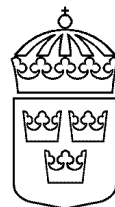


Förslag till riksdagen 1995/96:RR11

Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lokalförsörjning



1995/96
RR11

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av myndigheternas lokalförsörjning.

1 Revisorernas granskning

Revisorernas granskning påbörjades sedan revisorerna observerat att myndigheter i hög grad flyttade in till citylägen i storstadsområdena. Bl.a. uppmärksammades att det nya Sida, efter sammanslagning av "det gamla" SIDA och tre mindre myndigheter flyttade in i lokaler i centrala Stockholm.

Granskningen har bl.a. inriktats på statsmakternas mål för myndigheternas lokalförsörjning, myndigheternas incitament till lokalisering, konsekvenser av att marknadsekonomiska principer tillämpas och byråkratin kring lokalförsörjningen.

Revisorernas förslag har redovisats i granskningsrapporten (1995/96:4) Myndigheternas lokalförsörjning. Rapporten återfinns som *bilaga 1* till denna skrivelse. Granskningsrapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren fogas till denna skrivelse som *bilaga 2*.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Statsmakternas mål för statlig lokalförsörjning

Granskningen

Revisorerna konstaterade att statsmakternas mål för den statliga lokalförsörjningen innebär att myndigheterna förväntas ta flera olika slags hänsyn när de fattar beslut om sina lokaler. Det övergripande målet för statens lokalförsörjning är att resurserna hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Myndigheterna skall lokaliseras på ett sådant sätt att de kan fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt. Möjligheterna att behålla eller rekrytera kvalificerad personal skall beaktas och behovet av kontakter med andra myndigheter tillgodoses. Myndigheterna har samtidigt enligt lokalförsörjningsförordningen ansvaret för hela sin verksamhet och förutsätts väga kostnader för lokaler mot andra driftkostnader. Enskilda myndigheters effektivitet påverkas av en rad olika faktorer. Det gör det svårt att värdera effektiviteten enbart för den samlade statliga lokalhållningen. Revisorerna ifrågasatte därför om målet en effektiv lokalförsörjning för den samlade statsförvaltningen kan upprätthåll-

las sedan myndigheterna själva fått ansvar för hela sitt anslag. Enligt revisorernas bedömning är det svårt att förena detta mål med nuvarande system för lokalförsörjning.

1995/96:RR11

Remissinstanserna

Åklagarmyndigheten i Stockholm, Utrikesdepartementet och Sveriges lantbruksuniversitet tar upp problemet med att statsmakterna har flera mål. Lantbruksuniversitetet påpekar att det ställs krav på myndigheten att optimera resursanvändningen, samtidigt som fastighetsbolagen har målet vinstmaximering. Med de styrkeförhållanden som föreligger mellan parterna – där realistiska lokalalternativ saknas – är det enligt Lantbruksuniversitetet högst osannolikt att prissättningen medför en optimal resursanvändning för universitetet. Även *Akademiska Hus* anför att det är svårt – för att inte säga omöjligt – att se att en statlig optimering av användning av resursslaget lokaler kan förenas med myndigheternas effektivitet. *Vasakronan* anser däremot att målen inte behöver vara motstridiga. Enligt bolaget skulle revisorernas tolkning medföra väsentliga avsteg från intentionerna bakom rambudgeten. Effekterna för staten som helhet blir bäst om de olika rollerna renodlas och varje myndighet för sig verkar för att uppfylla sina egna mål. Liknande åsikter framförs från *Statens lokalförsörjningsverk*, som dock anser det viktigt att målen ses över.

Revisorerna

När revisorerna har ifrågasatt om målet för statens lokalförsörjning är förenligt med myndigheternas ansvar för sin verksamhet har lokalförsörjningsmålet – som *Vasakronan* noterar i sitt remissvar – uppfattats som ett mål för just den statliga lokalförsörjningen. Enligt den tolkning som *Vasakronan* gör blir emellertid effekterna för staten som helhet bäst om varje organisation arbetar utifrån sina givna mål. Det innebär att en effektiv lokalförsörjning för staten som helhet blir ett resultat av andra mål. Frågan blir då om en effektiv lokalförsörjning i så fall över huvud taget bör betraktas som något självständigt mål. Revisorerna konstaterar att innebörden av statsmakternas olika mål är oklara och föreslår att regeringen klargör hur mål för den statliga lokalförsörjningen kan formuleras.

2.2 Statsmakternas tillämpning av rambudgeten

Granskningen

Revisorerna fann i sin granskning att statsmakternas tillämpning av rambudgeten varit oklar. Å ena sidan har myndigheterna givits det fulla ansvaret för sin verksamhet inklusive lokalkostnader, å andra sidan har besparingar dragits in till statsverket. Revisorernas intryck var att de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas lokalförsörjning är svåröverskådliga.

Myndigheternas beredvillighet att initiera besparingar och möjligheterna att få personalens stöd för besparingar har enligt *Åklagarmyndigheten* begränsats genom att regeringen dragit in besparingar på lokalkostnaderna. *Utrikesdepartementet* anser reglerna om ansvarsfördelningen vara oklara och välkomnar ett klargörande om principerna för anslagsberäkningar. Även *Konsumentverket* och *Sveriges lantbruksuniversitet* efterlyser ett tydligare ställningstagande från regeringen till vilka principer som skall gälla för myndigheternas anslagsberäkningar. Det skulle enligt Lantbruksuniversitetet vara olyckligt om ingripanden i anslagstilldelningen ledde till t.ex. ändrad ansvarsfördelning mellan parterna i fråga om drift och underhåll av lokalerna eller om sådana ingripanden påverkade hyresnivåerna. Konsekvensen av regeringens beslut att lokalisera *Granskningsnämnden för radio och TV* till Haninge är att nämnden inte utan regeringens beslut kan lämna sin förortskommun. *Vasakronan AB* anser det viktigt för framtiden att anslagsnedsänkningar inte kopplas till faktiskt gjorda besparingar på lokalkostnader. Även *Statens lokalförsörjningsverk* instämmer i kritiken mot den resursindragning som gjorts av sparade hyresmedel. Efter denna indragning har dock myndigheternas ansvar för sina resurser inte ifrågasatts. Däremot kan, enligt verket, myndigheter med anmärkningsvärt höga lokalkostnader komma att utsättas för särskilda besparingskrav. Lokalförsörjningsverket säger sig också bland myndigheterna ha mött tveksamhet till vad som gäller. Även Lokalförsörjningsverket anser att det vore bra med ytterligare klargöranden i fråga om statsmakternas tillämpning av rambudgeten.

Revisorerna

Av Lokalförsörjningsverkets yttrande framgår bl.a. att indragningen av anslag på grund av sänkta hyreskostnader enligt verkets bedömning nu är historia och att denna metod sannolikt inte kommer att användas igen. Verket betonar att det är myndigheterna som inom ramen för tilldelat anslag ansvarar för sin förhyrning. Samtidigt menar man att regeringen kan utfärda särskilda besparingskrav för myndigheter som valt lokaler som – enligt Lokalförsörjningsverkets bedömning – medfört anmärkningsvärt höga hyreskostnader.

Enligt revisorernas mening visar sådana uttalanden att myndigheternas ansvar för sin rambudget är oklart. Revisorerna anser det därför viktigt att regeringen på ett tydligt sätt tar ställning till vilka principer som skall gälla för myndigheternas anslagsberäkningar. Regeringen har självfallet frihet att i varje budgetbehandling föreslå ändringar av myndigheternas anslag. Om rambudgetens principer skall stå fast är det dock viktigt att utgiftsnedsänkningarna inte kopplas till särskilda kostnadsslag. Revisorerna förutsätter att frågan klargörs i anslutning till de utredningar som pågår inom området.

Granskningen

De nya reglerna för lokalförsörjning har tillsammans med rambudgetbestämmelserna inneburit att ansvaret för lokalförsörjningen lagts på myndigheterna. Regering och riksdag har förutsatt att rambudgetens konstruktion ger incitament för myndigheterna att sträva efter låga lokalkostnader. Genom den sänkning av hyresnivån som skett för kontorslokaler under senare år har myndigheterna fått möjlighet att välja lokaler i centrala delar av storstäderna. De lägsta lokalkostnaderna kommer dock alltid att återfinnas utanför storstädernas citylägen. Revisorerna ansåg att riksdag och regering bör ta ställning till om myndigheterna skall ha frihet att välja lokaler eller om det skall finnas särskilda regler för lokalförsörjningen.

Remissinstanserna

Åklagarmyndigheten och Utrikesdepartementet framhåller fördelarna med en lokalisering centralt nära departement och andra myndigheter. Lokalförsörjningsverket tror att högre hyreskostnader för en myndighet uppvägs av besparingar inom andra områden. Verket menar också att anslagen vid övergången till rambudget sannolikt var för höga. Det innebär att myndigheterna knappast har givits några incitament att flytta till billigare och effektivare lokaler. För befintliga myndigheter behövs enligt Lokalförsörjningsverket inte heller några särskilda beslut om central eller perifer placering. Det är myndighetens bedömning av den sammanlagda ekonomin inom anslagsramen som blir avgörande. För nya myndigheter föreslår verket däremot särskilda regler (jfr nedan).

Revisorerna

Revisorerna föreslår att regeringen i anslutning till beredningen av de utredningar som pågår inom området tar ställning till myndigheternas frihet att välja lokaler. Om statsmakterna vill styra myndigheternas förhyrningar till olika områden inom storstadsområden krävs tydliga regler. Exempelvis kan regeringen kräva att särskilda förhållanden skall råda för lokalisering i city. Revisorerna föreslår att regeringen redovisar sin syn på om myndigheterna – såväl befintliga som nya – skall ha frihet att välja lokaler, eller om det skall finnas särskilda regler för lokalförsörjningen.

2.4 Regeringens följsamhet till riksdagens uttalanden beträffande nya myndigheter

Granskningen

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att en lokalisering utanför Stockholmsregionen bör prövas när det gäller nya myndigheter. De nya myndigheterna återfinns trots detta med ett fåtal undantag i Stockholms innerstad. Revisorerna föreslog att regeringen skulle lämna förslag till princi-

per för lokalisering av nya myndigheter. Regeringen borde också, enligt revisorernas mening, överväga att på ett mera handfast sätt än hittills besluta i konkreta fall. För storstadsområdena skulle det då bli aktuellt att utifrån särskilda kriterier bestämma om myndigheternas lokalisering.

Remissinstanserna

Inför beslut om lokaliseringen av *Granskningsnämnden för radio och TV* lämnade regeringen så detaljerade föreskrifter att alternativen för myndigheten blev få. *Post- och telestyrelsen*, som tidigare hade lokaler i Haninge, kunde däremot själv bestämma att flytta till lokaler i centrala Stockholm. *Statens lokalförsörjningsverk* anser att regeringens beslut bör avse en viss del av Stockholmsregionen – så att beslutet inte låser fast myndigheten i en särskild ort. Allmänna uttalanden i propositioner eller utskottsbetänkanden är inte direkt styrande för den enskilda myndigheten. Regeringen bör, enligt verket, anlita professionell kompetens för att ta fram förslag till lokalisering och hyreskontrakt för nya myndigheter. Lokalförsörjningsverket anser också att regeringen – på ett helt annat sätt än i dag, – bör dra nytta av verkets erfarenheter när det gäller hyresalternativ och lokaliseringar. Verket påpekar att regeringen inte i något fall frågat efter verkets tjänster när det gällt budgeteringen av lokalkostnader för nya myndigheter.

Revisorerna

Det är svårt att finna faktorer som innebär att en myndighet fullgör sina uppgifter mer effektivt i ytterområden till storstäder än i city. Riksdagen har också krävt att lokaliseringen skall göras så att verksamheten kan drivas effektivt och samarbetet med andra myndigheter underlättas. Revisorerna finner det olyckligt att olika premisser tycks ha gällt i fråga om lokaliseringen för nya myndigheter under senare år. Eftersom de högsta lokalyrorna finns i cityområdena bör statsmakterna sträva efter att hålla hyreskostnaderna nere, även om också nya myndigheter bör ha frihet att välja sina lokaler. Ett alternativ kan vara att regeringen bestämmer om en myndighet skall lokaliseras i eller utanför cityläge. Ett annat alternativ kan vara Lokalförsörjningsverkets modell med lokalisering i särskilda regioner i storstadsområdena. Revisorerna föreslår att regeringen klargör sin syn på om nya myndigheter skall ha frihet att välja lokalisering. Enligt revisorernas mening bör anslaget för en ny myndighet inkludera en beräkning av lokalkostnaderna som överensstämmer med regeringens intentioner i fråga om myndighetens lokalisering.

2.5 Regeringens överblick och viljeinriktning

Granskningen

Myndigheterna har frihet att själva bestämma om sina lokaler. Regeringen har inte visat någon entydig viljeinriktning till ledning för myndigheternas agerande, annat än när det gällt kontraktstidens längd. Regeringen har inte

lagt sig i myndigheternas val av lokalisering, annat än i undantagsfall. Regeringen har inte heller tagit ställning till storleken på lokalerna. Samtidigt ger organisationen intryck av att både regeringen och Lokalförsörjningsverket påverkar myndigheternas förhyrningar.

Enligt revisorerna innebär tomma statliga lokaler som övergivits av myndigheter och som inte kunnat hyras ut till annan eller avyttras knappast en effektiv användning av statens resurser. Däremot kan förfarandet vara förenligt med den enskilda myndighetens effektivitetskrav. Skattebetalarna belastas dock – åtminstone under en tid – med dubbla lokalkostnader.

Remissinstanser

Vasakronan har funnit exempel på inkonsekventa beslut – som när regeringen godkänt tioåriga hyreskontrakt för centralt belägna kontorslokaler i Stockholm och Göteborg, men avvisat tioåriga hyreskontrakt i utpräglade specialfastigheter. Enligt bolaget kan den nuvarande konstruktionen ifrågasättas. Universitet och högskolor med ett begränsat inslag av speciallokaler kan teckna kontrakt upp till tio år, medan andra myndigheter med mer ändamålsanpassade lokaler – t.ex. Kriminalvårdsverket och Statens räddningsverk – bara får teckna kontrakt på upp till sex år. Ansvar för hyreskostnader för återstående kontraktstid måste, enligt bolaget, entydigt ligga hos ansvarig myndighet.

Ingen av remissinstanserna förordar någon samordnande myndighet för lokalförsörjningen. Det skulle enligt flera av dem vara ett steg tillbaka. *Statens lokalförsörjningsverk* anför att revisorerna har ett alltför statiskt synsätt på tomma lokaler. Man förnekar dock inte att det finns anledning att på ett bättre sätt än nu ta till vara den resurs som finns bunden i hyreskontrakt med helt eller delvis tomma lokaler. Policy saknas för hur tomma lokaler på ett bättre sätt skall kunna nyttjas. Även verksamheter av mer tillfällig art har kunnat gå ut helt fritt och teckna nya hyreskontrakt. Lokalförsörjningsverket anser att det finns starka skäl att effektivisera hanteringen av lokalfrågor i samband med avvecklingar och andra omställningar inom statsförvaltningen. Ett sätt kan vara att myndigheter som får ändrade lokalbehov åläggs att samråda med verket. *Vasakronan* och Lokalförsörjningsverket kan enligt verket inte samråda i frågan eftersom de företräder olika intressen. *Statens fastighetsverk* anser att det är de tomma lokalerna som är det egentliga problemet med statens lokalförsörjning.

Revisorerna

Revisorerna inser att en viss vakansgrad är ofrånkomlig även beträffande statliga lokaler. I granskningen har emellertid framkommit att lokaler kan stå tomma under lång tid. Vidare har det visat sig att intresset från regeringen av att bilda sig en uppfattning om vakansläget varit litet. Revisorerna anser att det är regeringens ansvar att inhämta information om outhyrda lokaler från myndigheterna. I anslutning till beredningen av pågående utredningar inom området bör klarläggas om regeringen vid beslut om lokalisering av exempelvis nya eller tillfälliga myndigheter även skall ta hänsyn till vakanser hos

2.6 Marknadsekonomiska principer

Granskningen

Revisorerne ifrågasatte om det är lämpligt att marknadsekonomiska principer okritiskt används för lokaler som i själva verket saknar marknad. För vissa myndigheter uppträder regeringen både som köpare och säljare vilket knappast kan betraktas som en marknadssituation. Skillnaden i förhållande till en marknadssituation förstärks när köparen saknar hyresalternativ.

Remissinstanserna

Utrikesdepartementet anför att de modeller som används för att räkna ut ersättning för lokalkostnader inte kan betecknas som marknadsmässiga. Det finns enligt departementet inslag av schablonpåslag, historiska riktvärden och förhandlingslösningar. Enligt *Sveriges lantbruksuniversitet* fokuserades hela lokalförsörjningsreformen på fastighetsbolagens villkor och på fastighetsförvaltningens effektivitet i marknadsekonomiska termer. De statliga lokalförvaltande bolagen har i stor utsträckning monopolställning på sina respektive "marknader". Universitetet menar att det gamla lokalförsörjningsmonopolet har ersatts med ett nytt. Lantbruksuniversitetet efterlyser klarare riktlinjer för hyressättning av lokaler för vilka realistiska alternativ saknas. Akademiska Hus skall enligt universitetet i princip endast täcka sina kostnader och tillgodose ett visst lönsamhetskrav på det egna kapitalet. Bolaget vägrar dock att diskutera hyressättningen i sådana termer. Vasakronan anser sig ha erhållit ett högre avkastningskrav än Akademiska Hus. Lantbruksuniversitetet anser att sådana krav borde påverka Lokalförsörjningsverkets schablonberäkningar inför anslagstilldelningen. Det råder enligt universitetet också stor osäkerhet om vad som gäller då myndighet och fastighetsförvaltare inte kan komma överens om hyresnivån. Universitetet uppmanar statsmakterna att granska om de särskilda medel som anvisades bolagen för bl.a. upprustning vid överföringen av fastigheterna verkligen kommit myndigheterna till godo.

Akademiska Hus uppger att man styrs av avkastningskrav på fastighetskapitalet. I första hand skall bolaget hyra ut till universitet och högskolor. Hyresgästernas huvudman äger bolaget. Enligt bolaget skiljer sig Akademiska Hus i några viktiga avseenden från fastighetsföretag som förvaltar kommersiella lokaler. Även om hyresrelationen mellan Akademiska Hus och universiteten och högskolorna förutsätts vara stabil menar bolaget att hyresgästerna är fria att hyra lokaler av andra. Akademiska Hus anser det därför viktigt att bolaget kan konkurrera med andra fastighetsbolag. Hyressättningen måste därför, enligt bolaget, vid omförhandling av kontrakt stå i förhållande till marknadsalternativen. Däremot tillämpas kostnadsbaserade hyror vid nyteckning. *Uppsala universitet* anser dock, liksom *Sveriges lantbruksuniversitet*, att en marknadssituation i normal mening inte existerar. Universitetet anför också i en bilaga till remissvaret att det är Utbildningsdepartementet

som företräder staten som ägare i moderbolaget. Det lokala inflytandet blir, genom bestämmelserna i aktiebolagslagen, närmast illusoriska. Universitetet är kritiskt till de marknadshyror som Statens lokalförsörjningsverk beräknat och som legat till grund för dimensionering av högskolornas anslag. Universitetet och Akademiska Hus är dessutom oense om principen för beräkning av kostnadshyror. Akademiska Hus anser att underlaget för hyresberäkningen är en affärshemlighet.

