

SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET

Arbetslivsinriktad rehabilitering
– en jämförande studie av antälldas och
arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering

SVERIGES 
RIKSDAG 

RIKSDAGENS UTBILDNINGSPÅSKOTT

Riksdagen beslutade år 1992 om ny organisation för högskolans lokalförskjning. Hösten 1992 godkände riksdagen att ett nytt resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning skulle träda i kraft den 1 juli 1993. Vid samma tidpunkt övertog universitet och högskolor lokalförskjningsansvaret från dåvarande Byggnadsstyrelsen. Omläggningen av systemet för resurstilldelningen har därefter fullföljts genom att medel för högskolans lokaler från och med budgetåret 1994/95 ingår i anslagen till forskning och den grundläggande högskoleutbildningen.

Utbildningsutskottet beslutade den 30 november 1995 att låta göra en uppföljning av riksdagens beslut om ny organisation för högskolans lokalförskjning. Revisionsdirektör Thomas Küchen från Riksdagens revisorer har biträtt utskottets kansli i arbetet med uppföljningen. Han har skrivit denna rapport.

Utskottet bedömer rapporten som så intressant att den bör göras tillgänglig för en vidare krets.

Stockholm i december 1996

Jan Björkman

Olof Marcusson

Den nya organisationen för
universitetens och högskolornas
lokal försörjning
– en uppföljning

Thomas Küchen,
på uppdrag av utbildningsutskottet

Innehållsförteckning

1	Förändrad organisation för lokalförsörjning	6
1.1	Vilka frågor försöker uppföljningen besvara?	6
2	Resurser till universitet och högskola samt lokalförsörjningens olika aktörer	7
2.1	Resurstilldelning till universitet och högskolor	7
2.2	Lokalförsörjningens olika aktörer.....	8
2.2.1	Statliga Akademiska Hus AB.....	9
2.2.2	Statens fastighetsverk.....	10
2.2.3	Statens lokalförsörjningsverk.....	10
3	Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning samt frågan om donationsfastigheter.....	10
3.1	Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning.....	10
3.1.1	Vad har riksdagen sagt?	11
3.2	Donerade fastigheter.....	12
3.2.1	Vad har riksdagen sagt?	12
4	Genomförd enkätundersökning	13
4.1	Avgränsning av enkätundersökningen	13
4.2	Metod – urval och databearbetning	13
4.3	Informationens kvalitet.....	14
5	Konsekvenser av en ny organisation för lokalförsörjning – resultat av en enkätundersökning.....	15
5.1	Lokalförsörjningens kostnader	15
5.1.1	Universitetens och högskolornas totala kostnader	16
5.1.2	Lokalkostnader.....	18
5.1.3	Jämförelse mellan lärosäten med avseende på lokalkostnader och lokalarea	21
5.2	Övriga konsekvenser av reformen	26
5.2.1	Relationen mellan Statliga Akademiska Hus AB och universiteten och högskolorna.....	26
5.2.2	Samarbete kring förvaltning och skötsel.....	27
5.2.3	Andra konsekvenser för myndigheterna.....	28
5.2.4	Lokalförsörjning i framtiden.....	29
5.3	Hur ändamålsenlig är förordningen om statliga myndigheters lokalaförsörjning?.....	29
5.3.1	Förändrad förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning	30
5.4	Har oklarheter avseende donerade fastigheter undanröjts?... 30	
5.4.1	Utredning om universitetsfastigheter m.m.	31
6	Slutsatser och avslutande kommentar	33
6.1	Slutsatser av enkätundersökningen	33
6.2	Andra rapporter och pågående utredningar.....	38
6.3	Avslutande kommentar	40

1 Förändrad organisation för lokalförsörjning

Riksdagens utbildningsutskott har mot bakgrund av riksdagens beslut i december 1992 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123) önskat följa upp den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning. Som bl.a. framgått av utbildningsutskottets tidigare yttranden i frågan (se t.ex. 1992/93:UbU4y) är det av intresse att t.ex. belysa hur beslutet om den förändrade fastighetsförvaltningen påverkat verksamheten, dvs. forskning och utbildning.

1.1 Vilka frågor försöker uppföljningen besvara?

Uppföljningen av riksdagens beslut om universitetens/högskolornas lokalförsörjning omfattar sex frågeställningar.

- *Vilka är de ekonomiska konsekvenserna för staten jämfört med den tidigare ordningen?* Har lokalkostnadernas andel (i vid mening) av totalkostnaderna t.ex. ökat som ett resultat av reformen? Om så är fallet – hur har tilldelningen av resurser för utbildning och forskning påverkats? Har omprioriteringar inom givna budgetramar och/eller resurstillskott aktualiserats?
- *Hur har reformen påverkat universitetens/högskolornas arbete med utbildning och forskning?* Har t.ex. administrationen i samband med lokalförsörjningen ökat i omfattning? Om så är fallet – vilka är konsekvenserna för personal, ekonomi och den reguljära verksamheten?
- *Hur ser samarbetet mellan bolaget/bolagen, Statens fastighetsverk och lärosätena ut med avseende på förvaltning och skötsel av fastigheterna?* Vilka aktörer (egen regi, statligt bolag, annan) svarar för drift och förvaltning och i vilka delar? Vilka tjänster upphandlas?
- *Hur fungerar förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning?* Möjligheten för universiteten/högskolorna att teckna hyresavtal med eller utan regeringens medgivande regleras i 9 § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (1993:528). Är denna reglering ändamålsenlig?

Dessa fyra frågor besvaras bl.a. med hjälp av en enkätundersökning. Enkäten har dessutom omfattat vissa ytterligare, näraliggande, frågeställningar.

Uppföljningen beaktar även två ytterligare frågeställningar översiktligt:

- Vilken sammansättning har koncernens styrelse respektive de lokala bolagens styrelser?
- Har oklarheter avseende donerade fastigheter och sådana fastigheter som upplåtits av kommunen undanröjts?

Inledningsvis ges en kort översikt över universitetens och högskolornas resurstilldelningssystem. Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning och frågan om donationsfastigheter kommenteras. Därefter presenteras den genomförda enkätundersökningen. Avslutningsvis diskuterar författaren

lokalförserjningens problem och m3jligheter mot bakgrund av de slutsatser som enkätunders3jningen m3jliggj3rt.

2 Resurser till universitet och h3gskola samt lokalforserjningens olika akt3rer

Uppf3ljningen omfattar budget3ren 1990/91–1994/95. Under denna period har systemet f3r ers3tning till universitet och h3gskolor f3r bl.a. lokalkostnader f3r3ndrats. Det sammanh3nger bl.a. med att ett styrsystem baserat p3 m3l- och resultatstyrning successivt inf3rts i den statliga f3rvaltningen. Dessutom f3r3ndrades den statliga lokalforserjningen fr.o.m. den 1 juli 1993. Det nya systemet inneb3r att h3gskolorna sj3lva f3r ansvaret f3r att h3lla sig med l3mpliga och tillr3ckliga lokaler f3r den verksamhet som de beslutar att bedriva. De f3r sj3lva sluta avtal om lokaler och kan d3rmed v3ga kostnader f3r lokaler mot andra kostnader f3r verksamheten.

I detta kapitel ges en 3versiktlig beskrivning av f3r3ndringarna av resurstilldelningssystemet till universitet och h3gskolor. De nya akt3rerna inom den statliga lokalforserjningen som avser universitet och h3gskolor beskrivs likas3 3versiktligt.

2.1 Resurstilldelning till universitet och h3gskolor

F3r den grundutbildning som bedrevs budget3ren 1990/91–1992/93 anvisades universitet och h3gskolor reservationsanslag. S3dana anslag anvisades 3ven f3r forskning och forskarutbildning under motsvarande period. Utgifter f3r lokalhyror, br3nsl3, lyse och vatten samt 3vriga kostnader f3r fastighetsdriften betalades via f3rslagsanslaget Lokalkostnader m.m. vid h3gskoleenheterna. Det avs3g s3v3l grundutbildning som forskning och forskarutbildning. Dessutom anslogs medel f3r inredning och utrustning av lokaler vid h3gskoleenheterna.

Riksdagen godk3nde v3ren 1993 regeringens f3rslag i proposition 1992/93:169 om h3gre utbildning f3r 3kad kompetens (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363) att ett resurstilldelningssystem inf3rdes fr.o.m. den 1 juli 1993 f3r grundutbildning p3 universitet och h3gskolor baserat p3 antalet hel3rsstudenter respektive antalet hel3rsprestationer.

