska roll var ju att *förse* myndigheter med lokaler.

I den allra enklaste tolkningen innebär rambudgetsystemet att riksdag/regering anger vilka mål som gäller för en viss myndighet och anslår en summa pengar till myndigheten. Myndigheten bedöms sedan utifrån sitt resultat. Hur mycket resurser som myndigheten använder till lokaler behöver regering/riksdag i denna extrema tolkning inte bry sig om. Om en myndighet är ovanligt skicklig på att hyresförhandla och får en låg lokalkostnader innebär det att myndigheten får mer pengar till annat.

Under arbetet har vi mött tre typer av synpunkter på dagens budgetsystem.

1. Från myndighetshåll har hävdats att regering/riksdag inte alltid låter den skickliga myndigheten behålla vinsten av att den t.ex. förhandlar ner sina hyrorna eller minskar på sina lokalytor. Effekten blir istället att myndighetens anslag minskar och därmed försvagas motivet för myndigheten att hålla nere sina lokalkostnader. Detta har framskyttat som en faktor bakom att myndigheternas lokalkostnader inte minskat mer än de gjort.
2. Att regeringskansliet är "för svagt", dvs att det inte sker en tillräckligt noggrann genomlysning av myndigheternas lokalsituation och att myndigheterna därför får möjlighet att hålla en alltför

hög lokalstandard. Detta skulle också vara en faktor bakom att lokalkostnaderna hittills inte minskat så mycket.

Tillspetsat kan vi säga att dessa båda argument innebär att både "moroten" i form att möjligheten att behålla besparingar och "piskan" i form av press från departementen att minska lokalkostnaderna varit för svaga.

3. Att regeringskansliet i budgethanteringen inte tagit tillräcklig hänsyn till skillnader i myndighetens möjligheter att påverka sina kostnader. Ett generellt besparingskrav på en viss procent av utgifterna slår särskilt på en myndighet som har stora och svårpåverkade lokalkostnader, t.ex. ett stort museum.

8.2 Är myndigheternas incitament till lokalbesparingar för svaga?

För att få perspektiv på vad som är rimligt för en myndighet som effektiviserar sin verksamhet kan det vara lämpligt att fråga sig vad som händer i motsvarande situationer på en vanlig marknad. Företagen antas vilja minska sina kostnader – hitta effektivare produktionsmetoder – för att därmed kunna öka sin vinst. Detta blir också den direkta effekten om företaget lyckas. Efter ett tag är det dock många gånger så att andra företag lär av den som är först (eller att den produkt som metoden används för att producera blir utkonkurrerad). Konkurrensen sätter press på priserna och vinsterna. Resultatet blir på sikt lägre priser för konsumenten men *inte* högre vinster för företaget. I den klassiska modellen av en marknad är alla "övervinster" tillfälliga.

På motsvarande sätt kan man se på en myndighets situation. Myndigheten A effektiviserar på ett mycket bra sätt sin verksamhet. Med givna resurser kan man höja standarden på de tjänster som produceras. Riksdag/regering/departement måste i budgetprocessen bedöma vad som är "rätt" nivå på anslagen till myndigheterna. Denna rätta nivå bestäms både av vad statsmakten vill uppnå och vilka resurser man tror behövs för att uppnå detta. Undan för undan som det kommer fram bättre sätt att uppnå målen går det att dra ner mängden resurser givet att standardnivån ska behållas (eller att göra en avvägning så att man både kan få något högre standard och något mindre utgifter för verksamheten.) I budgetprocessen prövas också vad som är en lämplig nivå på standarden på olika områden och om riksdag/regering bedömer att det blivit för hög nivå på standarden på

ett visst område är det rimligt att riksdag/regering på lång sikt anpassar resurserna utifrån detta.

Dessa båda processer – kontinuerlig anpassning av anslag efter önskad standard och av bedömda resurskrav – leder, på samma sätt som på en konkurrensmarknad, till att den som gör en effektivisering inte kan räkna med att *på lång sikt* få några fördelar av detta (i form av relativt sett större verksamhet eller bättre arbetsvillkor). Eller rättare sagt: Fördelen består enbart i att slippa den relativa försämring som det skulle bli om man inte effektiviserade lika bra som andra. För att myndigheten ska få incitament att effektivisera är det emellertid viktigt att *bedömningen av hur mycket resurser som myndigheten behöver inte främst grundas på vad myndigheten faktiskt har uppnått i form av kostnadspress och effektivisering*. Påverkas resurstilldelningen mycket av faktiskt uppnådda resultat i en myndighet innebär det att myndigheten vet att en stor del av varje krona som sparas in går direkt tillbaka till statskassan. Inget av besparingen blir kvar för att utveckla den egna verksamheten. Detta försvagar rimligen myndighetens intresse för att effektivisera sin verksamhet.

Bedömningen av vad som är en rimlig resursåtgång för en viss myndighet bör alltså grundas på ett bredare material. Tar vi lokalfrågan som exempel kan referensmaterial både hämtas från andra myndigheter, från likartade verksamheter inom den privata sektorn och från andra delar av den offentliga sektorn. På denna punkt kan man knyta an till det som i managementlitteraturen kallas för "benchmarking": att kontinuerligt jämföra sig med de företag/organisationer som bedöms ha kommit långt och sträva efter att bli (minst) lika bra som dom.

Faran med ett "svagt" departement är i dessa fall att det finns en risk för följande process. Låt oss anta att det först görs en allmän bedömning av vilken besparingspotential som finns, t.ex. när det gäller lokaler. Den enskilda myndigheten kan i detta läge försöka hävda att just den är speciell och att denna allmänna besparingspotential inte är relevant för just deras myndighet. Den "starka" myndigheten kan övertyga departementet att den är speciell och att den därför inte bör åläggas ett lika starkt besparingsbeting som andra. Effekten blir då att besparingskraven blir större på de myndigheter som faktiskt sparat mest.

Det som komplicerar situationen är emellertid att det inte kan uteslutas att den myndigheten som hävdar att den ska ha lägre besparingskrav faktiskt har rätt! All verksamhet har sina unika drag och det kan i det enskilda fallet vara omöjligt att rationalisera i samma grad som hos andra. Ett starkt departement är alltså inte ett departement som konsekvent säger nej till alla undantag, utan *ett som är så*

välinformerat och kunnigt att det, åtminstone i de flesta fall, kan skilja ut de fall där myndigheten har goda argument från de fall där myndigheten har dåliga argument.

Anslaget till den enskilda myndigheten formas i princip i en dialog mellan myndighet och departement, och kvaliteten på denna process är en avgörande faktor både för att det ska finnas en press på myndigheten att rationalisera sin verksamhet och för att myndigheten ska veta att den som är extra duktig på att rationalisera inte drabbas på ett orättvist sätt.

En viktig slutsats av detta är vikten av att *departementen är välinformerade om myndigheternas lokalsituation och vad som är en rimlig resursåtgång för lokaler* i olika situationer. I nästa avsnitt ska vi se närmare på vilken information det mer konkret kan röra sig om.

8.3 Informationsbehov i budgetprocessen

8.3.1 Underlag för budgetprövning

Som ett underlag för budgetprövningen gör idag Statens lokalförsljningsverk en analys av lokalanvändning och lokalkostnader för respektive myndigheten enligt ett rullande schema.

I den rapport som tas fram för varje myndighet redovisas:

- Myndighetens nuvarande lokalsituation: antal kvadratmeter på olika orter, total hyreskostnad, typer av lokaler (speciallokaler etc).
- Nyckeltal för myndigheten: kvm per anställd, hyra per kvadratmeter. Både när det gäller yta och hyra görs en jämförelse med riktvärden som ska spegla vad som är en rimlig ytåtgång och hyresnivå.

Utifrån detta, och en genomgång av löptider m.m., görs en bedömning av hur mycket myndigheten kan reducera sina lokalkostnader de närmaste åren.

Statens lokalförsljningsverk har gjort en undersökning om vad berörda myndigheter, och de departement som ska använda analyserna, anser om dem (se Statens lokalförsljningsverks Rapport 1996:40, Analyser av lokalanvändning och lokalkostnader.) Bland resultaten kan följande nämnas.

På frågan "Innehåller rapporten information och synpunkter värda att beakta i det fortsatta budgetarbetet inom regeringskansliet" svarade av de tillfrågade inom regeringskansliet ca 40% ja och 60% delvis. På

frågan "Tillför rapporten något väsentligt till beslutsunderlaget inför fördjupad prövning?" svarade ca 15% ja, 65% delvis och 20% nej. Statens lokalförsörjningsverk menar att i de fall där rapporten inte varit till nytta så har myndighetens lokalsituationen varit låst p.g.a. relativt långa löpande kontrakt. Bland myndigheterna ansåg nästan alla att rapporten åtminstone delvis innehåller information och synpunkter värda att beakta i myndighetens fortsatta planerings- och budgetarbete.

Vår bedömning är att dessa analyser av myndigheternas lokalsituation ger viktig information och att sådana analyser bör göras även i framtiden. Rapporterna om de enskilda myndigheterna görs på ett relativt standardiserat sätt vilket underlättar jämförbarhet och håller nere kostnaderna. Eftersom informationsbehov förändras över tiden är det dock viktigt att det med jämna mellanrum görs en översyn av vilken typ av information som bör tas upp i dessa analyser. För att kunna bedöma vad som är en rimlig resurstilldelning bör det också regelmässigt göras jämförelser med utveckling av lokalåtgång och lokalstandard inom andra sektorer i samhället. I nästa kapitel ska vi återkomma till de organisatoriska formerna för detta.

8.3.2 Indexuppräknings

Statens lokalförsörjningsverk tar varje år fram ett lokalkostnadsindex som används för prisomräkning i budgetprocessen. Detta lokalkostnadsindex ska motsvara den omräkning som krävs för att myndighetens köpkraft när det gäller lokaler ska vara oförändrad.

En tanke bakom konstruktionen av detta index är att – för myndigheter som använder generella kontorslokaler – prisomräkningen ska spegla hyresutvecklingen på den lokala marknaden som myndigheten är verksam på. Statens lokalförsörjningsverk kartlägger därför marknadsutvecklingen i olika delar av landet. Materialet samlas in kommunvis och sammanställs, efter önskemål från regeringskansliet, i fyra grupper. Dessa är:

1. Stockholm innanför tullarna
2. Stockholmsområdet utanför tullarna
3. Residensstäder och större kommuner
4. Övriga landet/kommuncentra

För myndigheter med löpande hyreskontrakt beräknas ett index som motsvarar 70% av konsumentprisindex (KPI). När en myndigheter står inför att omförhandla ett kontrakt grundas indexen på den

bedömda förändringen i marknadshyran där myndigheten är belägen. Detta innebar att prisomräkningen för 1998 ledde till att många myndigheter (med löpande kontrakt) inte får någon uppräknings alls (KPI har inte ökat), medan myndigheterna som står inför att skriva ett nytt kontrakt i Stockholms innerstad får en relativt stor uppräknings (därför att hyresnivån där stigit relativt mycket sedan de nuvarande kontrakten skrevs på, vilket i regel gjordes 1993).

Det finns flera problem med detta sätt att göra indexuppräknings:

1. Resultatet för myndigheten kan bli beroende av hur långa kontrakt myndigheten skriver eftersom olika indexprinciper används under år med löpande kontrakt och år då kontrakt går ut.
2. Den geografiskt baserade indexuppräknings utgår från att myndigheter ska få kompensation utifrån hyresutvecklings där de faktiskt är belägna. Det kan dock inte vara självklart att en myndighet belägen i Stockholms innerstad ska få en högre indexuppräknings än den myndighet som är belägen i förorten, om hyrorna i Stockholms innerstad stiger mer. I vissa fall kan det ju vara en tillfällighet om myndigheten råkar ligga innanför tullarna eller inte. Det rationella när hyrorna stiger centralt kan ju vara att myndigheten väljer billigare lokaler och inte får kompensation för hyreshöjnings i det centrala läget.

Det gemensamma för dessa fall är att indexkonstruktionen kan påverka myndigheternas agerande och leda till svårförutsägbara strategiska beteenden.

När det gäller ändamålsfastigheter finns inte samma enkla principer för hur indexuppräknings går till. För vissa specialfastigheter med löpande kontrakt har det skett en indexuppräknings med 70% av förändringen i KPI. I andra fall har index beräknats utifrån hur marknadshyran förändrats.

En fara med ett lokalkostnadsindex av denna typ är att det lätt skapar en förväntan från myndigheternas sida att man har rätt till en kompensation som motsvarar indexutvecklings.

Betraktar vi frågan om indexuppräknings utifrån den modell för hyressättning som presenterades i vårt delbetänkande så är det följande faktorer som långsiktigt bestämmer lokalkostnaderna: Byggekostnader, drift- och underhållskostnader samt räntenivån. Dessa olika faktorer slår dock igenom på olika sätt över tiden. Drift- och underhållskostnader mer kontinuerligt, räntejusteringar sker enligt förslaget ca vart femte år, medan effekten av byggekostnadsutvecklings beror av investeringsnivån inom myndighetens område.

Grundstrukturen i den föreslagna modellen är dock att hyran faller över tiden, och om vi tänker oss en myndighet vars verksamhet är inrymd i en enstaka byggnad, t.ex. ett museum, är det rimligt att anslaget minskas takt med att hyran faller om det är en nybyggd fastighet utan behov av särskilda underhållsinsatser. För en stor myndighet med många olika fastigheter, t.ex. ett stort universitet, där det kontinuerligt behövs ombyggnader och mindre tillbyggnader, är det rimligare att lokalkostnaden antas vara reellt konstant (med hänsyn tagen till bl.a. byggkostnadsutvecklingen). De minskade lokalkostnaderna för befintliga lokaler skapar då utrymme för ombyggnader och tillbyggnader inom ramen för en reellt konstant lokalkostnad.

