



RiR 2025:17

Kostsam kvadratjakt

– statens användning och anskaffning av kontorslokaler

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:17

ISBN 978-91-7086-720-0

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-05-26
Diarienummer: 2024/0220
RiR 2025:17

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Kostsam kvadratjakt

– statens användning och anskaffning av kontorslokaler

Riksrevisionen har granskat om statens kontorsförsörjning är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Krister Jensevik har varit föredragande. Revisorn Helen Forslind och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Krister Jensevik

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Ekonomistyrningsverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod	11
2 Bakgrund	14
2.1 Myndigheternas ansvar för lokalförsörjningen	14
2.2 Myndigheternas kostnader för kontorslokaler	14
2.3 Trenden går mot allt mindre kontorsareor	15
2.4 Fördelar och nackdelar med långa hyreskontrakt	16
2.5 Nackdelar med att söka effektivitet på marknaden	17
3 Regeringens styrning	18
3.1 Grunden är styrning med förordningar	18
3.2 Komplicerad finansiell styrning	19
3.3 Regeringen följer upp lokaliseringspolitiken	21
3.4 ESV stödjer den finansiella styrningen	21
3.5 Myndighetsdialogen styr inte kontorsförsörjningen	22
4 Kontorsanvändning	23
4.1 Myndigheterna använder stora kontorsareor	23
4.2 Höga kostnader för centrala lägen	27
4.3 Risk för låg kostnadsmedvetenhet i mindre centrala lägen	31
5 Anskaffningskostnader	35
5.1 Betydande kostnader för att teckna nya kontrakt	35
5.2 Transaktionskostnader en effektivitetsrisk	38
6 Beslut om kontorslokaler	41
6.1 Personal och rekrytering	41
6.2 Hyreskostnaden och budgetandelen styr	43
6.3 Utmaningar kring distansarbete och samordning	44
6.4 Erfarenheter från stora kontorsmyndigheter	47
7 Budgeteffekter – räkneexempel	50
7.1 Kostnader för kontorsanvändningen i staten	50
7.2 Kostnadsminskning i vårt urval – räkneexempel	51
7.3 Kostnadsminskning för hela staten – räkneexempel	53
7.4 Uppskattning av priset för handlingsfrihet	53
8 Slutsatser och rekommendationer	55
8.1 Ineffektiv användning av kontorslokaler	55
8.2 Ineffektiv anskaffning av kontorslokaler	57
8.3 Flera orsaker till att styrningen inte räcker till	58
8.4 Utvecklad styrning med strategi och samordning	61
8.5 Rekommendationer	62

Referenslista	63
Bilaga 1. Intervjuer och möten	66
Bilaga 2. Beräkningsurval	67
Bilaga 3. Pris- och löneomräkning av lokalkostnader	72

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens kontorsförsörjning är effektiv. Statens styrning ger myndigheterna stor frihet att själva avgöra lokalbehov och anskaffa kontor. Riksrevisionens övergripande slutsats är att både användning och anskaffning kan bli mer effektiv.

Regeringens styrning ger inte myndigheterna tillräckliga incitament att effektivisera kontorsanvändningen. Myndigheternas kontorsanvändning styrs mer av den egna budgetens begränsningar än av verksamhetens behov. Det leder till en tröghet i anpassningen när lokalbehoven minskar. Dessutom är anskaffningen av kontorslokaler inte organiserad på ett effektivt sätt och myndigheterna har låg kostnadsmedvetenhet om arbetstiden som används för anskaffningen.

I granskningen uppskattas att statens samlade kontorskostnader uppgår till 10–15 miljarder kronor årligen. Om myndigheterna använde mindre kontorsareor och hade kontor i mindre centrala lägen skulle kostnaderna kunna minska med omkring en fjärdedel. Det är framför allt en effektivare användning av kontorsareor som kan leda till lägre kostnader.

Distansarbetets möjligheter behöver tas till vara

Sedan pandemin arbetar många medarbetare i staten på distans. Det har minskat behovet av kontorsareor samtidigt som det medfört nya behov av olika typer av arbetsytor. Det har varit svårt för myndigheterna att hitta rätt kontorslösningar och idag har många myndigheter betydligt fler kontorsplatser än vad som är motiverat av beläggningsgraden. Riksrevisionen bedömer att det finns utrymme att både utveckla mer ändamålsenliga kontorslösningar och minska statens kontorskostnader.

Myndigheterna har idag stort handlingsutrymme att anskaffa kontorslokaler som är dimensionerade och utformade med hänsyn tagen till beläggningsgrad och distansarbete. Trots det realiseras inte effektiviseringspotentialen och Riksrevisionen drar därför slutsatsen att det behövs en tydligare styrning.

Inför en strategi för kontorsanvändningen i staten

Tanken med regeringens styrning är att myndigheterna ska bidra till effektiv användning av kontorslokaler genom att agera på kontorsmarknaden. Granskningen visar dock att myndigheterna utgår från de egna ekonomiska ramarna snarare än verksamhetens behov. Summan av myndigheternas beslut har därför inte lett till en effektiv användning av kontorslokaler i staten. Många myndigheter använder betydligt större kontorsarea per anställd än jämförbara verksamheter. Riksrevisionen bedömer därför att det behövs en strategi med tydliga riktlinjer för myndigheternas kontorsanvändning.

En myndighet som effektiviserar kontorsanvändningen får med dagens styrning fritt disponera de frigjorda resurserna. Om alla myndigheter i staten skulle effektivisera kontorsanvändningen fullt ut skulle betydande resurser frigöras utan att bli föremål för någon politisk prioritering. Det kan leda till att resurser inte hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Regeringen bör därför överväga att komplettera dagens styrning med aktiva beslut.

Ökad samordning har potential att sänka kostnaderna

Många myndigheter tecknar kontrakt för större lokaler än de behöver för sin verksamhet. En förklaring till det är att myndigheterna upplever att det är deras eget ansvar att hantera osäkerhet kring omfattningen på framtida uppdrag. En annan förklaring är osäkerhet kring den egna verksamhetens lokalbehov vid till exempel förändrade arbetssätt. Riksrevisionens bedömning är att en gemensam planering och hantering av osäkerhet skulle kunna effektivisera kontorsanvändningen och sänka statens kostnader.

Vidare fattar myndigheterna idag beslut om kontorslokaler var och en för sig, vilket driver upp kostnaderna för anskaffningen. Granskningen visar att det finns tydliga stordriftsfördelar i kontorsanskaffning. För små myndigheter är bedömningen att kostnaderna är mycket höga. Samtidigt finns det kunskap och erfarenhet på stora myndigheter som skulle kunna användas bättre för att effektivisera den statliga kontorsanskaffningen. Riksrevisionen bedömer därför att det kan finnas utrymme att minska kostnaderna genom att samordna anskaffningen.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Inför en strategi för kontorsanvändningen i staten som tydliggör riktlinjer för kontorsarea och kontorens läge på orten.
- Överväg att komplettera dagens budgetstyrning med aktiva beslut för att säkerställa att strategin efterlevs och för att möjliggöra medvetna politiska prioriteringar.
- Överväg samordnad anskaffning av kontorslokaler för myndigheter på samma ort.

1 Inledning

Statens styrning av myndigheternas användning och anskaffning av kontorslokaler har varit i princip oförändrad sedan systemet infördes i början av 1990-talet. Myndigheterna fick då stor frihet att teckna hyresavtal och själva avgöra hur stor andel av förvaltningsanslaget som ska gå till lokalkostnader. Granskningen undersöker om statens kontorsförsörjning är effektiv och det är regeringen som är granskningsobjekt.

1.1 Motiv till granskning

Lokalförsörjningsreformen var en del av den genomgripande omläggningen av den statliga administrationen på 1990-talet. Tanken bakom förändringarna var att frihet att teckna hyresavtal skulle leda till högre effektivitet och kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna. Resonemanget byggde på att myndigheterna, som har bäst kännedom om verksamhetens behov, bör vara de som avgör hur de ekonomiska resurserna ska användas.¹ Ett antal utvärderingar har gjorts sedan systemet infördes och de pekar på att systemet inte levererar den effektivitet som avsågs.² Det är dock länge sedan den senaste utvärderingen gjordes. Dessutom har det inte gjorts någon grundlig analys av betydelsen av kostnader för att exempelvis söka information om hyresobjekt eller för att förhandla och teckna kontrakt. Detta har motiverat granskningen.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens kontorsförsörjning är effektiv. Revisionsfrågan besvaras med hjälp av två delfrågor:

1. Använder myndigheterna kontorslokaler på ett effektivt sätt?
2. Anskaffar myndigheterna kontorslokaler på ett effektivt sätt?

Granskningen omfattar inte den del av lokalanvändningen som avser så kallade ändamålsbyggnader.³ De är vanliga inom vissa kulturinstitutioner samt riksdag och regering. Denna typ av byggnader är ofta skräddarsydda för sitt ändamål och saknar, eller har en mycket liten, alternativ användning. Det innebär särskilda utmaningar och begränsningar för både lokalanvändare och fastighetsägare. Vidare tar granskningen i första hand sikte på det regelverk för lokalförsörjning som styr myndigheter under regeringen, det handlar främst om de effekter som uppnås till följd av förordningar och budgetregler. Granskningen undersöker användning och anskaffning av kontorslokaler under de senaste tio åren.

¹ Reformen föregicks av en period då Byggnadsstyrelsen lokalförsörjde en stor del av statens myndigheter. Lokalkostnaden belastade inte myndigheternas budgetar, vilket ansågs ha varit kostnadsdrivande.

² Se till exempel SOU 1997:96 och SOU 2011:31.

³ Med ändamålsbyggnad avses antingen en byggnad där hyresgästen har stark anknytning och saknar rådighet över sin lokalförsörjning eller en byggnad med speciella egenskaper, se SOU 2004:28, s. 14.

En förutsättning för att myndigheternas kontorsanskaffning ska bidra till en effektiv resursanvändning är att de avtalade hyrorna är marknadsmässiga. Hyrnas marknadsmässighet har inte närmare undersökts i granskningen. Det har dock framkommit indikationer på att den nuvarande ordningen kan leda till höga hyror. Detta redovisas i granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för granskningen är budgetlagen som anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.⁴ Utöver att bidra till god hushållning och effektivitet bör regeringens styrning även stödja de mål som riksdagen beslutat om för myndigheternas lokalanvändning och lokalisering.

1.3.1 Riksdagens beslut när systemet infördes på 90-talet

I december 1991 godkände riksdagen en ny organisation för statens lokalförsörjning. Förändringen innebar bland annat att myndigheterna fick ansvar för lokalanskaffningen och att lokalkostnaden blev synlig i redovisningen. Tanken var att man genom ökad transparens skulle möjliggöra en samlad prövning av myndigheternas verksamhet.⁵

Regelverket som infördes innefattar ett krav på att myndigheternas lokalförsörjning ska hanteras på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt. Det innebär att myndigheterna vid lokalanskaffning ska eftersträva samordning med andra myndigheter och utgå från en generell standard, utrymmesmässigt och tekniskt.⁶

1.3.2 Riksdagens styrning under senare år

En stark statlig närvaro i hela landet har länge varit en viktig fråga för riksdagen.⁷ Riksdagen har, genom ett betänkande från näringsutskottet, uttalat att regeringen bör se till att delvis omlokalisera statliga arbetstillfällen från större städer till landsbygden, att nyetablera myndigheter och statliga verk på landsbygden samt att förhindra flytt av statliga jobb från landsbygden till storstäder. Utskottet framhåller vidare att det är möjligt att minska statens lokalkostnader genom att myndigheternas placering bättre speglar var befolkningen lever och verkar.⁸

I ett betänkande från 2016 konstaterar finansutskottet att utgångspunkten måste vara att de myndigheter som ändå lokaliseras i Stockholmsområdet bör välja lägen utanför de dyraste områdena i Stockholms innerstad. Ett skäl som anges är lägre lokalkostnader för staten men även möjligheten att bidra med arbetstillfällen, en mer dynamisk stadsmiljö och att höja statusen på områden som präglas av utanförskap. Regeringen bör därför se till att statliga myndigheter under regeringen lokaliseras till

⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁵ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 107.

⁶ Prop. 1991/92:44, s. 5.

⁷ Se till exempel bet. 1996/97:AU2, rskr. 1996/97:106.

⁸ Bet. 2015/16:NU17, rskr. 2015/16:201.

förorter och lägen utanför de dyraste områdena i Stockholms innerstad samt även pröva möjligheten till lokalisering till andra delar av landet.⁹

Vidare framgår av budgetpropositionen för 2018 att arbetet med att omlokalisera myndigheter och stärka den statliga närvaron i landet ska fortsätta. Utgångspunkten är att nya myndigheter ska lokaliseras utanför Stockholms län.¹⁰

1.3.3 Operationalisering av bedömningsgrunderna

Den övergripande revisionsfrågan är om statens kontorsförsörjning är effektiv. Det förutsätter att både *användningen* och *anskaffningen* av kontorslokaler är effektiv.

Delfråga 1 – använder myndigheterna kontorslokaler på ett effektivt sätt?

En effektiv kontorsanvändning förutsätter att myndigheterna hushållar väl med statliga medel genom att hyra ändamålsenliga kontor. Det finns tydliga inriktningar från riksdag och regering om att myndigheterna ska vara återhållsamma med att ta kostnader för lokaler i centrala lägen, särskilt i Stockholmsområdet, samt att de ska utgå från en generell standard, utrymmesmässigt och tekniskt. Dessa båda inriktningar utgör bedömningsgrund för delfråga ett som operationaliseras med hjälp av två undersökningsfrågor: en om kontorslokalernas standard och en om kontorslokalernas läge.

Operationaliserad bedömningsgrund för delfråga 1

Statens användning av kontorslokaler är effektiv om myndigheterna inte använder fler kvadratmeter per anställd än jämförbara verksamheter. Dessutom bör en betydande del av kontorsarean, framför allt i Stockholmsområdet, ha flyttats till ett område med lägre kvadratmeterhyra. Det betyder att den genomsnittliga hyran per kvadratmeter ska ha minskat jämfört med den indexuppräknade ursprungliga hyran totalt sett.

Undersökningsfråga A – hyr myndigheterna kontorslokaler med generell standard?

Frågan om huruvida myndigheterna hyr kontorslokaler med generell standard, besvaras genom att vi undersöker om lokalerna är utrymmesmässigt generella i bemärkelsen att myndigheterna inte disponerar större kontorsarea än jämförbara verksamheter.

Mer konkret använder vi måttet kvadratmeter per anställd för att i första hand jämföra myndigheter med liknande förutsättningar. Vi jämför även kontorsanvändningen på svenska myndigheter med myndigheter i Finland.

⁹ Bet. 2015/16:FiU25, rskr 2015/16:208.

¹⁰ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 2, s. 87.

Undersökningsfråga B – hyr myndigheterna kontorslokaler i rimliga lägen?

För att bedöma om myndigheterna hyr kontorslokaler i rimliga lägen utgår vi från riksdagens avsikter med lokaliseringsspolitiken.¹¹

Med dagens system har myndigheterna stor frihet att själva välja läge inom den ort där riksdag och regering lokaliserat myndigheten. Vad som utgör ett rimligt läge för en enskild myndighet eller verksamhet inom en större myndighet är svårt att bedöma. Eftersom regeringens styrning av användning och anskaffning av kontorslokaler för de allra flesta av myndigheterna endast utgörs av regelverket för lokalförsörjning, bör systemet stödja de övergripande politiska målen.

Vi antar att lokalernas kvadratmeterhyra speglar hur centralt läge som valts. För att systemet ska anses vara effektivt ska myndigheterna över lag välja kontor med lägre eller likvärdig kvadratmeterhyra vid kontorsanskaffning. Vidare bör en betydande del av kontorsarean, framför allt i Stockholmsområdet, ha flyttats till ett område med lägre kvadratmeterhyra. Det betyder att den genomsnittliga hyran per kvadratmeter ska ha minskat jämfört med den indexuppräknade ursprungliga hyran totalt sett.

Delfråga 2 – anskaffar myndigheterna kontorslokaler på ett effektivt sätt?

Den andra delfrågan är om myndigheterna anskaffar kontorslokaler på ett effektivt sätt. Motiveringen när den nuvarande styrningen infördes var att myndigheternas frihet att teckna hyresavtal skulle leda till högre effektivitet och kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna.¹² Hög effektivitet förutsätter en statlig styrning och organisering som leder till att anskaffningskostnaderna inte blir högre än nödvändigt. Den andra delfrågan besvaras därför med hjälp av en undersökningsfråga som täcker denna aspekt.

Operationaliserad bedömningsgrund för delfråga 2

Myndigheternas anskaffning av kontorslokaler är effektiv om myndigheternas transaktionskostnader och flyttkostnader är väl avvägda i förhållande till hyreskontraktens längd och om vi inte kan finna någon effektiviseringsåtgärd av betydelse.

Undersökningsfråga C – är kostnaderna för kontorsanskaffningen högre än nödvändigt?

När myndigheterna byter eller omförhandlar hyresavtal uppstår flera typer av transaktionskostnader. Det handlar om kostnader för att söka information om lokalbehov och hyresobjekt, kostnader för att genomföra förhandlingar och kostnader för att teckna kontrakt. När en myndighet väljer att byta kontorslokaler uppstår även flyttkostnader som utgörs av kostnader för att anpassa lokalen till myndigheternas

¹¹ Bet. 1996/97:AU2, rskr 1996/97:106; Bet. 2015/16:NU17, rskr 2015/16:201 och bet. 2015/16:FiU25, rskr 2015/16:208.

¹² Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr 107.

behov, kostnader för att återställa lokalen man lämnar och kostnaden för att genomföra själva flytten.

Ett sätt att minska anskaffningskostnaderna är att minska antalet transaktioner och teckna längre hyresavtal. En nackdel med en sådan strategi är dock att flexibiliteten minskar, vilket kan leda till inlåsnings effekter om lokalbehovet förändras under kontraktets löptid.

Med dagens redovisningssystem i staten går det inte att följa upp myndigheternas kostnader för byten eller omförhandling av kontor, se avsnitt 2.2. Genom att kartlägga och beräkna storleken på myndigheternas transaktionskostnader och flyttkostnader kan vi upptäcka om:

1. längden på hyresavtalen i genomsnitt är väl avvägda i förhållande till transaktions- och flyttkostnaderna
2. det är möjligt att minska anskaffningskostnaderna genom att införa stödjande eller samordnande funktioner inom staten.

Vi kommer att betrakta anskaffningskostnaderna som rimliga om vi inte kan upptäcka någon effektiviseringsåtgärd av betydelse.

1.4 Metod

För att besvara den övergripande revisionsfrågan, om statens kontorsförsörjning är effektiv, inleder vi granskningen med en analys av regeringens styrning på området. Den består av förordningar och budgetstyrning. Därefter granskar vi resultatet av styrningen med hjälp av de två delfrågorna.

Delfråga 1, om myndigheterna använder kontorslokaler på ett effektivt sätt, besvaras med hjälp av nyckeltal som beräknats utifrån uppgifter från myndigheternas hyreskontrakt. Vi har även genomfört intervjuer med företrädare för ledningarna på sju myndigheter för att få mer kunskap om varför kontorsanvändningen ser ut som den gör i staten. Genom att undersöka hur myndigheterna resonerar inför nytecknande av hyreskontrakt har vi skapat oss en bild av vilka hänsynstaganden som driver utfallet.

Delfråga 2, om myndigheternas anskaffning av kontorslokaler är effektiv, besvaras med hjälp av en fallstudie där vi kartlägger kostnaderna för kontorsanskaffningen. Vi har genomfört sju intervjuer om de kostnader som uppstått när myndigheter tecknat nya hyreskontrakt. Resultatet från fallstudien använder vi för att analysera om kostnaderna är väl avvägda i förhållande till hyreskontraktens längd och ifall det finns möjlighet att minska kostnaderna genom att ändra styrningen eller organiseringen av kontorsförsörjningen.

Totalt har vi alltså besökt och intervjuat 14 myndigheter som tecknat nya kontorskontrakt 2022–2024.¹³ Vi har även sammanställt myndigheternas kostnader för kontorslokaler med hjälp av informationssystemet Hermes som bland annat innehåller uppgifter från myndigheternas resultat- och balansräkningar. Avslutningsvis använder vi resultatet av våra undersökningar för att uppskatta statens samlade kostnader för kontorslokaler och illustrera potentiella kostnadsminskningar med hjälp av ett räkneexempel.

1.4.1 Delfråga 1 besvaras med nyckeltal

Delfråga 1, om myndigheternas användning av kontorslokaler är effektiv, operationaliseras med hjälp av två undersökningsfrågor. Den första frågan är om myndigheterna hyr kontorslokaler med generell standard och den andra är om kontorslokalernas lägen kan anses vara rimliga. Båda undersökningsfrågorna besvaras med hjälp av nyckeltal för kontorsanvändningen.

Vi har gjort ett urval av 99 myndigheter som bedriver verksamhet i kontorslokaler. Genom att exkludera alla myndigheter med behov av annat än kontorslokaler bedömer vi att myndigheterna i urvalet blir jämförbara med varandra avseende ytanvändning och läge på den ort där de är lokaliserade. Därtill blir kontorsarean även jämförbar med nyckeltal för kontorsverksamhet i andra sektorer och länder, i den mån det finns tillgång till data.

Lokalbehoven kan variera även mellan myndigheter som enbart bedriver kontorsverksamhet och det finns många rimliga skäl till att myndigheter utformar kontor på olika sätt. Hur myndigheterna valt att utforma sina kontor ingår dock inte i granskningen. Riksrevisionen bedömer att för den typ av verksamhet som bedrivs på myndigheterna i urvalet finns tillräckligt utrymme att anpassa kontor efter olika behov inom ramen för den kontorsarea som diskuteras i granskningen.

För myndigheterna har vi beräknat nyckeltal för hyresnivå samt kontorsarea och hyreskostnad per anställd. Nyckeltal har beräknats för år 2014 och 2023. Vi bedömer att urvalet är tillräckligt stort för att möjliggöra generella slutsatser om kontorsanvändningen i staten. Hur vi tagit fram urvalet och skapat förutsättningar för jämförbarhet mellan myndigheter och över tid framgår av bilaga 2.

1.4.2 Delfråga 2 besvaras med hjälp av en fallstudie

Delfråga 2, om myndigheterna anskaffar kontorslokaler på ett effektivt sätt, operationaliseras med hjälp av en undersökningsfråga: Är kostnaderna för kontorsanskaffningen högre än nödvändigt?