Dimensioneringen av grundl3ggande h3gskoleutbildning g3rs normalt per utbildningsomr3de, som motsvarar de olika fakulteterna med till3gg av l3rarutbildning och konstn3rlig utbildning (bet. 1992/93:UbU3). Inf3r varje tre3rsperiod utformas ett utbildningsuppdrag f3r varje universitet och h3gskola. I uppdraget anges de kvantitativa m3len inom varje utbildningsomr3de och ramarna f3r den verksamhet universitetet eller h3gskolan skall bedriva och de ers3tningar som utg3r f3r denna. I utbildningsuppdraget f3r perioden 1993/94–1995/96 anges det h3gsta antal hel3rsstudenter och f3r varje utbildningsomr3de det h3gsta antal hel3rsprestationer som kan ge ers3tning under tre3rsperioden och den h3gsta samlade ers3tningen f3r dessa i form av ett takbelopp. Takbeloppet anges f3r vart och ett av budget3ren i tre3rsperioden.

Ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer beräknas efter budgetårets slut baserat på det antal helårsstudenter och helårsprestationer som universitetet eller högskolan redovisar. I uppdraget anges också minimiantalet examinerade för sådana examina där statsmakterna funnit anledning att förvissa sig om ett tillräckligt antal examinerade vid vissa tidpunkter. Regeringen har också föreskrivit att universitet och högskola skall utveckla och ta i bruk interna kvalitetsutvecklingsprogram för den grundlägganden utbildningen under perioden 1993/94–1995/96.

Universitet och högskolor övertog fr.o.m. den 1 juli 1993 lokalförsörjningsansvaret från Byggnadsstyrelsen. I samband med införandet av det nya resurstilldelningssystemet avsåg regeringen att medel för lokaler skulle ingå i de nya anslagen till forskningen och den grundläggande högskoleutbildningen och att forskningsfinansierande organ som forskningsråden m.fl. skulle finansiera lokalkostnaderna för forskningsuppdragen (bet. 1993/94:UbU8). Denna anslagsomläggning ansågs dock kräva ytterligare utredningsarbete och fick därför anstå till budgetåret 1994/95 (prop. 1992/93:169 s. 29).

För budgetåret 1993/94 anvisades medel för universitetens och högskolornas lokaler under ett särskilt lokalkostnadsanslag. Anslaget beräknades baserat på de hyror som Byggnadsstyrelsen aviserade för varje lärosätes lokaler. Lokalkostnadsanslaget var liksom tidigare inte uppdelat på grundutbildning respektive forskning och forskningsutbildning. Lokalkostnader för forskning som finansierades av forskningsråden bekostades från anslagsposten till respektive utförande läroanstalt (bet. 1993/94:UbU8).

Fr.o.m. budgetåret 1994/95 beräknades medel för lokalkostnader för grundläggande utbildning under respektive lärosätes anslag till sådan utbildning. Det gjordes genom att ett schabloniserat belopp, s.k. hyrespeng, olika för olika utbildningsområden, lades in i ersättningen per helårsstudent. Hyrespengens belopp beräknades utifrån en genomsnittlig utrymmesstandard och prisnivå. För konstnärlig utbildning beräknades lokalhyran utan schablonisering för varje berörd anstalt (bet. 1993/94:UbU8). Därmed ersattes det särskilda lokalkostnadsanslaget samt anslagen för inredning och utrustning. Samtidigt som det nya systemet togs i anspråk infördes övergångsvis ett slags garantibeloppssystem som bl.a. avsågs att kompensera för att högskolorna på kort sikt inte kunde förändra sina faktiska lokalkostnader (bet. 1993/94:UbU8).

För forskning och forskarutbildning anvisades varje berört lärosäte ett reservationsanslag med en särskild anslagspost för lokalkostnader. Forskningsråden skulle svara för de lokalkostnader som var hänförliga till den verksamhet som de finansierade. Forskningsrådets anslag ökades därför genom en omfördelning från det tidigare lokalkostnadsanslaget till berörda universitet och högskolor. När forskningsråden fördelar medel till läroanstalterna beräknas medlen för lokalkostnader följa med till den mottagande läroanstalten.

2.2 Lokalförsörjningens olika aktörer

Före den 1 oktober 1993 ansvarade Byggnadsstyrelsen för statens lokalfrågor. Byggnadsstyrelsens huvuduppgift var fastighetsförvaltning. Det avsåg teknisk

fastighetsförvaltning, att sköta och underhålla hus och mark och att svara för löpande tillsyn samt uppvärmning och reparationer. Men Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter omfattade även frågor om t.ex. köp och försäljning av fastigheter samt hyresfrågor.

Den nya organisationen för statlig lokalförsörjning består av fyra aktörer: Vasakronan AB, Statliga Akademiska Hus AB, Statens lokalförsörjningsverk och Statens fastighetsverk. Universitets- och högskoleområdet kommer i huvudsak i kontakt med de tre sistnämnda aktörerna.

2.2.1 Statliga Akademiska Hus AB

Statliga Akademiska Hus AB är ett helägt statligt bolag som äger och förvaltar fastigheter som hyrs ut till universitet och högskolor. Bolaget bedriver sin verksamhet under affärsmässiga lönsamhetskrav. Koncernen Statliga Akademiska Hus består av ett moderbolag och sju helägda dotterbolag. Dotterbolagen äger och förvaltar fastigheterna på universitetsorterna Göteborg, Luleå, Lund, Linköping, Stockholm, Umeå och Uppsala. Moderbolaget har koncerngemensamma funktioner för bl.a. finansiering, teknik och ekonomi. Styrelsesammansättning inom moderbolaget respektive inom dotterbolag framgår av bilaga 2.

Bolagets hyrespolicy

Av bolagets hyrespolicy (beslutad av koncernstyrelsen den 28 mars 1994) framgår att ett grundläggande villkor för verksamheten är att säkerställa hyresintäkter som gör det möjligt att betala de löpande kostnaderna i fastighetsförvaltningen på både kort och lång sikt. Ett annat villkor för verksamheten är att hyresintäkterna ger en god avkastning på eget kapital.

Av de övergripande riktlinjerna framgår bl.a. att:

- hyresförhållandet mellan koncernen och hyresgästerna skall präglas av långsiktighet, nära samverkan och öppen dialog,
- hyresvillkoren alltid skall beakta bolagets konkurrenskraft och risk vid utgången av hyrestiden,
- de framtida hyrorna i fastighetsbeståndet skall ge utrymme för att fastigheterna långsiktigt kan hållas på en god underhållsnivå såväl beträffande funktion som miljö.

Vägledande för fastställande av hyra för *befintliga* lokaler som normalt hyrs ut på orten är marknadshyran för likvärdiga lokaler med hänsyn till storlek, läge och skick. Koncernens lokaler utgörs i betydande omfattning av lokaler som normalt inte hyrs ut på en marknad (laboratorier etc.). För sådana lokaler sker hyressättningen med ledning av återanskaffningsvärdet justerat med hänsyn till lokalens ålder, skick och ändamålsenlighet samt kostnaderna för drift och underhåll. Dessutom beaktas förräntning på markvärde (eller tomträttsavgäld) samt periodiska, mer omfattande, underhållsarbeten under kommande hyresperiod liksom eventuella ombyggnadsinvesteringar.

För *nya lokaler* – eller äldre lokaler som förnyas genom kraftig upprustning/ombyggnad – beräknas hyran som en kostnadsbaserad hyra som åtminstone innebär full kostnadstäckning under en första hyresperiod. Den

rena kostnadshyran omräknas till en s.k. balanshyra. Det innebär att 50–75 % av hyran årligen räknas om med förändringar av konsumentprisindex och att nuvärdet av hyresbetalningarna under en inledande period motsvarar det beräknade nuvärdet av kostnaderna.

För att hyran vid nyinvesteringar inte skall bli orimligt hög – alternativt att bolagets risk vid utgången av hyresperioden blir oacceptabel – krävs avtalstider på minst tio år. Det är viktigt att vid hyressättning (val av avtalstid) noga beakta bolagets risk vid utgången av hyresperioden. Det gäller särskilt för specialanpassade lokaler.

2.2.2 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk skall förvalta byggnader och markområden som skall förbli i statlig ägo. Fastigheter av riksintresse överfördes vid tidpunkten för verkets bildande från dåvarande Byggnadsstyrelsen, Vattenfall och Domänverket. Förvaltningen inkluderar även ett övertagande av försvarets fästningar av riksintresse.

Verkets fastighetsbestånd omfattar bl.a. statens donationsfastigheter, s.k. väntelägesfastigheter. Därutöver förvaltar verket fastigheter för Statens institutionsstyrelse, Karlsborgs fästning samt vissa övriga fastigheter. Intäkter från fastighetsförvaltning utgör den huvudsakliga finansieringskällan. Den ekonomiska styrningen av verksamheten sker genom ett av regeringen fastställt avkastningskrav på verkskapitalet.

2.2.3 Statens lokalförsörjningsverk

Statens lokalförsörjningsverk skall bidra till att den statliga lokalförsörjningen sköts på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt. Det sker genom att verket ger regering, departement och statliga myndigheter ett professionellt stöd inom lokalförsörjningsområdet. Verket varken äger eller förvaltar några fastigheter. Statens lokalförsörjningsverk har inte heller någon styrningsfunktion eller revisionell funktion inom den statliga lokalförsörjningen.