Vår slutsats utifrån dessa resonemang är följande;

1. I budgetprocessen är det viktigt att det finns information om de olika faktorer som bestämmer lokalkostnadsutveckling för olika myndigheter. Vid sidan av informationen om befintliga kontrakt så handlar det om:

- För generella lokaler: marknadshyresutvecklingen inom olika regioner
- För ändamålsfastigheter: ränteutveckling och kostnadsutvecklingen för byggande, drift och underhåll.

I bilaga 5 beskrivs lite mer konkret vilken information om lokaler som bör utnyttjas i budgetprocessen på fackdepartementen.

2. Vi tror inte att man bör räkna fram separata indextal för enskilda myndigheter. Indexberäkningen kan leda till strategiskt beteende och uppmuntra ett tänkande i kostnadslag. Den information som beskrevs i föregående punkt skall alltså ses som bakgrundsinformation till den individuella bedömning av totala anslagsförändringar som enligt vår mening är oundviklig. Hanteringen av indexfrågor rörande lokalkostnader måste dock analyseras tillsammans med motsvarande indexfrågor för andra kostnadslag, vilket faller utanför denna utrednings uppdrag.

8.4 Avslutning

Resonemangen i detta, och även i tidigare kapitel, pekar på att resultatet i en viss situation sammanhänger både med det formella regelsystem som finns och de drivkrafter och den kompetens som finns. Ser vi det som ett styrproblem där en regering vill uppnå vissa mål handlar det alltså om att:

- Lägga fast ett visst grundläggande regelsystem för budgethanteringen, som bl.a. innefattar vilken information som ska tas fram rörande lokalsituationen (åtgångstal, hyresutveckling, jämförelser med andra organisationer m.m. enligt argumenten tidigare i detta kapitel).
- Se till att personer med "rätt" kompetens och drivkrafter handlägger budgetfrågorna på departementsnivå.
- Se till att de personer som leder myndigheterna både har ett engagemang i den specifika verksamheten – bevakar sitt territorium – men också har förståelse och respekt för uppdragsgivarens övergripande målsättningar.

De båda sista punkterna kan ses som en spegling av en viss "organisationskultur". Att vi i denna utredning främst uppehåller oss vid regelverkets utformning ska inte tolkas som att de övriga faktorerna är mindre viktiga.

Till sist vill vi betona att det inte går att diskutera budgetfrågorna bara utifrån relationen mellan myndighet och departement/regering. Effekter på "tredje man" – de personer som berörs av myndighetens verksamhet – bör ibland leda till beslut som kan försvaga pressen på effektivitet i den enskilda myndigheten. Vi tänker oss fall som följande. En myndighet skriver på ett mycket dåligt långsiktigt hyreskontrakt. Kontraktet är så dåligt att det, vid en given budget, leder till allvarliga kvalitetsförsämringar i verksamheten. I detta läge kan det vara motiverad att delvis kompensera myndigheten genom högre anslag för att skydda tredje man, men situationen är också sådan att regeringen kan behöva byta ut den ansvariga ledningen.

9 Stabsfunktioner och myndighetsstöd i lokalfrågor

9.1 Inledning

I början av 1997 tillsattes en särskilt utredare med uppgiften att se närmare på vissa stabsfunktioner och stabsmyndigheter. Bland de myndigheter som berörs av den utredning är Statens lokalförsörjningsverk, och det har också varit ett samråd mellan den nya stabsutredningen och vår utredning.

På grund av denna parallella utredning kan vi vara tämligen kortfattade i detta kapitel. Vi kommer enbart att fokusera på vilka *funktioner* som vi anser nödvändiga. De rent organisatoriska frågorna anser vi bäst kan hanteras tillsammans med en analys av övriga stabsmyndigheter på det sätt som görs i den särskilda stabsutredningen.

Vi delar in funktionerna i tre grupper: Stöd i budgetprocessen (8.2), övriga centrala funktioner (8.3) och stöd till myndigheter (8.4).

9.2 Stöd i budgetprocessen

I avsnitt 8.3 och i bilaga 5 har vi preciserat vilket grundläggande informationsbehov som finns i budgetprocessen. Två huvuddelar av detta informationsbehov var.

- Regelbundna analyser av en myndighets lokalsituation. Detta omfattar bl.a. yteffektivitet och hyresnivå i relation till andra myndigheter och marknaden i övrigt.
- Översikt av hyresutvecklingen på marknaden samt av utvecklingen av de faktorer som bestämmer lokalkostnaderna för ändamålsfastigheter (ränta, byggkostnader drift- och underhållskostnader).

Vid sidan av detta kan fackdepartementen behöva hjälp med att analysera specifika projekt som myndigheterna aktualiserar, och som

antingen förutsätter ökade anslag eller som skulle minska de framtida flexibiliteten väsentligt.

9.3 Övriga centrala funktioner

Vid sidan av att bidra med information till budgetprocessen finns enligt vår bedömning tre viktiga funktioner.

När det sker betydande förändringar i den statliga organisationen leder det regelbundet till att *löpande hyreskontrakt står utan hyresgäst*. Det enklast fallet är när en myndighet läggs ned och det finns ett kontrakt som löper ytterligare ett eller ett par år på den lokal som myndigheten utnyttjat. Det kan också vara så att det sker större nedskärningar i en myndighets verksamhet och att det av olika skäl bedöms lämpligt att lyfta bort vissa lokaler från myndighetens ansvar. I kapitel 4 gav vi också exempel på att stora ändringar i de "spelregler" som omger myndighetens verksamhet kan motivera att myndigheten inte längre behöver ansvara för vissa delar av de lokaler som man skrivit kontrakt på innan den politiska kursändringen beslutades.

Dessa outnyttjade hyreskontrakt kan hanteras på flera olika sätt. Ett alternativ är att göra en uppgörelse med fastighetsägaren och köpa sig fri från kontraktet. På en uppgående hyresmarknad där fastighetsägaren bedömer att marknadshyran är högre än hyran i kontraktet är detta i regel lätt, även om de små riskerna med en statliga hyresgäst kan göra att fastighetsägaren ändå kräver en viss kompensation för att avstå från det löpande kontraktet. Går det inte att komma fram till en överenskommelse som är acceptabel för båda parter är ett alternativ att försöka hitta andrahandshyresgäster till dessa lokaler. Detta bör enligt vår mening ske på strikt affärsmässigt sätt med anlitan av den mäklar- och konsult hjälp som behövs. Som vi motiverade i kapitel 4 anser vi inte att det bör ske någon form av dirigering av vissa myndigheter till dessa lokaler.

Den andra funktionen är att *hålla i förberedande lokalprogram* för projekt där det ännu inte finns någon ansvarig myndighet, t.ex. för en helt ny högskola. Även om arbetet utförs av konsulter måste någon fungera som sammanhållande länk.

Vi har i flera av de tidigare kapitlen kommit in på frågor om *kompetensen i lokalfrågor inom myndigheterna och/eller kompetens i att upphandla kompetens*. Vårt intryck är att det idag finns en mycket stor spridning på denna punkt. Det är dock viktigt att vara medveten om att eftersom få personer inom en myndighet arbetar med lokalfrågor och eftersom det rör en "stödfunktion" finns risken att lokalfrågan inte får den uppmärksamhet av myndighetens ledning

som vore ekonomiskt motiverad. Nya hyreskontrakt skrivs i många myndigheter relativt sällan vilket också kan bidra till att mindre bra kontrakt ibland ingås. Detsamma gäller hanteringen av ny- och ombyggnader.

En lämplig åtgärd är enligt vår mening att under de närmaste åren noga följa hur myndigheterna hanterar sina lokalfrågor och särskilt lyfta fram hur de myndigheter som varit mest framgångsrika arbetat. Detta kan ske som del av Riksrevisionsverkets normala arbete.

En annan lämplig åtgärd är att underlätta kontakter mellan de personer som handlägger lokalfrågor inom olika myndigheter. Nätverk av denna typ finns redan inom universitetsvärlden, men vi tror att en enkel central databas över lokalansvariga kan vara en lönsam investering. Denna databas kan skötas av samma enhet som ansvarar för analyserna av myndigheternas lokalsituation för budgetprocessen. Att hålla ett sådant register på kontaktpersoner är ju ändå nödvändigt för denna enhet. De lokalförsörjningsdagar som Statens lokalförsörjningsverk arrangerat kan ses som ett sätt att bidra till att sådana kontakter etableras. Vår utgångspunkt är dock att om det finns ett underlag för sådana arrangemang kan man räkna med att initiativ kommer att tas av informella nätverk och/eller av det stora antal konsultföretag, inte minst inom fastighetsområdet, som idag arbetar med olika former av kursverksamhet.

9.4 Myndighetsstöd

Decentralisering, rambudgetsystem och myndigheternas lokalförsörjningsansvar innebär i förlängningen att myndigheterna själva är ansvariga för att skaffa sig den hjälp de behöver i lokalfrågor. I samband med Byggnadsstyrelsens ombildning skapades en "servicedel" inom Statens lokalförsörjningsverk som skulle erbjuda konsulttjänster på kommersiell basis till myndigheter, bl.a. när det gällde att bedöma hyresofferter och driva hyresförhandlingar.

Att denna verksamhet etablerades sammanhängande åtminstone delvis med att man bedömde att det saknades ett utbud på den reguljära marknaden. En del av personerna inom servicedelen hade ett förflutet inom Byggnadsstyrelsen och kände myndigheternas situation bra. Enligt vår mening fanns goda skäl för att skapa en sådan servicedel som en övergångsåtgärd.

Idag finns dock knappast längre något motiv för staten att bedriva denna verksamhet. Myndigheterna har haft tid att lära sig, och det finns privata konsultfirmor som erbjuder liknande tjänster. Enligt vår mening bortfaller då argumenten för att staten ska bedriva konsult-

verksamhet på kommersiell basis inom lokalförsörjningsområdet. Det har hävdats att myndigheterna på grund av ovana skulle tveka att använda privata konsulter och att det därför behövs en statliga servicemyndighet. Vi delar inte denna uppfattning. Även om det inledningsvis skulle finnas en viss obenägenhet att utnyttja konsulter är det knappast lämpligt att hantera detta problem genom en statlig konsultfirma. Det skulle ju bara bromsa den nödvändiga inläringen. Den punkt där det kan finnas principiella argument för att centralt hjälpa myndigheterna rör viss allmän informationsförsörjning. Om varje myndighet separat ska skaffa sig denna information kan det bli onödigt kostsamt. Såvitt vi kan se är *den allmänna information som är intressant för många myndigheter densamma som den information som behövs i den centrala budgetprocessen*. Denna informationen rör den allmänna utvecklingen på hyresmarknaden och byggmarknaden, samt lokalutvecklingen inom andra delar av ekonomin.

Någon speciell informationsinsamling för att hjälp myndigheterna skulle därmed inte behövas, utan det räcker med att myndigheterna lätt kan få tillgång till underlagsmaterial som tas fram som del i budgetprocessen, även det som inte rör den egna myndigheten.

9.5 Avslutning

Sammanfattningsvis har vi pekat på följande funktioner som bör tillgodoses inom ramen för en stabsfunktion:

- Regelbundna analyser av en myndighets lokalsituation som underlag för fackdepartementens budgetarbete. Detta omfattar bl.a. yteffektivitet och hyresnivå i relation till andra myndigheter och marknaden i övrigt.
- Översikt av hyresutvecklingen på marknaden samt av utvecklingen av de faktorer som bestämmer lokalkostnaderna för ändamålsfastigheter (ränta, byggkostnader drift- och underhållskostnader). Detta görs både för budgetprövningen och som mer allmän information till myndigheterna.
- Hjälp med analys av större lokalprojekt som myndigheter aktualiserar och som kräver ökade anslag eller som begränsar flexibiliteten.
- Ansvar för lokaler med löpande kontrakt men utan hyresgäst.
- Ansvar för att det tas fram underlag för byggprojekt innan en ansvarig myndighet bildats.

Utredningen om vissa stabsmyndigheter har i sitt betänkande "Reformerad stabsorganisation" (SOU 1997:80) föreslagit att Statens lokal-försörjningsverk läggs ner. Stabsdelen ingår i Statskontoret, medan servicedelen läggs ner. Vi har inga invändningar mot detta förslag.

Utbildning om värdskap för eleverna i skolorna. För att kunna bli en bra lärare måste man ha god kunskap om eleverna och deras behov. Detta innebär att man måste ha en god förståelse för elevernas olika behov och utvecklingsnivåer. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer. Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov.

Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer. Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer. Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer.

Någon special föräldramötande för att hjälpa utvalda föräldrar att förstå och stötta sina barns lärande. Detta kan göras genom att boka in möten med föräldrar som har barn som har svårt att lära sig. Under mötet kan läraren förklara föräldrarna om barnets lärande och ge tips på hur föräldrarna kan hjälpa sitt barn. Detta kan också göras genom att boka in möten med föräldrar som har barn som har svårt att lära sig.

9.5 Avslutning

Sammanfattningsvis är det viktigt att lärarna har god kunskap om eleverna och deras behov. Detta innebär att man måste ha en god förståelse för elevernas olika behov och utvecklingsnivåer. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer.

Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer. Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer.

Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer. Det är också viktigt att ha en god förståelse för elevernas olika utvecklingsnivåer och att anpassa undervisningen efter deras behov. Detta kan göras genom att observera eleverna i klassrummet och i andra situationer.