Eftersom kostnaderna för kontorsanskaffningen inte går att identifiera i myndigheternas redovisningar har vi kartlagt dem med en fallstudie av sju myndigheter som tecknat nya hyreskontrakt som började gälla mellan juli 2022 och

¹³ Se bilaga 1 med förteckning över de intervjuer och möten som vi genomfört.

januari 2025. I intervjuer fick företrädare svara på frågor om vilka kostnader myndigheten haft för att teckna nytt kontrakt och för att flytta. De intervjuade var chefer och medarbetare inom myndigheternas verksamhetsstöd. Genom att kartlägga vilka kostnader anskaffningen ger upphov till kan vi identifiera om det finns utrymme för effektivisering.¹⁴

1.4.3 Gruppering av myndigheter för att underlätta analys

Förutsättningarna för att hantera användning och anskaffning av kontor påverkas i stor utsträckning av vilken typ av myndighet det handlar om. Vi har därför delat in de 99 myndigheterna i urvalet i fyra grupper: stora, medelstora och små kontorsmyndigheter samt länsstyrelser. Urvalet och gruppindelning har vi också använt för att välja fallstudiemyndigheter och myndigheter att intervjua om bakgrunden till kontorsbesluten.¹⁵

I gruppen som vi benämner stora kontorsmyndigheter ingår Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. De stora kontorsmyndigheterna utmärker sig genom att de har betydligt mer administrativa resurser för kontorsanskaffning än övriga kontorsmyndigheter. Vidare har samtliga myndigheter i gruppen vid olika tidpunkter anslutit sig till ett samarbete för att gemensamt erbjuda medborgarna service. Till följd av det har lokalareor flyttat mellan myndigheterna under perioden vi undersöker. För jämförbarhetens skull har vi därför valt att inkludera Statens servicecenter i gruppen stora kontorsmyndigheter trots att de inte enbart har kontorslokaler.

Vi har valt att dela in övriga kontorsmyndigheter i medelstora och små kontorsmyndigheter beroende på om de har fler eller färre än 125 anställda. Medelstora myndigheter har större administrativa resurser för att lösa uppgiften jämfört med små myndigheter.

Vidare har länsstyrelser inslag av andra lokaler än kontor i vissa hyreskontrakt. Det kan påverka jämförbarheten och de 21 länsstyrelserna utgör därför en egen grupp. Indelningen framgår av bilaga 2.

1.4.4 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Krister Jensevik (projektledare) och Helen Forslind. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

¹⁴ Se bilaga 1 för information om vilka myndigheter som ingår i fallstudien.

¹⁵ Se bilaga 1.

2 Bakgrund

Avsnittet inleds med en beskrivning av reformeringen av statens lokalförsörjning i början av 1990-talet. Därefter redovisas myndigheternas kostnader för kontor samt hur förändrade arbetssätt påverkat kontorsanvändningen över tid. Avslutningsvis presenteras de teoretiska för- och nackdelarna med långa hyreskontrakt samt nackdelarna med att anskaffa kontorslokaler genom en transaktion på marknaden.

2.1 Myndigheternas ansvar för lokalförsörjningen

Fram till omläggningen av den statliga lokalförsörjningen i början på 1990-talet ägde och förvaltede staten i stor utsträckning de kontorslokaler som myndigheterna använde. Det innebar att staten utförde och kontrollerade de flesta led i processen för att tillhandahålla service till medborgarna; det var hög grad av så kallad vertikal integration.¹⁶

Vid omläggningen var det en viktig princip att fastighetsförvaltningen skulle vara skild från användningen av lokaler. Myndigheterna fick ett helhetsansvar för sin verksamhet och började anskaffa kontorslokaler på marknaden. Därmed minskade graden av vertikal integration.

Tanken med omläggningen var bland annat att tydliggöra kostnaderna för lokalanvändningen i staten. En rättvisande bild av myndigheternas kostnader skulle främja effektiva beslut om såväl statens som samhällets resurser.

En lägre grad av vertikal integration innebär både fördelar och nackdelar. En fördel är att organisationens handlingsutrymme och flexibilitet ökar och det blir lättare att ställa om verksamheten. En nackdel är att transaktionskostnaderna, det vill säga de kostnader som tillkommer när en vara eller tjänst ska köpas på marknaden, ökar.

2.2 Myndigheternas kostnader för kontorslokaler

Myndigheternas verksamhetskostnader finns redovisade i deras årsredovisningar. Verksamheten delas in i tre större kostnadsslag: personal, lokaler och övrig drift.¹⁷ I vårt urval utgjorde kostnader för lokaler i genomsnitt 6 procent av myndigheternas verksamhetskostnader år 2023. Den absolut största kostnaden var personal, som utgjorde 61 procent.¹⁸

2.2.1 Hyror den absolut största kostnaden för lokaler

Myndigheterna i vårt urval redovisade lokalkostnader för 4,9 miljarder kronor år 2023. Av lokalkostnaderna utgjorde hyror 83 procent, se tabell 1.

¹⁶ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 107.

¹⁷ Därtill finns två mindre poster: finansiella kostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.

¹⁸ Uppgifterna är hämtade från informationssystemet Hermes.

Tabell 1 Lokalkostnader för myndigheterna i vårt urval, år 2023

	Miljoner kronor	Andelar i procent	Kronor per anställd
Hyreskostnader	4 068	83	61 100
Tjänster, till exempel städning, sophantering och vaktmästeri	310	6	4 700
Kostnader för värme, el, vatten	226	5	3 400
Avskrivningar och utrangeringar	254	5	3 800
Löpande reparationer	50	1	700
Lokalkostnaden för kontor	4 908	100	73 700

Anm.: Avskrivningar och utrangeringar redovisas under posten avskrivningar på myndigheternas resultaträkningar medan övriga kostnader i tabellen redovisas under posten lokalkostnader.

Källa: Hermes.

Städning, sophantering och vaktmästeri utgjorde 6 procent av lokalkostnaderna medan värme, el och vatten utgjorde 5 procent av kostnaderna. Vidare krävs det vanligen någon form av anpassning för att kontorslokalerna ska passa myndigheternas verksamhet. Myndigheterna kan då antingen betala anpassningen genom en högre hyra, eller betala den direkt och redovisa den som investering i annans fastighet. Avskrivningar och utrangeringar av investeringar i annans fastighet utgjorde 5 procent av myndigheternas lokalkostnader. Därtill uppstår löpande behov av reparationer, vilket utgjorde 1 procent av kostnaderna, se tabell 1.

2.2.2 Anskaffningskostnader syns inte direkt i redovisningen

Redovisningsreglerna innehåller inget krav på att myndigheter ska särredovisa alla typer av transaktionskostnader som uppstår vid anskaffning och byte av lokaler. Kostnader för personalens egen tid samt olika typer av konsulttjänster med mera redovisas inom kostnadsslagen personal och övrig drift. Därför har vi i granskningen genomfört en egen undersökning av myndigheternas kostnader vid anskaffning och byte av lokaler, se avsnitt 5.

2.3 Trenden går mot allt mindre kontorsareor

Kontoren uppstod i slutet av 1800-talet till följd av att den tekniska utvecklingen, framför allt telefonen, gjorde det möjligt att flytta administrativa arbetsuppgifter till platsoberoende lokaler. Sedan dess har kontorens utformning förändrats mycket till följd av bland annat tekniska framsteg, ökad kunskap om arbetsmiljö och kulturella förändringar.¹⁹

På senare tid har kontorsarbete blivit alltmer platsoberoende och kontorens utformning har gått från att vara arbetsstationer för individuellt arbete till att snarare vara mötes- och samarbetscentrum. Många myndigheter har gjort om sina kontor

¹⁹ För en mer detaljerad beskrivning av den historiska utvecklingen, se Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktivitetsbaserade arbetsplatser i offentlig sektor*, 2014.

från cellkontor till aktivitetsbaserade kontor, åtminstone delvis, och därigenom kunnat minska kontorsareorna avsevärt.

Myndigheternas inställning till distansarbete har förändrats. Sedan covid-19-pandemin bröt ut har många myndigheter gått från en mycket restriktiv inställning till distansarbete till att numera tillåta det i stor utsträckning.²⁰ År 2023 arbetade cirka 60 procent av de statligt anställda hemma åtminstone någon dag per vecka. Bland de myndigheter som erbjuder distansarbete är det vanligast att erbjuda det 20–60 procent av arbetstiden.²¹

Det omfattande distansarbetet på myndigheterna innebär att myndigheternas kontorslokaler nyttjas i lägre utsträckning än tidigare. Inom ramen för en utvärdering av ett utbyte av arbetsplatser mellan myndigheter 2023 och 2024 uppskattades nyttjandegraden för de ingående myndigheternas kontorslokaler till i genomsnitt 50 procent.²² Det stämmer väl med de iakttagelser vi har gjort i samband med intervjuerna i granskningen.²³

2.4 Fördelar och nackdelar med långa hyreskontrakt

En central teori för att förklara vilka delar av en verksamhet som integreras i den egna organisationen är den så kallade transaktionskostnadsteorin.²⁴ Enligt teorin kan transaktionskostnaderna delas in i kostnader för att söka information, kostnader för att förhandla kontrakt och kostnader för att skriva kontrakt.

Transaktionskostnaderna påverkas av hur frekvent transaktionen äger rum, graden av osäkerhet samt hur tillgångsspecifik transaktionen är.²⁵ En transaktion är tillgångsspecifik när ett kontrakt till exempel är beroende av ett visst geografiskt läge eller om det krävs särskilda investeringar. Tillgångsspecifika kontrakt leder till ett ömsesidigt intresse mellan avtalsparterna av att utveckla och underhålla en varaktig relation eftersom kontraktet inte enkelt kan omsättas om relationen mellan kontraktsparterna upphör.

Ett sätt att minska transaktionskostnaderna vid kontraktsskrivning är att minska antalet transaktioner genom att teckna få och långa kontrakt. En nackdel med en sådan strategi är dock att flexibiliteten minskar, vilket kan leda till inlåsnings effekter om lokalbehovet förändras.

²⁰ Ekonomistyrningsverket, *Det nya normala? Bestående coroneffekter i myndigheternas verksamhet*, 2022.

²¹ Riksrevisionen, *Distansarbete vid statliga myndigheter*, 2024.

²² Arnfalk och Kramers, *Utbyte av arbetsplatser mellan myndigheter: Utvärdering av ett pilotprojekt*, 2024.

²³ Se bilaga 2 med intervjuförteckning.

²⁴ Coase, "The nature of the firm, *Economica*", 1937.

²⁵ Williamson, "Transaction-cost economics: The governance of contractual relations", 1979.

2.5 Nackdelar med att söka effektivitet på marknaden

Myndigheternas frihet att teckna hyresavtal för statens räkning innebär en möjlighet att dra nytta av marknadens effektivitet vid anskaffningen av lokaler. Situationer när myndigheter använder marknaden för att utföra offentliga uppgifter klassificeras vanligen som offentlig upphandling och regleras av ett omfattande regelverk.²⁶

Regelverket kring offentlig upphandling bygger på principer om likabehandling, transparens, öppenhet och förutsebarhet. I Sverige konkretiseras principerna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Huvudregeln är att allt som en offentlig myndighet anskaffar ska upphandlas, men genom ett undantag gäller det inte vid anskaffning av lokaler genom hyreskontrakt.²⁷

Detaljerade regelverk som LOU har visat sig leda till höga transaktionskostnader.²⁸ Höga transaktionskostnader leder till att varor och tjänster blir dyrare eftersom leverantörer måste kompenseras för kostnadsökningarna. Det kan även leda till att potentiella leverantörer avstår från att lämna anbud. Vidare kan systemet leda till att myndigheter styrs mot att välja centralt upphandlade tjänster och varor som inte är optimala för verksamheten. Detta kan leda till högre offentliga utgifter och lägre effektivitet. Att undanta myndigheternas kontorsanskaffning i LOU har troligen resulterat i lägre transaktionskostnader.

Huvudförklaringen till att man i många länder ansett att offentlig upphandling behöver regleras i lag är det så kallade principalagentproblemet.²⁹

Principalagentproblemet är en beskrivning av det dilemma som kan uppstå när en agent (myndighet) ska motiveras att handla i principalens (statens) intresse.

Dilemmat beror på att det finns en risk att en myndighet fattar beslut om lokaler som påverkar staten som helhet negativt utan att myndigheten påverkas negativt. När en myndighets egenintresse inte sammanfaller med statens som helhet uppstår en så kallad moralisk risk. Vid anskaffning av lokaler för en myndighets räkning ökar den moraliska risken med närheten till den berörda verksamheten. Risken är därför stor på en liten myndighet där den som fattar beslutet kanske till och med själv är direkt berörd.

En nackdel med att myndigheternas anskaffning inte omfattas av LOU är alltså att regelverket som är tänkt att skydda mot den moraliska risken inte omfattar myndigheternas lokalanskaffning. Denna risk och kostnad kan alltså ställas mot fördelarna med att myndigheterna fritt och enkelt kan välja de lösningar som är mest effektiva för verksamheten.

²⁶ Se Konkurrensverket, *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*, 2009, för en ingående beskrivning av regelverket.

²⁷ Hyresundantaget regleras i 3 kap. 19 § LOU.

²⁸ I Konkurrensverket, *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*, 2009, presenteras en strukturerad översikt av transaktionskostnaderna i upphandlingsprocessen.

²⁹ Trepte, "Regulating procurement - Understanding the ends and means of public procurement regulation", 2004.

3 Regeringens styrning

I avsnittet beskrivs regeringens styrning av myndigheternas användning och anskaffning av kontorslokaler. Styrningen utgörs huvudsakligen av förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning samt finansiell styrning via den årliga omräkningen av förvaltningsanslaget, pris- och löneomräkningen (PLO).

Lokalförsörjningsförordningen ger myndigheterna stor frihet att teckna avtal för de kontorslokaler de anser att de behöver för sin verksamhet. Omräkningen av förvaltningsanslaget är tänkt att skapa incitament för myndigheterna att effektivisera lokalanvändningen till en så låg kostnad som möjligt. När ett hyresavtal har gått ut marknadsanpassas förvaltningsanslaget vid den årliga PLO-omräkningen. Omräkningen är utformad så att myndigheten ska kunna teckna nytt kontrakt för likvärdiga lokaler. Om myndigheten i stället väljer att avtala om lokaler med lägre hyreskostnad, vilket brukar innebära ett mindre centralt läge eller mindre lokalarea, får den behålla mellanskillnaden och använda det till annan verksamhet. Det är dock svårt för myndigheter att se igenom vilka konsekvenser olika lokalbeslut får på anslagstilldelningen, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.

Som framgår av motivet till granskningen har ett antal utvärderingar visat att systemet inte tycks leverera den effektivitet som avsågs när det inrättades.³⁰ Som ett led i regeringens arbete för att skapa en effektivare statsförvaltning har ESV vid flera tillfällen fått i uppdrag att ta fram nyckeltal. Kontorsanvändningen är dock inte föremål för någon styrning där nyckeltalen får genomslag.

3.1 Grunden är styrning med förordningar

Myndighetsförordningens (2007:515) generella regler för förvaltningsmyndigheter under regeringen omfattar myndigheternas lokaler. Det innebär att myndigheternas användning och anskaffning av lokaler ska hålla sig inom ramarna för myndighetsförordningens övergripande krav på en effektiv verksamhet.³¹

3.1.1 Förordningen om myndigheters lokalförsörjning

Myndigheternas anskaffning av lokaler genom hyreskontrakt regleras närmare i lokalförsörjningsförordningen. Enligt förordningen ansvarar varje myndighet för sin lokalförsörjning och företräder staten som hyresgäst. Varje myndighet beslutar hur den disponerar mark, lokaler och anläggningar i sin verksamhet.

Inom ramen för de resurser en myndighet förfogar över får den ingå de hyres- och arrendeavtal som behövs för verksamheten. Detta kräver dock att hyresavtalen inte har en löptid som är längre än sex år (eller 10 år för universitet och högskolor),

³⁰ Se avsnitt 1.1.

³¹ Myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att myndighetens ledning ser till att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

i annat fall krävs regeringens medgivande.³² Om en planerad lokalförändring kräver ökad tilldelning av anslagsmedel får myndigheten besluta om detta endast efter medgivande från regeringen. Begäran om sådant medgivande lämnas till regeringen i budgetunderlaget.

Lokalförsörjningsförordningen ger myndigheterna stor frihet att självständigt besluta om sin lokalanvändning och det finns inte något krav på likabehandling, transparens i processen, öppenhet eller förutsebarhet, vilket alltså normalt krävs vid statlig upphandling enligt regler i LOU, se avsnitt 2.5. Det finns inte heller något krav på att redovisa hur anskaffningsprocessen har gått till.

3.1.2 Otydligt vad som gäller vid samordning

Fram till och med år 1997 innehöll lokalförsörjningsförordningen krav på att myndigheterna skulle söka samverkan med andra i sin lokalförsörjning. Syftet med kravet var att minska statens kostnader för administration och lokaler, men det ansågs skapa onödiga administrativa processer.³³ Numera menar ESV att lokalförsörjningsförordningen hindrar lokalsamverkan och att det kan finnas behov av författningsändringar.³⁴ Enligt lokalförsörjningsförordningen får en myndighet teckna hyresavtal för de lokaler som de behöver för sin verksamhet.³⁵ ESV gör tolkningen att de därmed inte får teckna hyresavtal med avsikt att hyra ut i andra hand, vilket enligt ESV försvårar samverkan.

3.2 Komplicerad finansiell styrning

En central komponent i den finansiella styrningen i staten är den årliga pris- och löneomräkningen (PLO) av myndigheternas anslag för förvaltningsutgifter.³⁶ Omräkningen görs för att justera myndigheternas anslag så att de följer kostnadsutvecklingen i samhället. Syftet är att myndigheternas förutsättningar inte ska förändras när priser och löner förändras.

De tre kostnadsslagen personal, lokaler och övriga kostnader räknas om med olika omräkningstal. Tanken bakom PLO-omräkningen för lokalkostnader är att marknadens drivkrafter ska bidra till en mer effektiv lokalanvändning genom att myndigheterna avtalar om ändamålsenliga lokaler till så låg kostnad som möjligt. När det gäller lönekostnaderna görs det ett produktivtetsavdrag. Myndigheterna förväntas effektivisera och upprätthålla produktionen utan att kompenseras för hela lönekostnadsökningen.

³² 9 § andra stycket förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Av bestämmelsen följer också att om den ekonomiska förpliktelsen utöver hyres- eller arrendekostnaden överskrider en viss nivå, krävs regeringens medgivande även när avtalet har löptid på sex år eller kortare.

³³ Ekonomistyrningsverket, *Statlig lokalförsörjning*, 2006.

³⁴ Ekonomistyrningsverket, *Framställan om ändring i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning*, 2023.

³⁵ 9 § förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

³⁶ Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, 2022.

Budgetstyrningen via PLO-omräkningen är mycket komplex och effekterna kan vara svåra att överblicka. Det är till exempel svårt att se igenom effekterna på anslaget vid förändringar av lokalernas area eller läge.

3.2.1 På lång sikt kompenserar systemet för hyresökningar

När ett nytt lokalbehov uppstår begär en myndighet normalt ökade resurser. Tilldelningen av medel för att täcka hyreskostnaderna under kommande budgetår styrs av den nya avtalade hyran. När hyreskontraktets löptid går ut, vilket normalt sker sex år efter att det tecknats, kommer den del av anslaget som avser lokalkostnader att räknas om med den genomsnittliga prisutvecklingen i det aktuella området.³⁷

En myndighet som tecknar ett nytt hyreskontrakt med lägre hyresökning än den genomsnittliga hyresökningen i området för det tidigare kontraktet kommer att få en budgettilldelning som överstiger den faktiska kostnaden. De resurser som då frigörs får myndigheten fritt disponera. Det innebär att handlingsutrymmet ökar och behovet av att effektivisera verksamheten minskar. På motsvarande sätt minskar handlingsutrymmet om myndighetens hyresökning är större än den genomsnittliga hyresökningen i området för det tidigare kontraktet. Det innebär att man måste minska andra utgifter som finansieras av förvaltningsanslaget för att finansiera hyresökningen.

Under hyreskontraktets löptid används dock en annan princip för PLO-omräkningen. Då räknas den del av anslaget som avser lokalkostnader om med 70 procent av förändringen i konsumentprisindex (KPI).³⁸ Eftersom myndigheternas avtal ofta innebär att hyran räknas om med hela förändringen i KPI leder detta vanligen till att omräkningen inte täcker hela kostnadsökningen under avtalets löptid.

Omräkningen innebär alltså att myndigheterna måste omfördela resurser från övriga kostnadsslag för att täcka hyreskostnaderna under kontraktens löptid. Effekten är dock marginell, eftersom hyresökningen endast utgör en liten del av de totala förvaltningskostnaderna.³⁹

När hyreskontraktet går ut och myndigheten tecknar ett nytt kontrakt, kompenseras myndigheten genom att lokalkostnadsdelen i anslaget räknas om med hela förändringen i den av ESV beräknade hyran i det aktuella området, med avdrag för den genomförda KPI-omräkningen som myndigheten redan fått under kontraktets löptid.⁴⁰

3.2.2 När hyreskostnaden minskar ökar handlingsutrymmet

När en myndighet byter till lokaler med lägre hyra får myndigheten till följd av prisomräkningens konstruktion normalt fritt disponera mellanskillnaden. Tanken är

³⁷ Omräkningen bygger på prisutvecklingen i sju så kallade rikthyresområden som återspeglar hyresprisernas utveckling i olika delar av landet. Se ESV, "Rikthyror", hämtad 2025-05-09.

³⁸ För budgetåret t används utvecklingstakten för KPI mellan oktober t-3 till oktober t-2.

³⁹ I bilaga 3 illustreras omräkningens effekter för en fiktiv myndighet med hundra anställda i centrala Stockholm 2014–2020.

⁴⁰ Se bilaga 3.

att det ska ge incitament till effektiv lokalanvändning genom att anslaget inte minskar (ökar) när myndigheten väljer billigare (dyrare) lokaler.

När en myndighet byter till lokaler i ett annat område kommer de framtida omräkningstalen att utgå från den genomsnittliga hyresutvecklingen i det nya området. Om myndighetens lokalkostnader minskar, innebär det att mellanskillnaden kommer att räknas om som löner och övriga förvaltningskostnader.⁴¹

Sedan den nuvarande styrningen infördes har nya arbetssätt möjliggjort en betydande minskning av kontorsarean per anställd. Det har gjort det möjligt för myndigheter att omfördela anslagsmedel från lokalkostnader till andra kostnadsslag. Det motverkar det tänkta effektiviseringsstrycket i PLO-omräkningen, och effekten kan vara betydande. I vårt exempel i bilaga 3 kunde en myndighet med hundra anställda i centrala Stockholm omfördela medel motsvarande fyra procent av personalstyrkan genom att minska kontorsarean per anställd från 25 till 15 kvadratmeter.

3.3 Regeringen följer upp lokaliseringspolitiken

Som framgår av bedömningsgrunderna har statlig närvaro i hela landet varit en viktig fråga för riksdagen ända sedan 1990-talet.

Myndigheterna har enligt förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering viss möjlighet att påverka den egna myndighetens lokalisering. Men det övergripande ansvaret för att samordna statens verksamhet och följa upp de samlade effekterna av enskilda myndigheters beslut vilar på regeringen.