3 Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning samt frågan om donationsfastigheter

Detta kapitel beskriver kortfattat hur statliga myndigheters lokalförsörjning är reglerad. Även frågan om donerade fastigheter belyses översiktligt.

3.1 Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning

Förordningen om myndigheters lokalförsörjning (1993:528) gäller för statliga myndigheter under regeringen som tilldelats anslag eller redovisar inkomster på statsbudgeten eller på en tilläggsbudget. Den trädde i kraft den 1 juli 1993. I förordningens 9 § regleras universitetens och högskolornas möjligheter att teckna hyresavtal med eller utan regeringens medgivande. Där sägs:

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

Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen.

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal som avses i andra stycket med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen. Detsamma gäller för de myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, såvitt gäller lokaler m.m. för den verksamheten.

3.1.1 Vad har riksdagen sagt?

Regeringen föreslog i proposition 1991/92:44 bl.a. att statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor, borde ges möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid, medan hyresavtal av ekonomisk betydelse med längre löptid skulle prövas av regeringen. Vid riksdagsbehandlingen förordade utbildningsutskottet i sitt yttrande till finansutskottet (1991/92:UbU2y) att universitet och högskolor skulle ges större utrymme att själva förhyra sina lokaler. Finansutskottet (bet. 1991/92:FiU8) framhöll att universiteten och högskolorna, till skillnad från statliga myndigheter i övrigt, med stor sannolikhet inte skulle komma att vara utsatta för förändringar i någon större utsträckning. Mot den bakgrunden borde de föreslagna restriktionerna som gällde hyresavtalens längd kunna omprövas. Vad finansutskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Regeringen konstaterade i propositionen om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. (prop. 1992/93:37 bil. 1) att en stor del av universitetens och högskolornas verksamhet bedrevs i mer eller mindre ändamålsanpassade lokaler. Regeringen ansåg att det därför fanns anledning att anta att förhållandevis långa hyrestider skulle bli vanligt förekommande inom denna sektor. För att lokalförsörjningen skall kunna genomföras integrerat med den långsiktiga planeringen av utbildning och forskning ansåg regeringen att det fanns skäl att öka universitetens och högskolornas ansvar i denna del. Regeringen föreslog mot bakgrund av det ovan anförda att nya hyresavtal inom högskolesektorn av ekonomisk betydelse och med längre löptider än tio år skulle prövas av regeringen.

Utbildningsutskottet underströk vikten av att den eftersträlvade friheten för universiteten och högskolor inte begränsas av exempelvis onödiga restriktioner beträffande tecknande av hyresavtal (1992/93:UbU4y). Samtidigt instämde utskottet i finansministerns uppfattning att det är statsmakterna som har det övergripande ansvaret för vilka långsiktiga resursbindningar som görs för statens räkning. Utskottet föreslog därför att finansutskottet skulle tillstyrka den föreslagna gränsen på högst tio års löptid för avtal som kan

tecknas utan regeringens godkännande. Riksdagen följde utbildningsutskottets förslag.

3.2 Donerade fastigheter

Med donationsfastigheter åsyftas fastigheter som disponeras med särskilda villkor. De är antingen direkt donerade, helt eller delvis finansierade med donerade medel eller innehåller markdelar som är upplåtna av t.ex. kommunen med det särskilda villkoret att marken skall användas för högskoleändamål.

Donationsfastigheter finns i större omfattning vid universiteten i Lund och Uppsala, främst inom de s.k. egendomsförvaltningarna. Donationer förekommer dock även vid vissa övriga universitet och högskolor.

3.2.1 Vad har riksdagen sagt?

Regeringen ansåg i propositionen om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. (prop. 1992/93:37) att de fastigheter som helt eller till övervägande delen är donationsfastigheter borde bli kvar i direkt statlig ägo. Vidare ansåg regeringen att donationsfastigheter som vid tidpunkten för propositionen förvaltades av respektive lärosäte borde kvarstanna i denna förvaltningsform. Det avsåg främst de s.k. gustavianska arvegodsen vid universitetet i Uppsala och ett antal donationsfastigheter vid universitetet i Lund. Övriga donationsfastigheter borde förvaltas av den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Utbildningsutskottet ansåg precis som regeringen att den del av universitetens och högskolornas fastigheter som omfattades av donationer borde förbli i direkt statlig ägo. Utskottet uttalade sig därmed inte i frågan om ett visst universitet som mottagare av donation intar en särställning som självständigt, från staten skilt rättssubjekt. Vidare menade utskottet att donationer mottagna av universitet och högskolor måste anses vara riktade till visst enskilt lärosäte och inte till staten mer allmänt. Utskottet ansåg att universitet och högskolor även i framtiden skall kunna ta emot och förfoga över donationer.

Regeringen kommenterade i propositionen om Utbildning och forskning, Kvalitet och konkurrenskraft frågan om vad som borde gälla i fråga om disposition och förvaltning av universitetens donationsfastigheter (prop. 1993/94:177). I samband med att staten skulle föra över äganderätten till vissa universitets- och högskolefastigheter till Statliga Akademiska Hus AB väcktes frågan om ett sådant förfarande egentligen var möjligt avseende donationsfastigheter.

Av allmänna rättsgrundsatser framgick enligt regeringen att om staten har mottagit en gåva under vissa bestämda förutsättningar beträffande gåvans användning och disposition kan inte staten utan stöd i lag ensidigt bestämma sig för att disponera donationen på annat sätt. Statens ställning som gåvomottagare skiljer sig i detta hänseende inte från andra rättssubjekt.

Som huvudregel måste gälla att staten i enlighet med förutsättningarna för donationen behåller egendomen och ser till att den används för det avsedda

ändamålet, varvid de fastigheter som ställts under universitetens direkta förvaltning bör förbli där. Vidare ansåg regeringen att denna huvudregel även bör avse fastigheter som har förvärvats i utbyte mot den ursprungliga donerade egendomen. Principen borde även gälla fastigheter som sedermera förkovrats med statliga medel, eftersom byggnader och annat som ingår i fastigheten inte kan skiljas ut från fastigheten utan särskild lagstiftning (även det omvända resonemanget gäller).

Utbildningsutskottet fastslog att den grundläggande principen är att staten, när en donation som är riktad till ett universitet eller en högskola har tagits emot, måste respektera de villkor som är knutna till donationen (bet. 1993/94:UbU12). Utskottet ansåg vidare att om ett lärosäte tagit emot en donation, riktad till lärosätet, och en byggnad uppförs på statlig mark väsentligen med medel ur donationen, skall den förbli i statens ägo, om detta är en av donator klart angiven förutsättning för donationen. Om förvaltningen av en donationsfastighet enligt donationsvillkoren skall åvila ett universitet ansåg utskottet att det var naturligt att universitetet på egen hand avgör vem som skall anlitas för uppgiften.

4 Genomförd enkätundersökning

4.1 Avgränsning av enkätundersökningen

Utredningen har valt att avgränsa uppföljningen till att omfatta de lärosäten som omfattas av regeringens förslag till anslag för universitet och högskolor i budgetpropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:100, bil. 9). Uppföljningen omfattar därmed 33 lärosäten. En förteckning över de universitet och högskolor som omfattas av uppföljningen redovisas i bilaga 1. Denna avgränsning får till följd att t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet, Försvarshögskolan och stiftelsehögskolor inte ingår i uppföljningen.

Som framgår av bilaga 1 utgör högskoleutbildning på Gotland ett av 33 lärosäten som ingår i undersökningen. Högskolan på Gotland skiljer sig från de övriga lärosätena på så sätt att den utgör en organisatorisk del av Länsstyrelsen i Gotlands län och att styrelsen för verksamheten ”upphandlar” all utbildning från ett eller flera universitet/högskolor. Övriga universitet och högskolor inom ramen för denna uppföljning utgör myndigheter med egen verksamhet.

Som framgår av regeringens budgetproposition för år 1997 (prop. 1996/97:1) föreslås att en högskola skall inrättas på Gotland. Den nya högskolan tillförs medel för 700 helårsstudenter under treårsperioden 1997–1999 utöver de medel som utgår för verksamheten i den nuvarande organisationen. Regeringen anser att det ger förutsättningar för Gotland att bli en självständig högskola under den senare delen av treårsperioden.

4.2 Metod – urval och databearbetning

De fastigheter som används av universitet och högskolor är av olika slag. En vanlig skiljelinje brukar dras mellan ändamålsfastigheter och generella fastigheter. Med ändamålsfastigheter avses byggnader som saknar, eller har en

mycket begränsad, alternativ användning och/eller har skräddarsytt för sitt ändamål (prop. 1991/92:44, s. 3). Ett exempel på ändamålsfastigheter är undervisnings- och forskningsanläggningar inom universitet och högskolor. En generell fastighet är en fastighet som lätt kan användas för en rad olika ändamål.