Statens fastighetsverk delar revisorernas uppfattning att staten inte okritiskt bör tillämpa marknadsekonomiska principer för sin lokalförsörjning. *Statens lokalförsörjningsverk* menar att den valda formen för statens förvaltning är den bästa. Styrningen kan inte göras på något annat sätt än genom avkastningskrav på det förvaltade kapitalet. Verket anser att revisorernas slutsatser i rapporten beträffande kostnaderna för Lunds universitet inte är korrekta. Det nya systemet med helt fria förhandlingar mellan två parter kan, enligt verket, leda till andra hyror för enskilda myndigheter än den generella nivå som legat till grund för budgeteringen. Verket har dock i en särskild skrivelse till regeringen angående hyressättning av ändamålslokaler bl.a. föreslagit att hyresgästerna informeras om underlaget för förhyrningarna. Lokalförsörjningsverket påpekar vidare att statens lokalförvaltning bör arbeta under samma förutsättningar som marknaden i övrigt. Vasakronan har enligt verket givits en mycket stark ekonomisk ställning jämfört med andra fastighetsbolag. Samtidigt har bolaget en dominerande ställning som hyresvärd för statliga hyresgäster. Detta kan göra att bolaget inte ännu är tillräckligt känsligt när statliga hyresgäster får bättre villkor hos andra hyresvärdar vilket kan öka antalet outhyrda lokaler.

Revisorerna

Akademiska Hus anger i sitt remissvar att bolagets uthyrning inte är kommersiell. Motivet för att bilda en särskild koncern för de fastigheter som nyttjas av universiteten och högskolorna var också enligt bolagets årsredovisning för 1994 framför allt att säkerställa lärosätenas lokalbehov och få en långsiktig förvaltning av bl.a. campusområdena. Fastighetsbeståndet består, enligt nämnda årsredovisning, huvudsakligen av specialbyggnader för universitet och högskolor. Bolaget anför i sitt remissvar att det är viktigt för bolaget att kunna konkurrera på marknadens villkor. Bolaget har tidigare i en presentation från 1993 anfört att koncentrationen av fastighetsbeståndet ger möjlighet till en effektiv organisation och förmånliga köp av materiel, tjänster och entreprenader. Kapital för investeringar kan också lånas upp till fördelaktiga villkor.

Koncernens uppgift är således att tillgodose lokalbehovet för universitet och högskolor. Samtidigt är hyresgästerna, enligt bolaget, fria att hyra lokaler av andra. Enligt revisorernas bedömning kan möjligheterna att förverkliga denna frihet vara begränsade, eftersom fastighetsbeståndet till största delen består av specialbyggnader för utbildningens och forskningens behov. Detta styrks av uttalanden såväl från universiteten i Uppsala och Lund som från Sveriges lantbruksuniversitet. Universiteten menar att de statliga bolagen som förvaltar universitetens och högskolornas fastigheter närmast har en

monopolsituation och kan diktera hyresvillkoren. En fråga blir då om det ur statsmakternas synvinkel är önskvärt, att universiteten och högskolorna när de har möjlighet därtill, flyttar ut från campusområdena och söker sig billigare lokaler i andra delar av universitetsstaden eller i närliggande städer, medan lokalerna inom universitetsområdet står tomma eller hyrs av verksamheter inom näringslivet. Lantbruksuniversitetet anför för sin del att realistiska lokalalternativ saknas. Revisorerna ifrågasätter om sådana konsekvenser av hyresförhandlingar är förenliga med intentionerna bakom bildandet av statliga förvaltningsbolag.

Samtidigt som Akademiska Hus endast har en kund – universitet och högskolor – uppger man sig således arbeta i konkurrens på den fria marknaden. Även Statens lokalförsörjningsverk menar att relationen mellan universiteten och Akademiska Hus innefattar helt fria förhandlingar. Det kan enligt verket leda till andra hyror än dem som budgeterats för myndigheten. Detta förutsätter enligt revisorernas mening att lokalalternativ och andra hyresgäster finns. Enligt vad revisorerna erfarit har Sveriges lantbruksuniversitet försökt driva en sådan fri förhandling med dels Vasajorden AB, som är ett dotterbolag till Vasakronan AB, dels Akademiska Hus. Bolagen accepterar dock inte Lantbruksuniversitetets bud. Lantbruksuniversitetet, å sin sida, accepterar inte den hyressättning som Vasajorden och Akademiska Hus krävt. Förhandlingarna har avbrutits utan att parterna kommit överens. Universitetet har skrivit till regeringen i ärendet. Hur parterna skall förfara om man inte kommer överens om hyressättningen har inte reglerats. Lantbruksuniversitetets lokaler har enligt universitetet utformats just för universitetets behov.

Enligt revisorernas uppfattning är det inte vare sig meningsfullt eller förenligt med ett effektivt utnyttjande av statens samlade resurser att Lantbruksuniversitetet tvingas leta efter andra lokaler på grund av den hyresnivå som krävs av de statliga bolagen. Om universitetet accepterar bolagens hyreskrav kan detta innebära att medel tas från verksamheten för att återbetalas till staten via de statliga bolagen. Revisorerna efterlyser en tolkning av de principer för hyressättning av ändamålslokaler som förvaltas av Akademiska Hus och Vasakronan, som accepteras av såväl fastighetsbolag som hyresgäster.

Uppsala universitet anser liksom Lantbruksuniversitetet – till skillnad från Akademiska Hus – att någon marknadssituation inte existerar för många av universitetets lokaler. Samma uppfattning har tidigare framförts till revisorerna från Lunds universitet. Enligt Akademiska Hus tillämpas marknadsbaserade hyror i vissa fall medan hyrorna i andra fall är kostnadsbaserade. Bolagets kostnader hålls dock hemliga för hyresgästen. Revisorerna ifrågasätter rimligheten av att marknadsbaserade hyror beräknas för verksamheter som saknar marknad. Enligt revisorernas uppfattning bör regeringen fastställa efter vilka principer Akademiska Hus skall beräkna sina hyresdebiteringar.

Revisorerna konstaterar att universiteten och Akademiska Hus har olika tolkningar om hyressättningen av ändamålslokaler. Revisorerna efterlyser ett klargörande från regeringen om hur principerna skall tolkas. Revisorerna har inte funnit skäl att ändra sin tidigare bedömning att regeringen bör göra en översyn av hur Vasakronan och Akademiska Hus fungerat som fastighetsförvaltare.

Granskningen

Lokalförsörjningsverket har givits dubbla roller. Verket skall fungera som stabsorgan till regeringen och samråda med myndigheter om deras förslag till lokalförhyrningar. Samtidigt skall verkets serviceenhet sälja sina tjänster till myndigheterna inför lokalförhyrningar, i konkurrens med andra konsulter. Revisorerna ansåg det olyckligt att en konkurrensutsatt myndighet – Lokalförsörjningsverket – för statens räkning skall bedöma konkurrenternas – och sina egna – resultat. Revisorerna föreslog att Lokalförsörjningsverkets översyn av lokalförsörjningsorganisationen kompletteras med en samlad översyn över hela organisationen som genomförs av en oberoende utredare.

Remissinstanserna

Utrikesdepartementet anser att sammanblandningen av de båda rollerna inte medför ett trovärdigt agerande. *Konsumentverket* accepterar däremot den nuvarande organisationen. *Uppsala universitet* har inte uppfattat byråkratin som särskilt betungande. *Sveriges lantbruksuniversitet* tillstyrker revisorernas förslag om en oberoende utredare. För universitetets del bör de lösningar som valts i de flesta andra länder, och som innebär att universiteten förvaltar sina egna lokaler, särskilt utvärderas. *Statens lokalförsörjningsverk* betonar att det är myndigheten som ansvarar för sina hyresförhandlingar. Verket har inte sett några tecken som tyder på att myndigheterna skulle hysa någon principiell misstro mot samrådet. Möjligen har de statliga myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning insett att det behövs professionell kompetens för att få bästa resultat i hyresförhandlingarna.

Revisorerna

En särskild utredare fick enligt regeringens beslut den 29 februari 1996 (dir. 1996:21) i uppdrag att göra en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. Utredaren skall enligt direktiven belysa om syftena med ombildningen har uppnåtts, analysera konsekvenserna av ombildningen och peka på de eventuella brister som uppstått och lämna förslag till förändringar. 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 en samlad bedömning av statsfinansiella effekter. En slutrapport skall redovisas före utgången av juni 1997.

Revisorerna förutsätter att den tillsatta utredningen gör en samlad översyn av hela lokalförsörjningsorganisationen i enlighet med revisorernas tidigare förslag. Revisorerna förutsätter vidare att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för behovet av en särskild organisation för lokalförsörjningen.

Riksdagens revisorer föreslår

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om mål för den statliga lokalförsörjningen,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om principer för myndigheternas anslagsberäkningar,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om myndigheternas frihet att välja lokaler,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om principer för lokalisering av nya myndigheter,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om regeringens ansvar för tomma, statligt finansierade lokaler,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om en översyn av hur Vasakronan och Akademiska Hus fungerat som fastighetsförvaltare,

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en samlad översyn av den statliga lokalförsörjningsorganisationen och

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om behovet av en särskild organisation för statens lokalförsörjning.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp), Ingvar Eriksson (m) och Lennart Brunander (c).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Ingrid Laxhed (föredragande).

Stockholm den 8 maj 1996

1995/96:RR11

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Ingrid Laxhed

Myndigheternas lokalförsörjning

RAPPORT 1995/96:4

Riksdagens revisorer

Förord

Riksdagens revisorer genomförde i januari 1994 ett informationsbesök hos Statens lokalförsörjningsverk. Syftet var att inhämta information om hur statliga myndigheter och organisationer agerat i fråga om lokaler efter införandet av rambudgetsystemet. Byggnadsstyrelsens omorganisation var då nyligen genomförd. Revisorerne konstaterade att de flesta myndigheter som flyttat efter den 1 juli 1993 och de nya myndigheter som tillkom 1993–1994 huvudsakligen valt en mycket central placering i Stockholm.

Lokalförsörjningsverket hade vid besökstillfället ett särskilt uppdrag från regeringen att redovisa bl.a. lokalkostnader för olika myndigheter. Revisorerne valde att inte genomföra någon granskning i avvaktan på denna rapport.

Under våren 1995 konstaterade revisorerne att myndigheter fortsatte att flytta in till city. Särskilt uppmärksammades att det nya Sida, efter sammanslagning av ”det gamla” SIDA och tre mindre myndigheter, flyttade in i lokaler vid Hötorget. Med anledning härav genomförde revisorerne tredje avdelning utfrågningar av SIDA:s generaldirektör Bo Göransson, generaldirektören för Statens Lokalförsörjningsverk Bo Jonsson och statssekreteraren i Finansdepartementet Anitra Steen. Revisorerne beslöt därefter om en granskning av myndigheternas lokalförhyrningar.

Granskningen har utförts av revisorerne första avdelning. I första avdelningen ingår riksdagsledamöterna Lars Bäckström (v), ordförande, Marianne Carlström (s), vice ordf., Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Sverre Palm (s), Monica Widnemark (s), Ulf Kristersson (m) och Siw Persson (fp).

Inom revisorerne kansli har revisionsdirektör Ingrid Laxhed varit ansvarig för utredningsarbetet. Praktikanten från Uppsala universitet Rikard Hanson har deltagit i arbetet under ett inledande skede. Kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Karin Brunsson har även deltagit i arbetet.

1	Lokalhyornas utveckling och lokalsituationen	17
2	Regler för myndigheternas förhyrningar.....	17
2.1	Tidigare uppdrag till Byggnadsstyrelsen om lokalisering i Stockholmsområdet	17
2.2	Riksdagens senare beslut	18
2.3	Myndigheternas ansvar och befogenheter.....	19
2.4	Krav på samråd med Lokalförsörjningsverket och medgivande av regeringen	20
3	Statens styrning av myndigheternas lokalförhyrningar	
3.1	Rambudget.....	20
3.2	Regeringen och finansutskottet.....	20
4	Budgetering av lokalkostnader	21
4.1	Hyreskostnader	23
4.2	Statens lokalkostnader	24
4.3	Kostnader för tomma lokaler, flyttning m.m.	25
5	Regeringens och Lokalförsörjningsverkets roll i förhyrningsfrågor	26
5.1	Medgivande av regeringen.....	26
5.2	Samråd med Lokalförsörjningsverket.....	26
6	Den statliga lokalförsörjningen – Lokalförsörjningsverkets erfarenheter.	27
7	Statens organisation för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning	28
7.1	Vasakronan AB	28
7.2	Statens lokalförsörjningsverk	29
7.3	Statens fastighetsverk	31
7.4	Statliga Akademiska Hus AB	31
8	Överväganden och förslag	31

Underbilagor

1	Myndigheter inom respektive departement som har flyttat under perioden 1993–1995.....	43
2	Nya myndigheter 1993/1994	48
	Nya myndigheter 1994/1995	50

1 Lokalhyrornas utveckling och lokalsituationen

1995/96:RR11
Bilaga 1

I Stockholms bästa kontorslägen har hyresnivåerna sjunkit med cirka 40 % sedan toppåret 1990. Privata företag, staten och kommunerna har i Stockholm tillsammans reducerat sin personalstyrka. Cirka 114 000 arbetstillfällen har försvunnit under senare år. De myndigheter och företag som haft för stora lokaler har valt att göra sig av med överskottet. Andelen tomma lokaler i innerstaden uppskattas till 15–20 % av beståndet. De sjunkande hyrorna har lett till att de allra flesta myndigheter som flyttat och så gott som alla nya myndigheter har valt att flytta till Stockholms city.

Stockholms Mark och Lokaliseringsbolag har bl.a. till uppgift att förmedla lokaler i Stockholm. I en rapport om lokalmarknaden i Stockholm från maj 1995 framhålls att hyresnivåerna nu har slutat att sjunka och i vissa lägen börjat stiga. Enligt bolaget kommer dock hyresnivåerna sannolikt att röra sig mycket litet de närmaste åren, möjligen med undantag av mycket attraktiva lägen.

Flera källor inom fastighets- och finansområdet ger information om hyresbildning och hyresmarknad. Lokalförsörjningsverket har utifrån de samlade redovisningarna jämfört 1994 med 1995 och tagit fram förändringen i marknadshyra bl.a. för kontor. Lokalförsörjningsverkets redovisning visar på att hyrorna i Stockholms mest attraktiva innerstad ökat med 45 % mellan dessa år. Även hyrorna i Linköping, Göteborg och Karlstad har ökat, men endast med mellan 4 % och 8 %. Däremot är det fortfarande sjunkande hyror i nio redovisade städer, från -3 % i Uppsala till -14 % i Kalmar.

2 Regler för myndigheternas förhyrningar

Målet för statens lokalförsörjning är att den skall hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt.

2.1 Tidigare uppdrag till Byggnadsstyrelsen om lokalisering i Stockholmsområdet

Efter ett antal beslut i lokaliseringsärenden i Stockholmsområdet under 1970-talet uppdrog regeringen den 9 juni 1977 åt Byggnadsstyrelsen att redovisa de lokalförsörjningsmässiga förutsättningarna för anskaffning av lokaler i södra Storstockholmsområdet för ytterligare statlig verksamhet. Byggnadsstyrelsen fick även i uppdrag att redovisa förutsättningarna för att lokalisera ytterligare 500, 1 000 eller 1 500 arbetsplatser till Haninge eller Botkyrka kommun.

I regeringens beslut 1981-08-27 uppdrogs åt Byggnadsstyrelsen att i lokalförsörjningsplanerna undersöka möjligheterna att förbättra den bristande balansen mellan arbetsplatser och bostäder inom Storstockholmsområdets skilda delar. Sundbybergs, Täby, Vaxholms, Tyresö, Botkyrka och Haninge kommuner hade då inkommit till regeringen med skrivelser angående lokalisering av statlig verksamhet m.m. Uppdraget ledde dock inte till några mer omfattande lokaliseringar i dessa områden.

Omlokalisering

Riksdagen lade våren 1990 fast allmänna principer för omlokalisering av statlig och annan verksamhet (prop. 1989/90:76, bet. 1989/90:AU13, rskr. 346). Enligt dessa principer skall en utgångspunkt vid omlokalisering av central statlig verksamhet vara att myndigheterna även efter en omlokalisering eller decentralisering skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt. Förutom regionalpolitiska aspekter skall bl.a. myndigheternas möjligheter att behålla eller rekrytera kvalificerad personal och tillgodose behovet av kontakter med andra myndigheter beaktas. Beslut om omlokalisering av befintlig verksamhet eller av nya myndigheter skall föregås av noggranna överväganden i dessa avseenden. En förteckning över myndigheter som flyttat under de senaste åren återfinns i bilaga 1.

Nya myndigheter

Arbetsmarknadsutskottet har vid flera tillfällen uttalat att det är viktigt att nya myndigheter lokaliseras till annan ort än Stockholm. Utskottet understök i sitt betänkande om regionalpolitiken (bet. 1991/92:AU13) ånyo ”att regeringen vid beslut om lokalisering av nya myndigheter ingående bör pröva förutsättningar att välja annan lokaliseringsort än Stockholm. De möjligheter som därvid står till buds att åstadkomma en bättre regional balans måste så långt möjligt tas till vara.”

Regeringen har även utfärdat generella direktiv (dir. 1992:50) till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser av sina förslag. Enligt direktiven skall kommittéer och särskilda utredare vid omorganisationer eller bildande av nya myndigheter redovisa överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen.

De nya myndigheter som tillkommit sedan 1993 återfinns trots detta i huvudsak i Stockholm (se bilaga 2). I ett fåtal fall har regeringen särskilt pekat ut var en ny myndighet skall placeras. Finansinspektionen (från 1992) har enligt regeringens beslut lokaliserats till centrala Stockholm. Skälet var att inspektionen skulle ligga nära finansinstitutet. Av de 19 nya myndigheter som tillkom under 1993–1994 återfinns två myndigheter i andra kommuner än Stockholm. Regeringen har dessutom beslutat att en myndighet skall vara lokaliserad i Haninge. De övriga 15 myndigheterna återfinns i Stockholms innerstad.

Exempel på lokalisering av nya myndigheter:

Överstyrelsen för civil beredskap hade tidigare centrala lokaler i Trygg-Hansas fastighet vid Birger Jarlsgatan. Kontraktet skulle omförhandlas i slutet av 1980-talet. Hyresvärden visade viss ovilja att över huvud taget hyra ut lokalerna och om så skulle ske angavs en närmast oskälighets hyreskostnad. Flera lokaliseringsalternativ förekom, bl.a. Haninge. ÖCB flyttade 1991 till Liljeholmen. Trots de uttalanden som riksdagen gjort om lokalisering av nya myndigheter installerades

1993 den nya Post- och telestyrelsen, med 187 anställda, i de lokaler ÖCB lämnat vid Birger Jarlsgatan.

1995/96:RR11
Bilaga 1

Den 9 juni 1994 beslöt regeringen att de två nya myndigheterna Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket, med vardera 13 anställda, skulle lokaliseras till Haninge kommun. De båda myndigheterna var då redan samlokaliserade i Gamla stan i Stockholm. Utlokaliseringen motiverades med riksdagens beslut i april 1994 att möjligheterna att lokalisera myndigheterna till en annan kommun än Stockholms skulle övervägas. Den 5 maj 1994 hade riksdagen inrättat myndigheten Statens oljelager. Regeringen fattade då inget beslut om särskild lokalisering. Sistnämnda myndighet, med 55 anställda, återfinns på Drottninggatan 33 i Stockholm.

Av ovanstående beslut framgår att en viss oklarhet råder om vilket geografiskt område som skall undvikas för statlig lokalisering. I utskottsbetänkanden från 1991/92 talas om att myndigheterna bör lokaliseras till annan ort än Stockholm. I uppdragen till kommittéer och särskilda utredare talas om att Stockholmsregionen bör undvikas. Arbetsmarknadsutskottet har däremot 1994 begränsat sig till att lokalisering inte bör ske i Stockholms kommun.