- Hjälper med värdskap för eleverna och deras föräldrar - utbildningsplaner och andra dokument som kan hjälpa lärarna att förstå elevernas behov och utvecklingsnivåer.
- Att vara tillgänglig för eleverna och deras föräldrar - att vara tillgänglig för eleverna och deras föräldrar.
- Att vara tillgänglig för eleverna och deras föräldrar - att vara tillgänglig för eleverna och deras föräldrar.

10 Statsfinansiella konsekvenser av reformen

För att kunna bedöma de samlade statsfinansiella konsekvenserna av omläggningen av statens fastighetshantering är det nödvändigt att både se på utvecklingen av myndigheternas lokalkostnader och på utvecklingen av de inkomster staten fått som fastighetsägare. Eftersom dessa två är kopplade till varandra är det viktigt att se dem tillsammans. Om t.ex. hyresnivåerna för generella lokaler sjunker på marknaden så visar det sig i minskade lokalkostnader för myndigheterna men också i minskade inkomster för staten som fastighetsägare. Om t.ex. de statliga fastighetsägare som äger specialfastigheter lyckas få igenom hyresavtal som är fördelaktiga för dem så ökar myndigheternas lokalkostnader, men å andra sidan ökar rimligen statens möjlighet att få högre utdelning från de fastighetsägande enheterna.

Hur statens lokalkostnader utvecklas beror naturligtvis inte bara på vilken organisation man valt för fastighetshandlingen. Utvecklingen på fastighets- och byggmarknaden spelar också en stor roll. Förändringar i lokalkostnader måste analyseras både i relation till den valda organisationsmodellen och utvecklingen på dessa marknader.

Ser vi på resultatet i tidigare kapitel är två huvudintryck följande:

- Det har inte skett några nämnvärda minskningar i myndigheternas lokalkostnader (se kap 5). De minskningar som skett förefaller i hög grad ha varit kopplade till den allmänna utvecklingen på fastighetsmarknaden. Fallande hyror för generella lokaler förefaller dock lika ofta ha använts för att höja standard som att minska kvadratmeterhyror. För ändamålsfastigheter har lokalkostnaderna tenderat att stiga, men detta är bl. a. beroende av nyinvesteringar och en viss hyressättningsmodell.
- Den utdelning som staten som ägare fått från de fastighetsförvaltande enheterna har, enligt uppgifterna i kapitel 6, sjunkit.

Några faktorer talar dock för att detta är en alltför pessimistisk bild och att effekterna i ett längre perspektiv kan bli betydligt mer positiva.

I kapitel 5 betonades att det finns skäl att tro att myndigheterna med generella fastigheter under de närmaste åren kan komma att minska sina lokalkostnader mer än hittills. Löpande kontrakt har gjort det svårt att minska lokalåtgången i takt med personalminskningar, och många myndigheter verkar relativt sent ha insett vilken besparingspotential som finns på lokalsidan.

Att inleveransen till statskassan minskat sammanhänger till betydande del med att bolagen genomfört stora investeringar. Dessa investeringar kan dock förväntas leda till att fastigheternas värde ökar. Utgår vi från att staten ska avveckla åtminstone betydande delar av sitt aktieinnehav i Vasakronan finns förutsättningar för att få igen de pengar som investerats i bolagets fastigheter. De stora investeringar som görs i fastigheter inom universitets- och högskoleområdet ger inga statsfinansiella intäkter, men kan självklart vara motiverade ändå med hänsyn till den roll som högre utbildning kan spela för den ekonomiska utvecklingen. Den satsning som gjorts på att åtgärda "eftersatt underhåll" bör ju också leda till att framtida utgifter för fastigheterna sjunker.

Dessutom bör man vara klar över att en del av de förluster som ser ut att vara knutna till reformen av fastighetshandlingen egentligen är resultatet av tidigare investeringar som inte var så lyckade. Ett stiliserat exempel kan illustrera detta. Antag att Byggnadsstyrelsen uppför en allmän kontorsbyggnad åt en viss myndighet. Utifrån nedlagda kostnader sätts en hyra på låt oss säga 1200 kr per kvadratmeter. Relativt snart upptäcker man att placering och utformning av byggnaden egentligen inte var den bästa. Vi antar att myndigheten värderar lokalerna till 800 kr per kvadratmeter. Fram till reformen var myndigheten emellertid tvungen att bedriva sin verksamhet i den aktuella byggnaden. Efter reformen så flyttar myndigheten till en bättre lokal hos en privat fastighetsägare och betalar 1000 kr per kvadratmeter. Det fastighetsbolag som övertagit fastigheterna lyckas hyra ut den gamla byggnaden till dess marknadsvärde på 800 kr per kvadratmeter. De statsfinansiella effekterna framstår i detta fall som negativa: Bolaget får 400 kr per kvadratmeter lägre hyra än Byggnadsstyrelsen, medan myndighetens besparing bara är 200 kr per kvadratmeter. Nettoeffekten blir ett bortfall på 200 kr per kvadratmeter.

De totala effekterna för staten är dock inte negativa: 400 kr av den hyra som myndigheten tidigare betalade motsvarade ju inte någon nytta för hyresgästen. I detta stiliserade fall kan man säga att en del av den hyra som myndigheten tidigare betalade var en form av "skatt" på myndigheten som ledde till att dess verksamhet fick sämre förutsättningar.

Vi vill också understryka att de effekter som vi hittills sett inte bara sammanhänger med den grundläggande reformen av statens fastighetshantering, utan också med hur reformen utformades i detalj och styrningen av myndigheter och fastighetsägande organisationer. På en rad punkter har vi i tidigare kapitel pekat på brister i detaljutformning, inte minst kontraktutformning för ändamålsfastigheter, och hur dessa brister kan rättas till. Görs förändringar i den riktning som vi föreslagit bör det bidra till att "rätt" investeringar görs, att det blir "rätt" nivå på drift och underhåll, samt att både investeringar och drift- och underhåll sker på ett kostnadseffektivt sätt. Därmed kan det i ett längre perspektiv bli lägre kostnader även för ändamålsfastigheter. För att kunna realisera dessa effekter så snart som möjligt bör enligt vår mening de långsiktiga totalhyreskontrakt som idag löper skrivas om. I nästa kapitel diskuteras konsekvenserna av föreslagna åtgärder lite mer i detalj.

... which is the main point of the paper. The author discusses the various aspects of the problem, and shows how the results can be applied to the study of the human mind. The paper is a valuable contribution to the literature on the subject, and is well worth reading.

... it is clear that the results of the experiment are in agreement with the theory. This is a very important result, and it shows that the theory is correct.

The author also discusses the various methods used in the experiment, and shows how the results can be interpreted. The paper is a very good example of scientific writing, and it is well worth reading.

... it is clear that the results of the experiment are in agreement with the theory. This is a very important result, and it shows that the theory is correct.

11 Genomförande och konsekvenser av utredningens förslag

11.1 Inledning

I detta kapitel diskuterar vi både de förslag som lades fram i delbetänkandet och de kompletterande förslag som har lagts fram här. Förslagen kan grovt indelas i följande grupper.

- Organisatoriska förslag när det gäller de fastighetsförvaltande enheterna (11.2)
- Hyressättningsmodeller och kontraktutformning för ändamålsfastigheter (11.3)
- Styrning av myndigheter och lokalhantering i budgetprocessen (11.4)
- av fastighetsförvaltande enheter (11.5)

I de följande avsnitten ska vi beskriva genomförandet av dessa förslag lite mer i detalj och till sist (avsnitt 11.6) görs en sammanfattande konsekvensanalys av förslagen.

När det gäller organisatoriska frågor knutna till stabs- och serviceuppgifter inom lokalförsörjningsområdet hänvisar vi till den utredning i dessa frågor som nyligen lades fram (SOU 1997:80). Vissa frågor rörande hanteringen av försvarsfastigheter kommer att behandlas i ett särskilt betänkande under hösten (se avsnitt 1.2).

11.2 Organisation av statens fastighetsförvaltande enheter

Vi föreslår att det sker en renodling av de fastighetsförvaltande bolagen. Mer konkret handlar det om att från Vasakronan-koncernen lyfta ur fastigheter av ändamålskaraktär, bl.a. de fastigheter som nu ligger i Vasakronan Krim. En genomgång bör ske av tveksamma fall, t. ex. ett antal tingsrätter, där alternativet till att lyfta ur fastigheterna

kan vara att skriva om kontrakten för att skydda en hyresgäst som har svårt att flytta mot stora framtida hyreshöjningar. En överföring ska ske till ett pris som motsvarar fastigheternas bokförda värden. I samband med den senaste omorganisationen skrev Vasakronan upp de bokförda värdena på ett antal ändamålsfastigheter, men det är de tidigare bokförda värdena som ska gälla vid en överföring.

En genomgång av Vasakronans bestånd bör ske snarast. Därefter kan bolaget børsintroduceras och staten kan avveckla sitt ägande i en takt som bedöms ekonomiskt mest fördelaktig. När det gäller fastigheter som bara delvis är ändamålsfastigheter kan det räcka med en genomgång av aktuella kontrakt så att dessa har den utformning (tidshorisont m.m.) de skulle ha om det från början var en privat fastighetsägare som var hyresvärd. Enligt vår bedömning finns kontrakt som delvis har präglats av att hyresgästen sett fastighetsägaren som del i "samma koncern" och därför inte ansett att allt behövde regleras i kontraktet. Fastigheter som disponeras av Statens institutionsstyrelse bör på motsvarande överföras från Statens fastighetsverk till detta nya bolag med arbetsnamnet "Juridiska Hus".

En utveckling i denna riktning har redan påbörjats i och med att Vasajorden AB överfördes till Akademiska Hus i december 1996. Detta bolag utgör idag ett separat dotterbolag i Akademiska Hus med namnet Akademiska Hus i Ultuna AB.

När det gäller de återstående överföringar kan Vasakronan Krim utgöra stommen i det nya bolaget som vi valt att kalla "Juridiska Hus" eftersom huvuddelen av fastigheterna är knutna till olika delar av rättsväsendet. De berörda fastigheterna köps formellt av detta bolag till ett pris motsvarande fastigheternas bokförda värde, på samma sätt som gjordes när Vasajorden överfördes till Akademiska Hus. Som vi betonar i delbetänkandet behöver detta inte påverka den konkreta förvaltningsorganisationen, eftersom man kan tänka sig att Juridiska Hus köper driftstjänster m.m. från Vasakronan på de orter där detta är till ömsesidig nytta.

11.3 Hyressättningsmodell

Vår förslag rörande hyressättning för ändamålsfastigheter har följande grundläggande komponenter:

- Ett separat långsiktigt kontrakt med en hyra som ska täcka ränta och avskrivningar på investerat kapital. Denna hyra justeras vart femte år utifrån aktuella räntenivåer.

- Kortsiktigare kontrakt som reglerar drift- och underhåll. En förutsättningslös diskussion om den konkreta arbetsfördelning mellan fastighetsägare och hyresgäst bör ske i detta sammanhang.
- Verksamhetsrisk läggs på hyresgästen. Detta innebär att hyresgästen ska ha rätt att förlänga kontraktet till en hyra som bestäms enligt samma principer som i det ursprungliga kontraktet, men det innebär också att om hyresgästen lämnar fastigheten i förtid så ska denne kompensera fastighetsägaren för ännu inte avskrivna investeringar. Finns ett högre värde i alternativ användning ska detta delas mellan hyresgäst (75%) och fastighetsägare (25%).
- Eftersom fastighetsägarens risk är obetydlig bör räntekravet enbart vara marginellt över den statliga obligationsräntan på femåriga lån. I delbetänkandet föreslås ett tillägg på en halv procent. Detta avkastningskrav bör fastställas centralt förslagsvis 2 gånger per år, t.ex. utifrån genomsnittet av den aktuella obligationsräntan under de senaste månaderna.

I kontraktet bör också ingå de föreslagna klausulerna om "marknads-mässig" nivå på kostnader för framtida insatser från fastighetsägarens sida, och att tvister ska lösas av regeringen och inte genom processer i allmän domstol.

Vi anser att *det bör ske en genomgång och anpassning av befintliga hyreskontrakt för fastigheter av ändamålskaraktär i enlighet med dessa principer*. Separata kortsiktigare hyreskontrakt för drift- och underhåll är viktiga för att öka myndigheternas flexibilitet. Att etablera hyresnivåer som bygger på klara principer är viktigt för att minska framtida konflikter och för att uppdelningen mellan ägare och brukare inom staten ska vinna legitimitet. En viktig brist i befintliga kontrakt är att det sällan regleras vad som ska ske efter den formella kontraktstiden slut (vilka förlängningsmöjligheter som hyresgästen har, vilken hyressättningsprincip som ska tillämpas, etc). Görs inte en sådan genomgång kan myndigheterna förväntas hårdare driva krav på att äga fastigheterna själva, vilket enligt vår mening skulle skapa nya problem.

I den mån som en statliga myndighet bedömer att man inte är beroende av vissa lokaler och inte vill skriva långsiktiga hyreskontrakt av den typ vi föreslagit för dessa finns det anledning att pröva om staten bör fortsätta äga dessa fastigheter.