Som framgår av avsnitt 4.1 omfattar uppföljningen samtliga lärosäten under Utbildningsdepartementet. Trots det är antalet begränsat (33 stycken), varför en *totalundersökning* varit möjlig att genomföra.

De universitet och högskolor som omfattas av denna uppföljning skiljer sig åt i ett antal avseenden. Det gäller t.ex. verksamhetens innehåll, men också omfattningen av verksamheten. Förutom att studera samtliga lärosäten görs även en indelning av universitet och högskolor i tre grupper (se bilaga 1) som ligger till grund för en jämförelse.

Den *första gruppen* består av de åtta största universiteten/fackhögskolorna (mätt som totala verksamhetskostnader budgetåret 1994/95). Den omfattar Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan. Den *andra gruppen* består av fem högskolor som kan komma i fråga för att ges universitetsstatus. Det avser Högskolan i Luleå, Högskolan i Karlstad, Högskolan i Växjö, Högskolan i Örebro och Mithögskolan. Denna grupp av högskolor utgör i princip de näst största lärosätena (mätt som totala verksamhetskostnader budgetåret 1994/95). Den *tredje gruppen* avser resterande lärosäten enligt bilaga 1. Som framgår av bilaga 1 består den tredje gruppen av 20 lärosäten med olika inriktningar.

Uppföljningen avser budgetåren 1990/91–1994/95 och har genomförts i form av en enkätundersökning. Enkäten omfattar både kvantitativt och kvalitativt inriktade frågor. Enkäten finns redovisad i bilaga 3.

För att det skall vara möjligt för lärosäten att ange tillförlitliga svar på enkätens frågor måste frågorna bl.a. framstå som begripliga och relevanta. Därför delgavs representanter för några lärosäten ett utkast till enkät. Därefter skickades den slutliga enkäten till universitet och högskolor.

Datainsamling pågick från den 16 april 1996 till den 5 juni 1996. En påminnelse skickades ut den 15 maj 1996.

4.3 Informationens kvalitet

Alla universitet och högskolor har besvarat enkäten. Däremot har olika frågor besvarats i olika omfattning. Det är främst avseende de kvantitativt inriktade frågorna som det *partiella bortfallet är omfattande*. Det avser t.ex. efterfrågade uppgifter som avser början av den undersökta femårsperioden. I anslutning till den redovisning som görs av svaren på enkätens olika frågor i kapitel 5 kommenteras det partiella bortfallet. Det är framför allt vid jämförelser mellan grupper av lärosäten som det partiella bortfallet kan upplevas som besvärande.

Mätfelets omfattning, dvs. fel som kan bero på att den person som besvarat enkäten missuppfattat frågor, bedöms vara försumbart. Däremot visade sig några av frågorna inte vara tillräckligt preciserade (t.ex. fråga 1E och fråga 5B, se bilaga 3) för att kunna ligga till grund för några beräkningar.

Ytterligare en möjlig felkälla är förekomsten av *bearbetningsfel*, dvs. fel som beror på hanteringen av inkomna enkäter och inkodning av data. Med hjälp av kontrollberäkningar av de svar som lärosätena lämnat, med vissa justeringar till följd, bedöms de data som ligger till grund för de redovisade resultaten i kapitel 5 som konsistenta. Däremot kvarstår en viss osäkerhet huruvida de av lärosätena uppgivna uppgifterna i sig är korrekta och fullständiga.

Svaren på de kvalitativt inriktade frågorna i enkäten har klassificerats i olika svars kategorier. I kapitel 5 redovisas resultatet av denna klassificering och exempel från respektive svars kategori. Klassificeringen har varit enkel att göra.

Sammanfattningsvis bedöms resultatet av enkätundersökningen med beaktande av de ovan nämnda reservationerna, bl.a. omfattningen av det partiella bortfallet och datas tillförlitlighet, som tillfredsställande. De resultat som presenteras i kapitel 5 ligger sedan till grund för den diskussion som presenteras i kapitel 6.

5 Konsekvenser av en ny organisation för lokalförsörjning – resultat av en enkätundersökning

Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning hade vid tidpunkten för uppföljningens genomförande varit i kraft i cirka tre år. Därmed bedömdes att det var möjligt att få en första indikation på hur den fungerar. I det följande redovisas resultaten för universiteten och högskolorna i sin helhet. Redovisningen omfattar även en jämförelse mellan tre grupper av universitet och högskolor (enligt indelning i avsnitt 4.2).

5.1 Lokalförsörjningens kostnader

Formerna för hur lärosätena redovisar sin verksamhet har förändrats under den studerade perioden. En ny statlig redovisningsmodell infördes fr.o.m. budgetåret 1993/94, vilket bl.a. kan ha påverkat lärosätenas redovisning av kostnader och intäkter. Därmed försvåras jämförelser över tiden. Ett exempel är att lokalkostnaderna t.o.m. budgetåret 1992/93 för vissa lärosäten redovisades under övrig verksamhet, men fr.o.m. budgetåret 1993/94 på verksamhetsområden. Ett annat exempel på svårigheter med jämförelser över tiden är att uppdragsutbildning och uppdragsforskning t.o.m. budgetåret 1992/93 inkluderar även forskningsanslag från t.ex. forskningsråd. Dessutom verkar det inte föreligga någon enhetlig praxis för universitet och högskolor med avseende på hur gemensamma kostnader skall redovisas och fördelas. Därmed måste även resultaten av jämförelser mellan lärosäten vid en given tidpunkt tolkas med viss försiktighet.

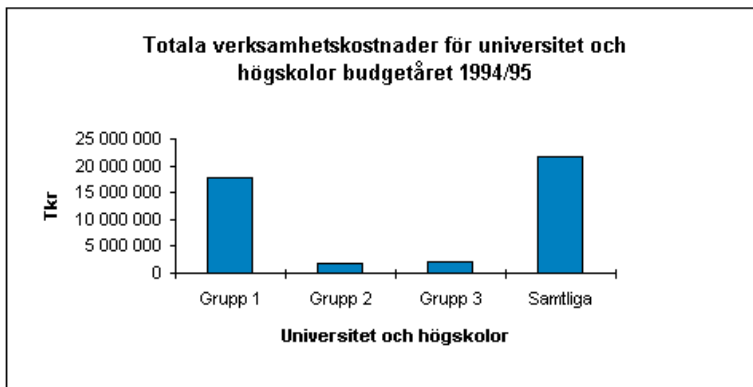
Vissa lärosäten har haft svårt att redovisa kostnader för perioden 1990/91–1992/93. Det beror bl.a. på att uppgifter finns i äldre redovisningssystem. Merarbetet för att få fram dessa uppgifter hade varit omfattande. I de fall uppgifter redovisats för de tre första budgetåren av den undersökta tids-

perioden är de i vissa fall baserade på en uppskattad fördelning på t.ex. kostnadsslag eller verksamhetsgrenar.

Några ytterligare komplikationer i sammanhanget är att t.ex. lokalvård och/eller administrationskostnader inte ingår i de lokalkostnader som redovisats av vissa lärosäten. Kostnader för el inkluderades t.o.m. budgetåret 1992/93 i hyran. Vilka principer som förelegat vid periodisering av investeringar är en annan aspekt som är oklar precis som i vilken omfattning avskrivningar inkluderats i angivna kostnadsuppgifter. Vissa lärosäten redovisar utgifter och inte kostnader.

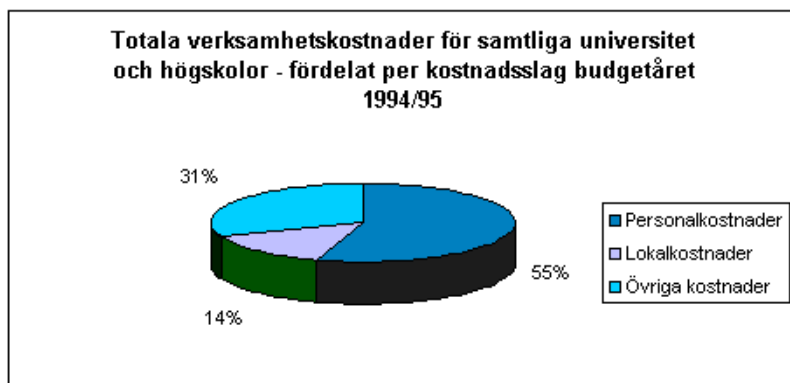
5.1.1 Universitetens och högskolornas totala kostnader

Figur 5.1: Totala verksamhetskostnader för universitet och högskolor budgetåret 1994/95 (tkr).



De totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor uppgick budgetåret 1994/95 till ca 22 miljarder kronor. De åtta största universiteterna och högskolorna svarade tillsammans för ca 18 miljarder kronor av samtliga lärosätens verksamhetskostnader, dvs. drygt 80 % (se figur 5.1). De totala verksamhetskostnaderna för den tredje gruppen av lärosäten var något större än för den andra (jämför 2 miljarder kronor med 1,7 miljarder kronor).

Figur 5.2: Totala verksamhetskostnader för samtliga universitet och högskolor, fördelat per kostnadsslag budgetåret 1994/95 (%).



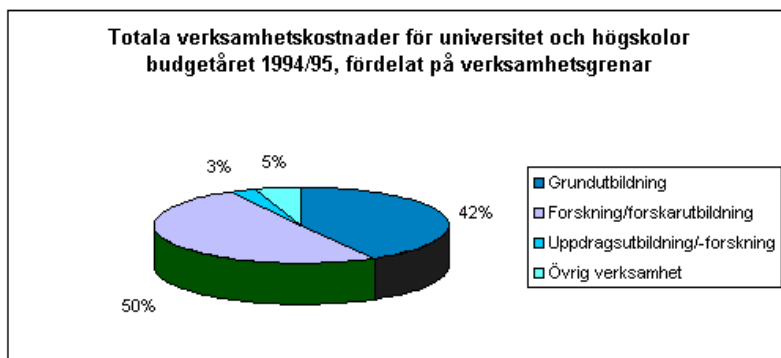
Personalkostnaderna utgjorde budgetåret 1994/95 drygt hälften av de totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor, vilket framgår av figur 5.2. Lokalkostnaderna utgjorde 14 % av de totala verksamhetskostnaderna, vilket motsvarar drygt tre miljarder kronor. Övriga kostnader utgjorde cirka en tredjedel av kostnaderna. Med övriga kostnader avses avskrivningar, finansiella kostnader samt övriga driftskostnader.

En jämförelse mellan de tre grupperna av universitet och högskolor visar att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna något skiljde sig åt mellan grupperna. För gruppen av lärosäten som är störst var andelen 13 %. Motsvarande andelar var för den andra gruppen 16 % och för den tredje gruppen 18 %.

Vid en studie av hur de totala verksamhetskostnaderna respektive de olika kostnadsslagen förändrats under den undersökta perioden framgår att totalkostnaderna i löpande priser ökade med drygt 40 %, vilket motsvarar ca 9 % per år (underlaget utgörs av 21 lärosäten). Den allmänna prisnivån (mätt som förändringar av konsumentprisindex) har under motsvarande period ökat med ca 20 %, vilket motsvarar ca 4,7 % per år. Det innebär att totalkostnaderna under perioden 1990/91–1994/95 i fasta priser ökat med ungefär 4 % per år.

Vid en jämförelse av verksamhetskostnadernas utveckling för perioden 1991–1993 med perioden 1993–1995 framgår att ökningstakten av de årliga verksamhetskostnaderna avtog något under den senare perioden (underlaget utgörs av 21 lärosäten). Lokalkostnadernas ökningstakt avtog vid motsvarande jämförelse med ca sex procentenheter under den senare perioden.

Figur 5.3: Totala verksamhetskostnader för universitet och högskolor budgetåret 1994/95, fördelat per verksamhetsgren (%).



Hälften av de totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor budgetåret 1994/95 avsåg forskning och forskarutbildning (underlaget utgörs av 31 lärosäten). Drygt 40 % av de totala verksamhetskostnaderna avsåg grundutbildning. Uppdragsutbildning och uppdragsforskning respektive övrig verksamhet ianspråk tog endast en begränsad del av resurserna budgetåret 1994/95.

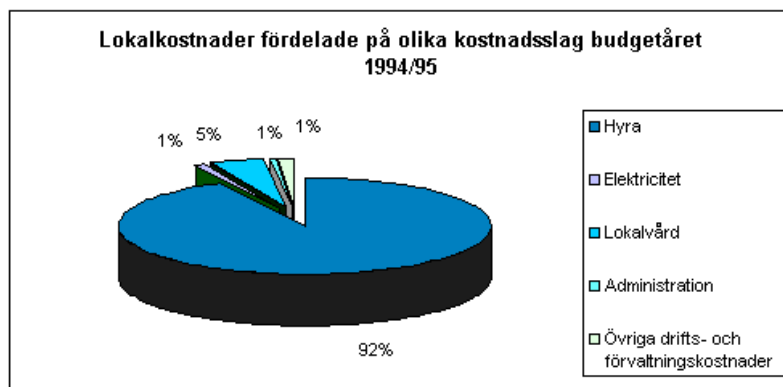
För gruppen av stora universitet och högskolor tog forskning och forskarutbildning ca 60 % i anspråk av resurserna budgetåret 1994/95. Motsvarande andelar var för den andra gruppen av universitet och högskolor ca 23 % respektive för den tredje gruppen av lärosäten ca 8 %. Grundutbildningen utgjorde för de tre jämförelsegrupperna av lärosäten 34 %, 71 % respektive 79 %. Andelen uppdragsutbildning och uppdragsforskning var störst vid den tredje gruppen av lärosäten (5 %).

5.1.2 Lokalkostnader

Som framgick av avsnitt 5.1.1 svarade lokalkostnaderna för 14 % av de totala verksamhetskostnaderna budgetåret 1994/95, vilket motsvarade drygt 3 miljarder kronor. Lokalkostnaderna ökade under perioden 1990/91–1994/95 med ca 70 % i löpande priser, vilket motsvarar ca 14 % per år (underlaget utgörs av 21 lärosäten). Omräknat i fasta priser har lokalkostnaderna ökat med ungefär 9 % per år.

Det finns flera förklaringar till att lokalkostnaderna ökat. En förklaring som ett lärosäte nämner är att skärpta normer för arbetsmiljö, arbetarskydd, avfallshantering och handikappanpassning haft en starkt kostnadsdrivande effekt.

Figur 5.4: Lokalkostnadernas fördelning på olika kostnadsslag budgetåret 1994/95 (%).



Drygt 90 % av de totala lokalkostnaderna utgjordes budgetåret 1994/95 av hyror, vilket framgår av figur 5.4 (underlaget utgörs av 32 lärosäten). Lokalvårdens andel av de totala lokalkostnaderna var 5 %. Kostnaderna för el, administration och övriga drifts- och förvaltningskostnader var av liten omfattning. Det bör observeras att för flera lärosäten budgetåret 1994/95 ingick elektricitet i totalhyran för lokaler som hyrdes av Statliga Akademiska Hus AB respektive Statens fastighetsverk. Vid en jämförelse mellan olika grupper av lärosäten framgår att lokalkostnadernas fördelning på olika kostnadsslag i princip är densamma som då samtliga lärosäten studeras.

Lokalkostnadernas andel – före respektive efter den 1 juli 1993

Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning började gälla fr.o.m. den 1 juli 1993. För att försöka besvara frågan om den nya organisationen medfört ökade lokalkostnader kan en jämförelse göras mellan tidpunkten före respektive tidpunkten efter införandet av den nya organisationen. En försvarande omständighet i detta sammanhang är att de perioder som jämförs – 1990/91–1992/93 med 1993/94–1994/95 – omfattar få år och är av olika längd.

En jämförelse mellan perioderna visar att lokalkostnadernas *andel* av totalkostnaderna ökade under den senare perioden, dvs. efter införandet av den nya organisationen (se tabell 5.1 nedan). Detta förhållande avser såväl samtliga lärosäten som för de olika grupperna av lärosäten. Ökningen var för hela gruppen av lärosäten ca en procentenhet. Mest ökade lokalkostnadernas andel av totalkostnaderna för den andra gruppen av lärosäten.

Tabell 5.1: Lokalkostnadernas andel av totalkostnaderna (löpande priser (tkr) respektive %). En jämförelse mellan budgetåren 1990/91–1992/93 och 1993/94–1994/95.

	Lokal- kostnad 1990/91– 1992/93	Total- kostnad 1990/91– 1992/93	Andel lokalkost- nad 1990/91– 1992/93	Lokalkost- nad 1993/94– 1994/95	Total- kostnad 1993/94– 1994/95	Andel lokalkost- nad 1993/94– 1994/95
Grupp 1 (8 lärosäten)	5 092 937	4 179 425	0,122	4 501 367	34 863 799	0,129
Grupp 2 (3 lärosäten)	353 218	2 537 239	0,139	382 672	2 313 412	0,165
Grupp 3 (14 lä- rosäten)	431 144	2 647 601	0,163	451 440	2 594 117	0,174
Samtliga (25 lä- rosäten)	5 877 299	46 975 265	0,125	5 335 479	39 771 328	0,134

Med hjälp av enkla nyckeltal är det möjligt att få en indikation på hur lokalkostnaderna utvecklats över tiden. Därmed är det även möjligt att inom sektorn beräkna om det föreligger eventuella möjligheter till kostnadsbesparingar. I det följande redovisas ett räkneexempel med utgångspunkt i insamlade data.