2.3 Myndigheternas ansvar och befogenheter

Regeringen beslöt den 26 mars 1992 om nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning. Beslutet innebar att myndigheternas ansvar och befogenheter vidgades och att de gavs möjlighet att själva besluta om sin lokalförsörjning. Byggnadsstyrelsens tidigare monopol som lokalhållare upphävdes. Riksdagen hade tidigare (prop. 1991/92:44, bet. FiU8, rskr. 107) godkänt nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Härigenom hade uppgiften att förvalta statens fastigheter skiljts från ansvaret för lokalförsörjningen. I och med att myndigheternas helhetsansvar för sin verksamhet klargjordes skulle ett effektivare resursutnyttjande kunna uppnås hos myndigheterna. Även staten som helhet skulle nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlades. ”De nya riktlinjerna för lokalförsörjningen bör rimligen medföra att de lokalbrukande myndigheterna fortsättningsvis, utifrån behov och ekonomiska ramar, kommer att välja de mest prisvärda lokalerna” (prop. 1991/92:44).

Myndigheternas helhetsansvar innebär, enligt propositionen, krav på att lokalförsörjningsfrågorna skall hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Myndigheterna skulle åläggas att upprätta lokalförsörjningsplaner. De skulle så långt som möjligt eftersträva samordning med andra myndigheter och utgå från samma lokalstandard.

Regler för myndigheternas lokalförhyrningar återfinns i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Myndigheterna förutsätts själva besluta om och hyra sina lokaler, antingen av staten, av privata eller kommunala hyresvärdar. Något krav på att myndigheterna skall hyra lokaler i det statligt ägda fastighetsbeståndet finns inte.

Av lokalförsörjningsförordningen framgår att myndigheter, inom ramen för de resurser som står till deras förfogande, får ingå de hyres- och arrendeavtal som behövs för verksamheten. I fråga om avtal av ekonomisk betydelse och med en löptid längre än tre år skall myndigheten samråda med Statens lokalförsörjningsverk innan avtal tecknas. Med ekonomisk betydelse avses att första årshyran överstiger tio basbelopp eller att årskostnaden överstiger 10 % av myndighetens verksamhetskostnader. Samråd behövs inte om hyresvärden är en statlig fastighetsförvaltande myndighet. För avtal som har längre löptid än sex år (för universitet och högskolor tio år) och är av ekonomisk betydelse krävs medgivande av regeringen. Några begränsningar för myndigheternas val av lokalisering återfinns inte i förordningen. Varje departement kan däremot i regleringsbrevet ge särskilda direktiv till varje enskild myndighet.

3 Statens styrning av myndigheternas lokalförhyrningar

3.1 Rambudget

Varje myndighet skall således själv, inom sin ekonomiska ram, besluta om sina lokaler. Målet – en effektiv och ekonomisk lokalförsörjning för statsförvaltningen som helhet – skall därmed uppnås genom de ekonomiska incitament som ligger i varje myndighets ramanslag. Enligt anslagsförordningen (1992:760) definieras ramanslag (7 §) som summan av tilldelat anslag och sparande från tidigare års anslag – med avdrag för eventuell anslagskredit. Ramanslag disponeras av myndigheten.

En begränsning i ramanslagsanvändningen återfinns i förordningens 10 §. Där stadgas att regeringen kan besluta att en myndighet inte får disponera ett visst belopp av ett tilldelat anslag. Regeringen kan även besluta att visst belopp skall föras bort från myndighetens anslag som besparing.

3.2 Regeringen och finansutskottet

Regeringen kunde hösten 1993 konstatera att de myndigheter som haft möjlighet att omförhandla sina hyreskontrakt hade kunnat frigöra resurser till följd av det markanta priset på hyresmarknaden. Enligt regeringens bedömning borde dessa myndigheter inte fullt ut få tillgodogöra sig dessa medel. Statens lokalförsörjningsverk fick i uppdrag att följa utvecklingen. Verket redovisade våren 1994 att cirka 30 myndigheter hade kunnat tillgodogöra sig hyressänkningar genom omförhandling eller genom att flytta till andra lokaler. Regeringen föreslog att besparingarna skulle tillfalla statsverket. Sammanlagt fick dessa myndigheter vidkännas en besparing på cirka 90 miljoner kronor för budgetåret 1994/95.

Finansutskottet kritiserade (bet. 1993/94:Fi20) regeringens agerande, som enligt utskottet innebar ett avsteg från rambudgeteringsprincipen. Även om

regeringen betonat att resursminskningen för de berörda myndigheterna var en engångsföreteelse motverkade en sådan åtgärd, enligt utskottet, syftet med rambudgetering. Utskottet förutsatte att *samtliga* myndigheter som hade möjlighet att omförhandla sina hyreskontrakt skulle få vidkännas att en viss del av förvaltningsanslaget för budgetåret 1994/95 hölls inne. Utskottet betonade att åtgärden inte fick medföra att myndigheternas intresse av att ompröva sina lokalbehov och ta till vara möjligheten till rationaliseringar i lokalutnyttjandet motverkades.

Lokalförsörjningsverket anordnade i september 1995 en konferens om lokalförsörjning. Frågan ställdes om en myndighet kan räkna med att få behålla eventuellt överskott vid byte av lokal. Finansministern anförde att det kan diskuteras om de resurser som frigjorts inom rambudgetanslaget genom att lokalkostnaderna kunnat reduceras skall tillfalla myndigheterna eller skattekollektivet. Han var dock medveten om behovet av incitament för myndigheterna att hålla nere lokalkostnaderna.

4 Budgetering av lokalkostnader

Statens lokalförsörjningsverk hade redan våren 1993 fått i uppdrag av regeringen att utveckla och redovisa förslag till ett ändrat budgeteringssystem. Detta skulle vara myndighetsspecifikt och baseras på t.ex. area per anställd, hyra per kvadratmeter och specifik ortsinformation.

För att komma fram till ett mer marknadsanpassat underlag för budgeteringen av lokalkostnader har Lokalförsörjningsverket gått igenom alla myndigheters hyresavtal. Från och med budgetåret 1995/96 är hyreskostnaderna beräknade utifrån en basnivå som i princip skall motsvara marknadsmässig hyra för de lokaler som myndigheten innehade vid Byggnadsstyrelsens avisering hösten 1992.

Landet har indelats i fyra olika regioner. Hyrorna har beräknats på ett s.k. B-läge, dvs. en hyresnivå utanför de mest centrala lägena för orten. Lokalförsörjningsverkets sammanställning av på detta sätt schablonmässigt beräknade marknadshyror blev för 1995:

Område	Marknadshyra
	<u>kr/m²</u>
Stockholm, innanför tullarna	900–1 600
Stockholm utanför tullarna	500–1 100
Residensstäder/större städer	600–900
Övriga landet/kommuncentra	500–700

Myndigheternas anslag beräknas som genomsnitt av de båda värdena multiplicerat med den faktiska lokalytan. Det innebär att myndigheter som har en faktisk kostnad i det övre intervallet i princip inte får full kompensation för sina kostnader medan myndigheter med låg hyreskostnad på motsvarande sätt tillförs resurser.

De kontrakt som skrevs innan Byggnadsstyrelsen upphörde har en högre hyresnivå än vad som anses vara marknadsmässigt i nuvarande kostnadsläge. Myndigheter med avtal som upphör under perioden fram till och med 1999 ersätts med den faktiska hyreskostnaden till dess avtalet upphört. När avtalet löpt ut fastställs en ny hyresnivå enligt ovanstående schablon för de lokaler myndigheten hade 1993/94. Detta görs oberoende av om avtalet omförhandlas eller myndigheten flyttar till andra lokaler med andra ytor och annan standard. Justeringen av anslagen för hyreskostnaderna påverkar respektive departements budgetram. Det är sedan upp till varje departement att avgöra i vilken utsträckning budgetramen för varje enskild myndighet skall justeras. Omräkningsprocessen skall vara avslutad år 1999.

Ovanstående hyror avser vanliga kontorslokaler. För myndigheter med specialanpassade lokaler gäller, enligt Lokalförsörjningsverket, oftast en högre hyresnivå. Myndighetens behov av den befintliga lokalytan eller lokaliseringen prövas inte. Sådan prövning får, enligt verket, ske inom ramen för regeringens särskilda prövning av myndigheternas verksamhet.

Vid den ovan nämnda septemberkonferensen redovisade Lokalförsörjningsverket vissa undersökningar som gjorts efter omorganisationen. Osäkerhet råder kring effekterna av det nya beräkningssättet. Jämförelser mellan faktisk hyreskostnad efter förhandling och ovanstående riktvärden som tagits fram av verket hade gjorts för 474 hyreskontrakt tecknade av statliga myndigheter. Hyreskostnaderna i dessa hade genomgående blivit högre än de riktvärden som åsatts på basis av ovanstående marknadsbedömningar. Skillnaderna varierade från cirka 5 % i Stockholms innerstad till 31 % i glesbygden. Hyresnivåerna i de av statliga myndigheter tecknade kontrakten har således inte sjunkit så mycket som de av Lokalförsörjningsverket redovisade marknadshyrorna.

För universitet och högskolor gäller att kärnan inom gamla universitetsområden ofta ägs av Statens fastighetsverk. Lokaler kan även hyras av kommuner eller privata fastighetsägare. Men merparten av de lokaler som hyrs av universitet och högskolor ägs eller förvaltas av Statliga Akademiska Hus AB. När dessa fastigheter överfördes från Byggnadsstyrelsen till Akademiska Hus visade det sig att den hyra som Byggnadsstyrelsen debiterat i vissa fall var "överhyra". Vid överföringen åsattes fastigheterna därför sådana värden att en sänkning av hyresnivåerna skulle vara möjlig inom ramen för av regeringen uppsatta avkastningskrav.

Enligt budgetpropositionen 1995 (bil. 9) har Statens lokalförsörjningsverk efter en kartläggning av hyresnivåerna för universitet och högskolor bedömt att den nuvarande totala hyresnivån kan sänkas. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen att prisnivån för lokalanskaffning skulle justeras nedåt. "Denna nedjustering sker för att anslagen skall bibehållas på samma reala nivå. Om anslagen inte minskades på föreslaget sätt skulle universiteten och högskolorna få ökade resurser för samma verksamhet."

Ett exempel på att universiteten inte uppfattar saken på samma sätt kan ges från revisorernas besök i Lund i september 1995.

Den marknadsanpassning som gjorts innebar för Universitetet en justering av anslaget motsvarande 15 % av tidigare anslag för lokalkostnaderna. Hy-

resmarknaden i Lund har enligt universitetet inte utvecklats så. Det har där-
emot hyresmarknaden i Malmö. Möjligheten att flytta delar av universitetet
till Malmö ansågs begränsad. Akademiska Hus har i stor utsträckning en
monopolsituation för universitetets lokaler. Hyresalternativ saknas helt för
vissa delar av verksamheten, exempelvis utrustade laboratorier.

1995/96:RR11
Bilaga 1

4.1 Hyreskostnader

Tidigare ägde eller hyrde Byggnadsstyrelsen de flesta lokaler som hyrdes ut
till myndigheterna. Byggnadsstyrelsen betalade den faktiska hyreskostnaden
medan myndigheterna debiterades en i princip marknadsmässig hyra enligt
särskilda beräkningar. Myndigheterna fick full kompensation för de kostna-
der som Byggnadsstyrelsen debiterade. Byggnadsstyrelsen inlevererade en
del av sitt överskott till statsverket.

Myndigheterna träffar nu egna kontrakt med hyresvärden och betalar lo-
kalkostnader som de själva förhandlat fram. Avsikten har varit att myndig-
heten själv får svara för respektive tillgodogöra sig de kostnadsökningar –
eller besparingar – som uppstår i samband med omförhandling. Som ovan
nämnts pågår fortfarande diskussioner om detta inom regeringen.

Myndigheternas lokalkostnader uppgick enligt RRV budgetåret 1994/95
till 8,4 miljarder kronor. Motsvarande lokalkostnader fyra år tidigare – bud-
getåret 1991/92 – uppgick till 4,2 miljarder kronor. Det är dock inte troligt
att hyreskostnaderna ökat i den omfattning beloppen kan ge sken av. Det
mest sannolika är enligt RRV att myndigheterna ändrat sin redovisning suc-
cessivt. Myndigheterna redovisar inte heller sina kostnader på ett enhetligt
sätt. Lokalförsörjningsverket anger för sin del att kostnaderna för 1991/92 är
7,4 miljarder kronor. Olika uppgifter finns således om myndigheternas lokal-
kostnader. Om hyreskostnaderna i reala termer har ökat eller minskat under
perioden kan därför inte utläsas. Även om redovisningen hade varit enhetlig
finns olika uppfattningar om vilka av nuvarande index som skulle vara lämp-
ligast. De index som skulle kunna användas, konsumentprisindex totalt eller
bostadskostnadsindex, ger helt olika resultat.

Vid Lokalförsörjningsverkets septemberkonferens redovisades att den ge-
nomsnittliga kvadratmeterkostnaden för 80 % av den area som staten hyr
uppgår till knappt 1 000 kronor per år. Enligt de lokalförsörjningsplaner som
inlämnats av 60 % av myndigheterna, kommer lokalytorna för statsförvalt-
ningen totalt sett att öka med 1 % fram till 1999. Kostnaderna kommer under
samma tid att öka med 4 % i fast penningvärde. Den största delen av lokal-
kostnaderna faller på Försvars- och Utbildningsdepartementen. Om dessa
undantas blir ytan för resterande myndigheter sammanlagt i stort sett oför-
ändrad medan kostnaderna ökar med 0,4 %. Ökningen kan sannolikt hänfö-
ras till att myndigheterna i hög grad föredragit centrala adresser vid flyttning.
En annan slutsats som enligt Lokalförsörjningsverket kan dras är att de be-
sparingsbeting som lagts på myndigheterna inte påverkar valet av lokaler.

Enligt Lokalförsörjningsverket har det hittills inte varit meningsfullt att
undersöka hur hyreskostnaderna utvecklats efter omorganisationen. Först vid
halvårsskiftet 1996 har den största delen av avtalen löpt ut och omförhand-
ling blivit möjlig.

Några regler för hur stora lokalkostnadernas andel av ramanslaget får vara finns inte. I praktiken varierar lokalkostnadsandelen kraftigt mellan myndigheterna. Elsäkerhetsverket, som ligger på Drottninggatan i Stockholm, har en hyreskostnad som motsvarar 4,2 % av ramanslaget medan Språk- och folkminnesinstitutet på Hagagatan i Stockholm har en hyreskostnad som motsvarar 28,8 % av anslaget.

Exempel på höga hyreskostnader:

Enligt uppgift från Lokalförsörjningsverket har Arbetsgivarverket, på Klara södra kyrkogata, de för närvarande dyraste lokalerna, cirka 3 200 kronor per m². Hyresavtalet träffades av Byggnadsstyrelsen och gäller till 1999. Arbetsgivarverket klagade över att man tvingats överta hela ytan från Byggnadsstyrelsen. Lokalkostnaderna kom härigenom att utgöra en mycket stor del av verkets budget. Arbetsgivarverket utrymde därför ett våningsplan. Enligt regeringsbeslut överfördes kostnadsansvaret för detta våningsplan den 1 april 1995 till Lokalförsörjningsverket. Detta verk har nu hyrt ut lokalerna till UD för hemvändande UD-tjänstemän från nedlagda ambassader och konsulat. UD betalar för detta en marknadsmässig hyra, som är avsevärt lägre än den Lokalförsörjningsverket måste betala till fastighetsägaren.

4.2 Statens lokalkostnader

Statens samlade lokaler skall användas effektivt. För att kunna kontrollera hur detta mål uppfylls måste förutom myndigheternas hyreskostnader även kostnaden för tomma lokaler som staten disponerar beaktas. För de myndigheter som flyttar till privat eller kommunalt ägda fastigheter och lämnar lokaler i det statligt ägda eller hyrda fastighetsbeståndet, som inte hyrs ut till annan, betalar staten i princip dubbel hyra. Exempel:

Åklagarmyndigheten i Stockholm lämnade Vasakronans fastighet på Kungsholmen hösten 1994. Lokalerna stod därefter tomma i ett år innan Vasakronan, i början av oktober 1995, påbörjade en upprustning. Intäktsbortfallet beräknas till 6,3 miljoner kronor per år.

Delar av Kronofogdemyndigheten har lämnat statens fastigheter och flyttat in hos privata värdar. Det gäller bl.a. ett kontor på söder i Stockholm och två kontor (31 000 m²) i Göteborg.

4.3 Kostnader för tomma lokaler, flyttning m.m.

År 1989 var sammanlagt 224 200 m² av det statliga lokalerna outhyrda, vilket motsvarade 2,4 % av lokalbeståndet. Av dessa var 26 400 m² inhyrda lokaler medan 197 800 m² var statsägda.

I den nya organisationen ansvarar Vasakronan för outhyrda kommersiella lokaler i fastigheter som ägs av staten. Enligt årsredovisningen för 1994 hade

andelen outhyrda lokaler från oktober 1993 till slutet av 1994 ökat från 4 till 6 % (motsvarande cirka 250 000 m²).

Akademiska Hus AB anger i verksamhetsberättelsen att för 1994 var 1,2 % av lokalbeståndet vakant. Detta motsvarar drygt 16 000 m². Sammantaget innebär detta att den av staten ägda tomma lokalytan har ökat väsentligt sedan 1989. Lokalförsörjningsverket har på motsvarande sätt fått överta kostnadsansvaret för vissa lokaler inhyrda från privata fastighetsägare där kontraktstiden fortfarande löper. Dessa lokaler avvecklas successivt. Lokalförsörjningsverket har för 1995/96 tilldelats 35 miljoner kronor i anslag för ändamålet. Det finns, som ovan nämnts, inte några direktiv om att myndigheterna i första hand skall utnyttja lokaler som staten redan har genom bindande kontrakt innan nya hyrs.

Lokalförsörjningsverket och Vasakronan samråder inte om hur tomma lokaler skall disponeras. Frågan om vem som egentligen skall stå för hyreskostnader för återstående kontraktstid efter det att en myndighet flyttat förefaller inte vara riktigt klarlagd. Enligt Finansdepartementet är det i första hand myndigheten som skall finansiera de tomma lokalerna inom ramen för sitt anslag. I de fall myndigheten inte klarar av detta belastas berört fackdepartement. Regeringen har dock, som framgått ovan, beslutat att Lokalförsörjningsverket i vissa fall får anslag för att finansiera outhyrda lokaler. Nedan redovisas ytterligare ett exempel på oklarheten när det gäller finansiering av lokaler under återstående kontraktstid:

SIDA:s kontrakt på lokalen vid Rådmansgatan gällde till 1999. Även de tre mindre myndigheter som nu slagits samman med SIDA hade återstående kontraktstid på sina förhyrningar. Innan SIDA lyckades få tag på en annan hyresgäst till sina ursprungliga lokaler vid Rådmansgatan hade regeringen godkänt förhyrningen av de nya lokalerna vid Hötorget. Om inte de fyra myndigheterna hade lyckats hyra ut till någon annan hyresgäst för den återstående tiden skulle den kvarstående hyreskostnaden, enligt Lokalförsörjningsverkets beräkningar, uppgå till 87 miljoner kronor. Det är oklart hur extrakostnader i den storleksordningen skulle ha finansierats.

Enligt Lokalförsörjningsverkets generaldirektör är de direkta flyttkostnaderna oftast försumbara. De betalas inte sällan av hyresvärden. Den stora kostnaden vid flyttning är i stället omställningen för personalen, i förekommande fall omorganisation som gör verksamheten ineffektiv under viss tid osv.

5 Regeringens och Lokalförsörjningsverkets roll i förhyrningsfrågor

5.1 Medgivande av regeringen

Varje myndighet svarar för sin lokalförsörjning inom sin budgetram. Varje departement prövar i förekommande fall avtalsförslag för sina myndigheter. Beredning sker genom Finansdepartementets budgetavdelning, som också uppger att man tar särskilda initiativ till samordning. Inför regeringens ställ-

ningstagande finns en rapport från myndighetens samråd med Lokalförsörjningsverket.