Under åren har regeringen beslutat om flera uppföljningar av lokaliseringspolitiken. Bland annat har länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga statlig närvaro och service i länen.⁴² Kunskapsunderlagen visar att det sker mycket lite omlokalisering av arbetsställen från större städer till landsbygd. Effekterna av regeringens lokaliseringspolitik diskuteras vidare i avsnitt 4.3.

3.4 ESV stödjer den finansiella styrningen

ESV ska årligen sammanställa ett underlag för beräkning av lokalkostnadsdelen i PLO-omräkningen av förvaltningsanslagen. Underlaget består av separata omräkningstal för lokalkostnadsdelen för alla myndigheter. Omräkningstalen baseras både på prisutvecklingen i löpande hyresavtal och på marknadsprisutvecklingen i det aktuella området, se avsnitt 3.2.⁴³

⁴¹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2025-03-31.

⁴² Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service*, 2023.

⁴³ För en beskrivning av arbetet se ESV, "Prisomräkning av lokalkostnader", hämtad 2025-05-09.

Som ett led i regeringens arbete för att skapa en effektivare statsförvaltning har ESV vid flera tillfällen fått i uppdrag att ta fram nyckeltal.⁴⁴ Tanken är att de ska användas för att öka effektiviteten och transparensen i myndigheters verksamhet. ESV ska även stödja myndigheter i att använda nyckeltalen i den interna styrningen och i dialogen med regeringen. ESV tillhandahåller en nyckeltalsapplikation på sin webbplats där det bland annat går att jämföra myndigheternas lokalkostnader.

ESV har även ett pågående regeringsuppdrag om nyckeltal med fokus på statens lokalanvändning. Uppdraget syftar till att identifiera möjligheter till minskade lokalkostnader och effektivare användning av statens resurser. Uppdraget ska redovisas senast den 19 juni 2025.⁴⁵

Vidare är ESV skyldiga att samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen.⁴⁶ Den uppgiften fullgör myndigheten genom att löpande samla in hyresavtal från de statliga myndigheterna och vissa andra organisationer. Avtalen har sedan 1994 registreras i ESV:s kontrakt- och användarregister (KAR). Myndigheten tillgängliggör aktuell information ur registret via sin webbplats.

3.5 Myndighetsdialogen styr inte kontorsförsörjningen

Den årliga myndighetsdialogen möjliggör ett informellt informations- och kunskapsutbyte och är inte tänkt att vara en del av regeringens formella styrning av myndigheterna. Dialogen förs mellan företrädare för regeringen och myndigheternas ledningar. Finansdepartementet tar årligen fram ett internt styrdokument, ett så kallat cirkulär, vilket utgör ett stöd till de handläggare som förbereder dialogerna.⁴⁷

I cirkuläret anges att den ekonomiska uppföljningen ska innehålla en samlad analys och bedömning av myndighetens ekonomiska läge. För att få en bild av hur myndigheterna hushållar med sina medel ska nyckeltal analyseras. Exempel på nyckeltal som nämns i cirkuläret är de totala personalkostnaderna, driftkostnaderna respektive lokalkostnaderna per årsarbetskraft.

Myndigheternas lokalanskaffning är inte en stor fråga i myndighetsdialogerna, vilket troligen förklaras av att ansvaret delegerats till myndigheterna genom lokalförsörjningsförordningen. Merparten av de intervjuade myndigheterna i granskningen använde dock dialogen till att hålla Regeringskansliet informerat om den planerade och pågående lokalanskaffningen.

⁴⁴ Se till exempel Ekonomistyrningsverket, *Rapport Nyckeltal i statens lokalförsörjning*, 2017.

⁴⁵ Regeringskansliet, *Genomföra analyser och ta fram underlag för att stärka förutsättningarna för en effektiv lokalanvändning i staten*, 2024.

⁴⁶ 10 a § förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning.

⁴⁷ E-post från Regeringskansliet 2025-03-31 och 2025-04-29.

4 Kontorsanvändning

I avsnittet analyseras om myndigheterna i vårt urval använder kontorslokaler effektivt. Analysen bygger på uppgifter om myndigheternas hyreskontrakt som finns i ESV:s kontrakts- och användarregister.

Under de senaste tio åren har myndigheternas genomsnittliga hyreskostnad per anställd minskat från 66 000 till 51 000 kronor per år räknat i fasta hyrespriser.⁴⁸ Utvecklingen förklaras i huvudsak av att myndigheterna har minskat kontorsarean per anställd. Hyreskostnaden har inte minskat nämnvärt genom byten till lokaler med lägre kvadratmeterhyra.

Många myndigheter använder stora kontorsareor per anställd och anpassningen mot färre kvadratmeter går sakta från en hög nivå. Statlig kontorsverksamhet som bedrivs på orter med lägre kvadratmeterhyra använder dessutom betydligt större kontorsarea per anställd än motsvarande verksamheter i mer centrala lägen där kvadratmeterhyran är högre.

Kontorslokalernas läge har stor betydelse för myndigheternas hyreskostnader; ju närmare de mest centrala lägena i Stockholm desto högre hyra per kvadratmeter. Staten betalar mer än tre gånger så mycket för kontor nära centralstationen i Stockholm jämfört med kontor i Mälardalen eller i universitetsstäder i övriga landet. Myndigheterna i urvalet har inte flyttat till mindre centrala lägen i någon större utsträckning under perioden 2014–2023. Det har inte heller skett någon betydande minskning av andelen kontorsarea i Stockholmsområdet och storstadsregionerna.

Under perioden 2004–2020 fick ett mindre antal myndigheter regeringsbeslut om att flytta hela eller delar av sin verksamhet från Stockholm till andra orter. Även om underlaget är litet kan vi se en tydlig tendens att dessa myndigheter har färre kvadratmeter per anställd än jämförbara myndigheter i motsvarande lägen.

4.1 Myndigheterna använder stora kontorsareor

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att statens lokalkostnader bör minska.⁴⁹ Ett sätt är att inte använda större lokaler än vad verksamheten kräver. Den första undersökningsfrågan, om myndigheterna hyr kontorslokaler med generell standard, operationaliseras genom att vi analyserar kontorsarea per anställd med hjälp av nyckeltal.

⁴⁸ Begreppet hyra i ESV:s kontrakts- och användarregister har en annan definition än de hyreskostnader som används i myndigheternas årsredovisningar, se avsnitt 2.2.

⁴⁹ För mer information om riksdagens ställningstaganden, se avsnitt 1.3.

4.1.1 Kontorsarea i jämförbara verksamheter

Generellt sett har Sverige länge haft stor kontorsarea per anställd jämfört med andra länder. Kontorsarean utgörs av både arbetsplatser och serviceytor, toaletter, mötes- och konferensrum med mera. År 1994 använde en genomsnittlig kontorsverksamhet i Sverige över 30 kvadratmeter per anställd, vilket troligen var högst i världen.⁵⁰ Omkring 2005 var det fortfarande vanligt med kontorsareor på 20–30 kvadratmeter per anställd. Tio år senare hade den siffran minskat till 15–20 kvadratmeter.⁵¹ Kontorsarean per anställd har därefter fortsatt minska både i Sverige och i omvärlden. I en studie av kontorsareor i europeiska storstäder uppskattades den genomsnittliga kontorsarean per anställd i Stockholm till 14 kvadratmeter år 2019.⁵²

Flera europeiska länder har på senare tid vidtagit åtgärder för att effektivisera den offentliga lokalanvändningen.⁵³ År 2021 beslutade den finska regeringen om en lokalförsörjningsstrategi med målet 10 kvadratmeter kontorsarea per årsarbetskraft innan utgången av år 2030.⁵⁴ I Finland är lokalanskaffningen centraliserad och Senatsfastigheter äger och förmedlar hyreslokaler till de flesta myndigheterna. Vid införandet av strategin var den genomsnittliga kontorsarean för finska myndigheter 18,6 kvadratmeter per årsarbetskraft. Det kan jämföras med 24 kvadratmeter per årsarbetskraft för myndigheterna i vårt urval år 2023.⁵⁵

Notera att jämförelsen med Finland avser årsarbetskrafter. Övriga beräkningar i granskningen avser kvadratmeter per anställd. Eftersom antal medarbetare är större än antalet årsarbetskrafter innebär de finska riktlinjerna ett något hårdare krav.⁵⁶

Sammantaget har det varit svårt att hitta uppgifter om kontorsanvändningen avseende privat sektor och i andra länder. I Sverige finns det dock exempel på myndigheter som har riktlinjer för kontorsanvändningen. Skatteverket har till exempel ett mål på 12 till 14 kvadratmeter per anställd vid anskaffning av moderna kontorslösningar. Vidare planerar Försäkringskassan för 15 kvadratmeter per anställd⁵⁷ vid anskaffning av nya kontorslokaler, se avsnitt 6.4.⁵⁸ Vi har även sett flera exempel på att det finns goda möjligheter att anpassa lokaler efter olika typer av kontorsarbete inom ramen för 15 kvadratmeter per anställd, se avsnitt 6.3. Dessutom finns det indikationer på att även kontorsanvändningen i andra sektorer i Sverige ligger nära dessa riktlinjer och i den finska strategin ligger kravet på betydligt färre kvadratmeter.

⁵⁰ Jaffee, "The Swedish Real Estate Crisis", 1994 och Stockholms stad, *Lokalanvändning i kontorsverksamhet*, 1994.

⁵¹ Bodin Danielsson, *Vad är ett bra kontor? Olika perspektiv på Sveriges vanligaste arbetsplats*, 2014.

⁵² Stockholm hörde till de fem europeiska städerna med störst kontorsarea per anställd enligt data i Mattarocci och Roberti, "Real Estate and the Effects of the COVID-19 Pandemic in Europe", 2020.

⁵³ Statsrådet Helsingfors, *Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkongressen och statens verksamhetslokalförvaltning*, 2022.

⁵⁴ Finansministeriet Finland, *Statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi*, 2021.

⁵⁵ Räknet per anställd var det 22 kvadratmeter per anställd i vårt urval 2023.

⁵⁶ År 2023 var den genomsnittliga kontorsarean i vårt urval 22 kvadratmeter per anställd.

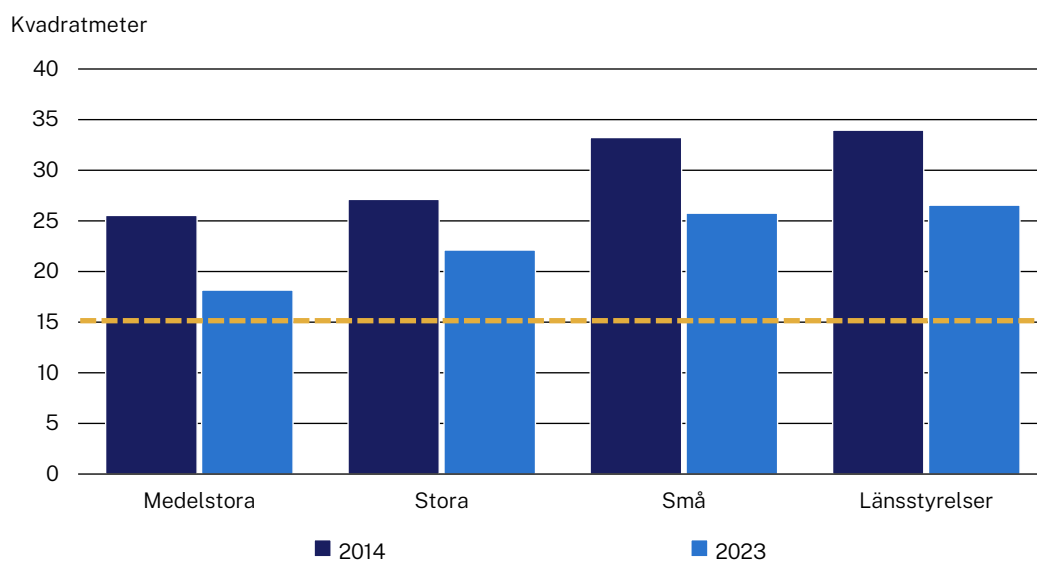
⁵⁷ Både Försäkringskassan och Skatteverket använder ordet medarbetare i sina riktlinjer.

⁵⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan och e-post från Skatteverket 2024-10-30.

4.1.2 Långsam minskning av kontorsareor från en hög nivå

Vår bedömningsgrund anger att användningen av kontorslokaler är effektiv om myndigheterna inte använder fler kvadratmeter per anställd än jämförbara verksamheter. Diagram 1 visar kontorsarea per anställd för små, medelstora och stora kontorsmyndigheter samt länsstyrelser. Den streckade horisontella linjen markerar nivån 15 kvadratmeter per anställd, vilket alltså utgjorde den övre gränsen i de strategier och riktlinjer som beskrivits ovan.

Diagram 1 Kvadratmeter per anställd för kontorsmyndigheter och länsstyrelser



Anm.: Små kontorsmyndigheter har färre anställda än 125 personer och medelstora har fler. I gruppen stora kontorsmyndigheter ingår: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. Grupperna beskrivs i bilaga 2.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

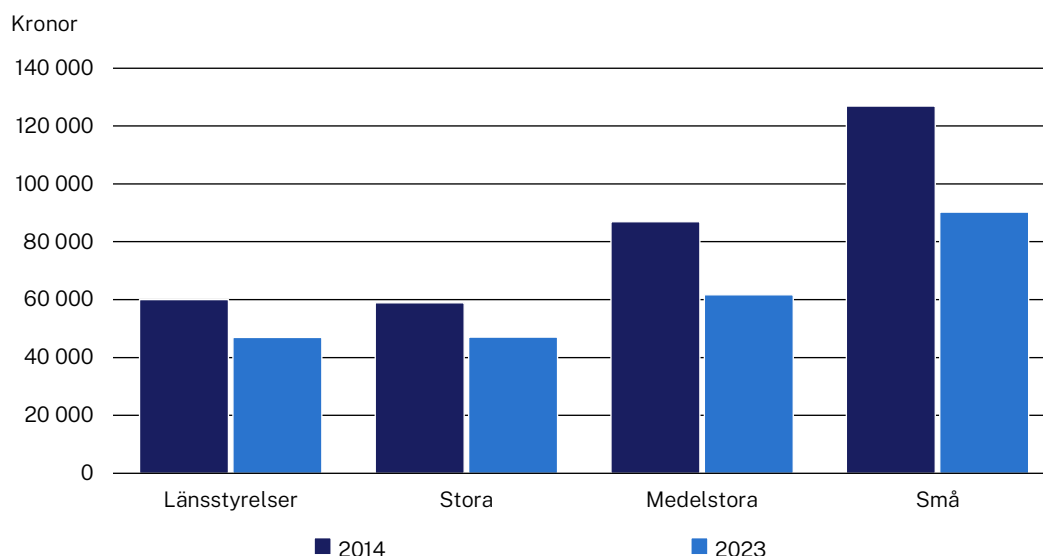
Myndigheterna har stora lokaler i förhållande till antalet anställda. I samtliga grupper har myndigheterna kontorsareor som i genomsnitt överstiger gränsen i de strategier och riktlinjer som beskrivits ovan. År 2014 hade många myndigheter fortfarande kontorsareor som låg nära 30 kvadratmeter per anställd, vilket redan på 90-talet ansågs vara mycket stora kontorslokaler.

Den genomsnittliga kontorsarean per anställd har sedan dess minskat totalt sett för alla grupper, från 28 till 22 kvadratmeter. Det innebär att myndigheternas kontorsanvändning i någon mån följer den allmänna trenden, men minskningen går långsamt från höga nivåer.

4.1.3 Lägre kostnad per anställd till följd av mindre ytor

I takt med att den genomsnittliga kontorsarean per anställd minskat har också hyreskostnaden per anställd minskat. Mellan 2014 och 2023 minskade hyreskostnaden betydligt för alla grupper av myndigheter, se diagram 2. Totalt sett minskade genomsnittshyran per anställd med 15 000 kronor, från 66 000 kronor per år till 51 000 räknat i fasta hyrespriser.⁵⁹ Nästan hela förändringen, 14 000 kronor, förklaras av att myndigheterna minskat kontorsarean per anställd. Endast en mindre del förklaras av att myndigheterna bytt till lokaler med lägre hyra per kvadratmeter.

Diagram 2 Hyreskostnad per anställd och år för kontorsmyndigheter, i 2023 års hyrespriser



Anm.: Små kontorsmyndigheter har färre anställda än 125 personer och medelstora har fler. I gruppen stora kontorsmyndigheter ingår: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. Grupperna beskrivs i bilaga 2.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

Den genomsnittliga hyreskostnaden per anställd skiljer sig mycket åt mellan de olika grupperna av myndigheter. Stora kontorsmyndigheterna har lägst kontorskostnad per anställd, vilket förklaras av att de använder en mindre kontorsarea per anställd och att stora delar av verksamheten är lokaliserad på orter med låga hyresnivåer.

Även länsstyrelserna har relativt låg genomsnittlig hyreskostnad per anställd. Det förklaras i huvudsak av att en stor del av verksamheten är lokaliserad på orter med låga hyresnivåer. Länsstyrelserna använder i genomsnitt relativt stora kontorsareor per anställd vilket höjer den genomsnittliga hyreskostnaden något, se i avsnitt 4.1.2.

⁵⁹ Beräkningen utgår från hyresutvecklingen i ESV:s sju rikthyresområden, se bilaga 2.

Små och medelstora kontorsmyndigheter har i genomsnitt hög hyreskostnad per anställd. Det beror på att många myndigheter i de grupperna använder stora kontorsareor per anställd och att många myndigheter är lokaliserade i centrala delar av Stockholm, där hyresnivåerna är höga.⁶⁰

4.2 Höga kostnader för centrala lägen

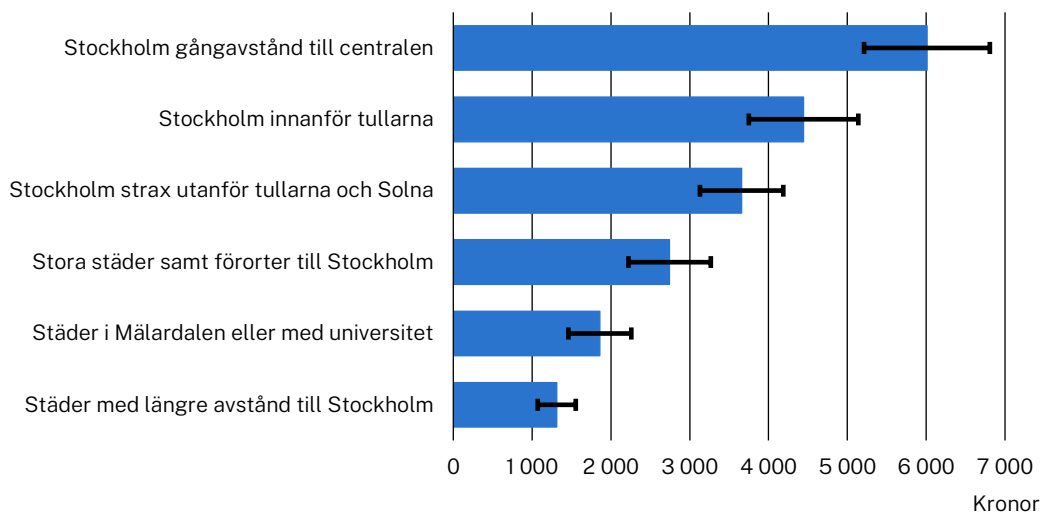
Ett sätt för myndigheterna att öka kostnadseffektiviteten i kontorsanvändningen är att välja lokaler i lägen utanför de dyraste områdena. Den andra undersökningsfrågan, om kontorslokalernas lägen kan anses vara rimliga, undersöks i det här avsnittet med hjälp av nyckeltal.

4.2.1 Högt pris för kontorslokaler i centrala lägen

Det är stor skillnad mellan de kvadratmeterhyror som myndigheterna betalar för kontorslokaler i olika delar av landet. Hyran per kvadratmeter ökar snabbt med närheten (restiden) till centralstationen i Stockholm. Det är alltså förknippat med höga kostnader att hyra lokaler i centrala lägen.

Diagram 3 visar den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter som myndigheterna i vårt urval betalade för kontorslokaler i olika delar av landet samt i olika lägen i Stockholm år 2023.

Diagram 3 Årshyra per kvadratmeter för statens kontorslokaler i olika lägen, år 2023



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

⁶⁰ Det framgår även av diagram 6 i avsnitt 4.3 att framför allt många små kontorsmyndigheter (blå punkter) återfinns långt från nedre vänstra hörnet, där kontorsarean och hyresnivåerna är låga.

För kontorslokaler nära centralstationen i Stockholm betalade myndigheterna i genomsnitt 6 000 kronor per kvadratmeter och år. Strax utanför tullarna i Stockholm var priset 40 procent lägre och för lokaler i stora städer, det vill säga Uppsala, Malmö och Göteborg samt förort till Stockholm, var priset ytterligare 15 procentenheter lägre. För lokaler i städer i Mälardalen samt i städer med universitet och högskola såsom Örebro, Jönköping, Umeå och Gävle betalade myndigheterna 30 procent av den hyra som betalades för lokaler nära centralen i Stockholm.

Diagram 3 visar även variationen, mätt som standardavvikelsen, för de hyror myndigheterna betalar i respektive område. Standardavvikelsen har använts för att skapa prisintervall som representerar olika lägen. I nästa avsnitt används prisintervallen för att analysera om myndigheterna valt att byta till mindre centrala lägen mellan 2014 och 2023.

4.2.2 Långsam rörelse ut från centrala lägen

Det finns alltså ett starkt samband mellan hyresnivåer och kontorslokalernas läge. Det betyder att myndigheter som betalar hög hyra per kvadratmeter tenderar att ha lokaler i centrala lägen. I enskilda fall kan en svag förhandlingsposition eller krav på hög standard resultera i hög hyra, men på aggregerad nivå ger hyresnivån information om hur centrala lägen myndigheterna har.