Med ledning av de i tabell 5.1 redovisade lokalkostnadsandelarna är det möjligt att beräkna hur mycket mindre lokalkostnaderna kunde ha varit perioden 1993/94–1994/95 om andelen hade varit densamma som för perioden 1990/91–1992/93. Om lokalkostnadsandelen varit lika (allt annat lika) hade lokalkostnaderna varit ca 365 miljoner kronor lägre för de två budgetåren 1993/94–1994/95: $5\,335\,479 - (0,125 \times 39\,771\,328) = 364\,063$ tkr. Det motsvarar drygt 180 miljoner kronor per budgetår. Den beräknade besparingen avser 25 av totalt 33 lärosäten. Samtliga stora lärosäten ingår dock i beräkningsunderlaget.

Tabell 5.2: Lokalkostnadernas förändring mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 som beror på förändrad lokalarea respektive prisförändringar (%).

	Förändrad lokalarea (%)			Prisförändringar (%)		
	Medel- värde	Max- värde	Min- värde	Medel- värde	Max- värde	Min- värde
Grupp 1 (6 lärosäten)	61	75	50	39	50	25
Grupp 2 (5 lärosäten)	65	97	10	35	90	3
Grupp 3 (14 lärosäten)	50	96	0	50	100	4
Samtliga (25 lärosäten)	56	97	0	44	100	3

Det förekommer olika sätt att definiera begreppet area (Statens lokalförsörjningsverk [1996:34]). Bruttoarea (BTA), bruksarea (BRA) och lokalarea (LOA) är exempel på olika mått. I denna uppföljning har lokalarea (LOA), uttryckt i kvadratmeter, efterfrågats.

För ett genomsnittligt lärosäte svarade ökad lokalarea och ökade priser per ytenhet för i princip lika stor andel av lokalkostnadernas förändring i löpande priser mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95. Detta förhållande skiljer sig dock åt mellan grupper av lärosäten, men också inom olika grupper. Vid en jämförelse mellan grupperna av lärosäten framgår att förändrad lokalarea för den första och den andra gruppen i större omfattning än för den tredje gruppen verkar förklara lokalkostnadernas ökning mellan budgetåren.

På grund av att få lärosäten svarat är det inte möjligt att studera hur de totala lokalkostnaderna respektive lokalarean för budgetåret 1994/95 fördelade sig på olika verksamhetsgrenar. Däremot är det möjligt att få en indikation på hur lokalkostnaderna förhöll sig till lokalarean (se avsnitt 5.1.3).

5.1.3 Jämförelse mellan lärosäten med avseende på lokalkostnader och lokalarea

I detta avsnitt görs ett försök att med utgångspunkt i tillgängliga data göra en jämförelse mellan olika lärosäten med avseende på lokalarea, lokalkostnader och lokalkostnader per ytenhet. I det följande görs ingen distinktion mellan olika slags ytenheter. Det innebär att lokaler av olika standard och för olika ändamål behandlas lika.

Tabell 5.3: Genomsnittlig lokalarea (m²) och genomsnittliga lokalkostnader i löpande priser (tkr). Förändringar mellan budgetåren 1990/91 och 1994/95.

	LOA 1990/91– 1994/95 (%)	Lokalkostna- der 1990/91– 1994/95 (%)	Lokalkostnad per kvadrat- meter 1990/91	Lokalkostnad per kvadrat- meter 1994/95
Grupp 1 (6 lärosäten)	20	61	935	1 252
Grupp 2 (3 lärosäten)	30	86	815	1 160
Grupp 3 (8 lärosäten)	26	52	915	1 102
Samtliga (17 lärosäten)	22	63	923	1 231

Sammanställningen visar att lokalkostnaderna ökade i större omfattning än lokalarean under femårsperioden. Lokalarean ökade för samtliga lärosäten med i genomsnitt 22 %. Det motsvarar drygt 5 % per år.

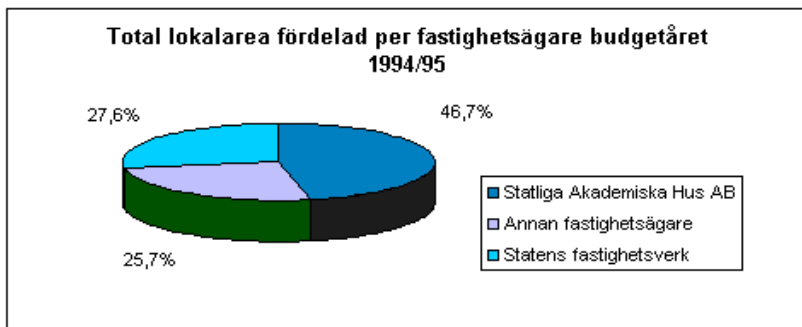
Under motsvarande period ökade lokalkostnaderna i löpande priser med i genomsnitt 63 %, vilket motsvarar ca 13 % per år. Med hänsyn tagen till den allmänna prisutvecklingen var ökningen i fasta priser ca 8 %.

Vissa skillnader föreligger mellan de olika grupperna av lärosäten. Lokalkostnaderna ökade t.ex. med 86 % för den andra gruppen av lärosäten (ca 17 % per år), vilket framgår av tabell 5.3. Motsvarande ökning för den tredje gruppen av lärosäten var 52 % (11 % per år).

Den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter ökade under femårsperioden från 923 kr per kvadratmeter till 1 231 kr per kvadratmeter. Det motsvarar en ökning med 33 % under perioden eller drygt sju procent per år. Med hänsyn tagen till den allmänna prisutvecklingen motsvarar det en ökning med ca 3 % per år.

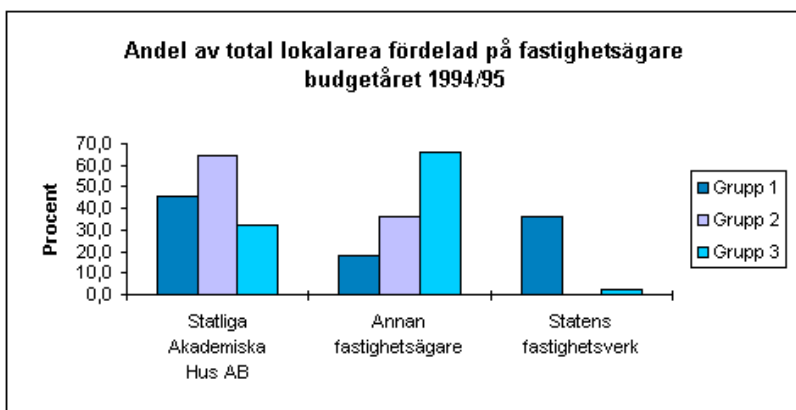
Den genomsnittliga kostnaden per kvadratmeter och lärosäte var vid jämförelseperiodens början högst för den första gruppen av universitet och högskolor och lägst för den andra gruppen av lärosäten. Vid slutet av jämförelseperioden är fortfarande kostnaden per kvadratmeter högst för den första gruppen av lärosäten, men lägst för den tredje gruppen. Lokalkostnaden per kvadratmeter har för ett genomsnittligt lärosäte i den andra gruppen ökat med drygt 40 %, vilket motsvarar en kostnadsökning med drygt 9 % per år.

Figur 5.5: Total lokalarea fördelad per kategori av fastighetsägare budgetåret 1994/95. Samtliga universitet och högskolor.



Då samtliga universitet och högskolor studeras framgår att den dominerande fastighetsägaren är Statliga Akademiska Hus AB. Bolaget svarade för ca 47 % av den totala yta som lärosätena disponerade (underlaget utgörs av 26 lärosäten). Statens fastighetsverk respektive Annan fastighetsägare svarade för tillsammans drygt 53 % av den totala lokalarean. Med Annan fastighetsägare avses privata fastighetsbolag (t.ex. John Mattson AB och SIAB AB) och kommuner (t.ex. Faluns kommun och kommunerna i Karlskrona och Ronneby).

Figur 5.6: Total lokalarea fördelad per kategori av fastighetsägare budgetåret 1994/95 (%). En jämförelse mellan grupper av lärosäten.



Vid en jämförelse mellan olika grupper av lärosäten framgår att Statliga Akademiska Hus AB svarade för ca 50 % av lokalarean för den största gruppen av lärosäten (underlaget utgörs av 6 lärosäten). Statens fastighetsverk svarade inom samma grupp för en dryg tredjedel av lokalarean. En knapp femtedel av lokalarean hyrdes av Annan fastighetsägare.

Statliga Akademiska Hus AB var även den dominerande fastighetsägaren inom den andra gruppen av lärosäten och svarade för cirka två tredjedelar av

den totala lokalarean (underlaget utgörs av 5 lärosäten). Övrig yta hyrdes av Annan fastighetsägare. Inga av lärosätena i den andra gruppen hyrde lokalyta av Statens fastighetsverk.