Regeringens roll är att se till att bindningstiderna för staten inte blir onödigt långa. Däremot har regeringen inte synpunkter på lokalernas adress eller storlek. I fråga om SIDA:s förhyrning hade Lokalförsörjningsverket en mängd invändningar som gällde tekniska frågor. Regeringen följde ändå SIDA:s förslag. Regeringen hade inga invändningar mot hyrestiden. Regeringen erinrade ”om att ersättning för lokalkostnader till myndigheter utgår enligt särskilt fastställda taxor i relation till myndighetens behov av lokalyta”. Beslutet motiverades på följande sätt:

Myndigheter har att fatta egna beslut om hyresavtal. Av förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning framgår emellertid att andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen (regeringsbeslut 1995-03-02).

Exempel på regeringens beslut som avviker från myndighetens förslag till avtalstid:

När Riksarkivet för något år sedan skulle teckna kontrakt för en externdepå i Täby ville arkivet skriva kontrakt på 20 år. Regeringen godkände dock endast 15 år. När högskolor vill avtala om 25-års kontrakt har regeringen reducerat kontraktstiden.

5.2 Samråd med Lokalförsörjningsverket

Syftet med föreskriften att myndigheterna skall samråda med Lokalförsörjningsverket är att myndigheterna skall träffa affärsmässiga avtal. Lokalförsörjningsverket skall särskilt granska hyrestider och indexregleringens storlek. Myndigheterna skall informeras om att villkor i avtalet kan ifrågasättas. Lokalförsörjningsverket har hittills tecknat cirka 650 samråd om hyresavtal för olika myndigheter. Underlåtenhet att samråda leder inte till någon sanktion.

För att få en lägre hyreskostnad träffar många myndigheter hyresavtal på upp till sex år. Någon förändring har inte skett under de senare åren. De flesta avtal (62 %) är femåriga och sexåriga. Endast 19 % av avtalen som kommer in för samråd är på kortare tid än fyra år. Praktiskt går samrådet till så att myndigheten tillställer Lokalförsörjningsverket – affärsområde Stab – en kopia på ett förslag till hyresavtal. Verket lämnar synpunkter på förslaget och tecknar samråd. Lokalförsörjningsverket samråder även om myndigheternas avtal med de statliga bolagen Vasakronan AB och Akademiska Hus AB.

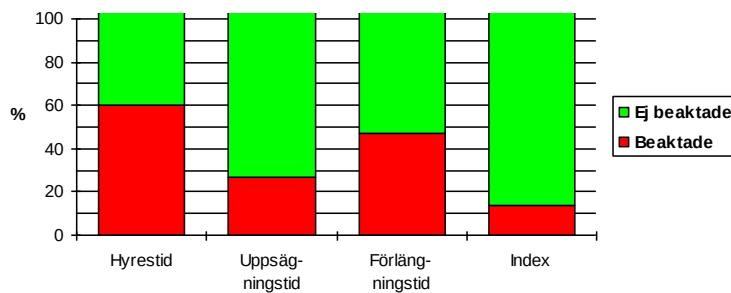
Många hyresavtal har verket självt medverkat till, även om det arbetet har skötts av en särskild enhet inom verket – affärsområde Service. Den vanligaste och oftast enda anmärkningen från Lokalförsörjningsverket är att indexregleringen är för hög. Beträffande 38 % av avtalen har verket haft syn-

punkter på den överenskommelse om indexreglering som finns i avtalsförslaget. Andra kommentarer kan gälla uppsägningstiden och vissa formuleringar i avtalen, t.ex. om vem som skall bekosta underhåll.

När Lokalförsörjningsverket lämnat synpunkter på avtalen har varje myndighet själv det fulla ansvaret att ingå avtal. Myndigheterna är inte bundna av Lokalförsörjningsverkets synpunkter. Lokalförsörjningsverket redovisade i sin septemberkonferens en sammanställning över i vilken mån lämnade synpunkter hade beaktats i undertecknade avtal. 60 % av de kontrakt där verket anmärkt på den föreslagna hyrestiden hade förändrats efter samrådet. Anmärkning på hyrestider återfanns dock endast i ett fåtal kontrakt. Den oftast förekommande anmärkningen gällde, som ovan nämnts, förslag till indexuppräknings. Där var lyhördheten relativt sett låg. Endast i cirka 14 % av fallen hade anmärkningarna föranlett justering i avtalet.

Synpunkter från samråd

Beaktade i undertecknade avtal



(Källa: Statens lokalförsörjningsverk)

Verkets samråd skall avse förslag till hyreskontrakt. När redan tecknade kontrakt sänds in till verket för samråd lämnas inte sådant. Riksrevisionsverket hade redan undertecknat hyresavtalen för lokaler i Jönköping och Uppsala när handlingarna översändes till Lokalförsörjningsverket för samråd. Lokalförsörjningsverket lämnade då inga synpunkter på avtalen.

6 Den statliga lokalförsörjningen – Lokalförsörjningsverkets erfarenheter

Som framgår ovan är det övergripande målet för den nya organisationen en för staten som helhet effektiv hantering av lokalförsörjningen. Lokalförsörjningsverket har i en skrivelse till Statskontoret den 23 maj 1995 förmedlat sina erfarenheter av större omställningar inom statsförvaltningen. Bl.a. sägs: ”Någon systematiserad syn på hanteringen av lokaler och lokalkostnader i samband med omställningar av statlig verksamhet kan inte sägas föreligga.” Lokalförsörjningsverkets kompetens har, enligt verket, inte utnyttjats för att försöka begränsa kostnaderna.

Lokalförsörjningsverket har i uppdrag att begränsa hyreskostnaderna för ett antal tomma lokaler som övertagits av dåvarande Byggnadsstyrelsen. Främst skall verket försöka hyra ut lokalerna i andra hand. Om förtida inlösen skulle vara ekonomiskt fördelaktigt skall detta göras. Lokalförsörjningsverket är kritiskt till det sätt på vilket lokalfrågorna hanteras för verksamheter som lagts ner eller där personalstyrkan skurits ner vid en omstrukturering. Särskilda utredare kan få ansvar för lokalfrågorna. Några ambitioner att nedbringa kostnaderna för lokalerna finns inte enligt verket. Lokalförsörjningsverket känner inte till att några försök att initiera andrahandsuthyrning har förekommit från dessa särskilda utredare. Inte heller har man kontaktat Lokalförsörjningsverket för att få hjälp med att begränsa kostnaderna för överflödiga lokaler. Varje enskild utredare svarar för "sina" lokaler. Detta försvårar möjligheterna att få grepp om vilka tomma lokaler staten har ekonomiskt ansvar för vid olika tillfällen. Det går, enligt verket, därför inte att matcha ihop dessa tomma lokaler med lokalbehov som kan finnas för olika statliga verksamheter.

Många omställningar hanteras även utan att man utser särskilda personer som tar hand om lokalerna. Den nya organisationen kan då helt enkelt få överta ansvaret för den gamla organisationens lokaler. Enligt Lokalförsörjningsverkets skrivelse bestäms den nya myndighetens behov av resurser för lokaler i dessa fall inte utifrån vad som skulle kunna motiveras med en effektiv lokalanvändning utan baseras på kostnaderna för de lokaler som tidigare verksamheter disponerade.

7 Statens organisation för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning¹

Före den 1 oktober 1993 ansvarade Byggnadsstyrelsen för statens lokalfrågor. Byggnadsstyrelsen var statens expertorgan vad gällde byggande, fastighetsförvaltning, inredningsverksamhet, lokalvård m.m. Fastighetsförvaltning var styrelsens huvuduppgift. Det innefattade teknisk fastighetsförvaltning – att sköta och underhålla hus och mark och att svara för daglig tillsyn, uppvärmning och reparationer. Även köp och försäljning av fastigheter, värderingar och taxeringsärenden samt hyresfrågor ingick i Byggnadsstyrelsens uppgifter. Byggnadsstyrelsen ombesörjde även byggnationer i egen regi med egen byggarbetskraft. Antalet anställda uppgick till cirka 2 000.

Vid Byggnadsstyrelsens avveckling inrättades fyra nya institutioner: Vasakronan AB, Statens Lokalförsörjningsverk, Statens Fastighetsverk och Akademiska Hus AB. Antalet anställda uppgår sammanlagt till cirka 1 100. Anställda i ett dotterbolag till Vasakronan (Confortia) har då ej inräknats.

7.1 Vasakronan AB

Vasakronans uppdrag från ägaren – staten – är att som fastighetsföretag långsiktigt uppnå högsta möjliga avkastning på det egna kapitalet. Vasakro-

¹ Exklusive myndigheter som hänförts till Försvarsdepartementets område

nan skall verka helt marknadsmässigt, i konkurrens med andra fastighetsägare.

Vasakronan AB har tagit över en stor del av Byggnadsstyrelsens tidigare fastigheter. Antalet fastigheter är drygt 800, spridda över hela landet. Det är såväl kommersiella fastigheter med kontorslokaler som mer specialiserade fastigheter, t.ex. kriminalvårdsanläggningar, Sveriges Lantbruksuniversitets fastigheter, polishus och tingsrätter. Hyresgästerna är i stor utsträckning statliga myndigheter. Polisen, Kriminalvårdsstyrelsen, skatteförvaltningen, försvaret, Sveriges Lantbruksuniversitet, Domstolsverket och länsstyrelserna är de största kunderna. Antalet anställda i Vasakronan uppgår till drygt 600.

Vasakronan har tre dotterbolag: Vasajorden AB, Vasakronan Krim AB och Confortia AB. Vasajorden AB äger en stor del av de fastigheter där Sveriges Lantbruksuniversitet bedriver sin verksamhet. Vasakronan Krim AB äger kriminalvårdsanstalter. Drift och inre underhåll sköts huvudsakligen av kriminalvårdens personal och interner. Vasakronan svarar för det yttre underhållet. Confortia AB ansvarar för projektering och byggadministration åt i första hand försvaret och Fortifikationsverket. Bolaget har övertagit Fortifikationsförvaltningens konsulterande verksamhet. Confortia verkar under marknadsmässiga förhållanden och strävar efter att öka uppdragsvolymen på den civila marknaden. Antalet anställda i Confortia AB uppgår till 360.

Vasakronan strävar efter en hyressättning som motsvarar marknadsgenomsnittet. Fram till utgången av 1994 hade 17 procent av hyreskontrakten omförhandlats. Detta resulterade enligt bolaget i ett intäktsbortfall på cirka 7 procent fördelat på såväl en större tomställd lokalyta som på lägre hyresnivåer i de omförhandlade kontrakten. Vasakronans verksamhet för 1993/94 resulterade i ett överskott före skatt på 792 miljoner kronor. 700 miljoner kronor lämnades som utdelning till ägaren staten. Under 1995 och första hälften av 1996 kommer dock, enligt årsredovisningen, huvuddelen av hyreskontrakten att omförhandlas. De utgiftsnedskärningar som drabbar flertalet myndigheter har enligt Vasakronan fått dem att eftersträva lägre hyror vilket även yttrat sig i behov av mindre lokalytor.

7.2 Statens lokalförsörjningsverk

”Det övergripande målet för den statliga lokalförsörjningen är att den skall skötas på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt. Statens lokalförsörjningsverk skall med utgångspunkt från detta mål tillhandahålla regeringen, departementen och de statliga myndigheterna ett professionellt, objektivt och oberoende stöd inom lokalförsörjningsområdet.” (Ur 1993/94 års årsberättelse.) Statens lokalförsörjningsverk har 34 anställda. Verket varken äger eller förvaltar några fastigheter. Inte heller har verket någon styrningsfunktion eller revisionsroll. Myndigheten har ett ramanslag 1995/96 (för 18 månader) på drygt 31 miljoner kronor. Därutöver disponerar Lokalförsörjningsverket, som ovan nämnts, 35 miljoner kronor för att finansiera kostnader för tomma lokaler som verket övertagit från Byggnadsstyrelsen eller andra myndigheter. I sistnämnda fall har regeringen beslutat om kostnadsansvar i varje särskilt fall.

Verksamheten bedrivs som två affärsområden. Affärsområde *Stab*, med 16

anställda, skall biträda regeringen bl.a. med olika utredningar, utveckla modeller för beräkning av hyresnivåer, genomföra samråd med myndigheter som vill teckna hyreskontrakt på längre tid än tre år och utvärdera effekterna av lokalförsörjningsreformen.

Affärsområde *Service*, med 10 anställda, skall i första hand sälja tjänster till statliga myndigheter. Servicen ges dels i form av utbildning av personal hos myndigheter i hyres- och lokalfrågor, dels i form av konsultinsatser till myndigheter i lokalförsörjningsfrågor.

Som ovan nämnts svarar statliga myndigheter för förhyrning av sina egna lokaler. Det är således myndigheterna som initierar förhyrningar och som hyr lokalerna. Lokalförsörjningsverkets konsulter kan anlitas exempelvis för att upprätta lokalförsörjningsplaner, söka upp och utvärdera olika förhyrningsalternativ, hyresförhandlingar, juridiskt och ekonomiskt biträde eller för projektledning för flyttning. Verket kan också anlitas för särskilda utredningar, t.ex. effektivitetsstudier och avveckling av outnyttjade lokaler. Lokalförsörjningsverkets konsulter arbetar på myndighetens – dvs. hyresgästens – villkor. Skillnaden gentemot privata konsulter och mäklare är, enligt Lokalförsörjningsverket, att de sistnämnda oftast företräder fastighetsägaren.

Lokalförsörjningsverkets serviceenhet skall finansieras genom avgifter. Enligt uppgift från verket räknar man med att uppnå fullständig avgiftsfinansiering av serviceenheten under budgetåret 1995/96. Av enhetens tio anställda är sju konsulter. 25 myndigheter har flyttat under de båda åren 1993 och 1994, varav mer än hälften har haft kontakt med verket. 19 nya myndigheter tillkom under dessa två år. Verkets generaldirektör bedömer att cirka hälften av myndigheterna i olika utsträckning använder sig av Lokalförsörjningsverkets konsulter. Det gäller såväl dem som flyttat till nya fastigheter som dem som bor kvar men t.ex. omförhandlar hyran eller vill ha hjälp i andra frågor av verket.

Mer än hälften (51 %) av uppdragen har avsett hjälp med förhandling om hyresvillkor. Några myndigheter har valt att sköta hela förhyrningen på egen hand. Enda kontakten med verket har då varit via samrådsförfarandet. Vissa myndigheter kan också – enligt Lokalförsörjningsverket – med sina resurser sköta lokalförsörjningen på ett utmärkt sätt själva, medan andra inte har den kompetensen. Några myndigheter har uppgivit att man valt att skriva kontrakt med löptid på mindre än tre år och därför inte heller haft något samråd med verket. Detta gäller exempelvis departementens lokaliseringar, som ombesörjs av Regeringskansliets förvaltningskontor. Flera myndigheter som tillfrågats under granskningen anser att verkets avgifter är höga.

Lokalförsörjningsverket har således dels en marknadsmässig enhet som i konkurrens med andra konsulter arbetar på uppdrag av myndigheterna, dels en stabsenhet som till regeringen skall lämna underlag för beslut i lokalförsörjningsfrågor. Myndigheterna skall enligt lokalförsörjningsförordningen (1993:528) samråda med Lokalförsörjningsverket när hyresavtalen gäller för mer än tre år. Detta gäller även för hyreskontrakt där verkets konsultenhet medverkar. Samrådet sker då mellan myndigheten och verkets andra enhet, stabsenheten. Även när det gäller hyresavtal på längre tid än sex år, som kräver regeringens godkännande, skall myndigheten först ha samrått med Lokalförsörjningsverket.

7.3 Statens fastighetsverk

1995/96:RR11

Bilaga 1

Statens fastighetsverk bildades den 1 januari 1993. Verket har enligt sin instruktion (1992:1533) till uppgift att förvalta byggnader och markområden som skall förbli i statlig ägo. Fastigheter av riksintresse överfördes till Fastighetsverket från dåvarande Byggnadsstyrelsen, Vattenfall och Domänverket. Även försvarets fästningar av riksintresse förvaltas av verket. Fastighetsbeståndet består av:

- Statliga fastigheter tillhörande det nationella kulturarvet
- Regeringsbyggnaderna och statens donationsfastigheter
- Statens utrikesfastigheter
- Statliga markområden från den s.k. Domänfonden

Verket förvaltar därutöver ett antal universitets- och högskolefastigheter, riksdagens byggnader (fastighetsdrift) samt av Utrikesdepartementet inhyrda ambassader, kanslier m.m.

Fastighetsverket har även till uppgift att levandegöra byggnader och miljöer samt utveckla och sprida kunskap om förvaltning av kulturhistoriska byggnader och markområden. Verksamheten finansieras med intäkter från fastighetsförvaltningen. Regeringen styr verksamheten ekonomiskt genom ett fastställt avkastningskrav på verkskapitalet. Verket har cirka 180 anställda.

7.4 Statliga Akademiska Hus AB

Statliga Akademiska Hus äger och förvaltar fastigheter främst för att erbjuda universitet och högskolor ändamålsenliga lokaler och service på marknads-mässiga villkor. Sju dotterbolag äger och förvaltar fastigheterna på universitetsorterna Lund, Göteborg, Linköping, Stockholm, Uppsala, Umeå och på högskoleorten Luleå. Koncernen skall via dotterbolagen svara för den ekonomiska och tekniska fastighetsförvaltningen. Koncernen förvaltar även en del fastigheter som inte används av universitet och högskolor. Antalet anställda uppgår till 273.

8 Överväganden och förslag

En vanlig kommentar vid intervjuer och diskussioner med myndighetschefer och andra berörda är att lokalförsörjningen nu sköts på ett mer tillfredsställande sätt och att det var bra att Byggnadsstyrelsen avskaffades. Däremot är det oklart hur väl det nya systemet fungerar.

Revisorerna har i granskningen uppmärksammat följande problem:

- Statsmakernas mål för den statliga lokalförsörjningen innebär att myndigheterna förväntas ta flera olika slags hänsyn när de fattar beslut om sina lokaler.
- Med nuvarande system för lokalförsörjning är det oklart vilka incitament myndigheterna har att lokalisera sig utanför storstädernas innerområden.

- Statsmakernas tillämpning av rambudgeten har varit oklar. Å ena sidan har myndigheterna givits det fulla ansvaret för sin verksamhet inklusive lokalkostnader – å andra sidan har besparingar dragits in till statsverket.
- Regeringens följsamhet när det gäller riksdagens uttalanden i fråga om lokalisering av nya myndigheter utanför Stockholm har varit begränsad.
- Regeringen har inte haft tillräcklig överblick för att påverka den statliga lokalförsörjningen i riktning mot ett effektivt utnyttjande och har inte heller visat någon entydig viljeinriktning till ledning för myndigheternas agerande.
- Lokalförsörjningen har utformats utifrån marknadsekonomiska principer. I många fall saknas förutsättningar för sådana principer.
- Oklara och motsägelsefulla mål för lokalförsörjningen har bidragit till ett ökat antal tomma statliga lokaler.
- Lokalförsörjningsverket har givits dubbla roller. Verket skall sälja sina tjänster till myndigheterna inför lokalförhyrningar. Samtidigt skall verket bedöma såväl dessa förhyrningar som sådana där verket inte varit inblandat.

Flera mål för lokalförsörjningen

Det övergripande målet för statens lokalförsörjning är att resurserna skall hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Riksdagen har därtill uttalat att myndigheterna skall lokaliseras på ett sådant sätt att de kan fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt. Bl.a. skall möjligheterna att behålla eller rekrytera kvalificerad personal beaktas och behovet av kontakter med andra myndigheter tillgodoses.

Myndigheterna har enligt lokalförsörjningsförordningen ansvaret för hela sin verksamhet inklusive förhyrning av lokaler. Det innebär att myndigheterna själva förutsätts avväga lokalkostnader mot andra driftkostnader, såsom personal och andra omkostnader.

De lokalförvaltande statliga bolagen har ålagts målet affärsmässig lönsamhet. Vasakronan AB skall, på sikt, åstadkomma högsta möjliga avkastning på det egna kapitalet. Akademiska Hus AB och Statens Fastighetsverk skall täcka sina kostnader och har därtill ålagts ett visst lönsamhetskrav.