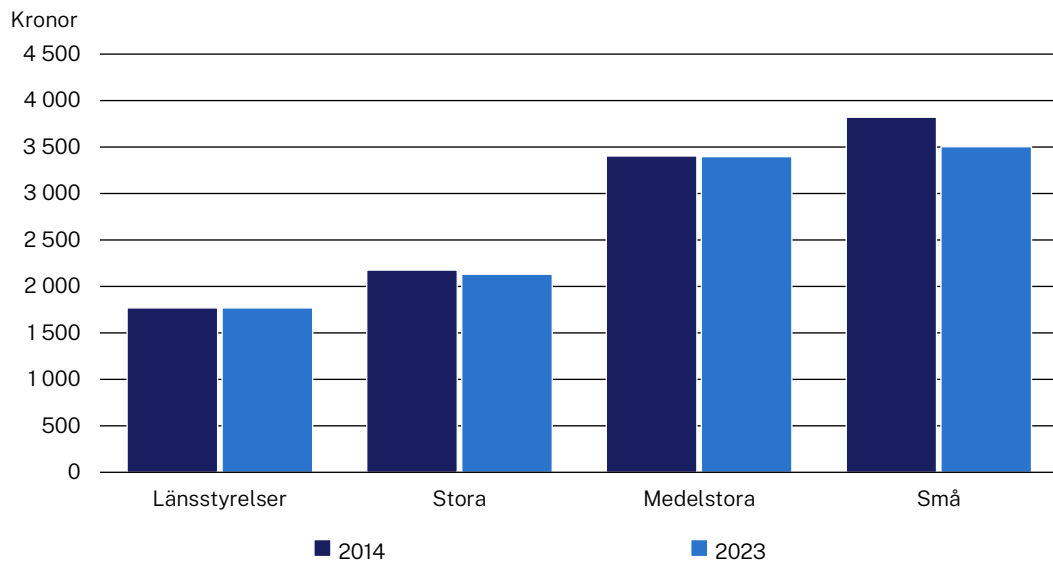
Vår bedömningsgrund anger att den genomsnittliga indexuppräknade hyran per kvadratmeter ska ha minskat. Detta eftersom en betydande del av myndigheternas kontorsarea, framför allt i Stockholmsområdet, ska ha flyttat till mindre centrala lägen, se avsnitt 1.3.3.

Vi har undersökt den genomsnittliga hyresnivån i fasta priser för myndigheternas kontorslokaler genom att jämföra hyresnivåerna för 2014 och 2023.⁶¹ Totalt sett har myndigheterna inte bytt lokaler till mindre centrala lägen i någon betydande omfattning. År 2014 var den genomsnittliga hyresnivån 2 400 kronor, vilket kan jämföras med 2 350 kronor för år 2023. Med hänsyn till felmarginalen i beräkningen är detta att betrakta som en oförändrad hyresnivå och därmed oförändrat läge.

Diagram 4 visar utvecklingen i genomsnittlig kvadratmeterhyra per år för olika kontorsmyndigheter och länsstyrelser.

⁶¹ Beräkningen utgår från hyresutvecklingen i ESV:s sju rikthyresområden, se bilaga 2.

Diagram 4 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter för kontorsmyndigheter och länsstyrelser, i 2023 års hyrespriser

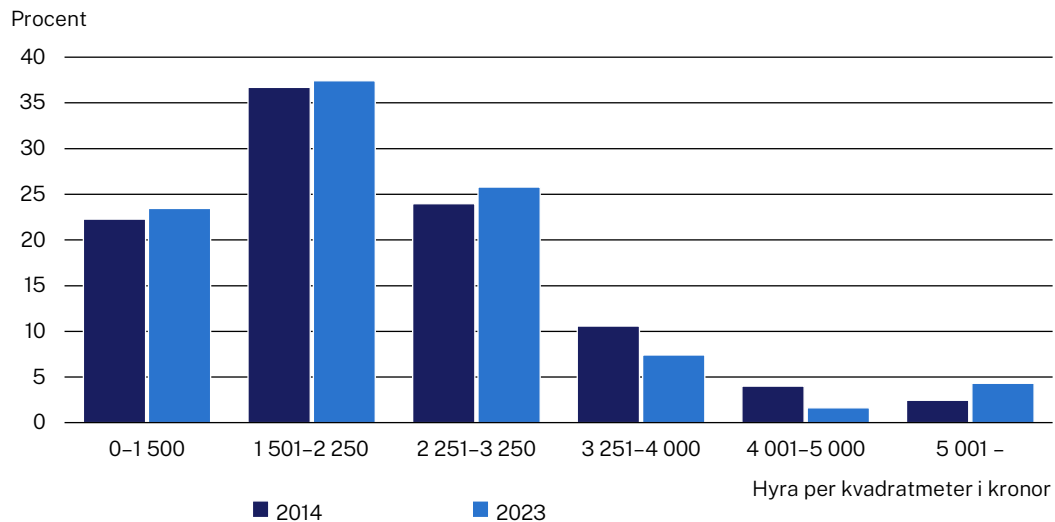


Anm.: Små kontorsmyndigheter har färre anställda än 125 personer och medelstora har fler. I gruppen stora kontorsmyndigheter ingår: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. Grupperna beskrivs i bilaga 2. Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

För medelstora och stora kontorsmyndigheter samt länsstyrelser var kvadratmeterhyran i genomsnitt oförändrad mellan år 2014 och 2023. Små kontorsmyndigheter har däremot tecknat kontrakt till något lägre hyresnivåer under perioden. Förändringen är dock liten, och när de myndigheter som fått regeringsbeslut om omlokalisering exkluderas från analysen hamnar även den förändringen inom felmarginalen. Effekter av omlokaliseringsbeslut diskuteras vidare i avsnitt 4.3.2.

Vi har även beräknat hur stor andel av kontorsarean myndigheterna hyr i olika prisintervall vid de två tidpunkterna. Prisintervallen motsvarar de lägen som redovisades i föregående avsnitt. Även denna analys genomförs i fasta hyrespriser vilket innebär att hyresnivåerna är jämförbara mellan åren, se diagram 5.

Diagram 5 Andelen kontorsarea som myndigheterna hyrde i olika prislägen 2014 respektive 2023 i fasta hyrespriser



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

För merparten av kontorslokalerna kan man utifrån hyresnivån avgöra läget. Mellan 80 och 95 procent av hyreskontrakten avser lokaler som ligger i det förväntade läget givet hyresnivån.⁶² För intervallet som motsvarar hyresnivåerna i stora städer⁶³ samt förorter till Stockholm (det tredje stapelparet från vänster) är dock överensstämmelsen något lägre, 70–75 procent. I det intervallet finns även en del lokaler som är belägna i städer i Mälardalen eller i städer med universitet och högskola.

Merparten, 61 procent, av den hyrda kontorsarean låg år 2023 utanför de stora städerna och Stockholmsområdet (de två vänstra stapelparen). Cirka 26 procent av lokalerna hyrdes 2023 i prislägen som motsvarar kontor i stora städer samt förorter till Stockholm (det tredje stapelparet från vänster). Resterande 13 procent fanns alltså strax utanför eller innanför tullarna i Stockholm (de tre högra stapelparen).

Den största förändringen som skett sedan 2014 är att andelen hyrda kontorslokaler strax utanför tullarna i Stockholm har minskat med 3 procentenheter (se fjärde stapelparet från vänster). I stället har andelen lokalarea i prislägen som motsvarar kontor i stora städer samt förorter till Stockholm ökat (se tredje stapelparet från vänster). Andelen kontorsarea i centrala Stockholm har endast minskat marginellt under perioden (se de två sista stapelparen).

⁶² Se diagram 3 för geografisk indelning utifrån hyresnivåer.

⁶³ Uppsala, Göteborg och Malmö.

Totalt sett har den genomsnittliga hyran per kvadratmeter inte minskat jämfört med den indexuppräknade ursprungliga hyran. Det har inte heller skett någon betydande flytt av kontorsareor från Stockholmsområdet och storstadsregionerna. Vidare kan vi konstatera att kontoren innanför tullarna i Stockholm endast utgör 6 procent av den totala kontorsarean i urvalet, vilket begränsar de kostnadsminskningar som kan göras genom att omlokalisera verksamheter därifrån, se avsnitt 7.2.

4.3 Risk för låg kostnadsmedvetenhet i mindre centrala lägen

Den statliga styrningen av myndigheternas lokalanvändning bygger på ett antagande om att myndigheterna är bäst lämpade att fatta beslut om hur förvaltningsanslaget ska fördelas mellan till exempel lokalkostnader och personalkostnader. För att styrningen ska leda till effektiv kontorsanvändning krävs att myndigheterna är kostnadseffektiva och inte använder större lokaler än nödvändigt för sin verksamhet.

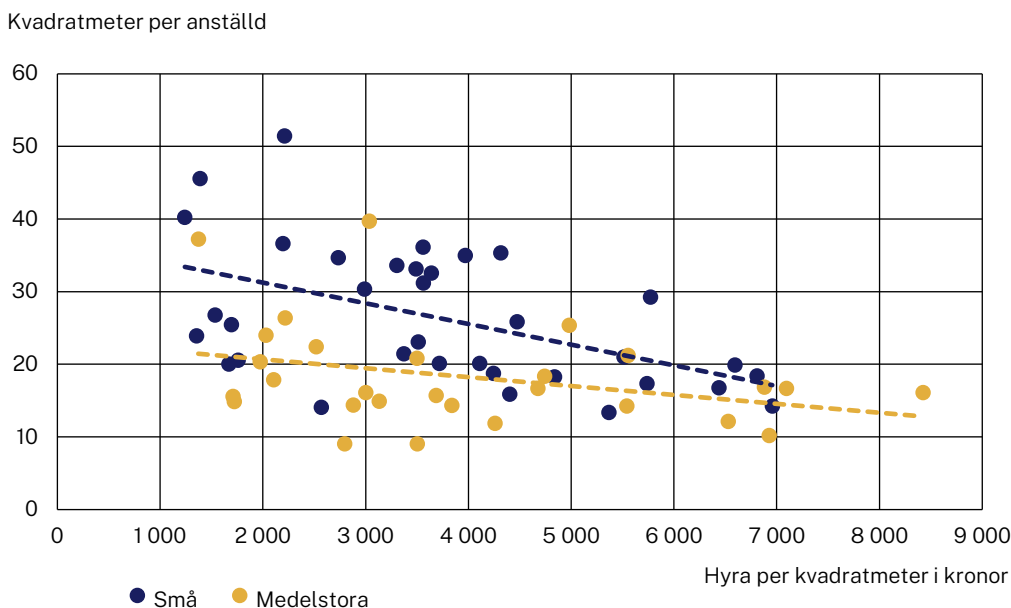
4.3.1 Fler kvadratmeter per anställd när hyran är låg

Myndigheternas beslut om kontorsanvändning kan vara kostnadseffektiva trots att kontorsytan per anställd varierar. En förklaring till det är nyttjande av stordriftsfördelar. Det framgår av diagram 1 ovan att stora och medelstora kontorsmyndigheter i genomsnitt använder färre kvadratmeter per anställd än små kontorsmyndigheter. En myndighet med många anställda behöver mindre area per anställd eftersom gemensamma utrymmen kan nyttjas av fler. Det kan därför vara svårt för en myndighet med få anställda att få ner arean per anställd.⁶⁴

Ett annat resultat av granskningen är att vi kan se en tendens till att myndigheter inom samma grupp (storlekssklass) använder större kontorsarea per anställd ju lägre hyresnivån är. Det finns alltså ett negativt samband mellan antal kvadratmeter per anställd och årshyran per kvadratmeter. Diagram 6 visar sambandet för medelstora och små kontorsmyndigheter, men det negativa sambandet gäller även för kontorslokaler i övriga grupper i urvalet.

⁶⁴ Myndigheternas möjligheter att samverka om kontorslokaler diskuteras vidare i avsnitt 6.3.

Diagram 6 Årshyra per kvadratmeter mot kvadratmeter per anställd för små och medelstora kontorsmyndigheter, år 2023.



Anm.: Små kontorsmyndigheter har upp till 125 anställda och medelstora kontorsmyndigheter har fler. Grupperna beskrivs i bilaga 2.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

Kontorslokaler i centrala lägen i större städer har vanligen högre hyror än kontorslokaler på mindre orter eller i mindre centrala lägen, se avsnitt 4.2. Myndigheterna som placerar sig långt upp i diagram 6, och alltså har stor kontorsarea per anställd, ligger inte i de mest centrala lägena på större orter. Eftersom vi inte hittat någonting som indikerar att lokalbehovet ökar med avståndet till centrum är detta en indikation på bristande kostnadseffektivitet och ineffektiv kontorsanvändning i mindre centrala lägen.

4.3.2 Myndigheter som omlokaliseras är mer yteffektiva

Riksdagen har uttalat att regeringen bör delvis omlokalisera statliga arbetstillfällen från större städer till landsbygd samt förhindra fortsatt flytt av statliga jobb från landsbygden.⁶⁵ År 2023 gjorde Riksrevisionen en granskning av de långsiktiga effekterna av regeringens samtliga omlokaliseringsbeslut mellan 2004 och 2020.

Granskningen fann att omlokaliseringarna inte äventyrar effektiviteten på lång sikt. En viktig förklaring till det var att regeringen i nästan samtliga fall tagit hänsyn till kompetensförsörjningen i lokaliseringsbesluten. En annan granskning av Riksrevisionen har dock visat att omlokalisering av myndigheter på kort sikt och medellång sikt är förknippade med stor negativ verksamhetspåverkan och stora kostnader.⁶⁶

⁶⁵ För mer information om Riksdagens ställningstaganden se avsnitt 1.3.

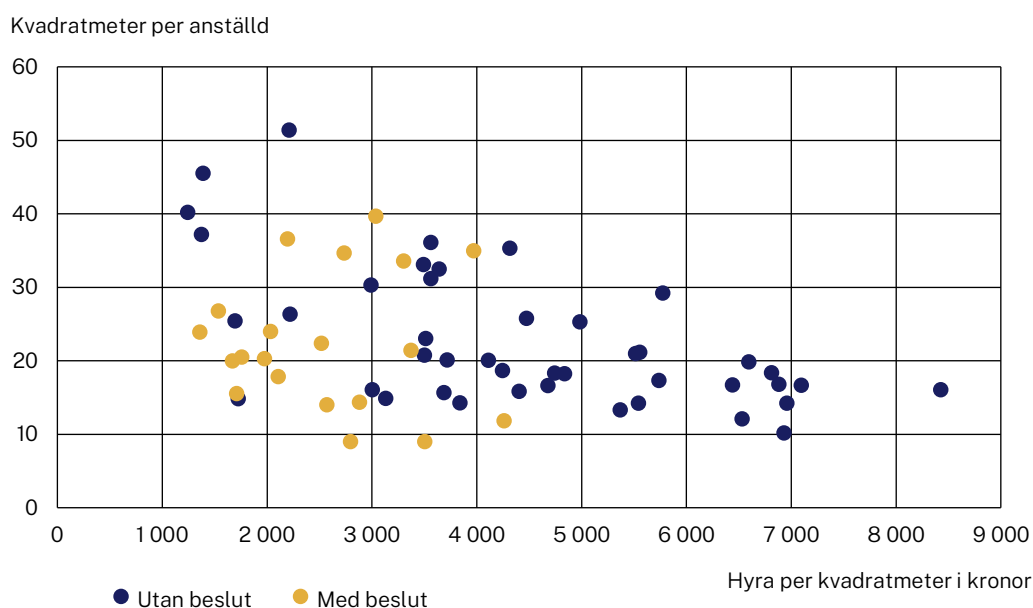
⁶⁶ Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, 2009.

I granskningen från 2023 identifierades 46 myndigheter som fått regeringsbeslut om att byta ort för hela eller delar av sin verksamhet.⁶⁷ Både små, medelstora och stora kontorsmyndigheter i vårt urval berördes av omlokaliseringsbeslut. Totalt berördes 26 av myndigheterna i urvalet i någon mån.

Till skillnad från stora kontorsmyndigheter har små och medelstora kontorsmyndigheter ofta verksamhet på endast en eller möjligen två orter, vilket möjliggör en analys av lokaliseringsbeslutets betydelse för hela myndighetens kontorsanvändning. Det har vi utnyttjat för att analysera om regeringens beslut om att lokalisera myndigheter utanför Stockholm har påverkat kontorsanvändningen och kontorskostnaden för de berörda myndigheterna.

Diagram 7 visar årshyra per kvadratmeter och kvadratmeter per anställd för små och medelstora kontorsmyndigheter med respektive utan regeringsbeslut om byte av verksamhetsort.

Diagram 7 Årshyra per kvadratmeter mot kvadratmeter per anställd år 2023 för medelstora och små kontorsmyndigheter med och utan omlokaliseringsbeslut



Anm.: Små kontorsmyndigheter har upp till 125 anställda och medelstora kontorsmyndigheter har fler, grupperna beskrivs i bilaga 2.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s kontrakts- och användarregister.

De myndigheter som varit föremål för regeringsbeslut om omlokalisering har en tydlig tyngdpunkt mot det nedre vänstra hörnet där hyran per kvadratmeter och antalet kvadrat per anställd är lägre. Att de omlokaliserade myndigheterna i genomsnitt har lägre hyra per kvadratmeter är väntat, eftersom de fått regeringsbeslut

⁶⁷ Riksrevisionen, *Etablering av myndigheter utanför Stockholm – små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt*, 2023.

om att byta till mindre centrala lägen. Att de även tenderar att använda färre kvadratmeter per anställd än andra jämförbara myndigheter är dock intressant.

Det framgår av föregående avsnitt att myndigheter i centrala lägen använder färre kvadratmeter per anställd än andra myndigheter. Resultatet i diagram 7 indikerar att de myndigheter som varit föremål för regeringsbeslut om att byta verksamhetsort i stor utsträckning fortsätter använda färre kvadratmeter per anställd även när de flyttat till mindre centrala lägen. Kostnadsmedvetenheten verkar alltså vara större bland myndigheter som bytt verksamhetsort än bland myndigheter som redan tidigare varit lokaliserade i mindre centrala lägen.

5 Anskaffningskostnader

Vi har genomfört en fallstudie av sju myndigheter för att skapa oss en bild av de kostnader myndigheterna har för att teckna hyreskontrakt och för att byta kontor. Informationsinhämtningen har skett med hjälp av intervjuer med företrädare för verksamhetsstödet på myndigheterna. Resultatet använder vi för att analysera om det finns möjlighet att minska anskaffningskostnaderna och för att bedöma om regeringens reglering av hyreskontraktens längd är väl avvägd i förhållande till anskaffningskostnaden, se avsnitt 7 och 8.

En grov uppskattning är att anskaffningskostnaden i genomsnitt motsvarar ett års hyreskostnad. Om vi antar att myndigheterna i genomsnitt kan dra nytta av det arbete och de investeringar som görs vid anskaffningen i 8 år motsvarar anskaffningskostnaden omkring 13 procent av hyreskostnaden. Myndigheterna tecknar vanligen hyresavtal på 6 år, men kan ofta förlänga kontraktet eller teckna ett nytt kontrakt för samma kontorslokal.

Många myndigheter har på senare tid infört aktivitetsbaserade arbetssätt, vilket ökat behovet av investeringar i kontorsmöbler, it-utrustning och ombyggnationer. Detta driver upp kostnaderna för anskaffningen samtidigt som det nya arbetssättet kräver mindre kontorsareor vilket kan sänka hyreskostnaden. Oavsett om myndigheten flyttar till nya kontorslokaler eller tecknar om kontraktet behöver den vanligen göra investeringar när ett hyreskontrakt löper ut.

En annan betydande anskaffningskostnad för myndigheterna är arbetstiden för projektledning och köp av konsultstöd. Kostnaden för det motsvarar 2–3 årsarbetskrafter oberoende av hur många anställda som berörs av flytten. Det finns alltså utrymme att minska kostnaderna genom att hålla ihop och flytta stora enheter samtidigt.

Ett potentiellt effektivitetsproblem är att myndigheterna vi intervjuat inte räknade medarbetarnas arbetstid som en kostnad för kontorsanskaffning.

På senare tid har möjligheterna att arbeta på distans ökat på myndigheterna. Många kan fortsätta att lösa sina arbetsuppgifter hemifrån vilket sänkt kostnaderna för tillfälliga lokaler vid flytt eller renovering. Därtill finns förutsättningar för att utflyttning och inflyttning numera kan gå snabbt och enkelt när merparten av verksamheten är digitaliserad.

5.1 Betydande kostnader för att teckna nya kontrakt

En fördel med att myndigheterna anskaffar kontorslokaler på marknaden är att flexibiliteten ökar och det blir lättare att ställa om verksamheten. En nackdel är dock risken för höga transaktionskostnader när alla myndigheter var för sig ska söka information, förhandla och teckna kontrakt.

I fallstudien har vi intervjuat sju myndigheter som tecknat nytt kontrakt 2022–2024. Två av myndigheterna tecknade om kontrakten för sina tidigare lokaler medan fem tecknade kontrakt för nya lokaler.⁶⁸

5.1.1 Kostnaden för kontorsanskaffning motsvarar en årshyra

I fallstudien undersökte vi myndigheternas transaktionskostnader, kostnader för ombyggnation, teknik och inventarier samt flyttkostnader. Den totala kostnaden för kontorsanskaffning varierade mellan 30 000 och 225 000 kronor per anställd. De myndigheter som hade högst anskaffningskostnader hade flyttat till nya lokaler. I genomsnitt motsvarade anskaffningskostnaden ungefär ett års hyreskostnad.

Följande myndigheter ingick i fallstudien: Statistiska centralbyrån (SCB), Ekonomistyrningsverket (ESV), Statens kulturråd (KUR), Skatteverket (SKV), Rådet för europeiska socialfonden i Sverige (ESF), Myndigheten för delaktighet (MFD) och Rymdstyrelsen (RS). Tabell 2 redovisar de huvudsakliga kostnadsposter som vi identifierade.

Tabell 2 Anskaffningskostnad och årshyra per anställd, kronor

Myndighet	SCB	ESV	KUR	SKV	ESF	MFD	RS
Transaktionskostnader	4 300	20 800	12 400	14 400	16 500	82 800	34 900
Kostnader för ombyggnad, teknik och inventarier	14 400	22 000	22 900	34 500	9 500	120 600	40 600
Övriga flyttkostnader	10 400	19 600	1 200	12 700	4 800	22 700	21 900
Anskaffningskostnad	29 100	62 400	36 500	61 600	30 800	226 100	97 400
Antal anställda	600	148	127	103	100	40	25
Byte av lokaler	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Årshyra innan bytet eller omförhandlingen	33 900	116 500	48 300	36 000	54 000	159 900	55 500
Hyresförändring	0	- 33 500	+ 28 700	- 3 800	- 22 224	- 64 900	+ 5 200
Anskaffningskostnad/Årshyra	0,9	0,5	0,8	1,7	0,6	1,4	1,8

Anm.: Beloppen återspeglar kostnader för medarbetarnas arbetstid och utgifter för köp av tjänster och inventarier.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på uppgifter från ESV:s kontrakts- och användarregister samt intervjuer med fallstudiemyndigheter, se bilaga 1.

Transaktionskostnader består av kostnader för att söka information, kostnader för att förhandla och kostnader för att skriva kontrakt. Det handlar om både utgifter för konsulter och för medarbetarnas arbetstid inklusive arbete för att hålla alla medarbetare informerade. Transaktionskostnaderna utgjorde i genomsnitt 34 procent av kostnaden för kontorsanskaffning för myndigheterna i fallstudien.

⁶⁸ Se bilaga 1 med intervjuförteckning.

Kostnader för ombyggnation, inventarier och teknik innehåller kostnader för att bygga om lokalerna för att anpassa dem för myndighetens arbetssätt. Det kan till exempel handla om behov av lunchrum, mötesrum eller avskilda rum för att kunna arbeta koncentrerat eller med handlingar som är skyddsklassade. Andra betydande poster i denna kategori är utgifter för möbler, nätverk, säkerhets- och it-lösningar. Kategorin utgjorde i genomsnitt 49 procent av kostnaden för kontorsanskaffning för myndigheterna i fallstudien.