Inom den tredje gruppen av lärosäten var bolagets andel ca en tredjedel (underlaget utgörs av 15 lärosäten). Den dominerande fastighetsägaren för denna grupp av lärosäten var t.ex. kommunen och privata fastighetsägare.

Lokalkostnader per kvadratmeter – en jämförelse mellan fastighetsägare

Tabell 5.4: Lokalkostnader per lokalarea (kr/m²) budgetåret 1994/95. En jämförelse mellan grupper av lärosäten med avseende på fastighetsägare.

	<i>Genomsnitt (kr/m²)</i>	<i>Median (kr/m²)</i>
Annan fastighetsägare		
Grupp 1 (5 lärosäten)	1 127	
Grupp 2 (5 lärosäten)	937	
Grupp 3 (8 lärosäten)	1 240	
Samtliga (18 lärosäten)	1 126	1 195
Statliga Akademiska Hus AB		
Grupp 1 (5 lärosäten)	1 226	
Grupp 2 (5 lärosäten)	1 119	
Grupp 3 (13 lärosäten)	1 082	
Samtliga (23 lärosäten)	1 195	1 167
Statens fastighetsverk		
Grupp 1 (4 lärosäten)	1 003	
Grupp 2 (0 lärosäten)	-	
Grupp 3 (1 lärosäte)	1 106	
Samtliga (5 lärosäten)	1 004	1 106

Den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter för universitet och högskolor skiljer sig åt mellan olika fastighetsägare. Vid en jämförelse mellan grupper av lärosäten framgår likaså att skillnader föreligger mellan olika fastighetsägare, men också för samma fastighetsägare.

Den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter var hos Annan fastighetsägare 1 126 kr budgetåret 1994/95. Motsvarande storheter var för Statliga Akademiska Hus AB 1 195 kr och för Statens fastighetsverk drygt 1 000 kr.

Vid en gruppvis jämförelse mellan universitet och högskolor framgår att lokalkostnaderna per kvadratmeter är olika höga beroende på vilken fastighetsägare som lärosätet vänder sig till. Den tredje gruppen av lärosäten var de som erlade den högsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter till

Annan fastighetsägare, 1 240 kr. För den grupp av lärosäten som erlade lägst genomsnittlig lokalkostnad per kvadratmeter – grupp 2 – var motsvarande belopp 937 kr.

För Statliga Akademiska Hus AB fås en något annorlunda fördelning av den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter mellan olika grupper av lärosäten. Gruppen av stora universitet och högskolor erlade den högsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter, 1 226 kr. Den lägsta lokalkostnaden per kvadratmeter erlades av lärosäten i den tredje gruppen, 1 082 kr.

Tabell 5.5: Lokalkostnader per lokalarea (kr/m²) och andel lokalarea (%) budgetåret 1994/95. En jämförelse mellan samtliga universitet och högskolor med avseende på fastighetsägare.

	Annan fastighetsägare		Statliga Akademiska Hus AB		Statens fastighetsverk	
	kr/m ²	m ² (%)	kr/m ²	m ² (%)	kr/m ²	m ² (%)
Uppsala universitet	948	16	1 398	36	951	48
Lunds universitet	1 022	11	1 064	63	814	27
Göteborgs universitet	1 195	31	1 305	24	1 186	45
Umeå universitet	1 117	25	1 207	75	-	0
Karolinska institutet	2 286	6	1 414	84	1 333	10
Högskolan i Luleå	1 457	12	1 192	88	-	0
Högskolan i Karlstad	712	16	1 049	84	-	0
Högskolan i Växjö	1 212	69	1 038	31	-	0
Högskolan i Örebro	1 139	32	1 155	68	-	0
Mitthögskolan	695	68	926	32	-	0
Danshögskolan	1 136	100	-	0	-	0
Dramatiska institutet	1 735	87	1 543	13	-	0
Högskolan i Falun/Borlänge	1 463	100	-	0	-	0
Högskolan i Gävle/Sandviken	865	61	1 377	39	-	0
Högskolan i Halmstad	1 230	100	-	0	-	0
Högskolan i Kalmar	1 304	76	1 091	24	-	0
Högskolan i Skövde	1 246	41	1 269	59	-	0
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	1 098	100	-	0	-	0
Idrottshögskolan i Stockholm	3 625	2	1 180	98	-	0
Kungl. Konsthögskolan	1 223	54	-	0	1 106	46
Lärarhögskolan i Stockholm	1 161	55	935	45	-	0
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	562	6	922	94	-	0
Mälardalens högskola	1 236	100	-	0	-	0
Teaterhögskolan i Stockholm	-	0	1 076	100	-	0
Antal lärosäten	23		18		5	
Genomsnitt	1 126		1 195		1 004	
Median	1 195		1 167		1 106	
Max	3 625		1 543		1 333	
Min	562		922		814	

En jämförelse mellan lärosäten avseende budgetåret 1994/95 visar att lokal-kostnaden per kvadratmeter skiljde sig åt avsevärt. Vidare framgår att lokal-kostnaden per kvadratmeter för respektive lärosäte skiljde sig åt mellan olika fastighetsägare (tabell 5.5).

Skillnaderna mellan lärosäten avseende Annan fastighetsägare är betydande. Jämförelsen måste dock kringgärdas med vissa reservationer då kategorin Annan fastighetsägare består av olika fastighetsägare (privata företag, kommuner etc.), vilket försvårar en jämförelse. Sammanställningen visar att Idrottshögskolan i Stockholm erlade den högsta lokalkostnaden per kvadratmeter. Annan fastighetsägare svarade dock endast för 2 % av den lokalarea som högskolan disponerade. Kungl. Musikhögskolan i Stockholm erlade den lägsta lokalkostnaden per kvadratmeter.

Skillnader förelåg mellan lärosäten även då Statliga Akademiska Hus AB utgör fastighetsägare. Å andra sidan förefaller skillnaderna mellan lärosätenas lokalkostnader per kvadratmeter att ha varit betydligt mindre än i fallet med Annan fastighetsägare. Dramatiska institutet är det lärosäte som betalade den högsta kostnaden. Den lägsta kostnaden erlades även för denna fastighetsägare av Kungl. Musikhögskolan i Stockholm.

Även avseende de sex lärosäten som disponerar lokalarea av Statens fastighetsverk förelåg vissa kostnadsskillnader. Dessa var dock av begränsad omfattning.

Det är svårt att med utgångspunkt från tabell 5.5 utröna om det föreligger några systematiska skillnader mellan fastighetsägare med avseende på lokal-kostnad per kvadratmeter. För vissa lärosäten översteg hyran (lokalkostnaden per kvadratmeter) till Annan fastighetsägare hyran till Statliga Akademiska Hus AB. För andra lärosäten var situationen den omvända.

5.2 Övriga konsekvenser av reformen

Mot bakgrund av svaren på enkätens mer kvalitativt inriktade frågor framstår det som att lärosätena anser att grundtanken med ett delegerat lokalförsörjningsansvar är bra. Som framgår av detta avsnitt har dock lärosätena uttryckt åsikter, i flera fall kritiska, om hur vissa delar av den nya organisationen fungerar. Lärosätets relation till Statliga Akademiska Hus AB, förvaltning och skötsel av fastigheterna samt den framtida lokalförsörjningen är några av de aspekter av den nya organisationen för lokalförsörjning som kommenteras i den följande texten.

5.2.1 Relationen mellan Statliga Akademiska Hus AB och universiteten och högskolorna

Statliga Akademiska Hus AB är en dominerande aktör i fråga om att tillhandahålla lokalarea till universitet och högskolor, vilket framgår av avsnitt 5.1.3. En väl fungerande lokalförsörjning vid lärosätena förutsätter därmed bra relationer till bolaget.

Sju av tio företrädare för universitet och högskolor bedömer att deras förhandlingsposition visavi Statliga Akademiska Hus AB är relativt svag. Några av de lärosäten som bedömer att deras förhandlingsposition är relativt

stark hade även en relativt låg hyra, dock inte alla (i enlighet med resultaten i tabell 5.5). Däremot anser sex av tio företrädare för lärosäten att de kan bedöma efter vilka principer bolaget fastställer den hyreskostnad som debiteras lärosätet.

Flera av lärosätena har framfört synpunkter på bolagets verksamhet och dess inriktning. Flertalet är kritiska. I det följande görs ett axplock av kommentarer.

Flera företrädare för universitet och högskolor konstaterar att bolaget i princip har monopol på de lokaler som kan komma i fråga för deras verksamhet. Det beror i vissa fall på att bolaget äger merparten av byggnader och mark på campusområdet och i dess närområde.