Även om genomgången av befintliga kontrakt rör ett stort fastighetsbestånd är det ett relativt begränsat antal parter som berörs av en sådan genomgång av kontrakten, varför vi bedömer kostnaderna för en sådan genomgång av kontrakten är begränsad i förhållande till de framtida vinsterna.. I huvudsak bör denna genomgång kunna

skötas av parterna själva även om en tillfällig grupp inom finansdepartementet bör följa arbetet och kunna medla när det finns tolkningsproblem rörande t.ex. hyressättningsprinciper och vilka fastigheter som bör omfattas av ändamålsfastighetskontrakt. Förändringen ska också vara "kostnadsneutral" i så måtto att om hyresnivåerna förändras ska en motsvarande förändring ske i myndigheternas budget och i utdelningskravet från bolag/verk. Omläggningen av hyrorna ska inte påverka statens budgetsaldo. En rimlig tidplan är enligt vår mening att genomgången görs så att de nya kontrakten kan träda i kraft från 1999-01-01 och att de nya hyresnivåerna är kända när budget fastställs för 1999.

11.4 Styrning av myndigheter och budgetprocessen

När det gäller regelverket som styr myndigheternas lokalförsörjningsansvar föreslås i delbetänkandet ett antal ändringar. Styrningen ska inte fokusera på kontraktslängder och inte innebära att regeringen bedömer enskilda hyresavtal. Istället ska myndigheten som del i sin budgetunderlag redovisa hur man uppnår uppställda mål om flexibilitet. Detta innebär att förordningen om myndigheternas lokalförsörjning ändras. Kraven på en särskild lokalförsörjningsplan och samråd med stabsmyndigheten tas också bort. I förordningen bör skrivas in att myndigheterna inte får skriva kontrakt som innebär risk för ökade lokalkostnader i framtiden, vilket innebär att de ska tillämpa en hyresmodell som den typ vi föreslagit.

Styrningen för övrigt sker genom budgetprocessen, där det ska finnas särskilda anvisningar både om vad myndigheternas ska redovisa för information i sitt budgetunderlag och vad fackdepartementet ska ha för underlag för sin bedömning. Delar av detta underlag tas fram av den ansvariga stabsenheten.

När det i budgetprocessen föreslås större förändringar i en myndighets omfattning eller inriktning bör det också ske en genomgång av myndighetens möjlighet att anpassa de lokalkontrakt som myndigheten har till den nya situationen.

11.5 Styrning av bolag/verk som förvaltar ändamålsfastigheter

I delbetänkandet föreslås att när kontrakt ändrats så att verksamhetsrisker överförs på hyresgästen bör soliditeten i de bolag och verk som förvaltar ändamålsfastigheter anpassas till den lägre nivå som då är motiverad. Formellt blir detta en fråga om direktiv till bolaget som ägaren beslutar på bolagsstämman.

Vi har också betonat att staten bör utformas särskilda ägardirektiv som ska antas på en bolagsstämma och ta upp främst följande.

- Hyressättningsmodell för ändamålsfastigheter och krav på öppenhet. Denna hyressättningsmodell innehåller indirekt en styrning av marknadsrisken.
- Inflations- och ränterisk.

Vi tror inte att det krävs några detaljerade direktiv. Liksom när det gäller förhållandet mellan myndighet och statsmakt i budgetprocessen handlar det mycket om ett förtroende där utgångspunkten är att den tillsatta ledningen har uppgiften att i det enskilda fallet tillämpa de allmänna principer som huvudmannen formulerar.

Några mer specifika punkter rörande styrning är följande. När det gäller styrelserna i Akademiska Hus anser vi att hyresgästerna inte ska ha några representanter i bolagets styrelser. När det gäller Statens fastighetsverk anser vi att de skilda avkastningskrav som finns inom olika delområden bör bevaras. Ändamålsfastigheter som hyrs ut till statliga hyresgäster bör vara ett separat sådant område med avkastningskrav motsvarande de i Akademiska Hus och "Juridiska Hus". Denna avkastning bör i princip levereras in till statskassan samtidigt som det ges en särskilt anslag över budgeten för det underhåll av fastigheter som hör till kulturarvet och där insatserna inte kan förräntas genom marknadsmässiga hyreshöjningar. Genomförande av detta kan ske genom ändringar i det de direktiv som ges till myndigheten i samband med att statsbudgeten fastställs.

11.6 Konsekvenser

De åtgärder vi föreslår rör i huvudsak organisation och regelverk för att skapa klarare spelregler och ansvarsfördelning. Kostnaderna för genomförandet rör i huvudsak administrativa kostnader för överföring av fastigheter mellan olika statliga enheter och för genomgång av

hyreskontrakt för ändamålsfastigheter. Om vi skulle räkna med att varje kontraktsgenomgång skulle ta 100 timmar per part och att det rör sig om ett 40-tal berörda myndigheter skulle insatsen motsvara i runda tal 5 manår. Detta bör vara en klart lönsam investering med tanke på att konsekvenserna kan förväntas vara:

- Minskade kostnader för framtida förhandlingar om hyresnivåer och kontraktsutformning.
- Mindre risker för att "fel" beslut fattas när det t.ex. gäller nyinvesteringar och upprustningar.
- Minskade drift- och underhållskostnader genom att dessa tydliggörs i kontrakten och att hyresvärden bara får ersättning upp till en nivå som motsvarar marknadsmässig ersättning.
- Effektivare styrning i budgetprocessen av myndigheternas lokalflexibilitet.

Engångskostnaden för genomförandet bör också ställas i relation till de mycket stora belopp som berörs. Investeringskostnaderna för statliga ändamålsfastigheter har under senare år rört sig om mer än 2 miljarder om året. Drift och underhållskostnader är minst i samma storleksordning.

Utredningens direktiv

Dir. 1996:21

Beslut vid regeringssammanträde den 29 februari 1996

Sammanfattning av uppdraget

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

Utredaren skall därvid:

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

Bakgrund

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

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

Riksdagen beslutade i december 1992 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123). Riksdagens beslut innebar bl.a. att regeringen bemyndigades att bilda två aktiebolag, att utgöra moderbolag i två fastighetskoncerner.

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

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

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

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

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

Syftena med ombildningen

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

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

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

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

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

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

Utredningsuppdraget

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

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

Utredningsarbetet

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

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

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

Utredaren bör ta del av arbetet i kommittén för utvärdering försvarets ledning och struktur (dir. 1995:01) som bl.a. utvärderar

fastighetsreformen inom försvarets område och som avser att publicera ett delbetänkande under våren 1996.

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

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

Redovisning av uppdraget

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

(Finansdepartementet)

Beskrivning av de fastighetsförvaltande bolagen/verken

Akademiska Hus

Akademiska Hus AB är ett statligt bolag med syfte att äga och förvalta fastigheter som nyttjas av universitet och högskolor. Det består av moderbolaget Akademiska Hus AB samt åtta helägda dotterbolag för strategiska utbildningsorter i Sverige. Moderbolaget ansvarar för koncerngemensamma funktioner för bl.a. finansiering, teknik och ekonomi. Dotterbolagen äger, förvaltar och förädlar fastighetsbestånden inom respektive region.

Totalt äger Akademiska Hus ca 2,7 miljoner kvm lokalyta till ett sammanlagt bokfört värde av drygt 15 miljarder kr. Vakansgraden är låg, för närvarande ca 1%. Lokalytan är fördelad på 40% undervisningslokaler, 34% laboratorielokaler samt 26% bestående av bl.a. kontors- och administrationslokaler. En stor andel av lokalerna är sk specialfastigheter, vilket innebär att de är skräddarsydda efter en viss hyresgästs önskemål. De tre största hyresgästerna är Lunds Universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet och Uppsala Universitet. Totala hyresintäkter 1996 var ca 2 miljarder kr.

Bolaget bedriver ett omfattande investeringsprogram där drygt en miljard kr satsas på ny-, till- och ombyggnader per år.

Statens fastighetsverk

Statens Fastighetsverk förvaltar vårt nationella kulturarv samt bl.a. fastigheter belägna utomlands för statens räkning. Verket har ansvaret för att vårda, bevara och utveckla dessa fastigheter så att deras kultur- och naturmiljövärden bevaras. Dessutom genomförs på uppdrag av regeringen byggprojekt i och utanför Sverige.

Allt som allt förvaltar Statens Fastighetsverk ca 1,6 miljoner kvm lokaler och 6 miljoner hektar mark. Förvaltningen har indelats i olika verksamhetsgrenar:

- Hyresfastigheter:
Kommersiella fastigheter som långsiktigt förutsätts kunna ge ett ekonomiskt överskott. Bland dessa ingår bl.a. nationalteatrarna och museerna, regeringsbyggnaderna, landshövdingeresidensen samt statens fastigheter utomlands.
- Bidragsfastigheter:
Fastigheter som ej kan ge ett ekonomiskt överskott, bl.a. de kungliga slotten och fästningar.
- Mark:
Markfastigheter med kulturellt värde, bl.a. kungsgårdar, kronoholmarna på väst- och ostkusten samt renbetesfjällen i Jämtlands län.

Fastigheternas totala bokförda värden var 1996-12-31 11 miljarder. Hyresintäkterna för 1996 uppgick till 1,6 miljarder kronor.

Vasakronan

Vasakronans juridiska struktur har förändrats flera gånger. Moderbolaget är Vasakronan Holding AB. Innan den senaste ändringen fanns två dotterbolag, Vasakronan AB och Vasakronan Krim AB (som förvaltar fastigheter som nyttjas av Kriminalvårdsstyrelsen). Vasakronan AB hade i sin tur dotterbolaget Confortia AB, som erbjuder konsulttjänster inom t.ex. fastighetsutveckling, drift och underhåll, säkerhet och skydd, samt miljöteknik. Största kunden är försvaret. Vid den senaste omorganisationen (våren 1997) bildades tre ytterligare dotterbolag till för vissa ändamålsfastigheter: Försvarsfastigheter i Sverige AB (som främst förvaltar försvarsmaktens högkvarter), Fastighetsbolaget Räddningsskolor Sverige AB och Fastighetsbolaget Specialskolor Sverige AB.

Koncernens fastighetsbeståndet uppgår till 3,3 miljoner kvm med ett sammanlagt bokfört värde på ca 15 miljarder kr. Totala hyresintäkter var 1996 knappt 3 miljarder kronor.

Styrelse, ordförande, VD och revisorer i Vasakronan AB är samma som i Vasakronan Holding AB.

Vasakronan AB är uppdelat i fem regioner: Syd, Väst, Mellansverige, Stockholm och Nord. Totalt hade bolaget innan den senaste omorganisationen ca 865 anställda. För närvarande pågår en omstrukturering av bolagets fastighetsbestånd, som ska vara avslutad år 2000. Omstruktureringen innebär att 15 orter prioriteras, med

avsikten att Vasakronan på respektive ort ska bli marknadsledande. Confortia har 25 kontor över hela landet, med sammanlagt ca 370 anställda.

Fortifikationsverket

Fortifikationsverket har som uppgift att förvalta statens fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fortifikationsverket ska också på uppdrag av försvarsmakten lämna underlag för inriktningen av och medverka i fortifikatoriska utvecklingsprojekt samt tillhandahålla konsult- och administrativa tjänster inom sitt kompetensområde.

Verket förvaltar 400 000 hektar mark till ett bokfört värde av ca 2 miljarder kr, 7 miljoner kvm byggnadsarea till ett bokfört värde av ca 8 miljarder kr samt befästningar och flygfält till ett bokfört värde av 500 miljoner kr. Försvarsmakten hyr 96% av fastighetsbeståndet, övriga hyresgäster är bl.a. olika myndigheter under försvarsdepartementet. Totala hyresintäkter 1996 var 2,7 miljarder kronor.

Fortifikationsverket är indelat i fyra olika verksamhetsgrenar:

- Anskaffning.
Omfattar ny-, om- och tillbyggnad samt förvärv av fast egendom.
- Förvaltning:
Omfattar drift och underhåll, uthyrning samt administrativ förvaltning av försvarsfastigheterna.
- Avyttring:
Omfattar försäljning, överföring till annan myndighet eller rivning av uppsagda fastigheter.
- Övrig verksamhet:
Omfattar fortifikatoriska utvecklingsprojekt m.m.

Nytt förslag om hantering av mark i hyreskontrakt för ändamålsfastigheter

Enligt den hyressättningsmodell för ändamålsfastigheter som presenteras i delbetänkandet sker en regelbunden justering av den markhyra som hyresgästen betalar i takt med att markvärdet förändras. Någon individuell bedömning av det aktuella markvärdet var inte tänkt, utan en mer schablonmässig justering skulle ske utifrån marktaxeringsvärdet i den del av orten som tomten är belägen.

Motivet för denna modell var att markvärdet då grovt speglar markens värde i alternativ användning och att markhyran därmed grovt visar "vad det verkligen kostar" att ha en verksamhet i det aktuella läget.

Det finns emellertid problem med denna modell i de fall där hyresvärden också äger marken. Disponeras marken med tomträtt är en uppdelning naturlig. Vi kan börja med att konstatera att långsiktiga hyreskontrakt för den aktuella typen av objekt på den privata marknaden sällan skrivs på detta sätt. Någon uppdelning i mark och byggnader görs normalt inte. Någon koppling mellan hyran och värdeutvecklingen i alternativ användning görs inte heller. Motivet till detta är sannolikt både att en sådan koppling skapar stor osäkerhet för en hyresgäst som har ont om alternativ och att en koppling till den externa marknaden lätt kan leda till tvister om hur situationen på denna marknad verkligen är, dvs om vilka hyresändringar som är motiverade. Motiv för hyresgästen att vilja lämna lokaler med höga värden i alternativ användning skapas inte genom högre hyror utan genom möjlighet för hyresgästen att få del av vinsten om denne lämnar lokaler med höga värden i alternativ användning.

För att skapa en rättvisande konkurrenssituation i samband med uppförande av ändamålsfastigheter är det enligt vår mening lämpligt att statliga fastighetsägare använder kontrakt som liknar de som finns på motsvarande privata marknader. Detta talar alltså för att det *inte* görs någon uppdelning mellan mark och byggnad i kontraktet.