Övriga flyttkostnader består av kostnader för dubbla hyror, kostnader för att flytta inventarier samt kostnader för att återställa de lokaler myndigheten lämnar. Kategorin utgjorde i genomsnitt 17 procent av kostnaden för kontorsanskaffning i fallstudien.

Anskaffningskostnaderna varierar mycket mellan myndigheterna. I fallstudien såg vi att myndigheternas utgångsläge hade stor betydelse, men kostnaderna påverkades också av vilka val de gjorde. ESF-rådet drabbades till exempel av en omfattande vattenskada några år innan kontraktet skulle skrivas om. Det gjorde att många inventarier var relativt nyanskaffade vid kontraktsskrivningen och behovet av nya var begränsat.⁶⁹ SCB valde att flytta till nya lokaler som utformats efter myndighetens behov, och behovet av anpassningar var därför litet.⁷⁰

Vidare kan vi konstatera att de identifierade kostnaderna inte är heltäckande. I intervjuerna med myndigheterna framgick det att en del kostnader var svåra för dem att kvantifiera eller ens identifiera. Det gällde framför allt medarbetarnas arbetstid men även vissa investeringar. Vi bedömer att fallstudien ändå ger tillräcklig information om vilka kostnader som uppstår vid kontorsanskaffning och vilken storleksordning det handlar om.

5.1.2 Höga men nödvändiga investeringskostnader

Sex av myndigheterna i fallstudien införde nya arbetssätt på kontoren i samband med att de tecknade nytt hyreskontrakt. Det nya arbetssättet med aktivitetsbaserade kontor medförde ett behov av nya investeringar i ombyggnationer, it och inventarier vilket drev upp kostnaden för kontorsanskaffningen. Flera av intervjupersonerna betonade dock att investeringarna kommer att kunna räknas hem på sikt eftersom det nya arbetssättet kräver mindre kontorsarea per anställd, vilket sänker hyreskostnaden framöver.⁷¹ I tabell 2 redovisas hyresförändringen per anställd.

Ibland är det tveksamt om en investering ska betraktas som en kostnad till följd av beslutet att teckna nytt kontrakt. En del inventarier och teknisk utrustning hade myndigheterna behövt ändå.⁷² Vidare hade två större myndigheter i studien, Skatteverket och SCB, möjlighet att hushålla med resurser genom att flytta överblivna

⁶⁹ Intervju med företrädare för ESF-rådet.

⁷⁰ Intervju med företrädare för SCB.

⁷¹ Intervju med företrädare för ESV och ESF-rådet.

⁷² Intervju med företrädare för SCB.

möbler från andra kontor och på så sätt minska behovet av investeringar.⁷³ För att öka möjligheterna att flytta inventarier mellan olika kontor strävar Skatteverket efter att köpa in liknande inventarier till alla sina kontor. Därtill har Skatteverket en process för att renovera och återanvända inventarier.⁷⁴

Investeringar i it-nätverk är en betydande kostnad för myndigheterna. Nätverkskablar kan inte monteras ned och tas med till nya lokaler, de måste lämnas kvar eller destrueras vid en flytt. Ett problem som Skatteverket tog upp var att den här typen av fasta investeringar kan påverka myndighetens förhandlingsposition vid omförhandlingar av kontrakt. Om hyresvärden har kännedom om myndighetens investeringar med lång avskrivningstid kan hyresvärden lämna ett för myndigheten mindre fördelaktigt bud utan att riskera sin konkurrenskraft relativt andra budgivare. Vidare bedömde Skatteverket att behovet av att göra fasta installationer kommer att öka framöver. Många myndigheter behöver göra investeringar för att stärka sin förmåga att hantera säkerhetsklassad information och förbättra skalskyddet.⁷⁵ Det är en följd av ökade beredskapskrav inom totalförsvaret.⁷⁶

I många fall kan myndigheter sitta kvar i samma kontorslokaler under lång tid genom att förlänga och teckna om hyreskontrakten.⁷⁷ Myndigheternas investeringar har olika lång livslängd, vilket gör att när det är dags att teckna om hyreskontraktet finns det vanligen investeringar i fastigheten med kvarvarande värde.⁷⁸ Att skapa en god och långvarig relation med hyresvärden kan vara ett sätt att hålla nere anskaffningskostnaderna.⁷⁹ Andra kostnader för anskaffningen uppstår oavsett om man sitter kvar i samma lokaler eller byter. Det kan till exempel handla om kostnader för projektledning och kontraktsskrivning. Två av myndigheterna i fallstudien, ESF-rådet och Statens kulturråd, tecknade om sina kontrakt.⁸⁰

5.2 Transaktionskostnader en effektivitetsrisk

Effektiva beslut om kontorslokaler förutsätter både kunskap om myndighetens lokalbehov och kunskap om kontorsmarknaden. Det är rimligt att anta att en myndighet har god kunskap om det egna lokalbehovet. Kunskap om kontorsmarknaden och kompetenser kopplade till att skriva kontrakt och byta lokaler kan dock vara en utmaning, särskilt för mindre myndigheter. Normalt upphandlar därför myndigheterna olika typer av tjänster när arbetet ska utföras. Dessutom krävs ofta en ganska omfattande intern projektledning.

⁷³ Intervju med företrädare för SCB och möte med Skatteverket.

⁷⁴ Möte med Skatteverket.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Skatteverket och möte med Skatteverket.

⁷⁶ Prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr 2024/25:114.

⁷⁷ Det kan vi se i ESV:s kontrakts- och användarregister.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket.

⁷⁹ Se avsnitt 2.4 om teorier om transaktionskostnader.

⁸⁰ Intervju med företrädare för ESF-rådet och Statens kulturråd.

5.2.1 Högre transaktionskostnader för små myndigheter

På mindre myndigheter leds lokalprojekten vanligen av en controller eller chef med ansvar för administrativa stödfunktioner som till exempel upphandling, registratur eller redovisning. Projektgruppen brukar bemannas med medarbetare från stödfunktionerna och ofta ingår även konsulter.⁸¹ Stora kontorsmyndigheter har möjlighet att specialisera sig internt och bygga upp kompetens om kontorsmarknaden.⁸² Skatteverket och Försäkringskassan har till exempel en central kontorsenhet som ansvarar för myndighetens alla fysiska lokaler och behöver därför inte upphandla konsulttjänster i samma utsträckning, se avsnitt 6.4.

Transaktionskostnaden varierar mycket för de undersökta myndigheterna. Rymdstyrelsens transaktionskostnader för ett nytt kontrakt uppgick till knappt 0,9 miljoner kronor medan Myndigheten för delaktighets transaktionskostnader uppgick till 3,4 miljoner kronor, se tabell 3.

Tabell 3 Transaktionskostnader för att teckna nytt hyreskontrakt, tusentals kronor

Myndighet	SCB	ESV	KUR	SKV	ESF	MFD	RS
Egen arbetstid	1 600	1 840	800	1 430	600	1 200	800
Konsulttjänster	1 000	1 230	780	50	1 050	2 200	70
Transaktionskostnad	2 600	3 070	1 580	1 480	1 650	3 400	870
Transaktionskostnad per anställd i kronor	4 300	20 800	12 400	14 400	16 500	82 800	34 900
Antal anställda eller kontorsplatser	600	148	127	103	100	40	25

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på uppgifter från intervjuer, se bilaga 1.

Det finns många förklaringar till att kostnaden för att teckna kontrakt varierar mellan myndigheterna. En stor verksamhet med många anställda kan till exempel kräva mer omfattande informationssökning och en mer komplicerad förhandling. Verksamhetens omfattning verkar dock inte förklara den stora variationen i transaktionskostnader mellan myndigheterna i fallstudien. Myndigheten för delaktighet med 40 anställda hade den högsta transaktionskostnaden, se tabell 3.

Transaktionskostnaden per anställd varierar mycket i fallstudien, från 4 300 kronor till 82 800 kronor, se tabell 3. Det finns ett tydligt samband mellan transaktionskostnaden per anställd och antal anställda. Ju fler anställda desto lägre blir kostnaden per anställd. En del av transaktionskostnaderna är oberoende av hur stor kontorslokal som ska anskaffas, vilket leder till stordriftsfördelar och lägre kostnad per anställd. I en stor organisation som Skatteverket kan det dessutom vara möjligt att effektivisera genom högre grad av specialisering.

⁸¹ Alla myndigheter i fallstudien utom Skatteverket använde konsulter.

⁸² Intervju med företrädare för Skatteverket och Försäkringskassan.

5.2.2 Risk för låg kostnadsmedvetenhet när medarbetarnas arbetstid inte betraktas som en kostnad

Samtliga myndigheter i undersökningen hade en separat budget för sitt lokalprojekt. I budgeten beaktades förväntade utbetalningar som till exempel kostnader för konsulter, transporter och ombyggnationer. Hos flera av myndigheterna ingick dock inte medarbetarnas arbetstid i budgeten.⁸³

I några fall kände intervjupersonerna till att vissa personalkategorier gjort betydande insatser för att möjliggöra flytten. I det ena fallet handlade det om en it-avdelning som genomfört ett omfattande förberedelsearbete inför flytten och i det andra fallet var det en administrativ enhet som avvecklade ett fysiskt arkiv som inte behövdes längre då verksamheten digitaliserats. I båda fallen var det emellertid svårt att i efterhand uppskatta hur mycket tid som lagts ned på arbetet.⁸⁴

Ingen av intervjupersonerna kände till någon annan myndighet som följt upp hela kostnaden för ett lokalprojekt, inklusive medarbetarnas arbetstid, trots att de flesta arbetat på flera myndigheter tidigare.

Det finns risk för ineffektiva prioriteringar och låg kostnadsmedvetenhet när medarbetarnas arbetstid inte uppfattas som en kostnad för myndigheternas kontorsanskaffning.

5.2.3 Flytt och ombyggnationer enklare än tidigare

En återkommande slutsats var att det nya arbetssättet med möjlighet att arbeta på distans har förenklat kontorsanskaffningen.⁸⁵ Behovet av överlappande hyreskontrakt eller anskaffning av evakueringslokaler vid ombyggnationer har i princip försvunnit. Därtill tar det kortare tid för medarbetarna att flytta sin personliga utrustning när nästan allt arbetsmaterial är digitalt. De flesta har numera endast en bärbar dator och ett skåp för personliga tillhörigheter.

⁸³ Intervju med företrädare för ESF-rådet, ESV, Kulturrådet, MFD och Rymdstyrelsen.

⁸⁴ Intervju med företrädare för ESV och SCB.

⁸⁵ Intervju med företrädare för ESF-rådet, Kulturrådet och MFD.

6 Beslut om kontorslokaler

I avsnittet beskrivs motiven till myndigheternas val av kontorslokaler. Vi har intervjuat företrädare för ledningen för sju myndigheter som nyligen tecknat nytt hyreskontrakt. Vi har också använt viss information från de sju intervjuer som genomfördes i fallstudien för att kartlägga anskaffningskostnader.

I våra intervjuer framkom att fokus i kontorsanskaffningen ligger både på att hålla lokalkostnadsandelen i förvaltningsanslaget konstant och tillgodose medarbetarnas behov av kommunikationer och arbetsmiljö. Bra kommunikationer anses vara avgörande för att kunna behålla och rekrytera rätt kompetens, oavsett var i landet myndigheten är lokaliserad.

När myndigheterna minskar kontorsarean i samband med att de tecknar nytt hyreskontrakt beror det inte bara på ett minskat behov av kontorsarea i verksamheten. En annan drivkraft är att en del myndigheter har missuppfattat budgetstyrningen och tror att de inte kommer att bli kompenserade för en hyresökning vid tecknande av nytt hyreskontrakt.

På många myndigheter har distansarbetets intåg inte fått genomslag i utformningen av kontoren. Numera arbetar medarbetarna i stor utsträckning på distans, vilket leder till låg beläggningsgrad och onödigt höga kostnader för kontoren. Det har visat sig vara en utmaning för myndigheterna att driva igenom förändringar och dra nytta av distansarbetets möjligheter.

Osäkerhet kring framtida lokalbehov har resulterat i att myndigheterna tecknat kontrakt för större kontorslokaler än de behöver för sin verksamhet. Även svårigheter med lokalsamordning mellan myndigheter har i en del fall resulterat i onödigt stora lokaler.

De stora kontorsmyndigheterna med centrala enheter för kontorsanskaffning verkar ha lättare än små och medelstora kontorsmyndigheter att leva upp till riksdagens intentioner avseende kontorens lokalisering.

6.1 Personal och rekrytering

Det finns vanligen ett stort engagemang för lokalfrågan bland medarbetarna på myndigheterna, och ledningarna arbetar aktivt med att informera och förankra beslut om kontoren. Generellt verkar de viktigaste aspekterna för beslut om kontorslokaler vara läget på orten och närhet till kommunikationer.

6.1.1 Bra kommunikationer viktigt för rekryteringen

Alla intervjuade myndigheter i granskningen har kontorslokaler i nära anslutning till goda kommunikationer. Det gäller oavsett var i landet myndigheten är lokaliserad och oavsett hur centralt placerad den är på orten. Det framgick av intervjuerna att goda kommunikationer anses vara en förutsättning för att kunna rekrytera rätt kompetens.⁸⁶

Generellt sett upplevde inte de granskade myndigheterna några problem med att rekrytera rätt kompetens oavsett geografiskt läge. Några myndigheter beskrev dock att det ibland kan vara svårt med enskilda nyckelkompetenser, men den utmaningen fanns oavsett geografiskt läge.⁸⁷ Några av de intervjuade myndigheterna har verksamhet på flera orter men inte heller det verkar utgöra något hinder för att hitta rätt kompetens på rätt plats så länge kommunikationerna är bra.⁸⁸

6.1.2 Lägesförändringar skapar oro hos medarbetarna

Kontorslokalernas läge är en viktig aspekt när myndigheterna tecknar nytt hyreskontrakt. När medarbetarna ställs inför valet att flytta till en lokal med mindre centralt läge eller minska kontorsarean blir valet ofta att minska kontorsarean för att slippa en förändring av läget.⁸⁹ Vidare lyftes risken för att tappa kompetens om medarbetarnas önskemål inte tillgodoses av flera myndighetsföreträdare.⁹⁰

Flera av de intervjuade myndighetsföreträdarna både i Stockholm och på andra orter betonade att det fanns ett starkt engagemang hos medarbetarna när det handlade om kontorslokalernas läge på orten. Det var tydligt att medarbetarna hade en önskan om att sitta kvar i samma läge som tidigare. Det gällde både på myndigheter som sedan tidigare hade lokaler i ett mycket centralt läge och på myndigheter med ett läge längre från centralstationen och ortens mest centrala delar.⁹¹

En tänkbar förklaring till medarbetarnas önskan om ett oförändrat läge skulle kunna vara att lokaliseringen varit en bidragande orsak till att man sökt sig till myndigheten. En annan förklaring kan vara att man inrättat sitt liv så att det ska fungera med myndighetens lokalisering.

6.1.3 Viktigt att förankra och informera om lokalbeslut

Myndigheterna är måna om att medarbetarna ska trivas med arbetsmiljön och de arbetar aktivt med att förankra beslut om kontorsanskaffning.⁹² En viktig del av lokalprojekten anses därför vara att ta reda på vad medarbetarna har för preferenser när det gäller lokalernas läge och ytor. Informationsmöten och förankring var en

⁸⁶ Intervju med företrädare för Rymdstyrelsen, EFS-rådet och MFD.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Statens tjänstepensionsverk (SPV) och e-post från ESV 2025-05-05.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Trafikanalys och Tillväxtanalys.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Statskontoret och Tandvård- och läkemedelsförmånsverket (TLV).

⁹⁰ Intervju med företrädare för Rymdstyrelsen och TLV.

⁹¹ Intervju med företrädare för Trafikanalys, EFS-rådet, SPV, Statskontoret och TLV.

⁹² Intervju med Försäkringskassan, TLV, Statskontoret och Tillväxtanalys.

viktig del av arbetet. På en myndighet anordnades till exempel tio interna workshoppar med chefer som i sin tur hade workshoppar med sina enheter.⁹³

Några myndigheter i granskningen gjorde så kallade restids- eller behovsanalyser för att kartlägga medarbetarnas pendlingsmöjligheter.⁹⁴ De som inte gjorde restids- eller behovsanalys uppgav att de inte hade behov av det eftersom de redan hade god kännedom om de befintliga medarbetarnas situation.⁹⁵

Flera myndigheter eftersträvar även andra mervärden för medarbetarna i samband med kontorsanskaffningen. Det kan till exempel handla om takterrasser och gym.⁹⁶

6.2 Hyreskostnaden och budgetandelen styr

Tanken med styrningen av statens lokalanvändning är att marknadens drivkrafter för effektiv resursanvändning ska bidra till effektivitet i staten. För att det ska fungera måste myndigheterna agera som konsumenter på marknaden för kontorslokaler. Det kräver en balans mellan att maximera det mervärde lokalerna bidrar med i verksamheten och att kostnaderna ska minimeras.

6.2.1 En del myndigheter har missuppfattat budgetstyrningen

Hyreskostnaden har stor betydelse för myndigheternas beslut om kontorslokaler. Att teckna om ett hyreskontrakt innebär vanligen en kännbar hyreshöjning. Företrädarna för myndigheterna är ibland angelägna om att undvika att teckna nya avtal som medför att hyreshöjningen får genomslag på lokalkostnadsandelen i anslaget. Det beror på att de inte tror att myndigheten kommer att kompenseras för det i PLO-omräkningen och därför skulle behöva minska andra utgifter.⁹⁷

En del företrädare för myndigheterna uppfattar alltså att myndigheten till följd av PLO-omräkningens konstruktion är tvungna att flytta eller minska kontorsarean för att inte behöva skära ner på verksamheten. Det är dock i de flesta fall en missuppfattning eftersom förvaltningsanslag räknas upp för att bevara myndighetens köpkraft när ett kontrakt löper ut, se avsnitt 3.2. Den årliga omräkningen innebär i och för sig att myndigheterna vanligen underkompenseras för hyreskostnaderna under kontraktens löptid,⁹⁸ men när de tecknar ett nytt kontrakt räknas anslaget upp med hela hyresökningen under det tidigare kontraktets löptid.⁹⁹

⁹³ Intervju med företrädare för TLV.

⁹⁴ Intervju med företrädare för SCB.

⁹⁵ Se e-post från Rymdstyrelsen 2025-04-28 och Trafikanalys 2025-05-09.

⁹⁶ Intervju med företrädare för TLV och Rymdstyrelsen.

⁹⁷ Intervju med företrädare för TLV och Trafikanalys.

⁹⁸ Under löptiden räknas lokalkostnadsandel om med 70 procent av KPI-utvecklingen, se avsnitt 3.2.

⁹⁹ Omräkningen sker i praktiken med den genomsnittliga hyresökningen i det område där myndigheten har lokaler, se avsnitt 3.2.

Drivkraften för att minska kontorsarean kan alltså, åtminstone delvis, komma av uppfattningen att man annars skulle behöva skära ner på andra kostnader snarare än en ambition om att effektivisera kontorsanvändningen. Genom att beskriva det som ett val mellan att minska kostnaden för antingen löner eller hyra blev det enklare att få acceptans hos medarbetarna för beslut om att minska kontorsarean.¹⁰⁰

6.2.2 Den historiska lokalkostnadsandelen blir styrande

Flera av de intervjuade myndigheterna gav uttryck för en ovilja att öka lokalkostnadsandelen i förvaltningsanslaget. Förklaringen till det är troligen att de tror att de i så fall skulle behöva säga upp medarbetare för att finansiera ökningen. En oförändrad andel var i flera fall en utgångspunkt i lokalprojekten.¹⁰¹ Förhållningssättet innebär att den historiska lokalkostnadsandelen av förvaltningsanslaget blir mycket styrande för hyreskostnaden även framöver.

Hyreskostnadens andel av förvaltningsanslaget kan variera mycket mellan olika myndigheter. Det betyder att den upplevda budgetrestriktionen också varierar mellan myndigheter. Myndigheten för delaktighet hade till exempel en stor andel lokalkostnader som utgångspunkt inför myndighetens lokalprojekt. Det berodde på att när myndigheten bildades 2014 tog den över stora kontorslokaler i Sundbyberg som tidigare använts av föreningarna Handisam och Hjälpmedelsinstitutet.¹⁰² SCB med kontorslokaler i Örebro hade en betydligt lägre andel lokalkostnader som utgångspunkt för myndighetens lokalprojekt, vilket troligen bidrog till att deras flytt resulterade i färre kvadratmeter per anställd jämfört med Myndigheten för delaktighet.

Myndigheterna verkar alltså sträva efter att hålla lokalkostnadens andel av förvaltningsanslaget konstant snarare än att optimera verksamhetens produktivitet när det kommer till överväganden om nya lokaler. Ju dyrare kontorslokaler myndigheten haft tidigare, desto mer resurser har den till hyreskostnader inför nästa hyresperiod.

6.3 Utmaningar kring distansarbete och samordning

Myndigheternas frihet att fatta beslut om kontorsanvändningen innebär i praktiken att varje myndighet måste fatta beslut om när och hur förändringar och nya arbetssätt ska införas. Det är även upp till myndigheterna själva att avgöra om de ska samordna kontorsanvändningen med andra myndigheter.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Statskontoret och TLV.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Statskontoret och Trafikanalys.

¹⁰² Intervju med företrädare för MFD.

6.3.1 Osäkerhet leder till större kontorslokaler

Flera av de intervjuade myndigheterna har tecknat hyreskontrakt för större lokaler än de behöver för sin verksamhet.¹⁰³ I några fall var förklaringen att de tecknat kontraktet i syfte att samordna sig med en myndighet som drog sig ur uppgörelsen i ett sent skede. I andra fall var förklaringen att man skaffat större lokaler än nödvändigt för att hantera osäkerhet kring antingen omfattningen på myndighetens framtida uppdrag eller den egna verksamhetens lokalbehov.