De berörda parterna har inte fått i uppdrag att sträva mot ett gemensamt mål vad gäller lokalförsörjning. Tvärtom har alla fått egna uppdrag, som att hålla sin budgetram och uppfylla bestämda lönsamhetskrav. På vilket sätt de olika uppdragen bidrar till den samlade måluppfyllelsen – att statens resurser totalt sett används effektivt – är dock oklart.

Av Lokalförsörjningsverkets rapport kan, som ovan nämnts, utläsas att de planer som myndigheterna har för sin lokalförsörjning kommer att leda till ökade lokalkostnader. Det är knappast möjligt för en myndighet att med nuvarande ordning samtidigt som man på bästa sätt försöker tillgodose sitt eget lokalbehov även beakta vilken lokalförsörjning som för statsförvaltningen som helhet skulle vara mest effektiv. Någon sammanhållande funkt-

ion som medför att lokalanvändningen styrs mot ett totalt sett effektivt utnyttjande finns inte. Målet att åstadkomma en samlad effektiv lokalförsörjning har fått stå tillbaka för myndigheternas egna bedömningar och de ekonomiska ramar som givits för myndigheter och fastighetsbolag.

Det är svårt att finna faktorer som skulle innebära att en central myndighet fullgjorde sina uppgifter mer effektivt i ytterområden till storstäder än i city. Skälet till att myndigheter lokaliseras till Vällingby och Haninge är därför knappast att myndigheten skulle sköta sina arbetsuppgifter effektivare där än den skulle göra med lokaler i city. Utifrån de aspekter som myndigheterna har att beakta torde en lokalisering i storstädernas ytterområden i sig sällan vara att föredra framför en central placering. Riksdag och regering kan, enligt revisorernas mening, knappast vänta sig att myndigheter i allmänhet själva väljer en perifer lokalisering. Det torde också vara andra faktorer än fördelarna för de enskilda myndigheterna som gjort att regeringen beslutat om en sådan lokalisering, exempelvis regionalpolitiska hänsyn.

Statens ekonomiska intressen behöver inte sammanfalla med den enskilda myndighetens. När myndigheterna utnyttjar lokaler i statens fastigheter, som i annat fall skulle vara outhyrda, ger detta ett effektivt utnyttjande av statens samlade resurser även om de statliga lokalerna skulle ha en högre hyresnivå än lokaler hos andra fastighetsägare. Men det behöver inte ge effektivast möjliga utnyttjande av den enskilda myndighetens resurser. Om en förhyrning av lokaler i storstädernas ytterområden ger en låg kvadratmeterkostnad men medför besvärliga kommunikationer till förfång för såväl rekrytering av personal som samverkan med andra myndigheter, kan myndighetens sammanvägda kostnader bli högre än med annan placering till ett högre kvadratmeterpris. En perifer lokalisering kan också vara önskvärd och beslutas av regionalpolitiska skäl utan att det medför en bättre resursanvändning vare sig för staten som helhet eller för den enskilda myndigheten.

Exemplen visar att det är svårt att värdera effektiviteten enbart för den samlade statliga lokalhållningen. Enskilda myndigheters effektivitet påverkas av en rad olika faktorer. Det primära målet för statlig verksamhet måste vara att det är statens samlade resurser – inklusive kostnader för lokaler – som skall användas så effektivt som möjligt. Varje myndighet har genom rambudgeten givits ansvar för att just dess verksamhet bedrivs så effektivt som möjligt. Enskilda myndigheter skall därför inför ett lokaliseringsbeslut väga samman ett antal faktorer. Det är inte bara kvadratmeterpriset på den aktuella lokalen som är intressant utan också bl.a. de förhållanden som riksdagen särskilt har framhållit (jfr ovan). Revisorerna vill därför ifrågasätta om målet en effektiv lokalförsörjning för den samlade statsförvaltningen kan upprätthållas sedan myndigheterna själva fått ansvar för hela sitt anslag. Enligt revisorernas bedömning är det svårt att förena detta mål med nuvarande system för lokalförsörjning.

Ekonomiska incitament för myndigheterna

De nya reglerna för lokalförsörjning har tillsammans med rambudgetbestämmelserna inneburit att ansvaret för lokalförsörjningen lagts på myndigheterna. Villkoren för lokalförsörjningen präglas av ett marknadsmässigt

synsätt. Många av myndigheternas ekonomiska förutsättningar och övriga förhållanden kan emellertid knappast kallas marknadsmässiga. Myndigheterna får anslag genom politiska beslut och förhandlingslösningar. Vare sig det är högkonjunktur eller lågkonjunktur kan myndigheten förvänta sig att man får de resurser som behövs för att driva sin verksamhet. Dessutom är tanken den att myndigheterna – efter en engångsjustering av ramanslaget med hänsyn till nuvarande hyreskostnadsläge – i framtiden skall få en årlig schablonmässig uppräknings av sin budget som kompensation för hyreshöjningar. Val av lokaler kan härigenom medföra bestående skillnader i myndigheternas ekonomi beroende på var myndigheten är lokaliserad i utgångsläget.

Regering och riksdag har förutsatt att rambudgetens konstruktion kommer att ge incitament för myndigheterna att sträva efter låga lokalkostnader. Genom den sänkning av hyresnivån som skett för kontorslokaler under 1990-talet har det blivit möjligt att – inom ramen för ett av myndigheten känt ramanslag – välja lokaler i centrala delar av storstäderna. De lägsta lokalkostnaderna finns dock inte och kommer sannolikt inte att återfinnas i cityområden.

Konsumentverket, Naturvårdsverket och Allmänna reklamationsnämnden är tre myndigheter som nyligen har – eller inom kort skall – flytta in till city från en förort till Stockholm. För alla tre har den vid avtalstillfället kända rambudgeten varit en utgångspunkt för beslutet att flytta. Hyreskostnaderna har inte fått bli högre efter flyttning. Fördelarna med att ha lokaler i city framför i en förort framhålls. Revisorerna har fått intrycket att ingen av de tre myndigheterna innan avtal med ny hyresvärd träffades hade helt klart för sig hur Lokalförsörjningsverkets beräkningar för hyreskostnaderna har eller kommer att påverka deras ramanslag.

Naturvårdsverket bestämde att de nya lokalerna inte fick bli dyrare än de gamla. Naturvårdsverkets beslut att flytta till city fattades i ett läge när Skanska hade svårt att hyra ut sitt nybyggda hus Klara strand vid centralstationen i Stockholm. Verket fick ett bra avtal med en hyreskostnad som är 3 miljoner kronor lägre än den tidigare hyran i Solna. Avtalet, som träffades våren 1994, är 6-årigt med en option på ytterligare 6 år till samma hyresnivå. Under budgetbehandlingen vid årsskiftet 1994/95 – dvs. nästan ett år efter det att avtalet träffats – fick verket kännedom om vilken förändring som skulle göras på ramanslaget. Anslaget reducerades med 3 282 000 kronor för 1,5 år, dvs. med knappt 2,2 miljoner kronor per år. Den beslutade anslagsreduceringen överensstämmer helt med Lokalförsörjningsverkets beräkningar. Enligt Lokalförsörjningsverket kom Naturvårdsverkets flyttning i ett gränsläge mellan det gamla och det nya systemet. I stället för att använda det nya systemet med riktvärden blev det en ”udda” lösning där man i princip reducerade ramanslaget med mellanskillnaden mellan den gamla och den nya hyran. Enligt Lokalförsörjningsverket har Naturvårdsverket gynnats något av detta beräkningssätt. Om det nya systemet använts skulle det ha inneburit att Naturvårdsverkets ramanslag hade reducerats med mer än 2,2 miljoner kronor per år även om man stannat kvar i sina gamla lokaler och oavsett vilken hyra man där kunnat avtala sig fram till. Naturvårdsverket har således premierats för att ha flyttat in till city; man har fått ett högre ramanslag än om man varit kvar i ytterområdet, även om den faktiska hyreskostnaden där hade

blivit lika hög.

Även nya myndigheter har tilldelats ramar som möjliggjort en central lokalisering. Endast i undantagsfall har regeringen särskilt beslutat om lokalisering utanför city. Eftersom regeringen har beslutat medge att nya myndigheter, som Statens oljelager, Statens institutionsstyrelse och Sida lokaliseras i absoluta citylägen i Stockholm, kan även andra myndigheter uppfatta det som legitimt att placera sig i city. En annan konsekvens är att dessa nya myndigheter – och även andra myndigheter som tidigare funnits i city – efter den pågående ”anslags-revideringen” och så länge regeringen inte justerar anslaget med hänsyn till den faktiska hyran kommer att ha ett bättre utgångsläge vad gäller verksamhetens fortsatta utveckling och möjligheter till val av lokaler än myndigheter som återfinns i Haninge eller Botkyrka. Två myndigheter belägna i närheten av varandra, oberoende av om detta är i city eller i ett ytterområde kan således, på grund av tidigare lokalisering, få olika ekonomiska förutsättningar även om den faktiska hyreskostnaden är densamma. Den myndighet som tidigare återfanns i Stockholms city får enligt Lokalförsörjningsverkets beräkningar tillgodoräkna sig cirka 1 400 kronor per m² på den yta man hyrde tidigare medan den myndighet som tidigare varit lokaliserad i exempelvis Solna på motsvarande sätt kan tillgodoräkna sig anslag med 800 kronor per m².

Även Sida kan i detta fall betraktas som en ny myndighet. Lokalförsörjningsverket framhöll i sitt samrådsförfarande inför det nya Sida:s flyttning till Sveavägen i Stockholm att hyresnivån var avsevärt högre än den genomsnittliga nivån för Stockholm inom tullarna. Även regeringen påpekade att Sida får räkna med att hyreskostnaderna kommer att beräknas särskilt. Vilka ekonomiska konsekvenser lokaliseringen egentligen får för Sida framgår dock inte av beslutet. Enligt uppgift från Lokalförsörjningsverket kommer Sida att, så länge som de gamla hyresavtalen löper, oberoende av att lokalerna hyrts ut till annan, få samma budget för sina lokalkostnader som tidigare. Samtidigt som 85 % av Sidas hyreskostnader varje år ökar med konsumentprisindex tillförs myndigheten motsvarande uppräknings av sitt ramanslag, dock endast på 70 % av sina nya lokalkostnader. Om detta sammantaget – efter departementets behandling av anslagen – innebär att Sida med de nya hyreskostnaderna får sämre eller bättre ekonomi har revisorerna inte kännedom om. Successivt från och med 1997 års budget kommer hyresavtalen för de fyra myndigheter som ingår i nya Sida att upphöra. Budgeten för Sida kommer samtidigt att räknas om enligt det nya beräkningssättet. Om departementet i sina anslagsbeslut följer Lokalförsörjningsverkets beräkningar kommer Sida år 1999 att kompenseras för hyreskostnader med cirka 23,5 miljoner kronor i sin rambudget, dvs. få ett i princip 2 miljoner kronor lägre rambudgetanslag.

Revisorernas intryck är att de ekonomiska förutsättningarna för myndigheterna med de nya budgetberäkningarna är svåröverskådliga. De enda kända begränsningarna är den befintliga rambudgeten. Ytterligare begränsningar har hittills visat sig först i budgetbehandlingen efter det att nya avtal träffats. Utan att myndigheten exakt har känt till de ekonomiska villkoren, har ändå förväntningarna från statsmakterna varit att de mest prisvärda lokalerna skulle väljas.

Lokalförsörjningsverket gör beräkningar om anslag för hyreskostnader enligt vissa riktvärden. Beräkningarna summeras per departement. Departementet använder därefter beräkningarna som underlag för sina ramberäkningar till varje myndighet. Departementen har möjligheter att inom sin ram omfördela anslagen mellan myndigheterna. Hur denna omfördelning görs påverkar givetvis myndigheternas frihet även när det gäller lokalanvändningen. Myndigheterna kan således inte på förhand veta vilket ramanslaget blir och följaktligen inte heller hur valet av en viss lokal påverkar ekonomin förrän departementet bestämt ramanslaget.

Vissa myndigheter har informerat sig om Lokalförsörjningsverkets beräkningar för den egna myndighetens lokaler. Hittills tycks det också ha fungerat så att Lokalförsörjningsverkets beräkningar oftast överförts till den enskilda myndighetens ramanslag. Någon gräns för hur stor andel av budgeten som får tas i anspråk för lokalkostnader har inte bestämts. Myndigheterna har frihet att välja bort eller begränsa andra kostnader för att finansiera dyra lokaler. Men i vilken utsträckning detta kommer att erfordras framgår först när rambudgeten fastställts.

Efter beslutet om att införa rambudget för alla myndigheter har regeringen som framgått ovan i flera fall valt att minska anslagen till myndigheter som kunnat sänka sina lokalkostnader. I likhet med finansutskottet (jfr ovan) ifrågasätter revisorerna om intentionerna bakom rambudgeteringen därigenom har fullföljts. Reglerna blir oklara när myndigheterna både ges det fulla ansvaret för sin verksamhet inom en bestämd budgetram och får uppleva att t.ex. minskade lokalkostnader inte kan användas för att bygga ut verksamheten. Besked har inte givits om de "överskott" som myndigheterna kan uppnå vid byte av lokaler i en situation när den allmänna hyresnivån sänkts, skall få behållas av myndigheten eller återgå till skattekollektivet. Frånvaron av beslut från regeringen i den frågan har lett till osäkerhet hos myndigheterna. En naturlig reaktion på denna osäkerhet om rambudgeteringens innebörd i praktiken kan bli att möjliga lokalalternativ med en lägre hyreskostnad inte tas tillvara. För myndigheten kan det förefalla säkrast att, i avvaktan på ett entydigt ställningstagande från regeringen, behålla lokaler med onödigt höga hyror. I annat fall riskerar man att bli av med sin "besparing" – med minskad handlingsfrihet som följd.

De sänkta hyrorna under 90-talet är emellertid inte i första hand ett resultat av att myndigheterna effektiviserat sin verksamhet utan kan väsentligen tillskrivas utvecklingen på fastighetsmarknaden. I en motsatt situation, med kraftigt stigande hyror, hade statsmakterna sannolikt tvingats kompensera myndigheterna för åtminstone en del av kostnadsökningarna. Från den utgångspunkten kan det därför ses som foljdriktigt att en del av myndigheternas besparingar tillfaller statsverket.

Mot bakgrund av de oklarheter som råder i fråga om i vilken utsträckning bestämmelserna i rambudgeten fortfarande gäller krävs enligt revisorernas mening ett tydligare ställningstagande från regeringen till vilka principer som skall gälla för myndigheternas anslagsberäkningar. Revisorerna förutsätter att denna fråga klargörs i budgetpropositionen för år 1997.

Riksdag och regering bör också enligt revisorernas mening ta ställning till om myndigheterna skall ha frihet att välja lokaler eller om det skall finnas

särskilda regler för lokalförsörjningen. Mycket talar för att myndigheter föredrar en central lokalisering även om det skulle innebära högre kvadratmeterkostnad eller en mindre yta. Utvecklingen hittills har också visat att tillräckliga ekonomiska incitament för myndigheterna att lokalisera sig i ytterområden inte funnits trots att lokaler i ytterområden kan fås till ett betydligt lägre kvadratmeterpris.

Varken riksdagen eller regeringen kan annat än kortsiktigt bestämma hur stora resurser varje myndighet över huvud taget skall få disponera. Långsiktiga utfästelser om att myndigheterna skall få behålla besparingar vid val av billigare lokaler kan därför inte göras. Det kan vara en förklaring till de svårigheter regeringen har haft att skapa sådana ekonomiska incitament att det blivit lockande för myndigheterna att flytta utanför cityområden. Om statsmakterna vill styra myndigheternas förhyrningar till andra områden, behövs dock andra typer av styrmedel. Revisorerna menar att det i så fall krävs tydliga regler för myndigheternas lokalisering. Detta innebär dock en inskränkning i myndigheternas frihet att själva bestämma om sin verksamhet. Revisorerna föreslår att regeringen i budgetpropositionen för 1997 redovisar sitt ställningstagande till myndigheternas frihet att välja lokaler.

Nya myndigheters lokalisering

Ibland har riksdagen beslutat att nya myndigheter skall lokaliseras till andra orter än Stockholm. Riksdagen har också vid ett flertal tillfällen uttalat att när det gäller nya myndigheter bör en lokalisering utanför Stockholmsregionen prövas. De nya myndigheterna återfinns ändå med ett fåtal undantag i Stockholms innerstad.

Eftersom myndigheterna måste beakta alla kostnader för en placering, bl.a. sådana som riksdagen också angivit i sina beslut – såsom att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt och att personalförsörjningen skall vara tillfredsställande – strider en central placering i sig inte mot riksdagens beslut.

Med hänvisning till riksdagens beslut om lokalisering av nya myndigheter bör regeringen, enligt revisorernas mening, överväga att på ett mera handfast sätt än hittills besluta i konkreta fall. För storstadsområdena kan det då bli aktuellt för statsmakterna att utifrån särskilda kriterier bestämma för varje ny myndighet om den skall lokaliseras i city eller i ett ytterområde.

Regeringens överblick

Med nuvarande system för lokalförsörjningen har myndigheterna haft frihet att själva bestämma sina lokaler. Som en följd av lågkonjunkturen har myndigheterna fått ekonomiska möjligheter att förlägga sin verksamhet till city. Revisorerna har inte uppfattat att regeringen haft något att invända häremot. Regeringen har inte bedömt placeringen av myndigheternas lokaler och hur stora de skall vara. För en effektiv lokalförsörjning för staten som helhet skulle det – oavsett hur begreppet effektivitet definieras – krävas en övergripande instans som bl.a. kunde samordna tomma lokaler och lokalbehov. Lokalförsörjningsverket har vare sig en samordnande eller beslutande funktion. Nuvarande arbetsfördelning mellan regeringen å ena sidan och myndig-

heter och fastighetsbolag å den andra kan tolkas som att regeringen avsat sig en stor del av inflytandet över lokalförsörjningen.

Samtidigt ger organisationen av lokalförsörjningen intryck av att både regeringen och Lokalförsörjningsverket påverkar förhyrningarna. Med hänsyn till denna oklarhet bör regeringen, enligt revisorernas mening, klarlägga sin roll vad gäller myndigheternas lokalförhyrningar och sitt inflytande på dessa frågor. Regeringen bör enligt revisorernas uppfattning också försöka få bättre information om lokaler som staten på kort sikt har ansvar för och om tillfälliga lokalbehov så att möjligheter skapas att på bästa sätt utnyttja befintliga resurser.

1995/96:RR11
Bilaga 1

Exempel på effekter av en konstruerad marknadssituation

Av Akademiska Hus och Statens fastighetsverk krävs kostnadstäckning. Dessutom skall ett bestämt lönsamhetskrav tillgodoses. Även Akademiska Hus och Fastighetsverket skall verka på marknadsmässiga villkor. Lokalförsörjningsverket har som ovan framgått delat in landet i fyra regioner och beräknat den genomsnittliga, ”marknadsmässiga”, hyresnivån.

Metodens inverkan på ett effektivt resursutnyttjande kan exemplifieras med budgeteringen av lokaler för Lunds universitet. Beräknade hyreskostnader inom budgetramen har i budgeten för 1995/96 sänkts med cirka 15 % för universitetet eftersom detta, enligt den tillämpade schablonen, är den marknadsmässiga nivån för lokalerna. Akademiska Hus sägs ha en monopolsituation på flera av de av universitetet använda lokalerna. Många av lokalerna är heller inte lämpade för öppna marknaden. För vissa lokaler finns dock alternativ. Prisnivån i Lund har dock inte enligt universitetets uppfattning sänkts enligt Lokalförsörjningsverkets schablon. Däremot kan alternativa lokaler till 15 % lägre kostnad återfinnas i Malmö.