I den aktuella typen av kontrakt på marknaden anges normalt ett restvärde på vilket hyresgästen inte behöver betala några avskrivningar. Vi kan t.ex. tänka oss att det uppförs ett nytt fängelse där byggnaden avskrivs på 40 år. År 40 antas det emellertid finnas ett

visst kvarstående fastighetsvärde, åtminstone ett markvärde. Sätts detta restvärde lågt blir det högre avskrivningar och högre hyra, men å andra sidan har hyresgästen större chans att få del av det värde i alternativ användning som finns vid kontraktstidens slut, eller få lägre hyra vid en förlängning av kontraktet. Ett högt sådant restvärde innebär en större risk för fastighetsägaren eftersom det kan visa sig att det verkliga värdet är lägre då. Den aktuella hyresmodellen kräver alltså en precisering när det gäller detta restvärde, men enligt vår mening kan det räcka med en allmän formulering om att den statliga fastighetsägaren ska ta små risker knutna till framtida efterfrågan och att fastighetsägaren ska agera affärsmässigt. Hyresgästens vinst med att gå in i ett kontrakt med ett högt restvärde är också relativt begränsad eftersom restvärdets storlek enbart påverkar avskrivningens storlek. I långa kontrakt är dock avskrivningen en liten del av hyran jämfört med räntekostnaden.

I och med att kontrakten skrivs med relativt låga restvärden och att eventuella övervärden i förhållande till detta restvärde i huvudsak tillfaller hyresgästen är risken för förluster för fastighetsägaren liten, samtidigt som möjligheterna att tjäna pengar på markvärdetegringen också är liten. Det förefaller alltså inte motiverat med någon justering av räntekravet, i förhållande till förslaget i delbetänkandet, för att hyran nu täcker både mark och byggnader.

Eftersom en modell av denna typ inte leder till högre hyror när markens alternativ användningsvärde ökar, blir det särskilt viktigt att det sker en kontinuerlig bevakning av dessa värden. De statliga bolag och verk som förvaltar ändamålsfastigheter bör därför regelbundet redovisa objekt för vilka det finns en betydande skillnad mellan utgående hyror och hyresnivån på den externa marknaden. Myndigheten ska också redovisa detta i sitt budgetunderlag eftersom det är viktigt för att bedöma flexibiliteten i myndigheternas localsituation.

En sådan skillnad behöver inte innebära att det är motiverat för verksamheten att flytta. Värdet för verksamheten kan vara betydligt högre än den hyra de betalar om de har dåliga alternativ. En öppen redovisning av dessa "övervärden" leder dock till att det, t.ex. i budgetprocessen, kan föras en diskussion om vad som är en långsiktigt lämplig lokalisering av en verksamhet. I och med att hyresgästen ska få del av dessa övervärden bör en öppen redovisning också minska riskerna att hyresgästen investerar mycket i byggnader i "fel" lägen. Sådana investeringar minskar ju hyresgästens möjlighet att få del av det "övervärde" som fastigheten har.

I budgetprocessen sker naturligtvis också en bedömning av vad som är rimliga anslag, givet den aktuella hyressättningsmodellen. På lång sikt kan det uppstå situationer där lokaler i lägen som blivit

attraktiva får en mycket låg hyra, t.ex. om byggnaden är avskriven men det visar sig att den byggts med så bra kvalitet att behovet av upprustningar varit små. På grund av brist på alternativ anses det aktuella läget fortfarande vara det bästa läget för verksamheten, men det innebär också att myndigheten kan bedriva en viss verksamhet med relativt sett lägre anslag eftersom hyran är låg.

Inlämnat

Den 1997-08-19

vill för

remiss

lokalt

siktas

anslag

krävs

tillygg

Den

är vilka

förhållanden

lokalt

på grund

sky

låg

läsning

inlägg

konstruktiv

organiserat

konstruktiv

riser

Den

med

plåsar

han

av

p.g.a

fick

lokalt

myndighet

pre

Bilaga

Styrningen av myndigheternas lokal försörjning: En precisering

Inledning

Den bakomliggande problematiken är ytterst att riksdag och regering vill ha handlingsfrihet och kunna göra snabba förändringar i de resurser som satsas inom olika verksamhetsområden, samtidigt som lokalanskaffning ofta kräver ett långsiktigt perspektiv. Detta långsiktiga perspektiv gäller naturligtvis särskilt byggnader som specialanpassas till en viss verksamhet, men även hyreskontrakt för vanliga kontorslokaler är ju i regel längre än den period för vilken anslagen till en myndighet är fastlagda.

De argument som presenteras i vårt delbetänkande pekar på att det är olämpligt att styra myndigheternas lokal försörjning genom att fokusera på kontraktstiderna och genom separata prövningar av lokalkontrakt för enskilda objekt vid sidan av den ordinarie budgetprocessen. Grundtanken i vårt förslag är att myndigheterna ska vara skyldiga att *i sitt budgetunderlag och i sin årsredovisning redovisa hur de avser att klara en tänkt situation där lokalåtgången och lokalkostnaderna behöver minskas*. Denna situation kan sammanhånga med en allmän försämring av budgetläget som motiverar kostnadsminskningar, men det kan också vara teknologiska eller organisatoriska förändringar som minskar lokalbehovet. Förändringen kan också sammanhånga med politiska omprioriteringar som gör att riksdagen vill minska en viss myndighets verksamhet.

Vårt förslag innebär också att *myndigheterna i budgetprocessen måste ta upp lokalanskaffningsprojekt som på ett väsentligt sätt påverkar denna flexibilitet i lokalutnyttjandet*. För att få en rationell hantering av lokalfrågorna måste detta göras i ett relativt tidigt skede av lokalanskaffningsprocessen, och även om departement/regering p.g.a. oundviklig osäkerhet inte tidigt kan ge definitiva besked, måste fackdepartementen kunna ge en signal om hur man ser på dessa lokalfrågor. Eftersom det finns mycket stora skillnader mellan olika myndigheters localsituation är det svårt att generellt formulera mer precisa spelregler för myndigheternas lokalhanteringen, varför vi i de följande avsnitten kommer att diskutera ett antal olika stilerade fall:

- Fall 1. Myndighet som utnyttjar lokaler där det finns gott om alternativ på marknaden och med ett enda verksamhetsställe (eller med ett som är helt dominerande). Exempel är ett antal centrala myndigheter.
- Fall 2. Myndigheter som utnyttjar lokaler där det finns gott om alternativ på marknaden men som har ett stort antal verksamhetsställen. Skattemyndighet och Kronofogdemyndighet kan ses som exempel på detta.
- Fall 3. Myndigheter som utnyttjar relativt specialanpassade lokaler, eller där det av andra skäl är ont om alternativ, och som i huvudsak har ett verksamhetsställe. Exempel är större museianläggningar men även mindre högskolor.
- Fall 4. Myndigheter som utnyttjar ett stort bestånd av relativt specialanpassade lokaler, eller där det av andra skäl är ont om alternativ.. Exempel är Kriminalvårdstyrelsen och större universitet och högskolor.
- Fall 5. Flera myndigheter är ett mellanting mellan fall 2 och fall 4, dvs de utnyttjar ett relativt stort bestånd lokaler som delvis är specialanpassade till verksamheten. Polismyndigheter och domstolar hör till denna grupp.

Fall 1: Myndigheter som utnyttjar enstaka kontorslokaler på väl fungerande marknader.

I detta fall tror vi att i huvudsak två styrande regler är lämpliga:

- Myndigheterna ska utforma sina lokalkontrakt så att de har möjlighet att säga upp delar av sina lokaler inom en tvåårsperiod. När myndigheternas nuvarande lokalkontrakt löper ut ska de söka lokaler där de har möjlighet att få denna flexibilitet. Skulle det finns fall där detta villkor skulle innebära väsentligt högre lokalkostnader måste myndigheten alltså få ett godkännande från sitt fackdepartement för ett undantag. Detta bör dock vara relativt ovanligt.
- Myndigheterna ska utforma sina kontrakt så att de kan lämna hela lokalerna inom ett visst antal år. En indelning av myndigheterna i tre grupper tror vi är lämplig.

1. Myndigheter som bedöms ha en långsiktig verksamhet. En regel om grundkontrakt upp till 5 år tror vi är lämpliga i detta fall.²¹
2. Myndigheter som är verksamma på områden där turbulensen är något större. Treåriga grundkontrakt tror vi är lämpliga i detta fall.
3. Myndigheter där det pågår utredningar som rör den aktuella verksamheten. Ettåriga kontrakt bör skrivas i detta fall.

Vilken kategori som respektive myndighet hör till bör preciseras av fackdepartementet i god tid innan löpande hyreskontrakt går ut, så att myndigheten vet hur man kan agera vid kommande lokalanskaffning och förhandlingar om hyreskontrakt.

Ett alternativ till att lämna vissa lokaler kan vara att hyra ut dem i andra hand. Detta sätt att skaffa sig flexibilitet är dock väsentligt osäkrare, dels för att det i regel är förknippat med kostnader, dels för att den framtida marknadssituationen är osäker.

Fall 2: Myndigheter som utnyttjar ett stort och regionalt utspritt nät av kontorslokaler på marknader där myndigheten normalt har alternativ

Skillnaden gentemot fall 1 är att det kan vara möjligt att få flexibilitet i detta fall även om de enskilda hyreskontrakten är relativt långa, såg 5 år. Så länge som löptiderna i kontrakten överlappar varandra kan lokalutnyttjandet minska genom att man lämnar lokaler där kontrakten går ut, eller åtminstone kan man minska sitt lokalutnyttjande kraftigt där. Även om de enskilda kontrakten inte är flexibla kan kontraktportföljen som helhet ge flexibilitet.

Den första grundregeln ovan bör i detta fall tolkas som att myndigheten kan uppnå önskad kortsiktig flexibilitet genom en *kombination* av kontraktsvillkor som gör att de kan lämna delar av lokaler inom en 2-årsperiod och en kontraktportfölj som innebär att vissa kontrakt löper ut inom denna period. Hur denna kombination ser ut ska redovisas i budgetunderlaget och årsredovisningen.

Möjligheterna att utnyttja dessa portföljeffekter kan dock ibland vara begränsade. Även om det finns hyreskontrakt som löper ut måste viss verksamhet bedrivas på den aktuella orten och därmed kan inte en stor minskning ske även om vissa stora kontrakt löper ut. Därmed blir skillnaden mellan fall 2 och fall 1 inte så stor, dvs *den typ av*

²¹) Eftersom regeln om att kunna lämna en viss andel av lokalerna inom en tvåårsperiod ska tillämpas varje år kommer den att verka i riktning mot 4-åriga kontrakt med en "kontrollstation" efter två år.

regler och direktiv som finns i fall 1 bör bli kärnan även i detta andra fall.

Fall 3 Myndigheter som utnyttjar en enstaka större relativt specialanpassad lokal

I regel är detta fall där myndigheten har relativt begränsade alternativ och det normala är därför att det skrivs ett långsiktigt grundkontrakt för hela lokalen. Den ursprungliga lokaliseringen har i dessa fall föregåtts av speciella politiska beslut. Börjar vi med att se på myndigheter med en viss befintlig anläggning, så bör det i kontraktet finns tre typer av klausuler som bidrar till flexibilitet.

1. Möjlighet att frånträda vissa speciellt utpekade lokaler utan några förpliktelser för hyresgästen. Det kan gälla vissa kontorsdelar av komplexet där det finns en extern hyresmarknad.
2. En allmän klausul om hur villkoren ska bestämmas om myndigheten vill "köpa sig fri" från delar av lokalerna. Hur sådana kan utformas har beskrivits i betänkandet och grundtanken är att de ekonomiska villkoren ska relateras både till icke-avskrivna investeringar och fastighetsvärdet på den externa marknaden.
3. Rätt för myndigheten att hyra ut vissa lokaler i andra hand. Detta kan t.ex. gälla fristående kommersiella verksamheter som har anknytning till kärnverksamheten.

Finns dessa klausuler spelar den formella kontraktslängden ingen större roll för myndighetens lokalflexibilitet, särskilt som det också i dessa fall ska finnas en option i kontraktet som ger myndigheten rätt att fortsätta förhyrningen med hyran bestämd utifrån vissa fastlagda principer. Vi har föreslagit att det sker en genomgång av de kontrakt som finns mellan statliga fastighetsägare och statliga hyresgäster för fastigheter av denna typ, så att de villkor som beskrivits ovan ingår i kontrakten.

I budgetunderlag och årsredovisning ska alltså myndigheten redovisa hur denna flexibilitet ser ut och även redovisa om det finns planer på åtgärder som påverkar denna handlingsfrihet. För enstaka komplex rör detta främst större ombyggnader eller underhållsinsatser som saknar värde i alternativ användning. Här kan man tänka sig tumregler som innebär att planer som innebär att lokalkostnadsandelen i verksamheten förväntas öka mer än såg 3 procent-enheter, ska det föras upp i budgetunderlaget så att fackdepartementet kan ge sin uppfattning till känna.

Att på detta sätt fokusera på enskilda resursslåg (lokalkostnadsandel) kan föra tankarna tillbaka till det budgetsystem som fanns innan rambudgeteringens tid, men vi vill betona att vill riksdag och regering bevara flexibiliteten är det *oundvikligt med en separat diskussion om beslut som långsiktigt påverkar kostnadsbilden för verksamheten*, t.ex. en större upprustning av en specialfastighet. När det gäller enstaka anläggningar kräver dock dessa större insatser normalt anslagsökningar varför en separat diskussion ändå blir nödvändig. Rambudgetsystemet och myndigheternas lokalförsörjningsansvar är mycket viktiga att slå vakt om, och det ska inte handla om någon detaljstyrning.