Omfattningen av myndigheters uppdrag kan förändras relativt snabbt till följd av nya politiska prioriteringar. Osäkerhet kring myndighetens uppdrag innebär att man snabbt kan behöva skala upp eller ner verksamheten. Flera myndigheter uppgav att de såg framför sig att den egna myndigheten skulle växa framöver och att man tagit höjd för det när man tecknat nytt hyreskontrakt.¹⁰⁴ Skatteverket planerar till exempel för 10 procents överkapacitet på vissa orter. Kontoret i Kalmar är planerat för 16 kvm per anställd, men det faktiska utfallet är 18 kvm per anställd bland annat till följd av den planerade överkapaciteten.¹⁰⁵

Myndigheternas frihet att teckna hyresavtal innebär att de själva avgör om och i så fall när de ska införa nya arbetssätt. När pandemin bröt ut utvecklades möjligheterna till distansarbete snabbt och många myndigheter valde att minska kontorsarean genom att införa ett aktivitetsbaserat arbetssätt. Det skapade stor osäkerhet kring det framtida lokalbehovet och flera myndigheter i undersökningen tecknade kontrakt för lokaler som de i efterhand förstod var större än nödvändigt.¹⁰⁶

Flera myndigheter framförde att bättre samordning av kontorsanskaffning och kontorsanvändning skulle kunna vara ett sätt att tillsammans hantera osäkerhet på ett effektivare sätt.¹⁰⁷

6.3.2 Distansarbetet har inte fått genomslag på kontorens utformning

Alla myndigheter i intervjuundersökningen erbjuder merparten av sina medarbetare möjlighet att teckna avtal om distansarbete. Avtalen medger vanligen distansarbete upp till två dagar per vecka eller upp till 50 procent av arbetstiden. Beläggningsgraden på kontoren är i genomsnitt 40–60 procent, men variationen mellan veckodagarna är stor. Trots den låga beläggningsgraden är de flesta myndigheterna försiktiga med att minska kontorsareorna.¹⁰⁸

En del myndigheter utformar fortfarande kontoren med kontorsplatser till alla eller huvuddelen av medarbetarna. Andra har minskat antalet kontorsplatser och hänvisar medarbetare till mötesrum och biutor om beläggningen skulle vara hög vid något

¹⁰³ Intervju med företrädare för ESF-rådet, Länsstyrelsen i Örebro län, 2025-03-11, och Kulturrådet.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Rymdstyrelsen, Skatteverket och Försäkringskassan.

¹⁰⁵ Möte med företrädare för Skatteverket och e-post från Skatteverket 2024-10-30.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för EFS-rådet, Länsstyrelsen Örebro län, 2025-03-11, och SCB.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare ESF-rådet och Försäkringskassan.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för SCB, Länsstyrelsen i Örebro län, 2025-03-11, och SPV.

tillfälle.¹⁰⁹ Att anpassa kontoren för distansarbete är alltså en utmaning för myndigheterna. Andra utmaningar är att arbetstagarorganisationerna motsätter sig minskade kontorsareor och att en del medarbetare är ovilliga att gå från egna arbetsrum till aktivitetsbaserat arbetssätt.¹¹⁰

Myndigheterna har idéer om hur man skulle kunna komma vidare i anpassningen av lokalerna med anledning av den låga beläggningsgraden. En idé är att erbjuda olika kontorslösningar till medarbetare beroende på om de har distansavtal eller inte.¹¹¹ En annan idé är att minska antalet kontorsplatser betydligt för att frigöra yta till fler avskilda kontorsplatser.¹¹²

Några av myndigheterna hade valt att bygga om efter en flytt till aktivitetsbaserat kontor för att bättre tillgodose behovet av fler avskilda kontorsplatser.¹¹³ Fördelarna med det är dels bättre förutsättningar för koncentrationsarbete, dels att det underlättar deltagande i digitala möten. När många medarbetare arbetar på distans ökar behovet av att kunna genomföra digitala möten.

Vidare har en myndighet i fallstudien infört regler för när enheter och avdelningar ska hålla sina möten. Syftet med reglerna är att jämna ut beläggningen på kontoret mellan veckodagarna.¹¹⁴ Genom en jämnare beläggning kan myndigheten ha ett kontor med färre arbetsplatser.

6.3.3 Svårt att samordna med andra myndigheter

Trots att regelverket inte tydligt styr mot att myndigheter ska samlokalisera verkar många i någon mån försöka samordna kontorsanskaffningen med andra myndigheter på samma ort. I vårt underlag finns det exempel på samlokalisering mellan myndigheter som fungerar väl. Ett exempel är Skatteverket som hyr ut kontor till Statens servicecenter. Ett annat exempel är Statskontoret som hyr ut till Svenska institutet för europapolitiska studier.

Flera av de intervjuade myndighetsföreträdarna hade erfarenhet av svårigheter när det gällde att samarbeta med andra myndigheter kring kontorslokaler.¹¹⁵ Myndigheter utgår från den egna myndighetens ekonomiska ramar och strävar efter att maximera nyttan för den egna verksamheten. Det kan leda till en suboptimering där summan av alla beslut inte leder till det som är bäst för staten som helhet.

Eftersom myndigheternas uppdrag skiljer sig åt har de ibland olika behov av till exempel mötesrum, säkerhetslösningar och receptionstjänster. En utmaning vid samlokalisering är att den fördelningsnyckel som används för att fördela gemensamma

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för SPV, Statskontoret och TLV.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för SCB, Rymdstyrelsen, Försäkringskassan och Tillväxtanalys.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Tillväxtanalys.

¹¹² Intervju med företrädare för Statskontoret.

¹¹³ Intervju med Statens kulturråd och Länsstyrelsen i Örebro län 2025-03-07.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för TLV.

¹¹⁵ Intervju med företrädare för EFS-rådet och SCB.

kostnader mellan myndigheterna kan innebära att en myndighet kan få betala för något som inte behövs för verksamheten eller inte värdesätts av de egna medarbetarna.¹¹⁶

Även sättet att använda kontorslokaler kan variera. På en myndighet kan avskildhet vara viktigt och på en annan kan det vara viktigt att kunna samarbeta enkelt på plats, medan möjligheterna att genomföra digitala möten är helt i centrum på en tredje myndighet. Det kan vara en utmaning när två myndigheter med delvis olika behov eller önskemål ska samordna sig.¹¹⁷ Vi kan dock konstatera att en del myndigheter har kunnat tillgodose verksamhetens behov av olika typer av arbetsplatser inom samma kontorslokal.¹¹⁸

En förutsättning för samlokalisering är att en myndighet ikläder sig rollen som värdmyndighet. Det innebär att man tecknar kontrakt för en större lokal än vad som är nödvändigt för den egna verksamheten. Som värdmyndighet har man betalningsansvar för hela lokalen även om samlokaliseringen inte kommer till stånd. Några intervjupersoner hade erfarenhet av att planerad samlokalisering inte blivit av efter att de tagit på sig kostnader för större lokaler än den egna myndigheten behövde.¹¹⁹

Både säkerhetsnivån och behovet av att hantera sekretess varierar mellan myndigheter. Flera intervjupersoner tog upp frågan som något som behöver adresseras vid samlokalisering, men bedömde det som hanterbart.¹²⁰

6.4 Erfarenheter från stora kontorsmyndigheter

Förutsättningarna för kontorsanskaffningen ser olika ut på olika myndigheter. På små och medelstora myndigheter genomförs vanligen arbetet i projektform var sjätte år när hyreskontraktet löper ut, men på stora myndigheter så som Skatteverket och Försäkringskassan finns permanenta enheter med ansvar för lokalförsörjningen. Med ett löpande behov av att anskaffa lokaler har Försäkringskassan och Skatteverket dessutom tagit fram interna riktlinjer som ett stöd för lokalanskaffningen.¹²¹

6.4.1 Riktlinjer och enheter för kontorsanskaffning

Försäkringskassans riktlinjer anger att myndigheten ska ha kontorslokaler som är anpassade efter verksamhetens behov och som erbjuder en god fysisk arbetsmiljö. Vidare ska lokalerna nyttjas kostnadseffektivt och vara flexibla med tanke på att myndighetens verksamheter har olika lokalbehov och att de kan komma att förändras över tid.¹²² Även Skatteverkets riktlinjer anger att myndigheten ska ha kontorslokaler som är kostnadseffektiva, flexibla och ändamålsenliga så att de ger en god

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Tillväxtanalys.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för SCB, Statskontoret, Tillväxtanalys och Trafikanalys.

¹¹⁸ Besök på Länsstyrelsen i Örebro län, 2025-03-07, och Statskontoret.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för ESF-rådet och Kulturrådet.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Trafikanalys och TLV.

¹²¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan och Skatteverket samt e-post från Skatteverket 2024-10-30.

¹²² Intervju med företrädare för Försäkringskassan.

arbetsmiljö. Ytterligare en viktig aspekt för Skatteverket är att lokalerna ska främja samverkan inom teamet, sektionen, enheten och mellan avdelningar.¹²³

Försäkringskassans och Skatteverkets riktlinjer ligger väl i linje med riksdagens uttalanden om lokalisering.¹²⁴ När det gäller kontorens lokalisering säger Försäkringskassans riktlinjer att man så långt som möjligt ska undvika de dyraste lägena på de orter där myndigheten är verksam.¹²⁵ I Stockholm, Göteborg och Malmö är principen att lokalerna ska ligga i ett läge med cirka 15–20 minuters restid från city med allmänna kommunikationer.

Kravet på yteffektivitet är i Skatteverkets riktlinjer formulerat som ett mål på 12 till 14 kvadratmeter per anställd vid anskaffning av kontorslokaler. I Försäkringskassans riktlinjer är kravet formulerat som att man ska planera för 15 kvadratmeter per anställd vid anskaffning av nya kontorslokaler.

Som stora kontorsmyndigheter med verksamhet i stora delar av landet har Försäkringskassan och Skatteverket löpande behov av att anskaffa nya kontorslokaler. De båda myndigheterna anskaffar tillsammans lika stora kontorsareor som alla små och medelstora kontorsmyndigheter och länsstyrelser i vårt urval gör tillsammans. Det har därför varit möjligt för dem att bygga upp centrala enheter med intern kompetens som en del av den ordinarie verksamheten.

Företrädare för Försäkringskassan och Skatteverket framhåller att det är enklare att driva igenom förändringar som företrädare för en central funktion i myndigheten än om man själv skulle ha varit direkt berörd av beslutet. De betonade dock att även om beslutet tas centralt är det lokala förankringsarbetet en viktig del av lokalprojekten.¹²⁶

6.4.2 Svårt att minska kontorsarean trots interna riktlinjer och centrala enheter

De stora kontorsmyndigheterna har betydligt lägre genomsnittlig hyreskostnad per kvadratmeter än de små och medelstora kontorsmyndigheterna i vårt urval.¹²⁷ Det förklaras i huvudsak av att de i större utsträckning har verksamhet utanför storstadsregionerna och av att de har kontorslokaler i mindre centrala lägen i Stockholmsområdet.

När det gäller kontorsarea är de medelstora kontorsmyndigheterna effektivare än de stora kontorsmyndigheterna.¹²⁸ År 2023 använde både Skatteverket och Försäkringskassan cirka 20 kvadratmeter per anställd. Det är betydligt mer än vad deras respektive riktlinjer säger.

¹²³ Intervju med företrädare för Skatteverket och e-post från Skatteverket 2024-10-30.

¹²⁴ Se avsnitt 1.3 för information om Riksdagens uttalanden.

¹²⁵ Skatteverkets riktlinjer ställer liknande krav på lokaliseringen, e-post från Skatteverket 2024-10-30.

¹²⁶ Möte med företrädare för Skatteverket och intervju med företrädare för Försäkringskassan.

¹²⁷ Se diagram 4 i avsnitt 4.2.2.

¹²⁸ Se diagram 1 i avsnitt 4.1.2.

Försäkringskassan och Skatteverket framhåller att det finns flera förklaringar till att det är svårt att öka yteffektiviteten.¹²⁹ En förklaring är att myndigheterna får nya uppdrag med kort framförhållning och att de därför behöver planera för överkapacitet. En annan förklaring är att resurserna för att ställa om och införa nya kontorslösningar är begränsade. Av effektivitetsskäl prioriteras därför kontorsutvecklingen av de större kontoren. Det har lett till att mindre kontor ibland har äldre kontorslösningar med ineffektiv ytanvändning. Vidare kan det även vara svårt att hitta yteffektiva lokaler på en del orter.

För att öka effektiviteten i lokalförsörjningen har de stora kontorsmyndigheterna startat ett samarbete för att hitta gemensamma kontorslösningar.¹³⁰ Enligt myndigheterna är regelverkets otydlighet avseende lokalsamordning en utmaning för det arbetet.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Skatteverket och möte med företrädare för Skatteverket samt intervju med företrädare för Försäkringskassan.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan.

7 Budgeteffekter – räkneexempel

I avsnittet presenteras ett räkneexempel som illustrerar de budgetmässiga fördelarna av att myndigheterna använder mindre kontorsareor och har kontor i mindre centrala lägen. Beräkningen tar inte hänsyn till om den simulerade ytanvändningen och lägesförändringen är genomförbar på varje enskild kontorsmarknad i landet. Den tar inte heller hänsyn till eventuell påverkan på hyresnivåerna om staten skulle förändra sin efterfrågan på olika kontorsmarknader. Syftet med beräkningen är att illustrera storleksordningen på effektiviseringar.

Vi uppskattar att statens samlade kontorskostnader uppgick till mellan 10 och 15 miljarder kronor år 2023. Om myndigheterna i staten använde 15 kvadratmeter kontorsarea per anställd i genomsnitt och var lokaliserade i mindre centrala lägen skulle kostnaderna kunna minska med mellan 2,5 och 4 miljarder kronor årligen. Den största effektiviseringspotentialen ligger i att minska kontorsareorna; en mindre del av potentialen ligger i att förändra kontorens läge.

Myndigheternas ansvar för sin kontorsförsörjning innebär att de behöver anskaffa hyreskontrakt minst var sjätte år. Det skapar flexibilitet att anpassa lokalerna vid förändrade behov, men det leder även till betydande kostnader för anskaffning. Om kontraktslängden ökas kan kostnaderna fördelas över fler år. Så länge det finns utrymme att minska kontorsareorna måste dock minskade kostnader för anskaffning vägas mot lägre hyreskostnader. Våra beräkningar tyder på att hyreskostnaden för extra kvadratmeter per anställd snabbt åter upp den möjliga kostnadsminskningen av att kunna teckna längre hyreskontrakt.

7.1 Kostnader för kontorsanvändningen i staten

Med hjälp av den empiri vi samlat in genom fallstudierna samt information från myndigheternas redovisning har vi beräknat den totala kontorskostnaden för myndigheterna i urvalet. År 2023 uppgick kostnaden till cirka 5 miljarder kronor, vilket motsvarar i genomsnitt 76 800 kronor per anställd. I beräkningen ingår anskaffningskostnaden, hyreskostnaden samt kostnaden för uppvärmning och tjänster.¹³¹

Vi har även gjort en uppskattning av hela statens kostnad för kontorslokaler. Uppskattningen bygger på två antaganden: dels att övriga myndigheter i staten har samma genomsnittliga kontorskostnad per kontorsarbetande anställd som myndigheterna i urvalet, dels att andelen av de anställda som utför kontorsarbete ligger mellan 30 och 65 procent på övriga myndigheter. Med dessa antaganden har vi

¹³¹ Vi har summerat hyreskostnader, tjänster och kostnader för värme, el och vatten i tabell 1 samt lagt till anskaffningskostnader. Anskaffningskostnaderna har antagits utgöra ett års hyreskostnad, se avsnitt 5. Det är vanligt att myndigheter förlänger hyreskontrakt och därför antar vi att anskaffningskostnaderna kan fördelas över 8 år, se avsnitt 7.4. Det ger: $4\,068 + 310 + 226 + 4\,068/8 = 5\,113$ miljoner kronor.

beräknat statens samlade kontorskostnader till mellan 10 och 15 miljarder kronor år 2023, se tabell 4.

Tabell 4 Uppskattning av kontorskostnader i staten, år 2023

	Antal anställda	Andel i procent med kontorsarbete	Kostnad per anställd i kronor	Kostnad för kontor i miljarder kronor
Myndigheter i urvalet	66 570	100	76 800	5
Övriga myndigheter	202 830	30–65	76 800	5–10
Totalt i staten	269 400			10–15

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV:s myndighetsregister.

I beräkningen ingår inte statlig verksamhet som till stor del bedrivs i ändamålsbyggnader så som kulturinstitutioner och rikets ledning, se avsnitt 1.2.¹³² Vidare bygger uppskattningen på ett antagande om att övriga myndigheter i staten har kontor som är lokaliserade på liknande sätt som i vårt urval.

De anställda på övriga myndigheter utgörs till 82 procent av anställda inom polis, åklagare, domstolar, kriminalvård, försvar, kustbevakning, tull, universitet och högskolor. Det är verksamheter som liksom myndigheterna i vårt urval finns i stora delar av landet, se avsnitt 4.2.

Vår bedömning att minst 30 procent av de anställda på övriga myndigheter utför kontorsarbete är lågt räknad. Bedömningen bygger på information från en tidigare granskning om att omkring 30 procent av medarbetarna i staten är chefer eller har befattningar med administrativa uppgifter så som ekonomi, juridik och kompetensförsörjning.¹³³ Vår nedre gräns i beräkningen utgår från att åtminstone dessa kategorier av medarbetare använder kontorslokaler. Den övre gränsen är svår att bedöma och även den kan vara för låg, vilket innebär att kontorsanvändningen i staten kan vara större än den övre gränsen.

Trots osäkra antaganden bedömer vi att beräkningen ger en bra uppskattning av storleksordningen på de resurser som staten använder för kontor.

7.2 Kostnadsminskning i vårt urval – räkneexempel

För att bedöma storleksordningen på möjliga effektiviseringar har vi i ett räkneexempel uppskattat budgeteffekterna av mindre kontorsarea och mindre centrala lägen. Vi har inte tagit hänsyn till om den minskade ytanvändningen eller den simulerade lägesförändringen är praktiskt genomförbar på varje enskild kontorsmarknad i landet. Vi har inte heller tagit hänsyn till eventuell påverkan på hyresnivåerna om staten skulle förändra sin efterfrågan. Exemplet är tänkt att ge en

¹³² I granskningen ingår inte heller myndigheter under riksdagen, se avsnitt 1.2.

¹³³ Riksrevisionen, *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, 2021.

bild av storleksordningen på de budgeteffekter som kan uppnås med en annan kontorsanvändning, samt identifiera vilka åtgärder som ger störst effekt.

Vi har jämfört de kostnader kontorsmyndigheterna i urvalet har för kontor idag med kostnaderna de skulle ha haft om de i genomsnitt använde 15 kvadratmeter per anställd och var lokaliserade i mindre centrala lägen i respektive kommun.¹³⁴ För att simulera kostnaden för mindre centrala lägen har vi utgått från hyresnivåerna som Försäkringskassan och Skatteverket betalar för kontorslokaler i olika kommuner.¹³⁵ Vidare är den övre gränsen för kontorslokaler idag omkring 15 kvadratmeter per anställd, se avsnitt 4.1. Enligt våra beräkningar skulle kontorsmyndigheternas hyreskostnader i så fall ha varit 1,2 miljarder kronor lägre 2023, se tabell 5. Det motsvarar en minskning av de totala kontorskostnaderna med omkring en fjärdedel.

Tabell 5 Kostnadsminskningar med mindre kontorsarea och mindre centrala lägen, miljoner kronor

	Total kontorskostnad	Effekt av 15 kvm per anställd	Effekt av mindre centrala lägen	Total effekt
Stora kontorsmyndigheter	3 290	-830	0	-830
Medelstora kontorsmyndigheter	1 120	-120	-180	-300
Små kontorsmyndigheter	230	-70	-40	-110
Totala kostnader	4 640	-1 020	-220	-1 240

Anm.: Effekterna har beräknats i två steg. Först har vi beräknat kostnadsminskningen av att alla myndigheter använder 15 kvadratmeter per anställd, därefter har vi utgått från de hyrespriser som Försäkringskassan och Skatteverket har i respektive kommun. I de kommuner där Försäkringskassan eller Skatteverket inte har någon betydande verksamhet har hyrespriserna inte räknats om.

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Den största kostnadsminskningen uppstår i räkneexemplet om man lyckas minska kontorsarean per anställd hos stora kontorsmyndigheter.¹³⁶ Om de stora myndigheterna hade använt 15 kvadratmeter per anställd år 2023 skulle deras hyreskostnader ha varit 830 miljoner kronor lägre, se tabell 5.

Även små och medelstora kontorsmyndigheter¹³⁷ skulle kunna minska hyreskostnaderna genom att minska kontorsarean per anställd och ha kontorslokaler i mindre centrala lägen. År 2023 hade hyreskostnaderna i räkneexemplet varit 410 miljoner kronor lägre. Kostnadsminskningen uppstår både till följd av mindre kontorsarea och till följd av mindre centrala lägen. Om de små och medelstora kontorsmyndigheterna hade haft likvärdiga kontorslägen som Försäkringskassan och

¹³⁴ Eftersom länsstyrelserna i viss utsträckning har andra lokaler än kontor i sina kontrakt har vi valt att inte ta med dem i beräkningen, se avsnitt 1.4. Länsstyrelserna ingår dock i beräkningen i avsnitt 7.3.

¹³⁵ Försäkringskassans och Skatteverkets riktlinjer för lokalisering beskrivs i avsnitt 6.4.

¹³⁶ I gruppen ingår: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter, se avsnitt 1.4.

¹³⁷ Små kontorsmyndigheter har färre anställda än 125 personer och medelstora har fler, se avsnitt 1.4.

Skatteverket hade hyreskostnaden varit 220 miljoner kronor lägre 2023. Huvuddelen av effekten beror på att många små och medelstora kontorsmyndigheter har kontor i centrala Stockholm.¹³⁸

7.3 Kostnadsminskning för hela staten – räkneexempel

Vi har även gjort en uppskattning av effektiviseringspotentialen i statens totala kontorsanvändning. Den totala kostnaden för kontorsanvändningen i staten uppskattades tidigare till 10–15 miljarder kronor år 2023, se avsnitt 7.1.

Det framgår av föregående avsnitt att kontorsmyndigheterna i vårt urval skulle kunna minska kontorskostnaderna med omkring en fjärdedel om de i genomsnitt använde 15 kvadratmeter per anställd och hade lokaler i mindre centrala lägen.¹³⁹ Givet att kostnadsminskningen i urvalet är representativt för statens totala kontorsanvändning uppgår den beräknade kostnadsminskningen i hela staten till mellan 2,5 och 4 miljarder kronor årligen.¹⁴⁰

7.4 Uppskattning av priset för handlingsfrihet

Myndigheter har frihet att teckna de hyresavtal som de behöver för sin verksamhet förutsatt att de inte har en löptid som är längre än sex år.¹⁴¹ Det innebär att de måste anskaffa nytt hyreskontrakt minst var sjätte år, vilket kan leda till betydande kostnader. Det gäller inte minst för mindre myndigheter, se avsnitt 5.

Genom att tillåta myndigheter att teckna längre hyreskontrakt skulle frekvensen med vilken de behöver ta anskaffningskostnaden kunna minska. Företrädare för de myndigheter vi intervjuat framhåller att det även skulle stärka deras position i hyresförhandlingar och leda till lägre hyror.¹⁴² En nackdel med längre hyreskontrakt är dock att det skulle minska flexibiliteten och möjligheten att anpassa lokalerna vid förändrade lokalbehov.

Att minska den genomsnittliga kontorsarean per anställd i vårt urval med 1 kvadratmeter skulle sänka hyreskostnaderna med cirka 200 miljoner kronor om året. Detta kan vägas mot att skriva ett längre kontrakt och fördela anskaffningskostnaderna över längre tid. Om kontraktslängden kan ökas från 6 till 7 år beräknar vi att anskaffningskostnaderna för myndigheterna i urvalet minskar med cirka 100 miljoner kronor per år. Därtill ska läggas att myndigheterna kan få en stärkt förhandlingsposition när de får möjlighet att ingå längre hyreskontrakt.

