

Till finansutskottet

Inledning

Finansutskottet har den 2 april 1998 beslutat att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. jämte motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen har det väckts fem motioner, 1997/98: Fi12–16.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Bakgrund

I propositionen gör regeringen bl.a. bedömningen att nuvarande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skall ligga fast. Regeringen redovisar vidare sina överväganden när det gäller statens ägande av s.k. ändamålsfastigheter och hyressättning av ändamålslokaler. Regeringens bedömning är att det inte är lämpligt att införa en sådan hyres- och kontraktsmodell som Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. föreslagit i delbetänkandet Statens ändamålsfastigheter Princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187). Regeringen betonar dock att det är viktigt med en öppen och aktiv dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster och anför att detta är särskilt viktigt när det gäller ändamålslokaler.

Den fråga i propositionen som i första hand berör justitieutskottet rör just hyresvillkoren för ändamålsfastigheter. Utskottet begränsar sitt yttrande till den frågan.

Enligt propositionen är en ändamålsfastighet en fastighet där statlig verksamhet bedrivs i specialanpassade lokaler där alternativen för såväl hyresvärd som hyresgäst är begränsade. Dit hör t.ex. kriminalvårdsanstalter anför regeringen.

Enligt den nyssnämnda utredningen, som gör en mer utförlig definition, avses med en ändamålsfastighet en byggnad som helt saknar eller har en mycket liten alternativ användning och som har skräddarsytt för sitt ända-

mål. Vissa ändamålsfastigheter är så specialanpassade till unika hyresgästbehov att hyresvärden sannolikt aldrig kan finna en alternativ användning som på ett rimligt sätt kan förränta det i fastigheten nedlagda kapitalet. Ett ömsesidigt starkt beroende föreligger alltså mellan hyresvärd och hyresgäst.

För den statliga lokalförvaltningen gäller bl.a. att fastighetsförvaltningen skall skiljas från brukande av lokaler och mark och att fastighetsförvaltningen skall bedrivas med ett så långt möjligt marknadsmässigt avkastningskrav (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8). En konsekvens härav är att ändamålsfastigheterna hyrs ut till den myndighet som använder dem och att myndigheten betalar marknadsmässig hyra.

När det gäller ändamålsfastigheterna har den marknadsmässiga hyressättningen i olika sammanhang kritiserats. För att komma till rätta med kritiken föreslog utredningen en ny hyressättnings- och kontraktsmodell. Denna innebär bl.a. långa kontraktstider och ett avkastningskrav på det i fastigheten bundna kapitalet som har den femåriga statsobligationsräntan som utgångspunkt. Hyresgästen skall samtidigt vara skyldig att kompensera fastighetsägaren om han lämnar fastigheten innan hela investeringen är betald. Hyran utformas som en komponenthyra där hyran för kapitalkostnad, ombyggnationer, drift och underhåll skiljs åt. Hyresgästen skall vidare ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande.

Regeringen anför att bolag och verk som äger ändamålsfastigheter skall bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamheten skall generera avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet, med hänsyn till risktagande, utan att högre hyror behöver tas ut än vad marknaden i övrigt betalar för jämförbara lokaler. Kundnyttan får alltså inte drivas dithän att det i fastigheten investerade kapitalet inte genererar erforderlig avkastning. Avkastningskraven skall därför bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagandet. Regeringen gör vidare (s. 8) vissa uttalanden om hyressättningen för nyinvesteringar som ligger i linje med utredningens förslag. Regeringen betonar dock vikten av att parterna får förhandla fritt i varje enskilt fall om t.ex. uppläggnings av hyresavtalet. Regeringens slutsats blir, som tidigare framgått, att utredningens modell för hyressättning bör avvisas.

Häremot står krav i motionerna Fi12 yrkande 3 (fp), Fi13 yrkande 1 (m), Fi14 yrkande 3 (m, fp, c, v, mp, kd), Fi15 yrkande 1 (v) och Fi16 yrkande 1 (mp) på att hyressättningen för ändamålsfastigheter skall ske enligt utredningens modell.

Överväganden

Inledningsvis vill utskottet slå fast att såväl häkten som kriminalvårdsanstalter som regel uppfyller de kriterier som ovan angetts för ändamålsfastigheter. Under år 1997 betalade Kriminalvårdsstyrelsen sammanlagt 535 995 000 kr i hyra för sådana fastigheter. Beloppet motsvarade 15 % av driftskostnaden för kriminalvårdsanstalterna och 20 % av driftskostnaden för häktena. Det måste också framhållas att den alternativa användningen när det gäller kriminalvårdens fastigheter i praktiken är näst intill obefintlig. Det är helt enkelt inte möjligt att tänka sig en alternativ användning av t.ex. säkerhetsavdel-

ningen på Kumlaanstalten. Omfattningen av verksamheten vid häkten och kriminalvårdsanstalter kan inte heller styras av hyresgästen utan beror på beslut i domstolarna som i sin tur är avhängiga den straff- och processrättsliga regleringen.

Sammantaget innebär det nu sagda att den risk som är förknippad med uthyrning av häkten och anstalter rimligen måste bedömas som obetydlig. Med tanke på att det sällan finns någon alternativ hyresgäst är det också svårt att bedöma vilken hyra som motsvarar hyran för jämförbara lokaler. Man kan alltså inte påräkna någon press uppåt på hyrorna som beror på efterfrågan från andra intressenter. Man kunde snarare förvänta sig att ändamålsfastigheterna i ett marknadsanpassat system skulle uppvisa en lägre avkastning just på grund av svårigheten att hitta alternativa hyresgäster.

Sett i detta perspektiv är det möjligt att avståndet mellan utredningens och regeringens respektive ståndpunkter inte är särskilt stort. Utskottet anser emellertid att det är angeläget att det uttryckligen slås fast att avkastningskravet för ändamålsfastigheter inte kan sättas lika högt som för det statliga fastighetsbeståndet i övrigt. Utskottet vill dock betona att det inte kan bli fråga om att återgå till ett system med anslagsfinansierade lokaler; ett hyressättningssystem måste naturligtvis uppmuntra ett effektivt lokalutnyttjande. Utskottet vill mot den här anförda bakgrunden förorda att en ny hyressättningsmodell konstrueras för ändamålsfastigheterna med huvudsaklig utgångspunkt i utredningens förslag. Samtidigt vill utskottet, i enlighet med vad regeringen anför, understryka vikten av att största möjliga utrymme lämnas för parterna att förhandla fritt i alla frågor som rör drift och underhåll, m.m.

Vad justitieutskottet anför med anledning av propositionen och motionerna bör finansutskottet föreslå riksdagen att ge regeringen till känna.

Stockholm den 28 april 1998

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Lars-Erik Lövdén (s), Göran Magnusson (s), Sigríd Bolkéus (s), Göthe Knutson (m), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar (c), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kd), Helena Frisk (s), Jeppe Johnsson (m) och Cinnika Beiming (s).

Till finansutskottet.....	1
Inledning	1
Utskottet.....	1
Bakgrund.....	1
Överväganden	2