Att bevaka flexibilitet blir särskilt viktigt när det gäller *nya* kontrakt, verksamheter och anläggningar. Det fackdepartement som sedan blir ansvarig för verksamheten bör då särskilt bedöma:

- Om delar av verksamheten kan inrymmas i mer generella lokaler som kan förhyras på den öppna marknaden. Även om det för t.ex. en ny högskola är tilltalande med en mer Campusliknande anläggning så innebär en sådan i regel mindre flexibilitet.
- Om lokalisering och utformning av anläggningen har tagit tillräcklig hänsyn till hur valet påverkar värdet i alternativ användning. Det kan finnas en risk att utformningen i allt för hög grad styrs av den nuvarande verksamhetens behov.

Den typ av kontraktsvillkor som beskrevs ovan ska självklart finnas i nya kontrakt.

Fall 4. Myndigheter som utnyttjar ett stort bestånd av relativt specialanpassade lokaler

I detta fall blir "portföljtänkandet" av särskilt stor vikt. Är det lokaler som i huvudsak är specialanpassade kan vi utgå från att det i botten finns långsiktiga kontrakt. Viss flexibilitet kan uppnås genom att dessa kontrakt löper ut vid olika tidpunkter, men som vi noterade i fall 2 är detta ett relativt trubbigt instrument. Det är långt ifrån alltid den anläggning där kontraktet går ut som det är lämpligast att avveckla. Det avgörande är därmed att det finns klara villkor för vad som ska ske om myndigheten vill "köpa sig fri" från vissa lokaler som ingår i kontraktet. Grundprincipen för den ekonomiska avräkningen i dessa fall blir storleken på icke-avskrivna investeringar och värdet i alternativ användning. Myndigheten har alltså möjlighet att avveckla lokaler utan stora kostnader om det finns lokaler där investeringarna

i stort sett är avskrivna och/eller om det finns lokaler som har ett högt värde i alternativ användning.

De myndigheter som faller inom denna grupp ska därför i sitt budgetunderlag redovisa:

- När olika kontrakt löper ut och möjligheten att minska sin lokalåtgång genom att inte förnya kontrakt som löper ut.
- Möjligheten att "köpa sig fri" från delar av de kontrakterade lokalerna på villkor som inte innebär stora kostnader. Detta förutsätter i sin tur att lokalerna i stort sett är avskrivna eller att de har ett högt värde i alternativ användning.

De krav som formuleras måste anpassas efter den aktuella verksamhetens situation. För större universitet och högskolor bedömer vi det lämpligt att de ska anger hur de skulle klara att avveckla 15% av lokalerna inom en 5-årsperiod och att avveckla 25% inom en 10-årsperiod utan betydande kostnader. Har myndigheten planer som väsentligt påverkar kostnaderna för att nå dessa mål, eller som sammantaget skulle innebära att lokalkostnadsandelen ökar med mer än säg 2 procent-enheter så ska dessa planer explicit tas upp i budgetunderlaget. Departementet ska då ge någon form av signal om hur man ser på de aktuella projekten. Detta gör det möjligt för fackdepartementet att bevaka att myndigheten i fråga har den önskade flexibiliteten.

Fall 5. Myndigheter som utnyttjar ett relativt stort bestånd lokaler som delvis är specialanpassade till verksamheten.

Detta fall är i hög grad en kombination av tidigare fall där flexibilitet kan uppnås genom en kombination av:

- möjlighet att säga upp delar av lokaler
- kontrakt som löper ut vid olika tidpunkter
- objekt där specialinvesteringar i stort sett är avskrivna och/eller det finns ett betydande värde i alternativ användning
- klara villkor om vad som ska gälla om ett långsiktigt kontrakt sägs upp i förtid.

I de fall där det rör sig om relativt begränsade specialinvesteringar kan man tänka sig relativt korta kontrakt för de generella utrymmena samt ett separat kontrakt om specialinvesteringarna där det framgår vilken kompensation (icke-avskrivna specialinvestering) som måste

betalas till fastighetsägaren om det relativt korta kontraktet inte förlängs. Hyresgästen ska å andra sidan skriva in att man har rätt till förlängning av kontraktet med en förutbestämd tilläggshyra för specialinvesteringen.

Tanken är alltså att myndigheten ska redovisa hur denna flexibilitet ser ut, hur man kan uppnå uppställda mål för denna flexibilitet, samt att man ska redovisa planer som påverkar möjligheten att uppnå dessa mål. Eftersom resonemangen blir mycket likartade de i fall 4 går vi inte in på dem närmare här.

Slutord

Det regelssystem som beskrivits ovan innebär en skyldighet för myndigheten att i sitt budgetunderlag ange när man börjar förbereda projekt som kan påverka den framtida flexibiliteten, även om dessa bedöms rymmas inom befintliga budgetramar. Fackdepartementet ska å sin sida kommentera dessa projekt. När det är i projektets inledande skede kan dessa kommentarer inte bli annat än tämligen allmänna, men de ska vara tillräckligt tydliga för att myndigheten ska kunna bedöma riskerna med att gå vidare med förberedelserna. Är det ett projekt som mer väsentligt påverkar möjligheten att uppnå kraven på flexibilitet ska fackdepartementet och finansdepartementet göra en gemensam bedömning innan man ger klarsignal för att gå vidare med projektet (se bilaga 5). Till skillnad från dagens system innebär detta godkännande *inte en bedömning av ett specifikt slutligt hyreskontrakt utan en bedömning av genomförandet av projektet som sådant.*

Hantering av lokalfrågor i den centrala budgetprocessen

Inledning

I den föregående bilagan beskrev vi vilka principer som bör ligga till grund för styrningen av myndigheternas lokalanskaffning, dvs vilka uppgifter som myndigheterna ska redovisa och vilka krav på flexibilitet som myndigheterna ska uppfylla. För att ytterligare förtydliga tankegångarna beskriver vi här processen ur ett departementsperspektiv.

Vi tror att det är nödvändigt med centrala budgetanvisningar som tar upp hur fackdepartementen ska bevaka lokalfrågorna i budgetprocessen. Utan sådana anvisningar är det stor risk att budgetprocessen kommer att domineras av de frågor som just vid den aktuella tidpunkten står högst på den politiska dagordningen.

Enligt uppgift spelar de historiska lokalkostnaderna fortfarande en roll för de anslag som en myndighet får. Det har inte skett en systematisk genomgång där myndigheternas anslag anpassats efter vad som bedöms vara "rimlig" lokalåtgång och lokalhyra för den aktuella myndigheten. Vi berör inte denna aspekt här utan tänker oss att en sådan genomgång skett.

Anvisningarnas innehåll

Anvisningar för hur fackdepartementet ska hantera lokalfrågorna i budgetprocessen bör ta upp följande punkter:

1. *Vilken information som departementet bör ha tillgång till för att kunna göra en rationell bedömning.* Denna omfattar t.ex.
 - Den information som myndigheten är skyldig att lämna om sin lokalsituation, främst lokalåtgång, lokalhyra, kontraktsstruktur, och hur krav på flexibilitet ska uppnås (vilket i sin tur innefattar en bedömning av värdet i alternativ användning för ändamålsfästigheter).

- Fristående övergripande bedömningar rörande olika utvecklingstendenser inom det aktuella verksamhetsområdet. Att bevaka detta hör till fackdepartementets allmänna uppgifter och är alltså inget som görs direkt för hanteringen av lokalfrågorna.
- Övergripande bedömningar av utvecklingen när det gäller lokalkostnader (lokalhyror i olika regioner, byggkostnader, drift- och underhållskostnader). Att ta fram ett sådant material är en central uppgift för den stabsenhet som ska hantera lokalförsörjningsfrågor.
- Information om hur den enskilda myndighetens localsituation förhåller sig till localsituationen i andra myndigheter och i andra delar av ekonomin. Att ta fram "nyckeltal" som belyser t. ex. lokalytor per anställd och lokalkostnadsandelar är en uppgift för den stabsenhet som har ansvar för lokalfrågor.

De båda sista punkterna motsvarar i stora drag det som Statens lokalförsörjningsverk idag tar fram. I den mån som ett fackdepartement under budgetprocessen behöver få ett projekt belyst mer ingående kan man också använda sig av stabsenheten eller av fristående konsulter. Det bör dock understrykas att integreringen av lokalfrågorna i budgetprocessen, och kravet på tidig redovisning av större lokalprojekt som myndigheten börjar förbereda, gör att få ärenden bör dyka upp plötsligt och med krav på snabba beslut.

2. *Handledning om hur fackdepartementet ska bedöma om myndigheten har tillräcklig flexibilitet i sin localsituation.*

Denna del kan innehålla en exempelsamling med precisering av hur olika typer av myndigheter bör hanteras, ungefär på det sätt som skissas i bilaga 4.

När det gäller att bestämma *hur* strikta krav på flexibilitet som ska ställas på respektive myndighet bör detta ske tillsammans av fackdepartement och finansdepartement. Normalt revideras dock inte detta varje år. I den mån som en myndighet begär mer betydande avsteg från uppställda krav på flexibilitet ska även detta bedömas gemensamt av fackdepartement och finansdepartement.

3. *Handledning om hur fackdepartementet ska bedöma hanteringen av större nya ändamålsfastighetsprojekt.*

I utredningen har vi pekat på brister vid genomförandet av vissa större projekt rörande byggande av nya ändamålsfastigheter. Eftersom de ekonomiska konsekvenserna av dessa brister kan bli betydande bör

departementet följa handläggningen av dessa projekt. Myndigheterna ska vara skyldiga att i sitt budgetunderlag kort redovisa hur dessa större projekt framskrider. I anvisningar bör framgå vilka aspekter som fackdepartementet bör bevaka, t.ex. hur preliminära kontrakt utformats och hur ansvaret för olika typer av tänkbara kostnadsökningar hanteras.

Avslutning

För att dessa anvisningar ska få ett genomslag krävs naturligtvis engagemang från departementsledningens sida och att det byggs upp en kompetens inom departementet så att anvisningarna kan efterlevas. Vi ser framför oss en process inom departementen som liknar den som pågår inom myndigheterna, där det nu steg för steg växer fram en insikt om lokalfrågornas långsiktiga betydelse och en förbättrad kompetens att hantera dem.

Effekter av olika hyressättningsmodeller: Några kalkylexempel

1 Inledning

Syftet med denna bilaga är att belysa utfallet av olika hyressättningsmodeller och hur detta utfall påverkas av förändringar i bl.a. inflationstakt och räntenivåer.

I avsnitt 2 görs en allmän jämförelse mellan den nominella modell som vi förespråkar och den typ av balanshyresmodell som innebär att hyresnivåerna utjämnas över tiden.

I avsnitt 3 jämförs den föreslagna nominella modellen med en balanshyresmodell som är mer lik den som faktiskt används i kontrakt mellan statliga bolag och statliga myndigheter rörande en ändamålsfastighet. Skillnaden gentemot avsnitt 2 är att räntekravet i balanshyresmodellen ligger högre, vilket bl.a. speglar att fastighetsägaren i dagens kontrakt bär en större risk.

I avsnitt 4 belyses hur myndigheternas hyreskostnader påverkas av framtida ändringar i inflation och räntenivåer givet de olika modellerna.

I avsnitt 5 belyses de inflationsrisker som ett fastighetsägande bolag tar om man tillämpar en balanshyresmodell och samtidigt har en långsiktig nominell upplåning.

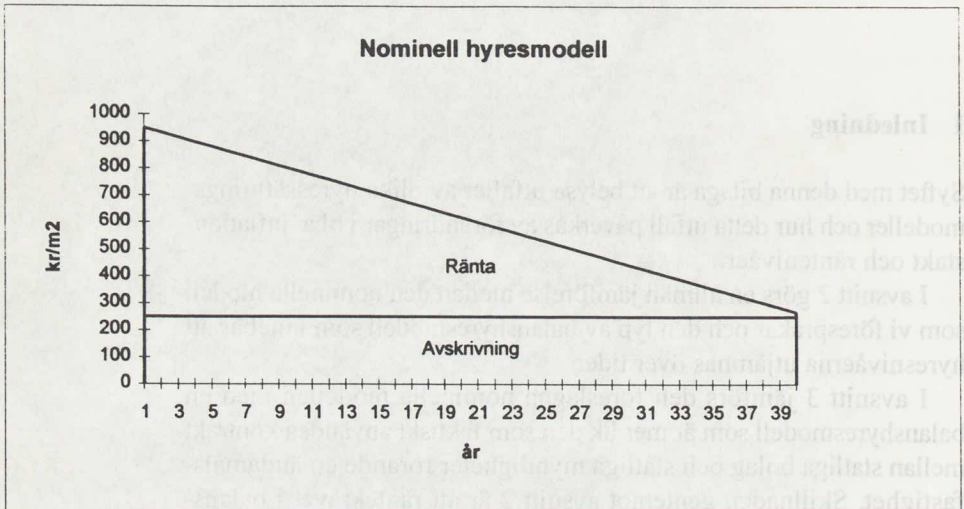
För att renodla framställningen och tydliggöra effekterna av olika modeller och antaganden har vi valt att *enbart redovisa den del av hyran som ska täcka kapitalkostnaderna för ett överenskommet investeringsbelopp.*

2 Nominell hyresmodell och balanshyra: En principiell jämförelse

I figur 1 redovisas hyresutvecklingen om vi antar att en rent nominell modell tillämpas. Detta motsvarar en situation där investeringen finansieras med ett "vanligt" nominellt lån och där hyran sedan består i ränta på detta lån och amorteringar på lånet. Amorteringarna antas vara lika stora under de 40 år som vi antar är den period som

investeringar helt ska vara återbetalad inom. Hyran blir i detta fall hög inledningsvis och faller sedan undan för undan som lånet amorteras och det blir ett mindre kvarstående lån att betala ränta på.