Om inte universitetet väljer att ha vissa lokaler i Malmö kan detta resultera i att universitetet stannar kvar i de nuvarande lokalerna med påföljd att annan verksamhet måste reduceras. Om universitetet lämnar vissa lokaler och Akademiska Hus inte lyckas hyra ut lokalerna till någon annan bidrar detta till en bristande effektivitet för staten som helhet. Om Akademiska Hus däremot sänker priset kan universitetet bo kvar till en hyreskostnad som tar i anspråk samma andel av budgeten som tidigare (under förutsättning att inga andra förändringar av anslagen genomförs). Men det kan få till följd att Akademiska Hus inte klarar kraven på kostnadstäckning eller lönsamhet. För staten påverkas då storleken på det överskott som inlevereras till statsverket.

Revisorerna ifrågasätter lämpligheten av att marknadsekonomiska principer okritiskt används för sådana lokaler som i själva verket saknar marknad. I den nuvarande organisationen agerar regeringen dels som köpare – genom att justera det tilldelade ramanslaget på basis av ett schabloniserat värde för hyreskostnaderna – dels som säljare – genom att bestämma fastighetsvärde och lönsamhetskrav på Akademiska Hus. Detta kan knappast betraktas som en marknadssituation. Ytterligare skillnader i förhållande till en marknadssituation uppstår när den faktiska köparen inte heller har något alternativ. Lokalförsörjningsverket har givits i uppdrag att utvärdera organisationen för myndigheternas lokalförsörjning. Revisorerna förutsätter att denna översyn

Tomma lokaler

Vasakronan förvaltar statens kommersiella lokaler. Bolaget förutsätts verka marknadsmässigt. Exempelen ovan har visat att några myndigheter har övergivit Vasakronan och flyttat in hos annan hyresvärd. I de fall detta leder till att lokalerna står tomma är konsekvenserna enligt revisorernas bedömning knappast förenliga med en effektiv användning av statens resurser. Däremot kan förfarandet fortfarande vara förenligt med den enskilda myndighetens effektivitetskrav. Kostnader för outnyttjade statsägda lokaler måste därmed vägas mot de effektivitetsvinster enskilda myndigheter kan göra genom att t.ex. komma närmare varandra eller förbättra möjligheten att behålla och rekrytera kvalificerad personal.

Revisorerna har ovan noterat att den friställda lokalyta som finansieras med statliga medel har ökat. Det har inte funnits utrymme att i denna granskning analysera om de lediga lokalerna beror på att Vasakronans hyressättning varit för hög, att myndigheterna reducerat sina lokalytor utan att fastighetsbeståndet kunnat reduceras i motsvarande grad eller att Vasakronan inte har engagerat sig i att snabbt hitta nya hyresgäster. Revisorerna kan endast konstatera att när Vasakronan – och för övrigt även Akademiska Hus och Fastighetsverket – har tomma lokaler och där myndigheten föredragit en annan hyresvärd belastas skattebetalarna i princip av dubbla lokalkostnader.

I de fall myndigheten dragit ner på sitt lokalbehov så att vissa ytor återlämnats till det fastighetsförvaltande bolaget utan att de kunnat uthyras till annan, blir kostnaden för skattebetalarna också i princip densamma som om myndigheten fortsatt att hyra för stora lokaler. För staten som helhet torde det inte spela någon roll hur kostnaderna finansieras, för den enskilda myndigheten innebär det däremot att anslaget används på ett effektivare sätt. Om de friställda resurserna hos myndigheten används till annat, exempelvis ökad personalstyrka eller ökning av andra driftkostnader – så att myndigheterna agerar enligt de förutsättningar som gäller för rambudgeten – kan även i detta fall kostnaden bli dubbel. Om skattebetalarna skall få ta del av myndigheternas effektivisering av sin verksamhet krävs således att fastighetsbeståndet avvecklas i motsvarande grad som myndigheterna lämnar statsägda lokaler, att annan hyresgäst kan skaffas eller att myndigheternas anslag minskas. Revisorerna anser att de problem och kostnader som uppstår på grund av det ökade lokalöverskottet bör belysas. Revisorerna föreslår därför att regeringen låter genomföra en översyn av hur Vasakronan har fungerat som fastighetsförvaltare.

Byråkratin kring lokalförsörjningen

I vissa situationer skall myndigheterna enligt lokalförsörjningsförordningen samråda med regeringen och Lokalförsörjningsverket. Som framgått ovan har myndigheterna kontaktat Lokalförsörjningsverket i varierande grad. Myndigheterna har således hörsammat bestämmelserna på olika sätt. Under-

låtelse att ta initiativ till dessa samråd tycks dock inte ha haft någon betydelse och leder inte till någon sanktion.

1995/96:RR11
Bilaga 1

Varken regeringen eller Lokalförsörjningsverket skall granska om de lokaler en myndighet avser flytta till leder till ett effektivt och ekonomiskt utnyttjande av myndighetens resurser. Man förlitar sig här på myndigheternas egna bedömningar och på att regeringen uppmärksammas på bristande effektivitet i enskilda myndigheter genom Riksrevisionsverkets årliga revision eller effektivitetsrevision.

Lokalförsörjningsverkets synpunkter på tekniska frågor i samrådsförfarandet behöver inte beaktas av myndigheterna. Inte heller regeringen använder sig av Lokalförsörjningsverkets invändningar, trots att samrådsdokumenten tillställts regeringen.

De avstämmningar som görs genom Lokalförsörjningsverkets samrådsfunktion, har i en relativt liten omfattning lett till att villkoren i det slutliga avtalet förändrats. Revisorernas bedömning är att samrådsförfarandet inte på något avgörande sätt påverkar avtalen.

Denna granskning skall inte ses som kritik mot Lokalförsörjningsverkets sätt att fullgöra sin uppgift. Någon sådan granskning har inte genomförts. Samrådet tycks dock av berörda myndigheter betraktas som en skyldighet, inte som en rättighet. Samrådet sägs innebära en utbildningsinsats, som skall hjälpa myndigheterna att träffa affärsmässiga avtal. Men sådan affärsmässighet krävs endast när avtalsperioden överstiger tre år. Enligt revisorernas mening kan alla personer som i sin tjänst sysslar med lokalanskaffning behöva kontinuerlig utbildning för detta. Utbildning och information bör också enligt revisorernas uppfattning framför allt ges inför en förhandling och inte i förhandlingens slutskede. Lokalförsörjningsverkets årliga konferenser är enligt revisorernas bedömning ett bra sätt att informera om området och kan ge ett värdefullt bidrag i en sådan utbildning. Myndigheterna bör även uppmannas att ta till vara andra möjligheter till utbildning.

Lokalförsörjningsverket skall i samrådsförfarandet framföra synpunkter på de överenskommelser som myndigheten träffat med hjälp av konkurrerande företag eller verkets egen enhet. Från verket hävdas att alla prövningar sker opartiskt och att det inte har någon betydelse om verkets serviceenhet deltagit i arbetet med att finna nya lokaler till en myndighet. Revisorerna anser det ändå olyckligt att en konkurrensutsatt myndighet – Lokalförsörjningsverket – för statens räkning skall bedöma konkurrenternas – och sina egna – resultat. Det gäller oberoende av att de synpunkter som framförs av verket i det sammanhanget inte medför några förpliktelser för den berörda myndigheten.

Som ovan nämnts har Lokalförsörjningsverket i uppdrag att göra en översyn av utfallet av den nya lokalförsörjningsorganisationen. Enligt uppgift skall översynen vara klar vid slutet av 1996. Revisorerna förutsätter att regering och riksdag – oberoende av vilket direkt inflytande man önskar utöva över myndigheternas lokalförsörjning – kommer att behöva information om lokalförsörjningsläget. Revisorerna föreslår att som komplement till Lokalförsörjningsverkets översyn en oberoende utredare får i uppdrag att utreda alternativ till nuvarande organisation. Revisorerna förutsätter att regeringen

Sammanfattning

Trots en omfattande omorganisation av den statliga lokalförsörjningen har statsmakterna inte tagit definitiv ställning till lokalförsörjningsfrågorna. Man har uttalat vissa viljeinriktningar, som att myndigheterna skall lokaliseras utanför Stockholm, men samtidigt har man givit myndigheterna argument för en lokalisering i city. Man har infört rambudget men i många fall agerat som om budgeten fortfarande ges per kostnadsslag. I organisationen förutsätts marknadsmässighet inte bara hos myndigheter som kan välja sin lokalisering utan även hos sådana som inte kan välja. Incitamenten till att myndigheterna, trots det uttalade målet, skall agera i statens samlade ekonomiska intresse är svaga. De statliga bolagen har givits egna mål, som vinstmaximering och lönsamhet. En omfattande administration har byggts upp, som inte har givits möjlighet att skaffa sig överblick över statens lokalförsörjning. Om statsmakterna inte helt vill överlåta lokalförsörjningsfrågorna till de enskilda myndigheterna måste staten enligt revisorernas mening överväga att reglera lokalförsörjningen särskilt. Det gäller oavsett om dessa resurser förvaltas i bolagsform eller på annat sätt. Enligt revisorernas uppfattning bör man således från statsmakterna närmare precisera avvägningen mellan målen om myndigheternas frihet att välja lokal och en effektiv lokalförsörjning för statsförvaltningen som helhet.

Revisorerna föreslår sammanfattningsvis

att regeringen i anslutning till kommande budgetberedning redovisar sin syn på om myndigheterna skall ha frihet att välja lokaler eller om det skall finnas särskilda regler för lokalförsörjningen,

att regeringen i kommande budgetproposition klargör vilka principer som gäller för myndigheternas anslagsberäkningar,

att regeringen låter genomföra en översyn av hur Vasakronan fungerat som fastighetsförvaltare,

att regeringen till riksdagen lämnar förslag om principer för lokalisering av nya myndigheter,

att Lokalförsörjningsverkets översyn av lokalförsörjningsorganisationen kompletteras med en samlad översyn över hela organisationen som genomförs av en oberoende utredare och

att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för statsmakternas behov av en särskild organisation för statens lokalförsörjning.

(Där ingen ortsangivelse finns avser adressen Stockholm)^{1 2}

	Antal anställda	Hyreskostnad och m ²
Justitiedepartementet: <i>Riksåklagaren</i> flyttade 94-01 från Storkyrkobrinken till Jakobsgränd	60 anställda	Från 2 139 m ² à 1 800 kr/m ² till 2 100 m ² à 1 630 kr/m ²
Utrikesdepartementet: <i>Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)</i> flyttade 93-04 från Fredsgatan 2 till Hamngatan 6. Lokalförbättringsverket biträdde vid hyresförhandlingar. Flyttade i april 1993 men skall nu uppgå i den nya biståndsorganisationen och flytta till SIDA:s lokaler på Sveavägen 20.	43 anställda	Från 910 m ² à 1 900 kr/m ² till 1 487 m ² à 1 800 kr.
<i>Exportkreditnämnden</i> har flyttat från Norrlandsgatan 15 till Kungsgatan 36. Hittade lokalen själva och skötte också hyresförhandlingarna. Flytten gjordes i september 1993. Femårigt kontrakt.	110 anställda.	Hyresvärden på Norrlandsgatan krävde 3 300 kr/m ² . Nuvarande hyra är på 2 300 kr/m ²
<i>Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)</i> flyttar från Birger Jarlsgatan till Sveavägen 20 dit även BITS, SAREC och SWEDECORP skall flytta.	506 anställda	Nuvarande lokaler 6 170 m ² à 1 650 kr/m ²
Försvarsdepartementet: <i>Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)</i> flyttade från Birger Jarlsgatan 16 (Stureplan) till Liljeholmsvägen 30 91-10. Gällande hyreskontrakt är på tre år. Lokalförbättringsverket biträdde ej vid hyresförhandlingarna.	152 anställda	Från 6 500 m ² à 2 500 kr till 5 700 m ² à 1 800 kr/m ² . Omförhandl 94-10 till 1 470 m ² à 1 240 kr/m ² .

¹ Reservation för att det kan finnas fler myndigheter som flyttat under perioden

² Uppgifter om antal anställda i de flesta fall tagna från Sveriges statskalender för 1995

	Antal anställda	Hyreskostnad och m ²
<i>Försvarets forskningsanstalt (FOA)</i> flyttade från Linnégatan 89 till Enköpingsvägen 126 i Sundbyberg. Avgiftsfinansierad.	1 200 anställda	
Socialdepartementet: <i>Jämställdhetsombudsmannen (JÄMO)</i> flyttade 94-10 från Birger Jarls Torg 7 till Drottninggatan 92. Lokalförsörjningsverket fick uppdraget att både hitta lokaler och att ordna kontraktet.	11 anställda	Från 391 m ² à 1 600 kr/m ² till 520 m ² à 1 470 kr/m ²
<i>Utlänningsnämnden</i> flyttade 93-01 från Kungstengsgatan 49 till Drottninggatan 95A	165 anställda	Från 4 142 m ² à 1 700 kr/m ² till 5 578 m ² à 1 530 kr/m ²
<i>Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA)</i> flyttade 93-01 från Pipers väg 2 Solna till Norr Mälarstrand 6.	10 anställda	Från 446 m ² à 1 760 kr/m ² till 426 m ² à 1 610 kr/m ²
Kommunikationsdepartementet: <i>Handelsflottans kultur- och fritidsråd</i> flyttade från Sahlstedtsgratan 9 till Katarinavägen 19. Hittade lokalen själva men Lokalförsörjningsverket biträdde vid hyresförhandlingarna.	37 anställda	Från 406 m ² à 1 360 kr/m ² till 354 m ² à 1 060 kr/m ²
Finansdepartementet: <i>Riksgäldskontoret</i> flyttade 94-08 från Jakobsgatan 20 till Norrlandsgatan 15. Riksgäldskontoret kontaktade Lokalförsörjningsverket för hjälp med anskaffning av nya lokaler. Skrev kontrakt på sex år.	157 anställda	Nuvarande hyra 1 700 kr/m ²
Bankinspektionen och Försäkringsinspektionen (Tegnérgratan 23) slogs ihop och bildade <i>Finansinspektionen</i> som ligger på Regeringsgratan 48. Skötte förhandlingarna själva.	143 anställda	Nuvarande lokaler: 5 199 m ² à 2 952 kr/m ²

	Antal anställda	Hyreskostnad och m ²
<i>Konjunkturinstitutet</i> flyttat från Lilla Nygatan 1 till Kungsgatan 12-14. Hitade lokalerna själva men en konsult från Lokalförsörjningsverket biträdde vid hyresförhandlingarna. Flyttade p.g.a. att man ej kom överens med Vasakronan om hyran för den gamla lokalen som samtidigt var för liten. Tecknade ett femårigt kontrakt.	59 anställda	Från 2 005 m ² à 1 790 kr/m ² till 1 977 m ² à 1 350 kr/m ²
<i>Riksrevisionsverket (RRV)</i> flyttade från Primusgatan till Drottninggatan 89. Fick hjälp av Lokalförsörjningsverket med lokalerna i Jönköping och Uppsala.	510 anställda	Från 11 500 m ² à 1 240 kr/m ² till 14 776 m ² à 1 436 kr/m ²
Utbildningsdepartementet: Skolöverstyrelsen (SÖ) ändrad organisation och bytt namn till <i>Statens skolverk</i> . Centralmyndigheten flyttade 91-07 från Karlavägen 108 till Kungsgatan 53.	230 anställda	Nuvarande lokaler: 5 224 m ² à 1 342 kr/m ²
Jordbruksdepartementet: <i>Göteborg</i> <i>Fiskeriverket</i> flyttade 92-10 från Otterhällsgatan 12 till Lilla Bommen 6.	208 anställda	2 570 m ² à 1 237 kr/m ²
Arbetsmarknadsdepartementet: <i>Norrköping</i> <i>Statens invandrarverk (SIV)</i> flyttat från Vikboplan 7 till Tegelängsgatan 19.	3 500 anställda	
<i>Statens institut för arbetslivsforskning</i> , f.d. Arbetslivscentrum, Kungsbroplan 3 A.	35 anställda	Från 2 958 m ² à 1 030 kr/m ² till 1 800 m ² à 1 340 kr/m ²
Näringsdepartementet: <i>Borås</i> <i>Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC)</i> flyttade 91-02 från Brinellgatan 9 till Österlånggatan 5.	55 anställda	Nuvarande lokaler: 1 407 m ² à 760 kr/m ²

	Antal anställda	Hyreskostnad och m²
<i>Konkurrensverket</i> flyttade 92-07 från Östra Järnvägs-gatan 10 till Malmskillnadsgatan 32.	125 anställda	Från 4 005 m ² à 2 400 kr/m ² till 3 000 m ² à 2 335 kr/m ² . Omförhandlat 95-09 till 2 000 kr/m ² .
Civildepartementet: <i>Statskontoret</i> flyttat från Primusgatan 18 till N. Riddarholmshamnen 1. Hittade lokalen själva. Lokalförsörjningsverket biträdde vid hyresförhandlingarna och kontraktskrivningen.	102 anställda	Från 11 000 m ² à 1 240 kr/m ² till 3 357 m ² à 1 600 kr/m ² .
<i>Allmänna reklamationsnämnden</i> flyttat från Sorterargatan 2 i Vällingby till Klarabergsgatan 35. Vid hyresförhandlingarna tog de hjälp av Lokalförsörjningsverket.	29 anställda	Från 1 320 m ² à 1 120 kr/m ² till 920 m ² à 1 630 kr/m ²
Statens ungdomsråd har bytt namn till <i>Ungdomsstyrelsen</i> och flyttade 92-06 från Krukmakargatan 19 till Drottninggatan 97.	19 anställda	Från 425 m ² à 2 000 kr/m ² till 477 m ² à 1 730 kr/m ²
<i>Lotteriinspektionen</i> (f.d. lotterinämn-den) Trädgårdsgatan 15 Strängnäs.	7 anställda	Hyr 247 m ² , omförhandlat från 600 kr/m ² till 870 kr/m ²
Miljödepartementet: <i>Statens naturvårdsverk (SNV)</i> flyttade 95-07 från Smidesvägen 5 till Blekholmsterassen 36.	485 anställda	Från 18 100 m ² à 1 150 kr/m ² till 15 520 m ² à 1 160 kr/m ²
<i>Koncessionsnämnden för miljöskydd</i> flyttade 93-01 från Storkyrkobrinken 7 till Scheelegatan 24. Fick hjälp vid hyresförhandlingarna men betecknar det mer som informella kontakter. Hittade lokalen själva.	32 anställda	Från 1 406 m ² à 1 820 kr/m ² till 1 115 m ² à 1 180 kr/m ²

	Antal anställda	Hyreskostnad och m ²
<i>Statens kärnkraftinspektion (SKI)</i> flyttade 94-11 från Sehlstedsgatan 11 till Klarabergsviadukten 90. Lokalförsörjningsverket skötte hela arbetet med lokalerna. Anledningen till att de flyttade var att det behövde göras stora nyinvesteringar på datanätet samt att det gamla huset krävde stora renoveringar.	103 anställda	Från 2 931 m ² à 1 390 kr/m ² till 3 056 m ² à 1 550 kr/m ²
Utbildningsdepartementet: <i>Teknikvetenskapliga forskningsrådet</i> flyttade 94-01 från Liljeholmsvägen 20 till Regeringsgatan 56	146 anställda	Från 253 m ² à 1 440 kr/m ² till 737 m ² à 1 080 kr/m ²
<i>Naturvetenskapliga forskningsrådet</i> flyttade 94-01 från Sveavägen 116 till Regeringsgatan 56.	113 anställda	Från 1 060 m ² à 1 950 kr/m ² till 1 787 m ² à 1 150 kr/m ²
<i>Humanistiska samhällsvetenskapliga forskningsrådet</i> flyttade 94-01 från Sveavägen 116 till Regeringsgatan 56	87 anställda	Från 673 m ² à 1 950 kr/m ² till 962 m ² à 1 110 kr/m ²
<i>Medicinska forskningsrådet</i> flyttade 94-01 från Sveavägen 116 till Regeringsgatan 56	14 anställda	Från 869 m ² à 1 950 kr/m ² till 1 187 m ² à 1 130 kr/m ²
<i>Forskningsrådsnämnden</i> flyttade 94-01 från Sveavägen 116 till Regeringsgatan 56	36 anställda	Från 1 406 m ² à 1 950 kr/m ² till 1 772 m ² à 1 150 kr/m ²
<i>Högskoleutbildningen på Gotland</i> flyttade 94-08 från N Hansegatan 14 till Cramérgatan 1-3	35 anställda	Från 1 107 m ² à 950 kr/m ² till 4 355 m ² à 1 120 kr/m ²
<i>Statens råd för byggnadsforskning</i> flyttade 95-01 från S:t Göransgatan 66 till S:t Eriksgatan 46	49 anställda	Från 2 506 m ² à 1 070 kr/m ² till 1 700 m ² à 1 220 kr/m ²
<i>Svenska språknämnden</i> flyttade 94-08 från Lundagatan 42 till Hornsgatan 166	9 anställda	Till 386 m ² à 1 100 kr/m ²

	Antal anställda	Hyreskostnad och m ²
Justitiedepartementet: <i>Tjänsteförslagsnämnden för åklagarväsendet, Jakobsgränd 6</i>		
Socialdepartementet: <i>Barnombudsmannen, Norr Mälarstrand 6.</i>	14 anställda	Hyra 579 m ² à 1 480 kr/m ²
<i>Statens institutionsstyrelse, Drottninggatan 29. Fick kännedom om lokalerna underhand via anställda i Lokalförsörjningsverket. Var ej nöjda med de lokaler som de hade fått i Garnisonen. En organisationskommitté beredde frågorna om lokaler innan verket startade sin verksamhet. Institutionsstyrelsen skötte sedan förhandlingarna med hyresvärden själva. Treårigt kontrakt.</i>		Hyra 1 500 kr/m ²
<i>Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Göteborg, Lilla Bommen 1, Göteborg.</i>		470 m ² à 1200 kr/m ²
Kommunikationsdepartementet: <i>Kommunikationsforskningsberedningen Linnégatan 2.</i>	24 anställda	880 m ² à 1 600 kr/m ²
<i>Post- och telestyrelsen, Birger Jarlsgratan 16. Flyttade in i lokalerna i april 1993 och hade därför inga kontakter med Lokalförsörjningsverket.</i>	187 anställda	4 300 m ² à 1 930 kr/m ²
Finansdepartementet: <i>Nämnden för offentlig upphandling, N. Riddarholmshamnen. Hade viss hjälp av Lokalförsörjningsverket.</i>	8 anställda	310 m ² à 1 640 kr/m ²
<i>Bankstödsnämnden, Kungsgatan 38. Bildades 93/94. Treårigt kontrakt. Har vid omförhandlingarna kontaktat Lokalförsörjningsverket.</i>	7 anställda	Hyra 2 100 kr/m ² .