¹³⁸ Försäkringskassan och Skatteverket har huvudkontor på Telefonplan respektive i Sundbybergs centrum.

¹³⁹ De totala kontorskostnaderna uppgick till 5 113 miljoner kronor år 2023, se tabell 4. Effekten av att använda 15 kvadratmeter per anställd och ha kontor i mindre centrala lägen beräknas till 1 240 miljoner kronor, se tabell 5.

¹⁴⁰ Vi har tagit hänsyn till att de stora kontorsmyndigheterna redan har lokaler i mindre centrala lägen.

¹⁴¹ Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning. Universitet och högskolor har möjlighet att teckna hyreskontrakt för 10 år.

¹⁴² Anteckningar från möte med företrädare för Skatteverket.

Sammantaget betyder detta att hyreskostnaden för en extra kvadratmeter per anställd snabbt äter upp den möjliga kostnadsminskningen i att teckna längre hyreskontrakt. Dessutom är det ofta möjligt för myndigheterna att förlänga sitt hyreskontrakt. I hyreslagen finns ett indirekt besittningsskydd för lokaler som i praktiken kan möjliggöra förlängningar av hyresavtal för kontorslokaler.¹⁴³ En myndighet kan alltså sitta kvar i samma kontorslokal under lång tid. Det innebär att de kan skjuta upp transaktions- och anskaffningskostnader en tid men de riskerar samtidigt att få högre hyra om de inte konkurrensutsätter hyresavtalet.

¹⁴³ Se 12 kap. 57 § jordabalken.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens användning och anskaffning av kontorslokaler kan bli mer effektiv. Regeringens styrning är otydlig och ger inte myndigheterna tillräckliga incitament att effektivisera användningen. Regeringen bör därför införa en strategi för statens kontorsanvändning. Vidare är myndigheternas kostnader för att anskaffa kontorslokaler onödigt höga och regeringen bör överväga om samordnad anskaffning kan minska kostnaderna.

Idag arbetar många medarbetare i staten på distans och myndigheterna har i många fall betydligt fler kontorsplatser än vad som är motiverat med hänsyn till den låga beläggningsgraden. Riksrevisionen bedömer att det binder resurser som skulle kunna användas för att utveckla mer ändamålsenliga kontor och minska statens kostnader för kontorsanvändning. Förutsatt att distansarbetet kommer att fortsätta vara utbrett bör myndigheterna ta steg för att dra nytta av distansarbetets möjligheter på lokalområdet.

I granskningen beräknas statens samlade kontorskostnader till mellan 10 och 15 miljarder kronor. Vidare visar beräkningarna att om myndigheterna i staten använde mindre kontorsarea och var lokaliserade i mindre centrala lägen skulle kostnaderna kunna minska med omkring en fjärdedel. Det är framför allt en effektivare användning av kontorsarean som kan minska kostnaderna.

8.1 Ineffektiv användning av kontorslokaler

Det finns en betydande potential att effektivisera statens kontorsanvändning, och det finns flera orsaker till det. I det här avsnittet presenteras de viktigaste orsakerna som framkommit i granskningen.

8.1.1 Många kvadrat per anställd

Myndigheternas kontorsareor har minskat något under de senaste tio åren.¹⁴⁴ Flera av myndigheterna i granskningen har nyligen tecknat nytt hyreskontrakt och i samband med det minskat kontorsareorna genom att gå över till ett aktivitetsbaserat arbetssätt. Men anpassningen mot mindre kontor går långsamt och många myndigheter använder fortfarande betydligt större area per anställd än jämförbara verksamheter. Granskningen har inte kunnat finna att det finns verksamhetsskäl som motiverar detta.¹⁴⁵

Om alla kontorsmyndigheter i granskningens urval¹⁴⁶ minskade den genomsnittliga kontorsarean per anställd från dagens 22 till 15 kvadratmeter och använde kontor i mindre centrala lägen skulle kostnaderna minska med cirka 1,2 miljarder kronor per år. Räknat på statens samlade användning av kontorslokaler skulle kostnaderna

¹⁴⁴ Granskningen avser perioden 2014–2023 och bygger på ett urval 99 myndigheter.

¹⁴⁵ Myndigheter med annan verksamhet än kontorsverksamhet kan dock ha behov av större lokalareor.

¹⁴⁶ I beräkningen ingår inte länsstyrelserna, se avsnitt 7.3

då kunna minska med mellan 2,5 och 4 miljarder kronor per år. Den största effektiviseringspotentialen ligger i att minska kontorsareorna. Beräkningen tar inte hänsyn till om den simulerade förändringen kan realiseras på varje enskild kontorsmarknad. Beloppet ger dock en fingervisning om att det skulle kunna vara möjligt att minska kostnaderna med flera miljarder kronor genom en mer effektiv kontorsanvändning i staten.

8.1.2 Distansarbetet skapar nya möjligheter att effektivisera

Sedan pandemin arbetar många medarbetare i stor utsträckning på distans. Det har skapat ett utrymme att effektivisera kontorsanvändningen. Samtidigt har den ökande digitaliseringen skapat nya behov som innebär nya krav på kontorens utformning. Granskningen visar att det är utmanande för många myndigheter att förändra både dimensioneringen och utformningen av kontoren. Det finns motstånd från medarbetare och arbetstagarorganisationer vilket kan göra det svårt för myndigheter att driva igenom förändringar.

Riksrevisionen bedömer att den låga beläggningsgraden tyder på att resurser skulle kunna användas mer effektivt för att utveckla mer ändamålsenliga kontor och samtidigt minska statens kostnader för kontorsanvändning. Regeringen bör därför stödja myndigheterna i omställningen genom en tydligare styrning av förändringsarbetet. Vidare finns det redan idag utrymme för myndigheterna att anskaffa kontorslokaler som är dimensionerade och utformade med hänsyn till beläggningsgrad och distansarbete. När detta görs behöver myndigheterna också förhålla sig till i vilken omfattning medarbetarna kommer att erbjudas möjlighet att arbeta på distans i framtiden.

8.1.3 Långsam rörelse ut från centrala lägen

Myndigheterna i urvalet har inte ändrat sina kontorslägen i någon betydande omfattning under de senaste tio åren. Andelen kontorsarea i stora städer samt i förorter till Stockholm har ökat något samtidigt som andelen kontorsarea strax utanför tullarna i Stockholm och i Solna har minskat något. Andelen kontorsarea i de allra mest centrala delarna i Stockholm har endast förändrats marginellt under perioden.

Det är utmanande för myndigheterna att självständigt fatta beslut om att förändra lokalernas läge. De flesta myndigheter som intervjuats anser att läget är avgörande för möjligheten att både rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens. Man ser stora risker med att lokalisera myndigheten längre ut från de centrala delarna på orten. Ingen av myndigheterna, oavsett läge och ort, bedömde dock att de i dagsläget hade svårt att rekrytera rätt kompetens.

Vidare uttryckte några myndigheter med kontor både i Stockholm och på orter långt från Stockholm att deras verksamhet kräver tillgång till lokaler i centrala lägen. Att ha lokaler på två orter innebär resor för medarbetarna, vilket ökar behovet av närhet till de mest centrala delarna på respektive ort.

Riksrevisionen bedömer att det krävs en tydligare styrning för att uppnå riksdagens mål om myndigheternas lokalisering.

8.1.4 Dyra lokaler i centrala lägen

Det är dyrt med kontorslokaler i de mest centrala lägena i Stockholm. Hyrorna som myndigheterna betalar nära centralstationen i Stockholm är i genomsnitt mer än dubbelt så höga som hyrorna i stora städer och i förorter till Stockholm. Jämfört med kontorslokaler i Mälardalen samt i städer med universitet och högskolor är hyran nära centralstationen i Stockholm mer än tre gånger så hög.

I urvalet finns det omkring 40 myndigheter som har kontor i centrala Stockholm, och arean de tillsammans har utgör 6 procent av den totala kontorsarean i urvalet. Om myndigheterna i stället kunde lokaliseras till förorter till Stockholm, där till exempel Försäkringskassan och Skatteverket har sina huvudkontor, beräknar vi att kostnaderna skulle kunna minska med omkring 200 miljoner kronor årligen. Beräkningen tar inte hänsyn till om den simulerade förändringen av kontorsläge går att realisera på varje enskild kontorsmarknad. Det finns dock en oro på myndigheterna att en flytt från de centrala delarna av Stockholm skulle kunna leda till problem med kompetensförsörjningen.

8.2 Ineffektiv anskaffning av kontorslokaler

Riksrevisionen bedömer att anskaffningskostnaderna är höga. För små myndigheter är bedömningen att de är mycket höga. Att sänka kostnaderna genom att tillåta längre hyreskontrakt riskerar i nuläget att försvåra anpassningen av kontorsarean per anställd. Det finns dock skäl att pröva om anskaffningen kan effektiviseras genom högre grad av samordning och specialisering.

8.2.1 Inte läge att tillåta längre hyreskontrakt

Ett sätt att minska anskaffningskostnaderna är att tillåta myndigheterna att teckna längre kontrakt så att transaktionskostnader och flyttkostnader kan fördelas över flera år. En nackdel med det är dock att flexibiliteten och därmed möjligheten att ta hänsyn till förändrade lokalbehov minskar. Riksrevisionens bedömning är att det vore olämpligt att tillåta längre kontrakt så länge behovet av att minska kontorsarean kvarstår. Dessutom har det utbredda distansarbetet lett till stor osäkerhet kring det framtida behovet av kontorsareor. Även det talar för att det just nu är olämpligt att tillåta längre hyreskontrakt.

8.2.2 Myndigheterna hanterar osäkerheter var för sig

Det är myndighetsledningarnas ansvar att säkerställa att lokalerna är ändamålsenliga för att genomföra myndighetens uppdrag. Det kan vara särskilt utmanande att bedöma lokalbehovet när myndigheten byter arbetssätt. Vidare framkom det under intervjuerna att ledningarna uppfattar att de även har ett ansvar att säkerställa att

myndigheten har lokaler för att kunna genomföra nya uppdrag som kan tillkomma under kontraktets löptid.

Eftersom transaktionskostnaderna för kontorsanskaffning är betydande kan det vara kostsamt för en myndighet att utöka kontorsarean under kontraktets löptid.

Dessutom kan det vara svårt eller omöjligt att utöka kontorsarean i anslutning till de befintliga lokalerna, vilket kan leda till verksamhetsmässiga utmaningar och ökade kostnader. Det kan därför vara rationellt för en myndighet att anskaffa större lokaler än vad som egentligen behövs för att utföra uppdraget.

Styrningen innebär att en myndighetsledning som agerar rationellt med hänsyn till den egna verksamheten inte alltid bidrar till det som är bäst för staten som helhet.

Det är inte effektivt att alla myndigheter tar höjd för osäkerhet genom att teckna kontrakt för större lokaler än nödvändigt. En gemensam planering för överkapacitet och samordning av kontorslokaler skulle kunna avhända myndigheterna en del av osäkerheten kring det framtida lokalbehovet.

8.2.3 Låg kostnadsmedvetenhet om egen arbetstid

Det finns tecken på att myndigheterna har låg kostnadsmedvetenhet när det gäller anskaffning av kontorslokaler. I flera fall hade myndigheterna som intervjuades ingen budget för den tid som de egna medarbetarna lade ner. När en kostnad inte är direkt kopplad till en utbetalning finns det risk för låg kostnadsmedvetenhet.

När intervjupersonerna fick skatta omfattningen av medarbetarnas arbetstid för anskaffningen uppgav de att den uppgick till mellan en halv och två årsarbetskrafter. Trots att arbetet var omfattande var det få myndigheter som gav uttryck för att lokalprojektet trängt undan annan verksamhet. En betydande del av den tid som myndigheten lägger på anskaffningen handlar om projektledning av lokalprojekt. För små och medelstora myndigheter är det vanligen stödfunktionerna som leder arbetet. Det är inte ovanligt att projektledningen helt saknar erfarenhet av liknande projekt. Till viss del kompenseras detta genom att myndigheterna bemannar projektgrupperna med upphandlade konsulter.

Stora myndigheter har ett löpande behov av att anskaffa och teckna om kontrakt för kontorslokaler. Försäkringskassan och Skatteverket har tillsammans ett lika stort kontorsbehov som alla små och medelstora myndigheter samt länsstyrelserna i det granskade urvalet. De båda myndigheterna har specialiserade enheter med kunskap om kontorsutveckling och kontorsmarknaden samt erfarna projektledare. Motsvarande enheter finns även på andra stora myndigheter i staten.

8.3 Flera orsaker till att styrningen inte räcker till

Det finns flera orsaker till att den nuvarande styrningen inte leder till effektiv lokalanvändning och lokalanskaffning i staten. I det här avsnittet presenteras de viktigaste orsakerna som framkommit i granskningen.

8.3.1 Budgetstyrningen är svår att förstå

Dagens styrning innebär att myndigheternas anslag för lokalkostnader räknas om med den genomsnittliga hyresförändringen i området där de har lokaler. Att många myndigheter trots det effektiviserar lokalanvändningen verkar bero på att företrädarna har en oklar bild av hur budgetstyrningen fungerar. När myndighetens kontrakt löper ut uppfattar många att myndigheten inte kommer att kompenseras för hela kostnadsökningen som uppstår när kontraktet förhandlas om till marknadspris.

Om en planerad lokalförändring kräver ökad tilldelning av anslagsmedel får myndigheten inte fatta beslut utan medgivande från regeringen.¹⁴⁷ Riksrevisionen bedömer att denna formulering i lokalförsörjningsförordningen tillsammans med missuppfattningen kring budgetstyrningen gör att myndigheterna i vissa fall effektiviserar lokalanvändningen när det varit hyreshöjningar i det aktuella området. Det beror på att de tror att de annars skulle tvingas minska personalkostnaderna.

Vid budgetomräkningen får dock en myndighet som tecknat kontrakt med lägre hyra vanligen behålla resurserna som frigörs, inklusive compensation för kostnadsökningen man skulle ha fått om man tecknat om kontraktet för de tidigare lokalerna. Det skapas därmed ett för myndigheterna ibland oväntat utrymme att öka andra utgifter på myndigheten.

8.3.2 Risk för ineffektiva prioriteringar

Riksrevisionen bedömer att styrningen inte är ändamålsenlig för att hantera de effektiviseringar som kan göras. Styrningen av myndigheternas lokalanvändning bygger på ett implicit antagande om att behovet av kontorsarea per anställd inte förändras över tid. Förändrade arbetssätt på kontor har minskat behovet av kontorsarea per anställd trendmässigt. Idag är det vanligt med kontorsareor på omkring 10 kvadratmeter per anställd. Det finns således potential att effektivisera statens kontorsanvändning.

Myndigheter som inte effektiviserar kontorsanvändningen får en omräkning av lokalkostnadsdelen i anslaget som kompenserar för hela den genomsnittliga hyresökningen i området där de har kontor. Det är, enligt Riksrevisionens bedömning, ett för svagt incitament för att uppnå en god hushållning med statens resurser. Myndigheter som väljer att teckna ett nytt hyreskontrakt till en lägre kostnad får fritt disponera mellanskillnaden på andra ändamål. Den finansiella styrningen riskerar därmed att oavsiktligt ge myndigheterna betydande resurstillskott till följd av att de inför yteffektiva kontorslösningar. Samtidigt innebär utsikten att få behålla mellanskillnaden ett incitament för myndigheterna att minska kontorsarean, förutsatt att myndigheterna förstår att det är det som sker.

¹⁴⁷ 9 § förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

I praktiken kan myndigheterna alltså välja att effektivisera kontorsanvändningen eller låta bli. Riksrevisionens bedömning är att det behövs en tydligare styrning för att komma längre i effektiviseringen av kontorsanvändningen. Dessutom är det viktigt att resurserna som frigörs hanteras på ett effektivt sätt för staten som helhet. Med dagens styrning stannar de frigjorda resurserna på myndigheterna. För myndigheter som har stora kontorsareor per anställd kan resurserna som kan frigöras motsvara personalökningar på ett par procent.¹⁴⁸ Om regeringen inte kompletterar dagens budgetstyrning med aktiva beslut skulle en effektivisering av statens kontorsareor innebära att betydande resurser inte blir föremål för någon politisk prioritering.

8.3.3 Dagens styrning stödjer inte samverkan

Det finns effektiviseringspotential i att öka myndigheternas samverkan när det gäller både användning och anskaffning av kontor. Kostnaderna kan minska genom att myndigheterna nyttjar gemensamma ytor, samordnar investeringar och gör gemensamma inköp till kontoren. Vidare kan en gemensam hantering av osäkerheten om framtida lokalbehov ge stabilare planeringsförutsättningar och minska behovet av överkapacitet.

Trots att det inte längre finns något krav på att söka samverkan med andra myndigheter görs det försök inom ramen för många lokalprojekt. Under intervjuerna framkom det att flera myndigheter tecknat kontrakt för större kontor än nödvändigt för den egna verksamheten i syfte att samlokalisera med en annan myndighet. I några fall verkar det fungera bra, men i andra fall har den tänkta värdmyndigheten blivit utan hyresgäst. Det har resulterat i onödigt höga kostnader för både värdmyndigheten och staten.

Det finns en enighet bland de intervjuade myndigheterna om att förutsättningarna för att samverka kring kontorslokaler behöver förbättras. Det är till exempel oklart om det är tillåtet för en myndighet att teckna kontrakt i syftet att hyra ut. Enligt myndigheterna finns det stor potential i att minska kostnaderna genom ökad samverkan. Riksrevisionen delar den bedömningen.

8.3.4 Lokala företrädares intressen kan påverka beslutet

Dagens system ger myndigheterna stor frihet att anskaffa kontorslokaler till verksamheten. Styrningen, som innebär att anslagsmedel får behållas om myndigheten kan minska lokalkostnaderna, kan uppfattas som att det skulle vara valfritt för myndigheten att effektivisera kontorsanvändningen. Vidare gav huvuddelen av de intervjuade myndigheterna uttryck för att det är viktigt att beakta medarbetarnas önskemål för att kunna behålla och rekrytera rätt kompetens till verksamheten.

¹⁴⁸ Se bilaga 3.

Myndigheternas intresse av att ta tillvara medarbetarnas önskemål sammanfaller inte alltid med det som är effektivt för staten som helhet. Det finns tecken på att önskemålen driver upp kostnaderna mer än vad som är nödvändigt för uppdraget. Det är dessutom känt att den så kallade moraliska risken ökar när den som fattar beslutet är direkt berörd eller arbetar nära dem som berörs av beslutet.¹⁴⁹ Det innebär att den nuvarande styrningen riskerar att leda till ineffektiv kontorsanvändning. Riksrevisionen bedömer att en tydligare styrning av kontorsanvändning och lokalisering skulle kunna stödja de lokala beslutsfattarna.

8.4 Utvecklad styrning med strategi och samordning

Det finns utrymme att effektivisera kontorsanvändningen och minska anskaffningskostnaderna i staten. I det här avsnittet beskrivs de rekommendationer Riksrevisionen lämnar till regeringen.

8.4.1 Inför en strategi för statens kontorsanvändning

Granskningen visar att många myndigheter använder betydligt större kontorsareor än jämförbara verksamheter. Dessutom har det framkommit att det finns en osäkerhet på myndigheterna om hur stora kontorslokaler verksamheten kräver och hur de ska vara utformade. Riksrevisionen bedömer därför att det behövs en tydligare styrning och ett bättre stöd. Regeringen bör därför införa en strategi för statens kontorsanvändning.

I strategin bör regeringen dra upp riktlinjer för ytanvändningen och kontorens läge på orten. Myndigheternas verksamheter skiljer sig åt och därför bör strategin ge myndigheterna utrymme att påverka kontorens utformning. Vidare kan det behöva tydliggöras hur myndigheterna förväntas anpassa kontoren till följd av medarbetarnas möjlighet att distansarbete.

8.4.2 Överväg att komplettera budgetstyrningen

Med den nuvarande styrningen kan myndigheter med liknande behov av kontorslokaler få mycket olika tilldelning av anslagsmedel för att täcka kontorskostnaden. Det beror på att den historiska kontorsanvändningen styr tilldelningen. Det har resulterat i en ineffektiv resursallokering som inte korrigeras över tid. Riksrevisionen bedömer att detta kan hanteras inom ramen för dagens budgetstyrning genom tillfälliga justeringar av anslagen i linje med den strategi som beskrivs i föregående avsnitt.

8.4.3 Överväg samordnad anskaffning

Riksrevisionen bedömer att det kan vara möjligt att minska kostnaderna genom samordning av anskaffning och användning av kontor. Granskningen visar att myndigheterna efterfrågar ett ökat stöd för samordning. Regeringen bör därför

¹⁴⁹ Moralisk risk uppstår när en part i ett avtal gynnas personligen samtidigt som de negativa konsekvenserna, till exempel högre kostnad, drabbar en annan part, se avsnitt 2.3.

överväga om samordnad kontorsanskaffning för myndigheter som är lokaliserade på samma ort kan minska kostnaderna. Vidare bör regeringen överväga att använda fastighetsfunktionerna på de stora statliga myndigheterna. Där finns erfarenhet av och kompetens att anskaffa kontorslokaler i stora delar av landet.

8.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Inför en strategi för kontorsanvändningen i staten som tydliggör riktlinjer för kontorsarea och kontorens läge på orten.
- Överväg att komplettera dagens budgetstyrning med aktiva beslut för att säkerställa att strategin efterlevs och för att möjliggöra medvetna politiska prioriteringar.
- Överväg samordnad anskaffning av kontorslokaler för myndigheter på samma ort.

Referenslista

Litteratur

- Arnfolk och Kramers, *Utbyte av arbetsplatser mellan myndigheter: Utvärdering av ett pilotprojekt*, 2024.
- Bodin Danielsson C, *Vad är ett bra kontor? Olika perspektiv på Sveriges vanligaste arbetsplats*, Svensk Byggtjänst, 2014.
- Ekonomistyrningsverket, *Statlig lokalförsörjning*, 2006.
- Ekonomistyrningsverket, *Rapport Nyckeltal i statens lokalförsörjning*, ESV 2017:49.
- Ekonomistyrningsverket, *Framställan om ändring i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning*, 2023.
- Ekonomistyrningsverket, *Det nya normala? Bestående coronaeffekter i myndigheternas verksamhet*, ESV 2022:27.
- Finansministeriet Finland, *Statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi*, VN/2650/2021, 16.12.2021.
- Regeringskansliet, *Genomföra analyser och ta fram underlag för att stärka förutsättningarna för en effektiv lokalanvändning i staten*, Fi2024/01718.
- Riksrevisionen, *Omlokalisering av myndigheter*, RiR 2009:30.
- Riksrevisionen, *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, RiR 2021:3.
- Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, 2022:2.
- Riksrevisionen, *Etablering av myndigheter utanför Stockholm – små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt*, RiR 2023:1.
- Riksrevisionen, *Distansarbete vid statliga myndigheter*, RiR 2024:20.
- Stockholms stad, *Lokalanvändning i kontorsverksamhet*, Utrednings- och statistikkontoret, utredningsrapport nr 1994:2, 1994.
- Statsrådet Helsingfors, *Statsrådets redogörelse till riksdagen om Senatkoncernen och statens verksamhetslokalförvaltning*, Statsrådets publikationer, 2022:64.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktivitetsbaserade arbetsplatser i offentlig sektor*, 2014.
- Konkurrensverket, *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*, Uppdragsforskningsrapport 2009:4.
- Länsstyrelserna, *Kartläggning av statlig närvaro och service 2023*, 2023:10.