I det första kalkylexemplet har vi antagit att det görs en grundinvestering på 10 000 kr per kvadratmeter och att räntenivån är 7%. Amorteringstiden är 40 år.



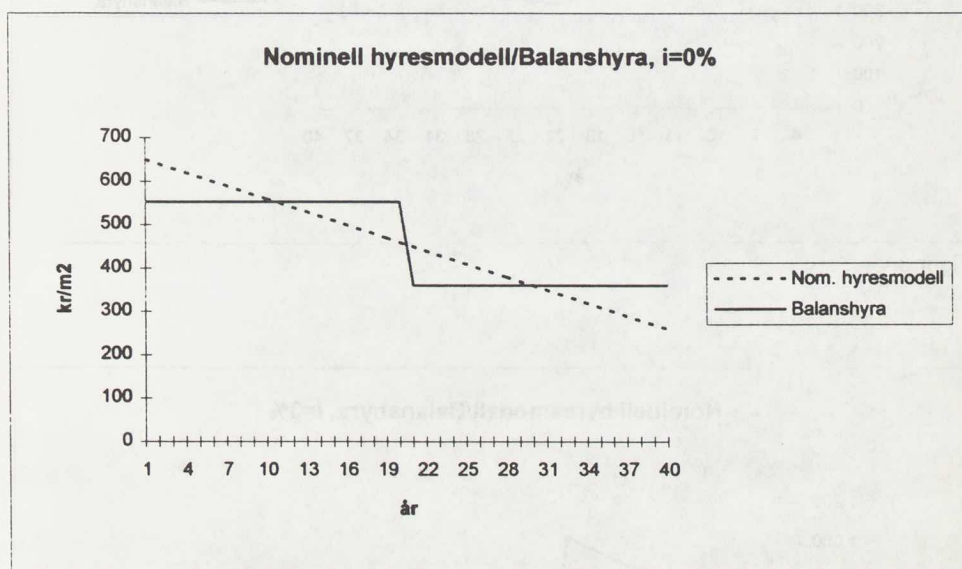
Figur 1

Den kritik som riktats mot denna modell är att den leder till alltför höga hyror inledningsvis, och att hyrorna sedan faller snabbare än vad lokalernas kvalitet försämras. Därmed speglar hyran dåligt lokalerna verkliga värde för verksamheten. Detta blir särskilt markant under perioder med hög ränta och hög inflation. Detta är bakgrunden till den sk balanshyresmodellen. Grundidén i denna modell är att under den sk balansperioden utjämna den reala hyran, dvs den nominella hyran ska följa inflationen. Jämfört med den nominella modellen blir hyran då lägre inledningsvis men stiger sedan i takt med inflationen. Balansperioden är normalt kortare än objektets livslängd och i figurerna nedan antar vi att balansperioden är på 20 år medan avskrivningstiden är 40 år.

I figur 2 har vi, för att illustrera den grundläggande principen, antagit att inflationen är 0 och att räntan är 4%. Här ser vi tydligt skillnaden mellan den nominella hyresmodellen där hyran ligger högre inledningsvis men sedan kontinuerligt faller, medan hyran enligt balanshyresmodellen startar på en lägre nivå för att sedan ligga

konstant på denna nivå under den 20-åriga balansperioden. Därefter sker ett hopp i hyresutvecklingen och en utjämning av hyran under den andra 20-åriga balansperioden.

Om fastighetsägaren finansierat fastigheten med ett nominellt lån så speglar skillnaden mellan den nominella hyresmodellen och balanshyresmodellen också kassaflödet för fastighetsägaren. De första åren ger fastigheten ett underskott men efter ett antal år blir balanshyran högre än företagets utbetalningar för de lån som tagits upp.



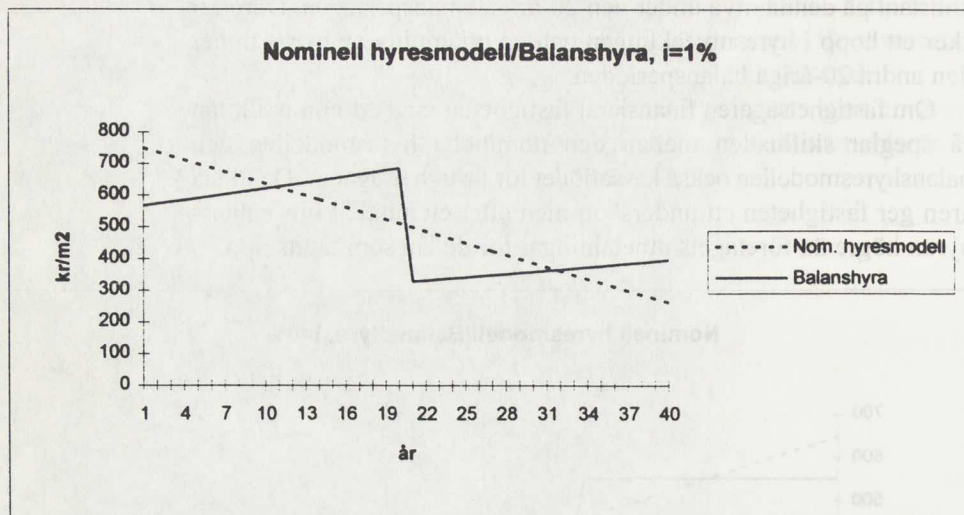
Figur 2

Skillnaden mellan den nominella hyressättningsmodellen och balanshyresmodellen beror av den antagna inflationstakten. I figurerna 3A-3C nedan redovisas hyresförloppen i nominella termer under tre olika antaganden:

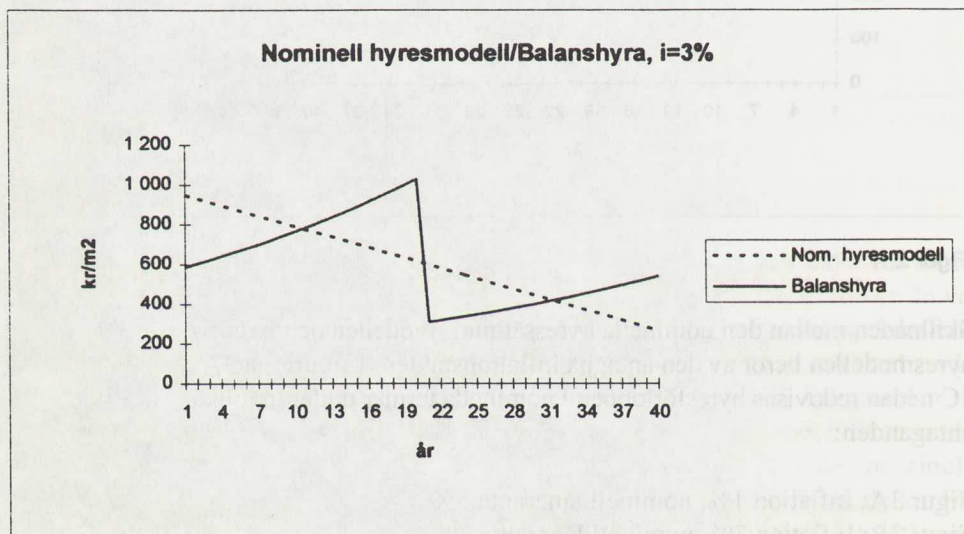
Figur 3A: Inflation 1%, nominell låneränta 5%

Figur 3B: Inflation 3%, nominell låneränta 7%

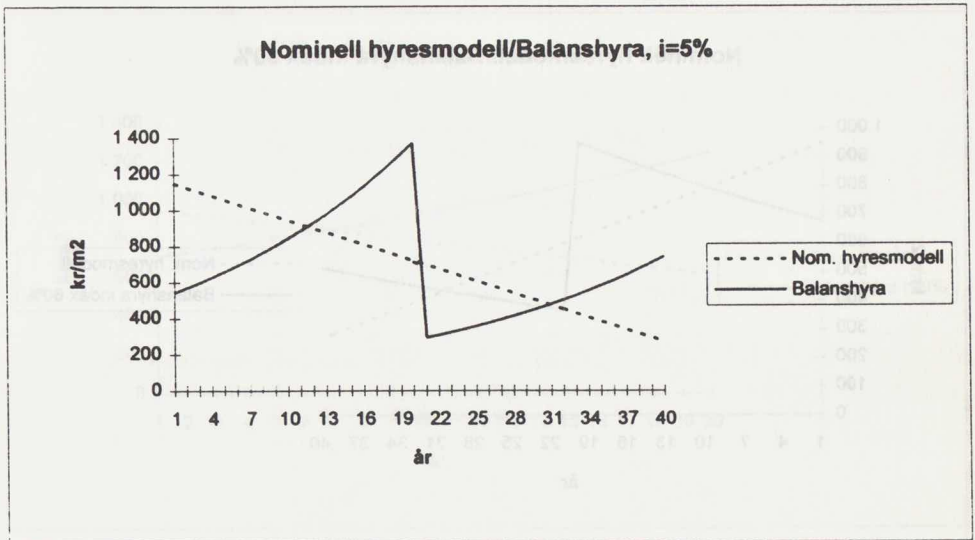
Figur 3C: Inflation 5%, nominell låneränta 9%



Figur 3A



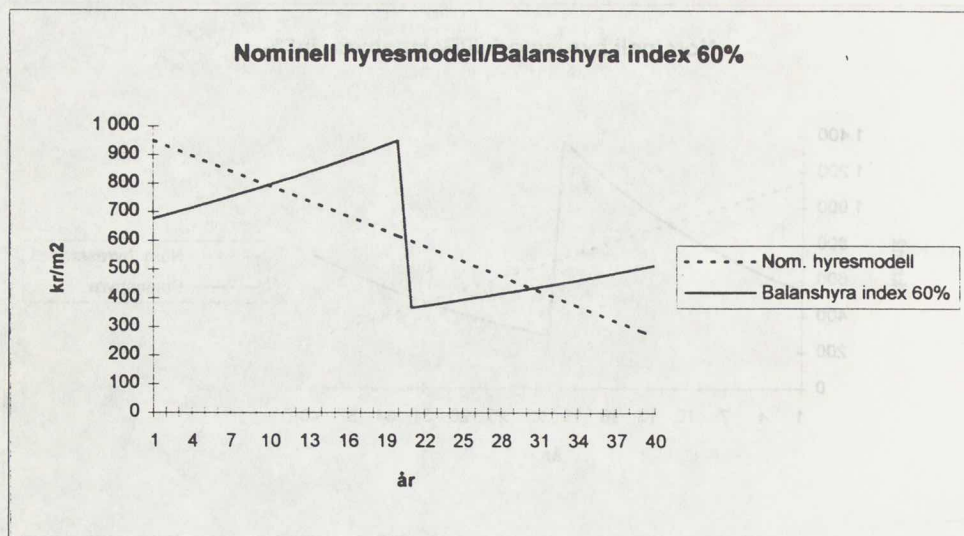
Figur 3B



Figur 3C

Som nämndes ovan blir skillnaderna mellan modellerna större ju högre inflationen är.

I de exempel vi presenterat så här långt har vi antagit en renodlad variant av balanshyresmodellen, där hela hyran räknas upp i takt med inflationen (100%-ig indexering). Inte sällan räknas en något mindre del av hyran upp med inflationen, t.ex. 60% eller 80%. I figur 4 nedan har vi redovisat hyresutvecklingen om enbart 60% av hyran räknas upp med inflationen, dvs 40% av hyran är nominellt konstant under balanshyresperioden. Antaganden motsvarar de som vi gjort i figur 3B, dvs 3% inflation och 7% nominell ränta. Som vi ser blir skillnaderna mellan modellerna något mindre i detta fall.



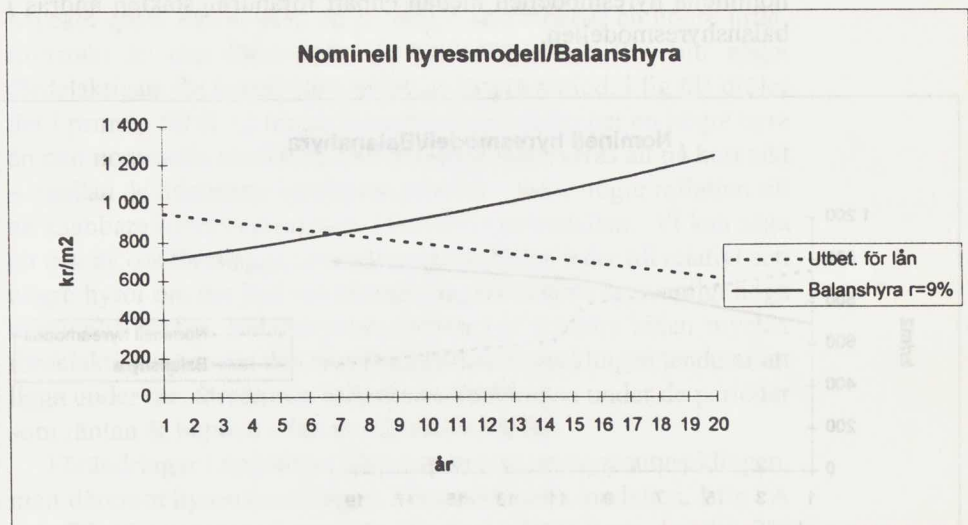
Figur 4

3. Föreslagen hyresmodell och "faktisk" balanshyra

Den föreslagna hyresmodellen kännetecknas inte bara av att det är en nominell modell där hyran faller relativt snabbt över tiden, utan också av att risker knutna till den framtida användningen bärs av hyresgästen. Detta motiverar ett lägre räntekrav. I de kontrakt som vi studerat ligger fastighetsägarens räntekravet vid beräkningen av balanshyran ca 2% högre än vad räntekravet bör bli enligt den av oss föreslagna modellen. I figur 5 nedan redovisas en jämförelse mellan modellerna under följande antaganden.