	Antal anställda	Hyreskostnad och m²
Utbildningsdepartementet: <i>Kanslersämbetet, Birger Jarlsgatan 37. Myndigheten har överförts till det nya verket för högskoleservice, Birger Jarlsgatan 43.</i>	95 anställda	Förhandlingarna ej slutförda
<i>Verket för högskoleservice (bolagsdelen) tecknat kontrakt 95-09 på Arenavägen 55.</i>	50 anställda	1 500 m ² à 1 165 kr/m ²
Kulturdepartementet: <i>Språk- och folkminnesinstitutet, Hagagatan 23 b. Rådgjorde med Lokalför- sörjningsverket om rimlig hyresnivå. Skötte förhandlingarna själva.</i>	90 anställda	Hyra 900 kr/m ²

	Antal anställda	Hyreskostnad och m²
Justitiedepartementet: <i>Brottsoffermyndigheten, Storgatan 49 Umeå</i>	15 anställda	Hyra 689 m ² à 910 kr/m ²
<i>Gentekniknämnden, Ekelundsvägen 16 Solna</i>	1 anställd	
Socialdepartementet: <i>Alkoholinspektionen, Klara Östra Kyr- kogata 5</i>	11 anställda	Hyra 500 m ² à 1 660 kr/m ²
<i>Handikappombudsmannen, Regerings- gatan 67.</i>	8 anställda	360 m ² à 1 700 kr/m ²
Kommunikationsdepartementet <i>Delegationen för prognos- och utveck- lingsverksamhet inom transportsektorn, Kungsgatan 14-16</i>	7 anställda	
Kulturdepartementet: <i>Granskningsnämnden för Radio och TV samt Radio- och TV-verket, Stores gränd 20 Haninge. Konsult från Lokal- försörjningsverket biträdde vid hyres- förhandlingarna. Sexårigt kontrakt. Myndigheten kände inte till kravet på samråd.</i>	11 anställda	Hyra 900 kr/m ²
Näringsdepartementet: <i>Statens oljelager, Drottninggatan 33. Lokalförsörjningsverket skötte allting. Femårigt kontrakt.</i>	55 anställda	Hyra 1 800 kr/m ²

1 Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över revisorernas rapport Myndigheternas lokalförsörjning (rapport 1995/96.4) är följande:

Åklagarmyndigheten i Stockholm
Naturvårdsverket
Utrikesdepartementet, expeditionschefen
Granskningsnämnden för radio och TV
Radio- och TV-verket
Konsumentverket
Post- och telestyrelsen
Akademiska Hus
Statens fastighetsverk
Uppsala universitet
Vasakronan AB
Statens lokalförsörjningsverk
Sveriges lantbruksuniversitet

2 Statsmakternas mål för statlig lokalförsörjning

Revisorerna konstaterade att statsmakternas mål för den statliga lokalförsörjningen innebär att myndigheterna förväntas ta flera olika slags hänsyn när de fattar beslut om sina lokaler. Det övergripande målet för statens lokalförsörjning är att resurserna hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Myndigheterna har samtidigt enligt lokalförsörjningsförordningen ansvaret för hela sin verksamhet och förutsätts väga kostnader för lokaler mot andra driftkostnader.

Åklagarmyndigheten i Stockholm och Utrikesdepartementet uppfattar att statsmakterna har flera mål för lokalförsörjningen. Utrikesdepartementet menar att målet om affärsmässig lönsamhet i statsägda fastigheter kan verka i motsatt riktning mot myndigheternas lokalbehov. I fråga om statsägda fastigheter utomlands saknas verklig marknad. Skall dessa verkligen åsättas ett avkastningskrav?

Sveriges lantbruksuniversitet delar revisorernas uppfattning att det är svårt att förena det övergripande målet med nuvarande system för lokalförsörjning. Å ena sidan ställs krav på myndigheten om en optimering av resursanvändningen, å andra sidan ställs ett separat mål för bolagen om vinstmaximering. Med de styrkeförhållanden som föreligger mellan parterna – där realistiska lokalalternativ saknas – är det högst osannolikt att prissättningen blir sådan att resursanvändningen för universitetet blir optimal. Det är enligt universitetet också djupt otillfredsställande att myndigheten inte har full ekonomisk kontroll och rådgighet över lokalerna, särskilt som dessa för Lantbruksuniversitetets del är en integrerad del av

Statens fastighetsverk ifrågasätter om det finns anledning att så starkt betona behovet av kontroll över att varje enskild lokalanskaffning är den fördelaktigaste för såväl myndighet som statsförvaltningen som helhet. Hyreskostnaderna för den samlade statsförvaltningen måste inbegripa en uppskattning av det verksamhetsresultat som kommer ut av den statliga verksamheten.

Vasakronan anser inte att de båda målen behöver vara motstridiga. Revisorernas tolkning är inte förenlig med att myndigheterna ansvarar för hela sitt anslag. Tolkningen skulle innebära väsentliga avsteg från intentionerna bakom budgetprocessen. Beslut som innebär negativa konsekvenser för den egna myndigheten skulle kunna förklaras med ”statsnyttan”. En annan tolkning är enligt bolaget fullt förenlig med den nuvarande reformen: att effekterna för staten som helhet blir bäst om de olika rollerna renodlas och var och en för sig verkar för att uppfylla sina egna mål.

Liknande åsikter framförs från *Statens lokalförsörjningsverk*. Genom att enskilda myndigheter har incitament att välja den mest effektiva och ekonomiska lokallösningen kommer lokalförsörjningen att bli billigare för staten som helhet jämfört med det gamla systemet. Verket anser det dock viktigt att målet ses över för att en bättre anpassning till hur det nya systemet är tänkt att fungera skall kunna åstadkommas. Myndigheternas lokalbehov borde anpassas till verksamheten, inte till vilka lokaler som råkade finnas vid det tillfälle myndigheten övertog lokalansvaret.

3 Myndigheternas incitament till lokalisering

Revisorerna konstaterade att det med nuvarande system för lokalförsörjning är oklart vilka incitament myndigheterna har att lokalisera sig utanför storstädernas innerområden.

Både *Åklagarmyndigheten* och *Utrikesdepartementet* framhåller fördelarna med en lokalisering centralt nära departement och andra myndigheter. Åklagarmyndigheten behöver för sin del lokalisering nära Stockholms tingsrätt och bra kommunikationer till polisen. Utrikesdepartementet anser att myndigheter ”straffas” med nuvarande system.

Lokalförsörjningsverket anser inte att särskilt beslut krävs om central eller perifer placering. Det är enligt verket rimligt att vänta sig att högre hyreskostnader för en myndighet ställs mot vinster i övrigt som sammantaget uppväger den vinst som en lägre hyreskostnad i ett mer perifert läge skulle ge. Lokalförsörjningen kan effektiviseras genom att lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna justeras. Myndigheterna informeras då om den hyresnivå som beräknats i anslagsramen.

Verket är också kritiskt till revisorernas slutsatser i fråga om myndigheternas flyttningar in till citylägen. Flyttningarna går inte att förknippa med den ändrade metoden för prisomräkning av lokalkostnaderna. Ingen ”botenbudgetering” gjordes av anslagen. De anslagsramar som myndigheterna fick vid övergången var sannolikt för höga. Detta förtog helt eller

delvis den effekt man eftersträvade vid prisomräkningen av lokalkostnaderna.

De mer direkta synpunkter på lokalisering som revisorerna diskuterar bör, enligt Lokalförsörjningsverket, snarast hanteras inom ramen för regeringens rätt att fatta sådana lokaliseringsbeslut. Verket påpekar också att ingen mer precis budgetering av lokalkostnaderna har gjorts när det gäller budgetering av nya eller ombildade myndigheter. Regeringen har inte i något fall tillfrågat verket om hur lokalkostnaderna borde budgeteras för sådana myndigheter.

1995/96:RR11
Bilaga 2

4 Statsmakternas tillämpning av rambudgeten

Revisorerna fann att statsmakternas tillämpning av rambudgeten varit oklar. Å ena sidan har myndigheterna givits det fulla ansvaret för sin verksamhet inklusive lokalkostnader – å andra sidan har besparingar dragits in till statsverket. Revisorerna föreslog att regeringen i kommande budgetproposition klargör vilka principer som gäller för myndigheternas anslagsberäkningar.

Ganska betydande besparingar på lokalsidan uppstod genom att ansvaret delegerades från central till regional nivå. Trots upprepade försäkringar om att staten inte skulle dra in dessa besparingar är detta enligt *Åklagarmyndigheten i Stockholm* vad som hänt även inom åklagarväsendet. Detta för med sig negativa konsekvenser för myndigheternas beredvillighet att initiera besparingar och för att få personalens stöd för besparingar.

Enligt *Utrikesdepartementet* är reglerna oklara i fråga om ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor. Total osäkerhet råder då det visat sig att resurser som frigörs tillfaller Statsverket. Departementet välkomnar ett klargörande om principer för anslagsberäkningar. Även *Sveriges lantbruksuniversitet* efterlyser sådana principer som ger incitament till lokalbesparingar. Det skulle enligt universitetet vara olyckligt om ingripanden i anslagstilldelningen ledde till t.ex. ändrad ansvarsfördelning mellan parterna i fråga om drift och underhåll av lokalerna, eller till speciella indexlösningar som påverkar hyresnivåerna.

Lokaliseringen av *Granskningsnämnden för radio och TV* hade inte föregåtts av någon ekonomisk analys. Konsekvensen av beslutet är att nämnden inte utan regeringens tillstånd kan lämna sin förortskommun. Att tillämpa Lokalförsörjningsverkets beräkningsmodeller kan, enligt nämnden, inte komma i fråga.

Konsumentverket anser det vara positivt med rambudget. Verket gavs förutsättningar att skaffa en annan lokalisering som innebar att arbetsuppgifterna kan utföras effektivare. Verkets nya lokaler, i Stockholms innerstad, har mindre yta till oförändrad hyra. Flyttning sker den 1 oktober 1996. Enligt verket måste åtminstone delar av besparingarna kunna disponeras av myndigheten själv, om myndigheten skall motiveras minska sina lokalkostnader. Verket delar revisorernas uppfattning om behovet av ett tydligare ställningstagande från regeringen till vilka principer som skall gälla för myndigheternas anslagsberäkningar.

Vasakronan AB anser det kontraproduktivt att dra in besparingar på lokalkostnader. Men en konflikt om detta är onödig. Det viktiga är att statens anslagsnedskärningar inte kopplas till faktiskt gjorda besparingar på lokalkostnader utan i stället genomförs t.ex. genom en viss procentuell minskning av ramanslaget oberoende av lokalkostnaderna.

Även *Statens lokalförsörjningsverk* instämmer i kritiken mot den resursindragning som gjordes 1994 för myndigheter som förhandlat ner hyrorna. Efter denna indragning har dock myndigheternas ansvar för sina resurser inte ifrågasatts. Även om lokalbesparingar kan omfördelas av myndigheten till verksamheten i övrigt kan ändå regeringens generella besparingar göra att resursutrymmet påverkas. Men grunden för ytterligare budgetneddragningar kommer inte att vara sänkta lokalkostnader. Däremot kan myndigheter med anmärkningsvärt höga lokalkostnader komma att utsättas för särskilda besparingskrav. Den nya ordningen ger inga förutsättningar för ett nytt centralt organ för lokalförsörjning. Statsmakterna kan dock i sina budgetprövningar utgå från gemensamma standardkrav för lokaler med generell karaktär. Verket har bland myndigheterna mött en tveksamhet till vad som gäller och anser att det vore bra med ytterligare klargöranden i fråga om statsmakternas tillämpning av rambudgeten.

5 Regeringens följsamhet till riksdagens uttalanden beträffande nya myndigheter

Revisorerna konstaterade att regeringens följsamhet när det gäller riksdagens uttalanden i fråga om lokalisering av nya myndigheter utanför Stockholm har varit begränsad. Revisorerna föreslog att regeringen till riksdagen skulle lämna förslag om principer för lokalisering av nya myndigheter.

En särskild utredare behandlade lokaliseringen av den nya myndigheten *Granskningsnämnden för radio och TV*. I tio kommuner undersöktes lokaliseringsmöjligheterna, dock inte i Stockholm. Det beslöts att myndigheten skulle lokaliseras till Haninge kommun. Regeringen lämnade enligt nämnden så detaljerade föreskrifter att lokaliseringsalternativen för myndigheten blev få.

Post- och telestyrelsen etablerades den 1 juli 1992 i av Televerket förhyrda lokaler i Haninge. Med hjälp av näringslivssekreteraren i Haninge kommun inventerades alla möjligheter att inom kommunen finna alternativa lokaler, dock utan framgång. Styrelsen lyckades i stället finna lokaler i Stockholm. Flyttningen innebar att hyran, jämfört med lokalerna i Haninge, sänktes med ca 500 kr per kvadratmeter. Yteffektiviteten ökade. Flyttningen har också medfört ej obetydliga indirekta besparingar för styrelsen.

Statens lokalförsörjningsverk hänvisar till styrningseffekten av ekonomiska incitament. I Stockholmsregionen kan det, enligt verket, finnas inomregionala skäl för statens styrning. Som exempel ges lokaliseringen av *Granskningsnämnden för radio och TV* och inledande arbete på lokali-

sering av en ny högskola till Södertörn.

Verket anser att regeringens beslut om att lokalisera en ny myndighet borde avse en viss del av Stockholmsregionen utan att beslutet låser fast myndigheten i en särskild ort. Verket föreslår att regeringen använder sig av en organisationskommitté eller motsvarande för att lösa frågan, dvs. anlitar professionell kompetens för att ta fram förslag till lokalisering och hyreskontrakt för nya myndigheter. I Lokalförsörjningsverkets normala arbete ingår att se till att relevanta kriterier används i fråga om utvärdering av olika alternativ och lokaliseringar. Denna erfarenhet borde kunna tas till vara av regeringen på ett helt annat sätt än idag.

Regeringen bör enligt verket klart ange var en myndighet skall vara lokaliserad i Stockholmsområdet och andra storstadsområden. Allmänna uttalanden i propositioner eller utskottsbetänkanden är inte direkt styrande för den enskilda myndigheten.

6 Regeringens överblick och viljeinriktning

Revisorerna fann att regeringen inte har haft tillräcklig överblick för att påverka den statliga lokalförsörjningen i riktning mot ett effektivt utnyttjande. Regeringen har inte heller visat någon entydig viljeinriktning till ledning för myndigheternas agerande. Revisorerna föreslog att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en redogörelse för statsmakternas behov av en särskild organisation för statens lokalförsörjning.

Granskningsnämnden för radio och TV anser det nödvändigt att de riktlinjer som beslutas också gäller hanteringen av regeringens egna lokaler.

Vasakronan har funnit att regeringskansliets preferenser för korta kontraktstider har förstärkts på senare tid. Exempel finns även på inkonsekventa beslut, som när man godkänt tioåriga hyreskontrakt för centralt belägna kontorslokaler i Stockholm och Göteborg, men avvisat tioåriga hyreskontrakt i utpräglade specialfastigheter. Skäl finns för en mer nyanterad hantering av kontraktstidernas längd. För specialfastigheter som exempelvis kriminalvårdsanläggningar och specialskolor vill fastighetsägaren/byggherren ha investeringen återbetald under kontraktstiden. Därför blir årshyran högre vid kortare kontraktstid. Det finns skäl att ifrågasätta om en ny kriminalvårdsanläggning över huvud taget skall byggas om den bara kommer att behövas under en begränsad period. Det kan också ligga i hyresgästens intresse att ha långa kontraktstider för att undvika hyreshöjningar i tider av stigande hyresnivåer.

Begränsningar av myndigheternas frihet att teckna långa hyreskontrakt bör kvarstå ännu en tid. Den nuvarande konstruktionen kan enligt *Vasakronan* ändå ifrågasättas. En viss kategori myndigheter – universitet och högskolor – som har ett begränsat inslag av speciallokaler kan teckna kontrakt upp till tio år medan andra myndigheter med mer ändamålsanpassade lokaler – t.ex. Kriminalvårdsverket och Statens räddningsverk – bara får teckna kontrakt på upp till sex år. Ett minimikrav vore att alla myndigheter med speciallokaler hade rätt att teckna kontrakt på tio år.

Det finns enligt *Statens lokalförsörjningsverk* anledning att på ett bättre sätt än nu ta till vara den resurs som finns bunden i hyreskontrakt med

helt tomma eller delvis tomma lokaler. Den enskilda myndigheten bestämmer om uthyrning av överskottsarea. Verket skulle få en ökad överblick om myndigheterna informerade om överytor som är avgränsbara och kan uthyras. Detta är ett sätt att stärka den samverkan mellan myndigheter som stadgas i lokalförsörjningsförordningen.

Verket medger att informationen kan göras mer lättillgänglig. Men det är inte problemet. Problemet är i stället att efterfrågan på sådana uppgifter saknas från regeringskansliet. Verket konstaterar att ingen policy finns för hur tomma lokaler på ett bättre sätt skall kunna nyttjas. Verket påpekar att verksamheter av mer tillfällig art, t.ex. avvecklingsorganisationer, kunnat gå ut helt fritt och teckna nya hyreskontrakt på marknaden.