Artiklar

Coase, R.H., "The nature of the firm, *Economica*", *New Series*, 4: 386–405, 1937.

Jaffee, D.M., "The Swedish Real Estate Crisis", *Studieförbundet Näringsliv och Samhälle*, 1994.

Mattarocci, G. och Roberti, S., "Real Estate and the Effects of the COVID-19 Pandemic in Europe", *Innovation in Business, Economics & Finance* 1, 2020.

Trepte, "Regulating procurement - Understanding the ends and means of public procurement regulation", *Oxford University press*, 2004.

Williamson O. E., "Transaction-cost economics: The governance of contractual relations", *Journal of Law and Economics*, 22(2), 1979.

Utredningar

SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighets-äggande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation*.

SOU 2004:28, *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*.

SOU 2011:31, *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:AU2, *Utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling (prop. 1996/97:1)*, rskr 1996/97:106.

Bet. 2015/16:FiU25, *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, rskr 2015/16:208.

Bet. 2015/16:NU17, *Regional tillväxtpolitik*, rskr 2015/16:201.

Prop. 1991/92:44, *om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen, m.m.*, bet. 1991/92:FiU8, rskr 107.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.

Prop. 2024/25:34, *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*, bet. 2024/25:FöU2, rskr 2024/25:114.

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203).

Jordabalk (1970:994).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Förordning (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Myndighetsförordning (2007:515).

Webbsidor

Ekonomistyrningsverket, "Generell beräkningsmodell", <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/statlig-lokalforsorjning/prisomrakning-av-lokalkostnader/berakningsmodell/>, hämtad 2025-05-09.

Ekonomistyrningsverket, "Prisomräkning av lokalkostnader", <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/statlig-lokalforsorjning/prisomrakning-av-lokalkostnader/>, hämtad 2025-05-09.

Ekonomistyrningsverket, "Rikthyrer", <https://www.esv.se/statistik-och-data/statistik/rikthyrer/20152026/>, hämtad 2025-05-09.

Bilaga 1. Intervjuer och möten

Intervjuer och möten för att kartlägga myndigheternas kostnader för att teckna hyreskontrakt och byta lokaler (fallstudien):

1. Intervju med företrädare för Ekonomistyrningsverket, 2024-08-22.
2. Intervju med företrädare för Skatteverket, 2024-09-23.
3. Intervju med företrädare för Statistiska centralbyrån, 2024-10-15.
4. Intervju med företrädare för Rymdstyrelsen, 2024-10-16.
5. Intervju med företrädare för ESF-rådet, 2024-10-24.
6. Intervju med företrädare för Statens kulturråd, 2024-10-25.
7. Möte med företrädare för Skatteverket om arbetet med att anskaffa kontorslokaler i Kalmar, 2024-10-28.
8. Intervju med företrädare för Myndigheten för delaktighet, 2024-10-29.

Intervjuer med myndigheter om deras avvägningar inför beslut om nya kontorslokaler:

1. Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2025-01-22.
2. Intervju med företrädare för Statskontoret, 2025-01-27.
3. Intervju med företrädare för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, 2025-02-04.
4. Intervju med företrädare för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2025-02-10.
5. Intervju med företrädare för Trafikanalys, 2025-02-11.
6. Intervju med företrädare för Statens tjänstepensionsverk, 2025-02-11.
7. Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Örebro län, 2025-03-07.
8. Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Örebro län, 2025-03-11.

Intervjuer och möten med företrädare för Finansdepartementet på Regeringskansliet om regeringens styrning av myndigheternas lokalanskaffning:

1. Möte med företrädare för Enheten för statlig förvaltning, 2024-06-19.
2. Intervju med företrädare för Budgetavdelningen, 2025-03-31.

Bilaga 2. Beräkningsurval

Bilagan redovisar urvalet i granskningen samt den gruppindelning som används.

Registerdata från ESV:s kontrakts- och användarregister

Uppgifter om myndigheternas hyreskontrakt finns i ESV:s kontrakts- och användarregister (KAR). Registret innehåller bland annat uppgifter om lokalernas storlek, hyreskostnader och adressuppgifter. Registret innehåller dock inga uppgifter som är skyddsvärda, vilket innebär att vissa uppgifter om hyreskontrakt och lokaler saknas. Det gäller framför allt myndigheter inom försvarsområdet och rättsväsendet. Vi har fått hjälp av ESV att identifiera vilka myndigheter som riskerar att ha inkompleta uppgifter om lokalanvändningen.

Identifiering av kontorsmyndigheter

För att identifiera myndigheter som i huvudsak bedriver kontorsverksamhet har vi i ett första steg använt klassificeringar som finns i KAR. Vi har sorterat bort kontrakt som avser annan verksamhet än central- och regionalförvaltning. Det betyder att de flesta myndigheter som har andra typer av lokaler såsom utbildningslokaler, museibyggnader, teatrar och domstolar har avgränsats bort.

I ett andra steg har vi gått igenom myndigheternas resultatredovisningar för att bedöma om de återstående myndigheterna bedriver någon verksamhet som kräver andra typer av lokaler än kontor. Det finns ett mindre antal myndigheter som klassificerats till gruppen förvaltningsmyndigheter i KAR, men som även har andra lokaler än kontor.¹⁵⁰ Eftersom detta riskerar att påverka nyckeltal och deras jämförbarhet har vi sorterat bort dessa myndigheter.

Jämförbarhet över tid

I granskningen gör vi en jämförelse av kontorsanvändningen för åren 2014 och 2023. Därför ingår bara myndigheter i urvalet som var verksamma båda åren. Myndigheter som tillkommit eller avvecklats under perioden har vi sorterat bort. Vissa myndigheter i urvalet har fått förändrade uppgifter vilket vi hanterat genom att beräkna nyckeltal per anställd.¹⁵¹ För att kunna jämföra hyreskostnader mellan de båda åren har vi räknat om hyrorna för år 2014 till 2023 års prisläge. Det har vi gjort med hjälp av rikthyrer som ESV tar fram för sju olika kontorsmarknader i Sverige.¹⁵²

¹⁵⁰ Statens haverikommission har till exempel kontor i Stockholm, men även tekniska lokaler i Strängnäs. Vidare har Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten laboratorium i sina lokaler och så vidare.

¹⁵¹ Resultatet i granskningen påverkas inte av att man byter variabeln *antal anställda* mot *årsarbetskrafter*.

¹⁵² ESV, "Rikthyrer", hämtad 2025-05-09.

Tabell 6 Stora kontorsmyndigheter

Myndighet	Antal anställda		Lokalarea i kvm		Årshyra i tkr	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Arbetsförmedlingen	12 874	10 952	362 031	247 968	510 216	477 531
Försäkringskassan	13 307	14 308	337 726	285 756	507 311	650 426
Migrationsverket	4 142	5 773	142 194	145 550	191 033	303 029
Pensionsmyndigheten	1 040	1 633	27 340	23 062	38 945	55 022
Statens servicecenter	248	1 608	5 150	70 671	8 520	178 040
Skatteverket	10 773	10 319	274 787	212 601	396 702	435 445
Totalt	42 384	44 593	1 149 228	985 608	1 652 727	2 099 493

Källa: ESV:s kontrakts- och användarregister samt myndighetsregister.

Tabell 7 Länsstyrelser

Myndighet	Antal anställda		Lokalarea i kvm		Årshyra i tkr	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Länsstyrelsen i Blekinge län	110	147	2 800	5 073	6 334	8 121
Länsstyrelsen i Dalarnas län	249	272	9 234	9 444	7 412	14 287
Länsstyrelsen i Gotlands län	108	141	3 692	4 209	3 954	6 828
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	221	254	8 295	8 684	7 440	9 056
Länsstyrelsen i Hallands län	180	231	5 574	5 055	6 085	7 044
Länsstyrelsen i Jämtlands län	229	289	8 156	7 974	7 678	8 512
Länsstyrelsen i Jönköpings län	247	291	6 807	5 903	8 649	13 537
Länsstyrelsen i Kalmar län	213	254	7 027	5 814	6 802	8 409
Länsstyrelsen i Kronobergs län	168	209	4 496	5 206	5 814	9 866
Länsstyrelsen i Norrbottens län	267	346	11 153	11 636	9 518	14 740
Länsstyrelsen i Skåne län	452	620	15 246	12 964	17 822	27 230
Länsstyrelsen i Stockholms län	471	559	14 622	8 866	32 823	46 448
Länsstyrelsen i Södermanlands län	174	198	6 047	6 405	5 567	10 348
Länsstyrelsen i Uppsala län	183	237	5 841	3 825	7 372	10 401
Länsstyrelsen i Värmlands län	209	250	6 563	5 228	7 336	8 144
Länsstyrelsen i Västerbottens län	244	309	10 232	9 234	9 559	13 067
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	227	249	7 809	9 027	6 952	11 080
Länsstyrelsen i Västmanlands län	172	202	6 502	6 971	6 936	8 456
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	809	995	27 736	27 445	33 573	50 157
Länsstyrelsen i Örebro län	195	225	6 196	6 143	7 984	8 907
Länsstyrelsen i Östergötlands län	249	343	8 465	10 723	10 788	16 193
Totalt	5 377	6 621	182 493	175 829	216 399	310 829

Källa: ESV:s kontrakts- och användarregister samt myndighetsregister.

Tabell 8 Medelstora kontorsmyndigheter

Myndighet	Antal anställda		Lokalarea i kvm		Årshyra i tkr	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Arbetsmiljöverket	555	641	17 381	14 367	28 207	36 172
Bolagsverket	532	598	11 108	12 143	19 421	23 965
Boverket	225	250	9 424	9 307	10 754	12 766
Brottsförebyggande rådet	98	141	2 398	3 573	7 323	17 803
Centrala studiestöds- nämnden	924	1 191	22 816	21 286	31 461	44 833
Ekonomistyrningsverket	176	136	3 633	2 883	12 073	16 010
Energimarknadsinspektionen	91	194	2 667	1 749	4 002	4 890
Energimyndighet, Statens	390	445	9 285	6 620	12 809	11 403
Exportkreditnämnden	148	159	4 102	2 653	14 010	18 820
Finansinspektionen	312	512	6 203	7 290	22 286	40 396
Inspektionen för vård och omsorg	599	774	23 382	16 475	50 874	55 058
Kammarkollegiet	258	327	6 166	6 000	14 528	28 457
Kemikalieinspektionen	245	275	7 197	11 604	11 173	29 618
Konkurrensverket	152	187	4 862	3 394	19 269	16 497
Konsumentverket	132	185	3 757	4 440	8 364	9 017
Kulturråd, Statens	78	127	2 048	2 043	4 561	6 131
Myndigheten för yrkeshögskolan	96	145	2 564	2 258	3 969	3 860
Post- och telestyrelsen	275	392	6 280	6 532	16 006	30 547
Riksgäldskontoret	177	227	4 600	3 821	17 745	26 288
Skolinspektion, Statens	355	519	8 567	7 743	18 107	24 248
Skolverk, Statens	490	828	10 128	12 988	27 834	47 871
Socialstyrelsen	894	840	17 366	17 469	32 884	61 124
Statistiska centralbyrån	1 289	1 096	31 598	15 751	53 724	45 368
Strålsäkerhetsmyndigheten	308	288	10 568	11 438	21 054	34 728
Svenska ESF-rådet	132	145	5 311	3 459	10 091	9 719
Svenska Institutet	128	142	3 070	2 032	8 146	7 802
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	89	165	1 697	1 680	4 986	11 640
Tillväxtverket	367	1 048	10 507	9 457	22 209	33 123
Tjänstepensionsverk, Statens	291	242	6 324	6 377	12 914	14 141
Universitets- och högskolerådet	244	345	3 960	5 767	13 477	34 442
Verket för innovationssystem	214	242	3 931	3 891	20 002	32 782
Vetenskapsrådet	169	261	4 694	3 166	17 113	20 672
E-hälsomyndigheten	125	347	2 131	4 109	6 364	17 497
Totalt	10 558	13 414	269 725	243 765	577 739	827 688

Källa: ESV:s kontrakt- och användarregister samt myndighetsregister.

Tabell 9 Små kontorsmyndigheter

Myndighet	Antal anställda		Lokalarea i kvm		Årshyra i tkr	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Allmänna reklamationsnämnden	35	50	1 005	1 005	2 848	4 130
Barnombudsmannen	29	21	637	637	1 658	1 904
Beredning för medicinsk och social utvärdering, Statens	56	88	1 477	1 608	5 247	7 777
Bokföringsnämnden	9	7	191	147	739	811
Brottsoffermyndigheten	54	58	2 154	2 642	2 180	3 668
Diskrimineringsombudsmannen	91	108	2 888	3 902	8 596	13 889
Domarnämnden	6	8	250	265	730	925
Fastighetsmäklarinspektionen	17	32	439	657	1 117	1 155
Finanspolitiska rådet	5	5	136	34	486	1 498
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	47	98	1 267	1 309	3 878	7 026
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	24	39	517	1 007	1 538	4 506
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	60	76	1 653	2 036	2 445	3 122
Inspektionen för socialförsäkringen	52	54	1 488	1 889	4 133	7 501
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	42	49	1 247	1 247	1 607	2 111
Integritetsskyddsmyndigheten	42	120	1 017	1 710	2 942	11 897
Justitiekanslern	32	53	1 786	1 724	5 558	6 274
Kommerskollegium	92	84	2 551	2 456	7 618	14 175
Konjunkturinstitutet	64	54	1 517	1 074	5 026	7 083
Medieråd, Statens	20	25	503	503	1 362	1 870
Medlingsinstitutet	9	10	297	312	895	1 111
Myndigheten för delaktighet	25	41	3 151	3 343	6 216	9 311
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	12	36	346	720	820	1 202
Myndigheten för kulturanalys	7	15	202	504	613	1 664
Myndigheten för press, radio och tv	25	44	882	698	2 018	3 073
Myndigheten för stöd till trossamfund	7	12	271	208	653	1 193

Myndighet	Antal anställda		Lokalarea i kvm		Årshyra i tkr	
	2014	2023	2014	2023	2014	2023
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	60	49	2 050	1 051	4 238	3 543
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor	73	115	1 615	1 616	4 972	4 152
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	18	48	882	882	2 908	6 006
Nordiska Afrikainstitutet	49	34	1 732	1 748	3 165	3 863
Revisorsinspektionen	23	21	764	742	1 885	3 201
Rymdstyrelsen	16	25	571	1 109	1 058	1 518
Spelinspektionen	40	68	1 732	2 490	2 934	5 465
Statskontoret	72	75	2 648	1 257	6 340	8 092
Styrelsen för teknisk ackreditering	119	112	4 365	2 678	6 846	3 632
Svenska institutet för europapolitiska studier	12	16	316	129	766	1 552
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	13	18	415	415	1 179	1 457
Trafikanalys	31	38	1 311	1 318	2 496	3 602
Universitetskanslers-ämbetet	96	117	2 938	2 190	8 100	9 296
Överklagandenämnden för studiestöd	18	19	699	764	681	948
Totalt	1 502	1 942	49 910	50 026	118 490	175 204

Källa: ESV:s kontrakts- och användarregister samt myndighetsregister.

Bilaga 3. Pris- och löneomräkning av lokalkostnader

Pris- och löneomräkningen (PLO) är den beräkningsmetod som används i regeringens budgetarbete för att myndigheternas förvaltningsanslag ska vara reellt oförändrade över tid. I bilagan åskådliggörs effekterna av lokalkostnadsdelen i omräkningen med hjälp av ett exempel.¹⁵³

Myndigheten har sin verksamhet i centrala Stockholm

Exemplet avser en fiktiv kontorsmyndighet med 100 anställda som år 2014 tecknat ett sexårigt hyreskontrakt. Lokalerna är belägna i centrala Stockholm och kontorsarean är 2 500 kvadratmeter. Det innebär en kontorsarea per anställd på 25 kvadratmeter.

Myndigheten har tecknat ett hyreskontrakt till den genomsnittliga hyresnivån i området. Kvadratmeterhyran motsvarade därmed den rikthyra som ESV har beräknat och som används i PLO-omräkningen. Rikthyran i centrala Stockholm år 2014 var 2 700 kronor. Myndighetens totala hyreskostnad år 2014 var 6 750 000 kronor.

Vi antar att myndighetens tilldelade anslagsmedel för lokaler budgetåret 2014 motsvarar de hyreskostnader som myndigheten hade, det vill säga anslaget innehåller en lokalkostnadsdel på 6 750 000 kronor. Vidare antas att förhållandet mellan löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader var oförändrat under beräkningsperioden.

Omräkning av anslagsmedel år 2014–2019

Under hyreskontraktets löptid räknas myndighetens anslagsmedel för lokaler om med 70 procent av förändringen i konsumentpriser (KPI). I beräkningen används förändringen från oktober tre år innan till oktober två år innan det aktuella beräkningsåret. Beräkningen för 2015 bygger alltså på förändringen i konsumentpriser från oktober 2012 till oktober 2013.

Myndigheterna tecknar vanligen hyreskontrakt med ett villkor om att räkna upp hyrorna med KPI. I vårt exempel räknas hyran för 2015 upp med hela förändringen i KPI från oktober 2013 till oktober 2014.

Tabell 10 visar tilldelade anslagsmedel enligt den modell som används i PLO-omräkningen samt de hyror exempelmyndigheten betalar under kontraktets löptid.

¹⁵³ Beräkningen bygger på ett exempel som ESV redovisar på sin webbplats: ESV, "Generell beräkningsmodell", hämtad 2025-05-09.

Tabell 10 Exempel på PLO-omräkning av lokalkostnader under hyresavtalets löptid, tusentals kronor

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anslagsmedel	6 750	6 747	6 742	6 746	6 802	6 882
Hyreskostnad	6 750	6 742	6 748	6 828	6 943	7 101
Differens	0	5	-6	-82	-141	-219
Differens omräknad till årsarbetskrafter	0	0	0	0,1	0,1	0,2

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Differensen mellan anslagsmedel och hyreskostnader ökar successivt under kontraktets löptid och uppgår till 219 000 kronor sista året. Om vi antar att personalkostnaden per årsarbetskraft uppgår till 1 miljon kronor motsvarar differensen sista året drygt 0,2 årsarbetskrafter.¹⁵⁴

Vägvalet när nytt kontrakt ska tecknas år 2020

När kontraktet löper ut måste myndigheten teckna ett nytt kontrakt. Vi antar att myndigheten har tre alternativ att välja på:

1. lokaler i samma område och med samma area
2. lokaler i samma område men med mindre area
3. lokaler i ett område utanför centrala Stockholm och med mindre area.

I tabell 11 har vi räknat ut hyreskostnaden för de tre alternativen. Beräkningen utgår från att ESV:s beräknade rikthyra återspeglar marknadshyran för lokalerna som myndigheten väljer mellan. Vi har också beräknat den anslagstilldelning som myndigheten får för lokalkostnaderna år 2020. Tanken med PLO är att myndigheten ska få anslagsmedel för att kunna teckna ett likvärdigt kontrakt som tidigare, till både area och läge (hyresområde).

Tabell 11 Hyreskostnader för tre olika alternativa lokalval

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Area per anställd	25	15	15
Antal anställda	100	100	100
Area i kvadratmeter	2 500	1 500	1 500
Hyra per kvadratmeter i kronor	3 875 kr	3 875 kr	2 100 kr
Hyreskostnad i tusentals kronor	9 688	5 813	3 150
Tilldelade anslag	9 688	9 688	9 688
Differens	0	-3 875	-6 538
Differens omräknad till årsarbetskrafter	0	3,9	6,5

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på data från ESV.

¹⁵⁴ Enligt ESV:s nyckeltalsapplikation var medianvärdet för personalkostnad per årsarbetskraft för alla myndigheter 825 882 kronor 2019. Vi har antagit att kostnaden på exempelmyndigheten är något högre.

Myndigheter får vanligen full kostnadstäckning för sina hyreskostnader när de tecknar om sitt hyreskontrakt enligt alternativ 1. Det förutsätter dock att hyran för lokalerna inte ökat mer under hyresperioden än den av ESV beräknade rikthyran för området.

Om myndigheten i stället väljer att sänka sina kostnader genom att välja alternativ 2 eller 3 får de fritt disponera mellanskillnaden. Om de väljer minska kontorsarean och sitta kvar på samma läge motsvarar de frigjorda resurserna nästan fyra årsarbetskrafter och om de även flyttar till ett mindre centralt läge frigörs resurser motsvarande 6,5 årsarbetskrafter, se tabell 11. Det betyder att de kan öka lönekostnaderna eller övriga förvaltningskostnader utan att behöva redovisa några nya prestationer eller uppdrag till regeringen.

Kostsam kvadratjakt – statens användning och anskaffning av kontorslokaler (RiR 2025:17)

Riksrevisionen har granskat om statens kontorsförsörjning är effektiv. Slutsatsen är att både användningen och anskaffningen kan effektiviseras.

Svenska myndigheter använder betydligt större kontorsarea per anställd än jämförbara verksamheter. I granskningen uppskattas att statens samlade kontorskostnader uppgick till 10–15 miljarder kronor år 2023. Kostnaderna skulle kunna minska med omkring en fjärdedel genom framför allt minskade kontorsareor. Viss effektivisering är också möjlig genom att använda kontor i mindre centrala lägen. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att införa en strategi för kontorsanvändningen i staten som tydliggör riktlinjer för kontorsarea och kontorens läge på orten.

Riksrevisionen bedömer även att det kan finnas utrymme att sänka kostnaderna genom att samordna anskaffningen av kontorslokaler och rekommenderar därför regeringen att överväga samordnad anskaffning av kontorslokaler för myndigheter på samma ort.

En myndighet som effektiviserar kontorsanvändningen får fritt disponera de frigjorda resurserna. Om alla myndigheter skulle effektivisera kontorsanvändningen fullt ut skulle betydande resurser frigöras utan att bli föremål för politiska prioriteringar. Det kan leda till att resurser inte hanteras på ett för staten som helhet effektivt sätt. Regeringen bör därför överväga att komplettera dagens budgetstyrning med aktiva beslut för att säkerställa att strategin efterlevs och för att möjliggöra medvetna politiska prioriteringar.