- Inflation 3%.
- Hyresutvecklingen enligt en nominell modell med 7% ränta.
- Hyresutvecklingen enligt en balanshyresmodell med 100% indexering, fastighetsägarens räntekrav 9%.

I båda fallen räknar vi med en grundinvestering på 10 000 kr per kvadratmeter. Med tanke på de oklarheter som finns i befintliga kontrakt rörande vad som ska hända efter den inledande balansperioden redovisas enbart de första 20 åren.



Figur 5

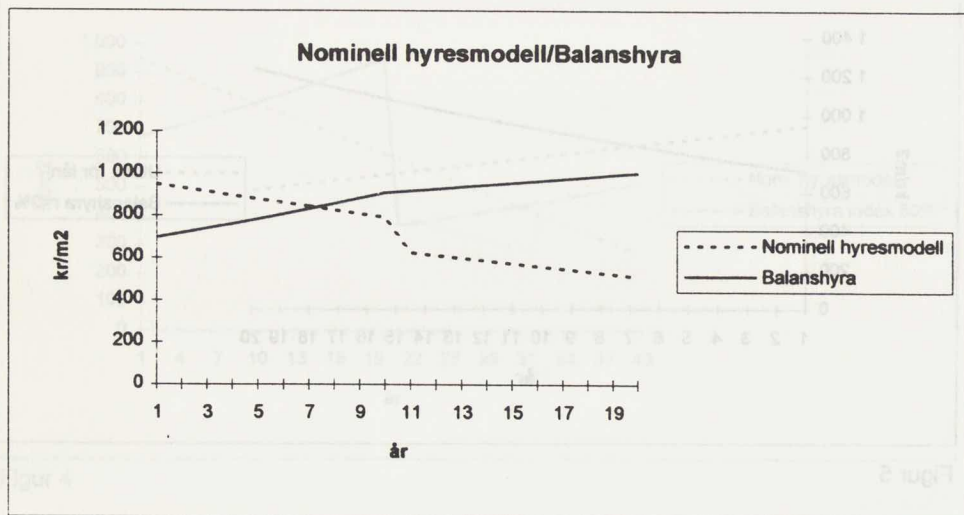
Vi ser att det nu är en kortare inledande period som balanshyresmodellen ger en lägre hyra. Fortfarande kvarstår en relativ stor skillnad de första 3-5 åren. Detta kan, som vi diskuterade i huvudtexten, leda till att en myndighet som ser på den närmaste budgetperioden, går vidare med projekt som man inte skulle anse sig ha råd med om en nominell hyresmodell tillämpas.

4. Hur hyresutvecklingen beror av inflation och ränteutveckling i de olika modellerna

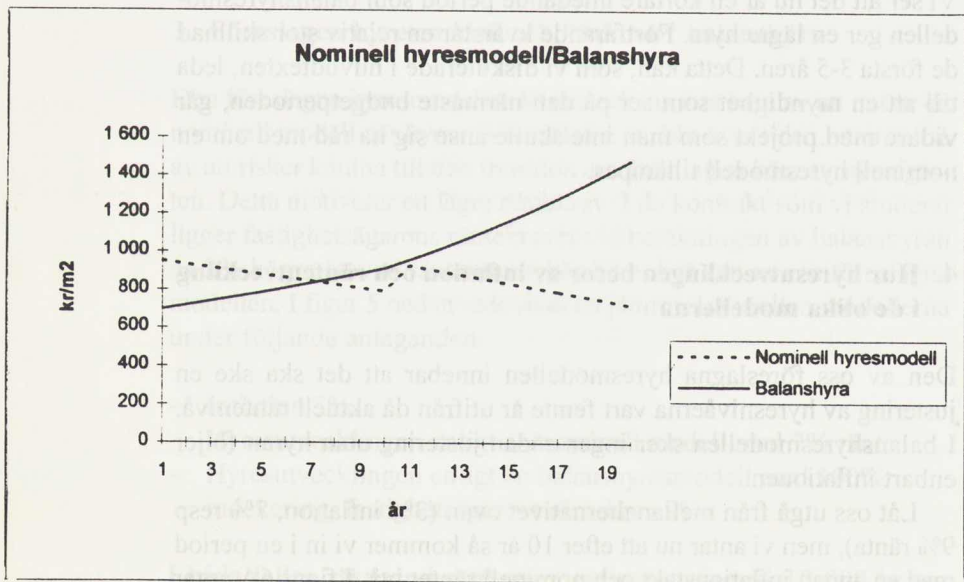
Den av oss föreslagna hyresmodellen innebar att det ska ske en justering av hyresnivåerna vart femte år utifrån då aktuell räntenivå. I balanshyresmodellen sker ingen sådan justering utan hyran följer enbart inflationen.

Låt oss utgå från mellanalternativet ovan (3% inflation, 7% resp 9% ränta), men vi antar nu att efter 10 år så kommer vi in i en period med en annan inflationstakt och nominell räntenivå. I figur 6A antar vi att inflationen faller till 1% och den nominella räntan till 5%, medan i figur 6B så ökar inflationen till 5% och den nominella räntan till 9%. Som vi ser är effekten att det blir ett "hopp" i hyran i den

nominella hyresmodellen medan enbart förändringstakten ändras i balanshyresmodellen.



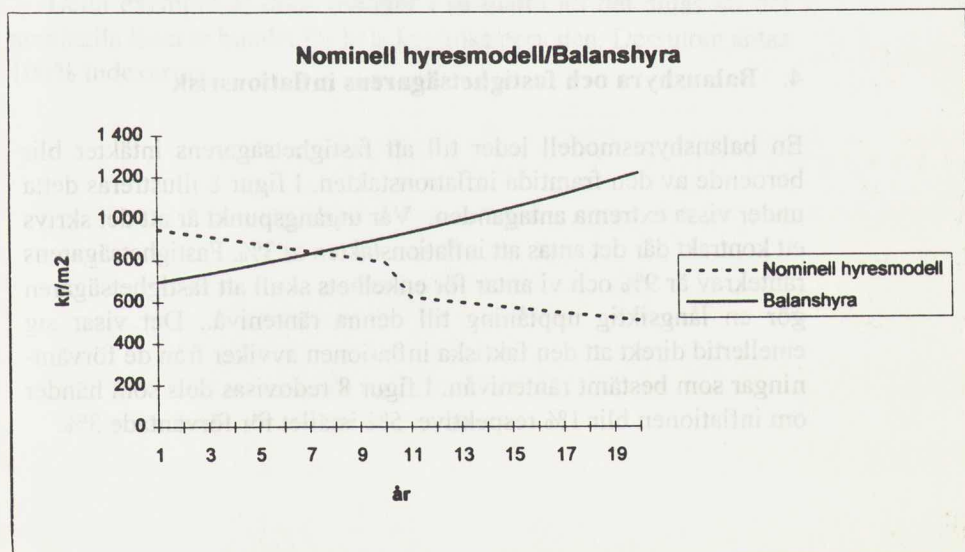
Figur 6A



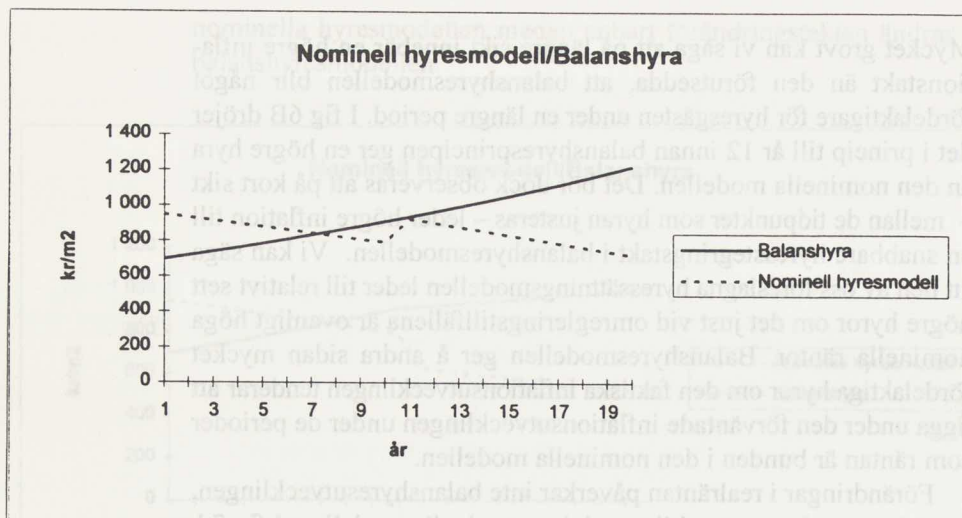
Figur 6B

Mycket grovt kan vi säga att på längre sikt innebär en högre inflationstakt än den förutsedda, att balanshyresmodellen blir något fördelaktigare för hyresgästen under en längre period. I fig 6B dröjer det i princip till år 12 innan balanshyresprincipen ger en högre hyra än den nominella modellen. Det bör dock observeras att på kort sikt – mellan de tidpunkter som hyran justeras – leder högre inflation till en snabbare hyresstegringstakt i balanshyresmodellen. Vi kan säga att den av oss föreslagna hyressättningsmodellen leder till relativt sett högre hyror om det just vid omregleringstillfällena är ovanligt höga nominella räntor. Balanshyresmodellen ger å andra sidan mycket fördelaktiga hyror om den faktiska inflationsutvecklingen tenderar att ligga under den förväntade inflationsutvecklingen under de perioder som räntan är bunden i den nominella modellen.

Förändringar i realräntan påverkar inte balanshyresutvecklingen, men däremot hyresutvecklingen i den nominella modellen. I fig 7A och 7B illustreras vad som händer om realräntan sjunker till 2% respektive stiger till 6% år 10. Grundantaganden är som tidigare 3% inflation, 7% nominell ränta och 9% avkastningskrav som grund för balanshyressättningen.



Figur 7A



Figur 7B

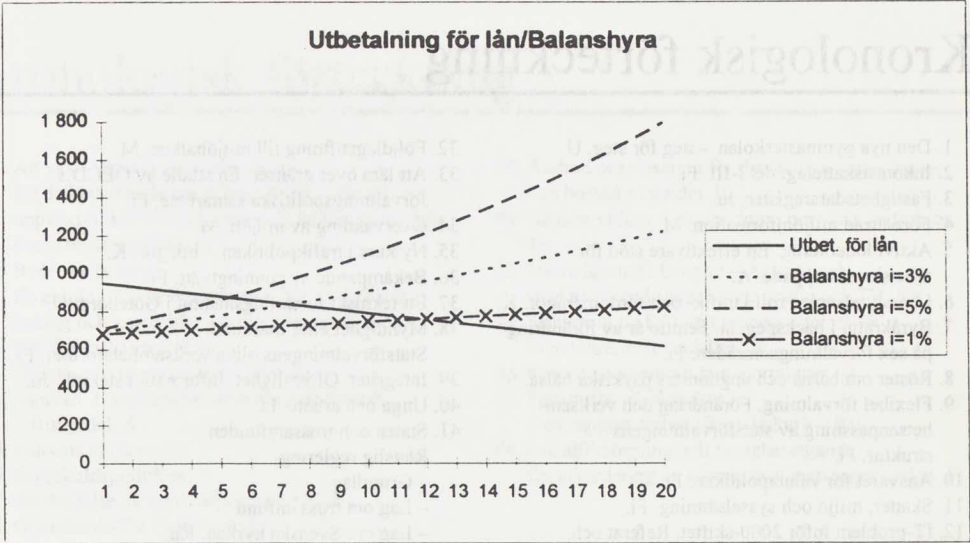
Fallande realränta leder till lägre hyror i den nominella modellen, medan stigande realräntor gör balanshyresmodellen relativt sett fördelaktigare.

4. Balanshyra och fastighetsägarens inflationsrisk

En balanshyresmodell leder till att fastighetsägarens intäkter blir beroende av den framtida inflationstakten. I figur 8 illustreras detta under vissa extrema antaganden. Vår utgångspunkt är att det skrivs ett kontrakt där det antas att inflationstakten är 3%. Fastighetsägarens räntekrav är 9% och vi antar för enkelhets skull att fastighetsägaren gör en långsiktig upplåning till denna räntenivå. Det visar sig emellertid direkt att den faktiska inflationen avviker från de förväntningar som bestämt räntenivån. I figur 8 redovisas dels som händer om inflationen blir 1% respektive 5% istället för förväntade 3%.

Figur 7A

Figur 8B



Figur 8

I detta fall ser vi att en oväntat låg inflation leder till underskott för fastighetsägaren under de första 12 åren. En högre inflation än den förväntade leder snabbt till ett överskott för fastighetsägaren.

Detta exempel är dock extremt i så måtto att det antas att det nominella lånet är bundet för hela kontraktperioden. Dessutom antas 100% indexering.

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdatabaser. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Stats tjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdslagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kotor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kotor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningsystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]

Utrikesdepartementet

- Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonstrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]

- Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratin tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]

Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betalt-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ågande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutrala transportbidrag. [94]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]