Det finns en inte obetydlig potential i de resurser som binds i hyreskontrakt för tomma eller delvis tomma lokaler. Enligt Lokalförsörjningsverket borde de i första hand användas för tidsbegränsade behov. Även helt nya myndigheter kan under en uppbyggnadsperiod komma i fråga. Myndighetens lokalförsörjningsansvar skulle i så fall inskränkas.

7 Marknadsekonomiska principer

Revisorerna fann att lokalförsörjningen har utformats utifrån marknadsekonomiska principer trots att förutsättningar i många fall saknas för sådana principer.

Problemet med marknadsmässigt synsätt är enligt *Utrikesdepartementet* att de modeller som används för att räkna ut ersättning för lokalkostnader etc. inte kan betecknas som marknadsmässiga. Det finns inslag av schablonpåslag, historiska riktvärden och förhandlingslösningar. Härigenom går myndigheten miste om möjligheten att planera den framtida lokalförsörjningen.

Sveriges lantbruksuniversitet menar att hela reformen av den statliga fastighetsförvaltningen fokuserades på fastighetsbolagens villkor och på lokal- och förmögenhetsförvaltningens effektivitet i marknadsekonomiska termer. Det bolag som är ensam aktör på en plats kan i praktiken diktera hyresvillkoren. De statliga lokalförvaltande bolagen har i stor utsträckning sådan monopolställning på sina respektive ”marknader”. Det gamla lokalförsörjningsmonopolet har enligt universitetet ersatts med ett nytt. Lantbruksuniversitetet efterlyser klarare riktlinjer för hyressättning av lokaler för vilka realistiska alternativ saknas.

Bolagen har dessutom ålagts olika lönsamhets- och förräntningskrav. Akademiska Hus skall enligt Lantbruksuniversitetet i princip endast täcka sina kostnader och möta ett visst lönsamhetskrav på det egna kapitalet. Bolaget vägrar dock diskutera hyressättningen i sådana termer. Vasakronan anser sig ha ett högre avkastningskrav än Akademiska Hus. Enligt universitetet borde detta förhållande påverka Lokalförsörjningsverkets schablonberäkningar inför anslagstilldelningen. Det råder också stor osäkerhet om vad som gäller då myndighet och fastighetsförvaltare inte kan komma överens om hyresnivån. Lantbruksuniversitetet menar att statsmakterna borde ha anledning att granska om de medel som anvisades bolagen vid överföringen av fastigheterna – dels för icke hyreshöjande

upprustningsåtgärder, dels i form av lägre värderingar, för att möjliggöra hyressänkningar i förhållande till Byggnadsstyrelsens nivå – verkligen kommit myndigheterna till godo.

Koncernen *Akademiska Hus* skall i första hand hyra ut lokaler till universitet och högskolor. Det handlar således inte om kommersiell uthyrning. De stora hyresgästernas huvudman är därmed samtidigt ägare av bolaget. I dotterbolagen på universitetsorterna finns det ett stort inslag av universitets- och högskoleintressen i bolagsstyrelserna. Koncernen har inte målet vinstmaximering utan styrs av avkastningskrav på fastighetskapitalet.

En stabil hyresrelation innebär inte att bolaget har en långsiktig garanti för sin lokaluthyrning utan hyresgästerna är fria att hyra lokaler av andra. Det är därför viktigt att *Akademiska Hus* är konkurrenskraftigt och kan mäta sig med marknadens alternativ. *Akademiska Hus* svarar för ungefär hälften av de mindre och medelstora högskolornas lokaler, på universitetsorterna ca 80 %. Hyressättningen måste, enligt bolaget, stå i förhållande till *marknadsalternativen* när det gäller omförhandling av hyresavtal. Vid nyteckning av avtal gäller däremot *kostnadsbaserad* hyra.

En marknadssituation i normal mening existerar inte enligt *Uppsala universitet*, varken för lokalbrukare eller fastighetsförvaltare. Inställningen att lokalbrukande och fastighetsförvaltning för statliga myndigheter måste vara åtskilda borde omprövas. Universitetet har fortfarande en omfattande förvaltning av donationsfastigheter.

Enligt universitetet har regeringen inte tillräckligt beaktat att lokalförsörjningen endast är en stödverksamhet till huvudverksamheten utbildning och forskning. Det är för universitetet rimligare att se stödverksamheten – lokalförsörjningen – som underordnad planeringen av utbildning och forskning. Lokalkostnaderna utgör endast ca 15 % av universitetets totala omslutning. Huvuddelen av lokalerna är anpassade till speciella behov som forskning och utbildning.

Riksdagen har beslutat att hyrorna inom *Akademiska Hus*-koncernen skall vara kostnadshyror. De beräkningar av marknadshyror som Statens lokalförsörjningsverk gjort, och som legat till grund för övervägandena om högskolornas anslag, har därför kritiserats av universitetet. I de pågående förhandlingarna mellan universitetet och *Akademiska Hus* skiljer sig meningarna åt beträffande principen om kostnadshyror. *Akademiska Hus* anser dessutom att underlaget för hyresberäkningen är en affärshemlighet. Bolaget vill inte redovisa de kapitalkostnader som bolagets hyresnivåer grundar sig på. *Akademiska Hus* bör ha full ersättning för drift och underhåll, räntor och amorteringar på lån samt avkastning på statens kapital som bolaget förvaltar. Hyror som överstiger detta belopp innebär, enligt universitetet, att bolaget tar av statens anslag till universitetet och bygger upp ett eget kapital över vilket universitetet inte har inflytande.

Statens fastighetsverk delar revisorernas uppfattning att staten inte okritiskt bör tillämpa marknadsekonomiska principer på situationer där de inte är relevanta. Många av verkets fastigheter är inte uthyrbara och kan inte behandlas som vanliga hyresfastigheter.

I fråga om lokaler för universitet och högskolor åsattes de fastigheter

som överläts till Akademiska Hus AB sådana värden att en sänkning av hyresnivåerna skulle vara möjlig. Dessutom avsattes särskilda resurser för att åtgärda eftersatt underhåll. Av det skälet ansåg *Statens lokalförsörjningsverk* att den totala hyresnivån generellt borde kunna sänkas från den 1 juli 1996. Enligt verket kan man inte dra den slutsats som revisorerna gjort beträffande kostnaderna för Lunds universitet. Verket betonar att det nya systemet med helt fria förhandlingar mellan två parter kan leda till andra hyresnivåer för enskilda myndigheter än den generella hyresnivå som legat till grund för budgeteringen.

Verket delar inte heller revisorernas uppfattning att ett effektivt utnyttjande för statens del inträffar när myndigheten använder lokaler som annars skulle vara outhyrda. I fråga om Vasakronan kräver regeringen utdelning på kapitalet. Revisorernas förslag innebär enligt verket en återgång till monopolen som inte medför någon ökning av effektiviteten; incitamenten för myndigheten att effektivisera sin lokalförsörjning skulle försvinna. Detta skulle leda till en mer ineffektiv användning av statens samlade resurser.

Att i dagens läge med krav på besparingar och omstruktureringar låsa fast statliga hyresgäster till den statliga fastighetsförvaltaren skulle ge fel signaler. Dessutom skulle statliga hyresgäster få betala överhyror. Lokalförsörjningsverket bedömer att det finns en betydande potential för effektivisering av areanvändningen. Effektiviseringsmöjligheterna ökar i takt med IT-utvecklingen.

Lokalernas attraktivitet ligger inbyggd i fastigheternas värdering och de hyresnivåer som tas ut. Vasakronan har enligt verket fått erforderliga förutsättningar att verka på marknadens villkor. Möjligen har bolaget en väl stark ekonomi jämfört med motsvarande fastighetsbolag på marknaden.

Lokalförsörjningsverket har i en särskild skrivelse föreslagit att regeringen genomför förändringar i fråga om hyressättning av ändamålslokaler. De statliga fastighetsförvaltande organen bör enligt verket ges särskilda förvaltningsuppdrag. Berörda hyresgäster bör genom regeringens försorg bli fullständigt informerade om de grunder och kalkylmetoder m.m. som preciseras i förvaltningsuppdragen. Kvar för förhandling mellan fastighetsägare och nyttjare blir drift- och underhållskostnader och omfattningen av förhyrningarna.

Myndigheterna har hittills mest ägnat sig åt att sänka hyrorna. Mera begränsat intresse har ägnats åt att effektivisera lokalytorna. Besparingskrav, IT-utvecklingen etc. kommer sannolikt att medföra att ytterligare lokalytor frigörs. Sammantaget gör Lokalförsörjningsverket bedömningen att lokal-kostnaderna kan reduceras avsevärt genom att kostnadsansvaret flyttats ut till myndigheterna.

Verket förutsätter också att den statliga lokalförvaltningen har samma förutsättningar som marknaden i övrigt och att ekonomiska villkor för det statliga organet inte avviker från marknadens. Vasakronan skall agera som andra bolag inom ramen för krav som bestäms av bolagsstämman, i bolagsordning och av styrelsen.

Lokalförsörjningsverket kan inte finna att någon annan form för statens

förvaltning av fastigheter är bättre än den valda, inte heller att styrningen borde ske på något annat sätt än genom avkastningskrav på det förvaltade kapitalet. Däremot kan kortsiktigt sådana faktorer som en mycket stark ekonomisk ställning – inte minst om jämförelse görs med flertalet andra fastighetsbolag – och en mycket dominerande ställning som hyresvärd för statliga hyresgäster göra att bolaget inte ännu är tillräckligt känsligt när statliga hyresgäster får bättre villkor hos andra hyresvärdar. En sådan okänslighet kan naturligtvis övergångsvis öka antalet outhyrda lokaler.

8 Hantering av tomma lokaler som staten ansvarar för

Revisorerna fann att oklara och motsägelsefulla mål för lokalförsörjningen har bidragit till ett ökat antal tomma statliga lokaler.

Förslaget att inrätta en övergripande instans som samordnar tomma lokaler och lokalbehov innebär enligt *Statens fastighetsverk* ett steg tillbaka.

Granskningsnämnden för radio och TV och *Radio och TV-nämnden* flyttade den 1 juli 1994 från lokaler i Gamla Stan till Haninge kommun. Lokalerna i Gamla Stan står ännu tomma. Fastighetsägare är Vasakronan.

Hos *Akademiska Hus* var 1,2 % av lokalbeståndet vakant 1994. Vakansgraden var härigenom extremt låg vid jämförelse med de förhållanden som rådde hos andra stora fastighetsförvaltare.

Revisorernas fråga om det är godtagbart att myndigheter flyttar från statens lokaler om konsekvensen blir vakans är enligt bolaget principiellt viktig. Akademiska Hus har uppfattat att ett centralt motiv för omorganisationen av lokalförsörjningen har varit ökad effektivitet i de olika myndigheternas verksamhet. Det är svårt – för att inte säga omöjligt – att se att en statlig optimering av användning av resursslaget lokaler kan förenas med myndigheternas effektivitet. En effektiv lokalförsörjning måste i första hand värderas utifrån nyttan för verksamheten och inte genom nyckeltal för lokalyta eller lokalkostnad isolerat. Annan styrning kan ske av regionalpolitiska eller andra särskilda skäl.

Statens lokalförsörjningsverk menar att en förutsättning för att statens samlade lokalresurser används effektivt även när myndigheter betalar en högre hyra än man skulle få hos en annan hyresvärd är att statens lokaler inte går att hyra ut till någon annan. Detta är inte samma sak som att det kan ta olika lång tid innan lokaler kan hyras ut på nytt.

Verket anser att revisorerna har ett alltför statiskt synsätt på tomma lokaler. Utgångsläget måste vara en förhandling mellan myndigheten och fastighetsförvaltaren. Myndigheten har gjort bedömningen att man genom att flytta uppnått förmånligare villkor. Omvänt har också den statliga fastighetsförvaltaren gjort bedömningen att man kan uppnå förmånligare villkor genom att hyra ut till någon annan. Vakansgraden i sig är inte något relevant mått på effektivitet hos en fastighetsförvaltare.

Det är inte relevant eller ens möjligt att ha samråd mellan Vasakronan och Lokalförsörjningsverket, eftersom Vasakronan agerar marknadsmässigt, medan Lokalförsörjningsverket har i uppgift att se till att regering och

myndigheter får så förmånliga villkor som möjligt.

Det finns enligt verket starka skäl att effektivisera hanteringen av lokalfrågor i samband med avvecklingar och andra omställningar inom statsförvaltningen. Ett sätt kunde – som Statskontoret föreslagit – vara att myndighet som är under avveckling eller annan strukturomvandling åläggs att samråda med Lokalförsörjningsverket.

Enligt *Statens fastighetsverk* bör man koncentrera intresset till åtgärder för att minska omfattningen av tomma lokaler. Däremot anser verket inte att något övergripande organ skall finnas för lokalförsörjningen. Det är de tomma lokalerna som är det egentliga problemet. Detta kan åtgärdas genom utbildning men också genom att de fastighetsförvaltande myndigheternas skyldigheter förtydligas genom t.ex. komplettering av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Om ansvaret för hyreskostnader för återstående kontraktstid efter att en myndighet flyttat inte är riktigt klarlagd finns det enligt *Vasakronan* starka skäl att snarast fastlägga detta ansvar. Ansvaret måste entydigt ligga hos ifrågavarande myndighet.

Vasakronans vakanser är enligt bolaget uppseendeväckande få. Vissa vakanser behövs. Man måste ha lokaler att erbjuda potentiella hyresgäster. Evakueringsytor krävs. Det är viktigt att kontrollera vakanserna. Tyngdpunkten har hos bolaget förskjutits från omförhandlingar av hyreskontrakt till en omstrukturerad av fastighetsbeståndet och till att rekrytera nya hyresgäster.

Det blir en dålig affär för Vasakronan att sälja tomma fastigheter till låga priser eller hyra ut tomma lokaler till låga hyror. Dessutom uppstår risk för spridningseffekt nedåt till det övriga beståndet.

9 Dubbla roller för Lokalförsörjningsverket

Revisorerna fann att Lokalförsörjningsverket givits dubbla roller. Verket skall sälja sina tjänster till myndigheterna inför lokalförhyrningar. Samtidigt skall verket bedöma såväl dessa förhyrningar som sådana där verket inte varit inblandat. Revisorerna föreslog att Lokalförsörjningsverkets översyn av lokalförsörjningsorganisationen kompletteras med en samlad översyn av hela organisationen, som genomförs av en oberoende utredare.

Lokalförsörjningsverkets flera roller kan enligt *Utrikesdepartementet* leda till att verket först gett underlag för den hyresnivå som skall gälla och till vilket myndighetens anslag anpassats och sedan bistår myndigheten i förhandlingen med Fastighetsverket, som kan leda till en helt annan hyresnivå. Detta är inte ett trovärdigt agerande.

Konsumentverket anser det rimligt att staten håller sig med resurser för stöd till regeringskansliet och praktiskt konsultstöd till flyttande myndigheter. Verkets egna pågående erfarenheter av konsultstöd från Lokalförsörjningsverket är goda.

Uppsala universitet uppfattar inte byråkratin kring lokalförsörjningen som särskilt besvärande. Samrådet med Lokalförsörjningsverket är föga betungande. Lokalförsörjningsverket har en god kompetens på konsultsidan, särskilt i hyresjuridik. Verket genomför också värdefull utbildning.

Sveriges lantbruksuniversitet tillstyrker att en oberoende utredare gör en samlad översyn av hela lokalförsörjningsorganisationen. För universitetets del bör lösningar som valts i de flesta andra länder särskilt utvärderas. Dessa innebär att universiteten förvaltar sina egna lokaler.

Statens fastighetsverk avstyrker en ingripande reglering och ett nytt övergripande organ för myndigheternas lokalförsörjning. Om ytterligare uppgifter skall utföras utanför myndigheterna bör Statens lokalförsörjningsverk komma i fråga.

Statens lokalförsörjningsverk understryker att den prövning som görs inte styrs av att konsulter från enheten Service har medverkat. Det är myndigheten som har ansvaret för sina hyresförhandlingar.

Den fördel verkets servicefunktion har jämfört med andra konsulter på området är att den känner de statliga myndigheterna mycket väl. Genom den samlade organisatoriska lösningen får serviceenheten lätt kunskap om utredningar som pågår inom staben. I övrigt har servicefunktionen inga fördelar jämfört med fristående konsulter, snarare tvärtom.

Myndigheten ansvarar för att samråd med verket genomförs. Påpekanden i samrådsyttranden kan mycket väl komma i konflikt med resultat som förhandlats fram med hjälp av konsulter från servicefunktionen. När hyrestiden överstiger sex år har regeringen möjlighet att beakta det samråd som varit med verket. Verket har inte sett några tecken som tyder på att myndigheterna skulle hysa någon principiell misstro mot samrådsfunktionen.

Det är enligt Lokalförsörjningsverket viktigt att statsmakterna får ett oberoende stöd inför olika beslut på lokalförsörjningsområdet, inte bara för budgetering och effektivisering utan också för ärenden som innebär beslut om större nyanskaffningar. Myndigheterna behöver också ett stöd som är oberoende av motparten i lokalanskaffningsärenden. Även fastighetsägarna har slutit sig samman. Möjligen har de statliga myndigheterna inte ännu i tillräcklig utsträckning insett att det behövs professionell kompetens för att åstadkomma de resultat som statsmakterna förväntar sig.

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas överväganden	1
2.1	Statsmakternas mål för statlig lokalförsörjning	1
2.2	Statsmakternas tillämpning av rambudgeten	2
2.3	Myndigheternas incitament till lokalisering.....	4
2.4	Regeringens följsamhet till riksdagens uttalanden beträffande nya myndigheter	4
2.5	Regeringens överblick och viljeinriktning.....	5
2.6	Marknadsekonomiska principer.....	7
2.7	Byråkratin kring lokalförsörjningen	10
3	Förslag	11
Bilaga 1		
Rapporten		
	Myndigheternas lokalförsörjning.....	13
	Förord	14
1	Lokalhyrornas utveckling och lokalsituationen	17
2	Regler för myndigheternas förhyrningar.....	17
2.1	Tidigare uppdrag till byggnadsstyrelsen om lokalisering i Stockholmsområdet	17
2.2	Riksdagens senare beslut	18
2.3	Myndigheternas ansvar och befogenheter.....	19
2.4	Krav på samråd med Lokalförsörjningsverket och medgivande av regeringen	20
3	Statens styrning av myndigheternas lokalförhyrningar	20
3.1	Rambudget.....	20
3.2	Regeringen och finansutskottet.....	20
4	Budgetering av lokalkostnader	21
4.1	Hyreskostnader	23
4.2	Statens lokalkostnader	24
4.3	Kostnader för tomma lokaler, flyttning m.m.	24
5	Regeringens och Lokalförsörjningsverkets roll i förhyrningsfrågor	25
5.1	Medgivande av regeringen.....	25
5.2	Samråd med Lokalförsörjningsverket.....	26
6	Den statliga lokalförsörjningen – Lokalförsörjningsverkets erfarenheter.....	27
7	Statens organisation för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning	28
7.1	Vasakronan AB	28
7.2	Statens lokalförsörjningsverk	29
7.3	Statens fastighetsverk	31
7.4	Statliga Akademiska Hus AB	31
8	Överväganden och förslag	31

Underbilaga 1

Myndigheter inom respektive departement som har flyttat under perioden 1993–1995	43
--	----

Underbilaga 2

Nya myndigheter 1993/94	48
Nya myndigheter 1994/95	50

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapporten

Myndigheternas lokalförsörjning.....	51
1 Remissinstanserna	51
2 Statsmakternas mål för statlig lokalförsörjning	51
3 Myndigheternas incitament till lokalisering.....	52
4 Statsmakternas tillämpning av rambudgeten	53
5 Regeringens följsamhet till riksdagens uttalanden beträffande nya myndigheter	54
6 Regeringens överblick och viljeinriktning	55
7 Marknadsekonomiska principer.....	56
8 Hantering av tomma lokaler som staten ansvarar för.....	59
9 Dubbla roller för Lokalförsörjningsverket.....	60