I de fall principerna för hyressättning är kända ifrågasätts de dock av flera lärosäten. Ett exempel på kritik är att kalkylräntan upplevs som för hög. Det beror enligt flera lärosäten på att dotterbolagen i t.ex. kapitalhänseende är styrt av moderbolaget, vilket återverkar på de hyror som förhandlas fram mellan lärosäten och dotterbolag. Den mest påtagliga kritiken avser dock bristande insyn i på vilka grunder bolaget fastställer hyran. Ett lärosäte anser att bolaget till skillnad från en myndighet kan dölja information, fastigheternas bokförda värde samt totala ekonomiska utrymme. Vidare anser samma lärosäte att bolaget fastställer sin kostnadsbaserade hyra utan hänsyn till fastighetens marknadsläge.

Finns det alternativa lokaler att tillgå på fastighetsmarknaden för den lokalarea som lärosätet för tillfället disponerar? Två tredjedelar av lärosätena uppskattar att andelen är mindre eller lika med 25 %. Nästan ett av fem lärosäten menar att det inte över huvud taget finns något alternativ till den lokalarea de för tillfället disponerar. Dessa uppfattningar förefaller inte skilja sig åt i någon större omfattning mellan olika grupper av lärosäten.

5.2.2 Samarbete kring förvaltning och skötsel

Universitet och högskolor svarar i begränsad omfattning för skötsel och drift av fastigheterna. I normalfallet svarar fastighetsägaren för huvuddelen av skötsel och drift av fastigheten. Uppsala universitet utgör ett undantag då hela fastighetsförvaltningen sker i egen regi.

I de fall lärosätet i egen regi svarar för viss verksamhet avser det bl.a. drift och underhåll av forskningsstationer, lokalvård, vaktmästarservice, ventilationssystem, tele- och datanät och passagekontroll och larm samt mindre reparationer. I dessa fall sker i normalfallet ingen upphandling. Då upphandling av tjänster sker avser det främst lokalvård och vissa reparationer.

Samarbetet mellan lärosätena och främst Statliga Akademiska Hus AB, men också med Statens fastighetsverk, verkar i stort fungera bra med avseende på förvaltning och skötsel av fastigheter. Vissa ytterligare kommentarer har dock framförts. Ett lärosäte nämner att det är bra att bolaget anordnar relativt regelbundna samordningsmöten. Vissa lärosäten nämner att bolagets service är bra, andra att personalbrist hos bolaget bl.a. leder till långa handläggningstider. Ett lärosäte efterlyser planer för planerat årligt underhåll av fastigheterna.

Det är, som framgår av avsnitt 5.1.3, få universitet och högskolor som disponerar lokalarea med Statens fastighetsverk som fastighetsägare. Samarbetet mellan dessa lärosäten och verket verkar fungera tillfredsställande i så måtto att inga särskilda kommentarer lämnats.

5.2.3 Andra konsekvenser för myndigheterna

Den förändrade organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning innebär att lärosäten i ökad utsträckning skall svara för sin egen försörjning av lokaler. Det innebar bl.a. att administrationen i samband med lokalförsörjningsfrågor för flertalet lärosäten togs över från Byggnadsstyrelsen.

Kostnaderna för administration har i och med reformens genomförande ökat för flertalet lärosäten. Ökningen är mest påtaglig för gruppen av stora lärosäten. För denna grupp av lärosäten verkar administrationen främst belasta den centrala förvaltningen och inte i så stor utsträckning institutionerna. Hur stor denna ökning är låter sig dock inte sägas med utgångspunkt i tillgänglig information.

Ett ökat eget ansvar för lokalförsörjningen har inneburit att personalresurserna för lokalfrågor ökat. Dessa resurser används bl.a. för att svara för planering, upphandling, hyresförhandlingar, budgetarbete, uppföljning, analyser etc. Ökade administrationskostnader har bl.a. kompenseras av en klarare rollfördelning mellan fastighetsägare och hyresgäst, men också av större möjligheter till att påverka lokalkostnaderna.

På frågan om hur reformen i övrigt påverkat lärosäten samt deras arbete med utbildning och forskning är universitetens och högskolornas svar likartade. Merparten av lärosätena anser att reformen bidragit till en ökad kostnadsmedvetenhet och därmed till en mer rationell lokalhantering. Då samtliga resursslag tas med i planeringen skapas möjligheter för en bättre avvägning mellan olika resursslag. Det gör det även enklare att se lokalkostnaderna som en del av kostnaderna för utbildning och forskning. Det verkar som om personalen har blivit mer intresserad av lokalfrågor då det föreligger större möjligheter att påverka sin egen lokalsituation. Det finns även tendenser till att lokalkostnader ökar på bekostnad av andra kostnads­slag. Det bekräftas i avsnitt 5.1.2.

Att skapa ökad kostnadsmedvetenhet inom en organisation kan ske på olika sätt. Ett exempel är att organisationen inför ett system för interndebitering av lokalkostnader. Vid tidpunkten för enkätundersökningens genomförande hade endast 13 universitet och högskolor infört ett system för fördelning av lokalkostnader mellan olika verksamhetsområden. Flera lärosäten uppgav dock att de inom en snar framtid avsåg att införa ett sådant system. Det är främst inom gruppen av stora universitet och högskolor som interndebitering av lokalkostnader införts. Det avser dock inte alla lärosäten inom gruppen.

Lokalkostnaderna fördelas i flera fall på institutionsnivå, i andra fall på fakultetsnivå. Ett lärosäte använder sig av ett genomsnittspris för lokaler inom campus som sedan fördelas på fakultets- och institutionsnivå. Andra lärosäten debiterar endast lokalkostnader gentemot externfinansierade verksamheter.

Av de lärosäten som inte fördelar lokalkostnaderna internt anger flera att organisationen är för liten. För de lärosäten som inte infört interndebitering av lokalkostnader förekommer olika sätt att hantera lokalkostnaderna. En variant är att lokalkostnaderna fördelas proportionellt på olika utbildningsprogram.

5.2.4 Lokalförsörjning i framtiden

Universiteten och högskolorna har uttalat ett behov av ökad lokalarea t.o.m. sekelskiftet. Det framkommer vid en jämförelse med den lokalarea som för närvarande används. Fyra av fem lärosäten anser att de i framtiden har ett behov av ökad lokalarea. Flera av lärosätena menar att det kommer att få till följd att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna kommer att öka (cirka två tredjedelar av samtliga lärosäten). Det är främst lärosäten från den första respektive andra gruppen som anser detta. Flera lärosäten – sju stycken – tror dock att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna kommer att minska. Av dessa lärosäten bedömer sex att de behöver tillgång till större lokalyta i framtiden.

På frågan om det är önskvärt att göra förändringar av den nuvarande organisationen för den statliga lokalförsörjningen ges olika svar. En dryg tredjedel av universiteten och högskolorna anser att ingen förändring är önskvärd. Av dessa menar flera att det gått för kort tid efter reformens genomförande för att det skall vara möjligt att se vilka eventuella förändringar som kan behövas.

Däremot anser flera lärosäten att det finns anledning att se över organisationen för fastighetsförvaltning så att t.ex. de lärosäten som så önskar kan överta ansvaret för de lokaler de brukar. Det skulle t.ex. kunna ske genom att dotterbolagens fastighetsinnehav överförs till universiteten i respektive region och att koncernbolaget avskaffas. En annan synpunkt som förts fram är att avtalstidens längd bör avgöras av universiteten och högskolorna. Ytterligare synpunkter som förts fram är att det bör ges möjligheter till att påverka lokaler och kostnader samt att Statliga Akademiska Hus AB:s ekonomiska redovisning bör göras mera tillgänglig och därmed grunderna för bolagets hyressättning. Ett lärosäte anser att ett separat lokalanslag vore att föredra.

5.3 Hur ändamålsenlig är förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning?

Nästan nio av tio lärosäten bedömer att förordningen i huvudsak fungerar bra. Det är främst några av de större lärosätena som är negativa. Som några lärosäten även påpekat har förordningen endast varit i kraft under en begränsad tid. Det innebär att inte alla lärosäten har någon egen erfarenhet av hur förordningen fungerar i praktiken.

Enkätsvaren visar dock att systemet inte är utan brister. Regeringskansliets handläggningstider varierar. Flera lärosäten anser att de är för långa och att de därmed skapar problem för lärosätet. Ett problem som merparten av lärosätena kommenterar avser dock hyresavtalens löptid, främst avseende s.k. ändamålsfastigheter. I normalfallet skall en fastighet skrivas av under avtalsperioden. Hyresavtal med kort löptid innebär i samband med t.ex. nybygg-

nation att hyresnivån blir påfallande hög. Universitet och högskolor bör själva kunna förhandla med berörd fastighetsägare om avtalstidens längd, utan inblandning av regeringskansliet.

Företrädare för vissa universitet och högskolor kommenterar även samrådsplikten med Statens lokalförsörjningsverk. I de fall lärosätet inte har tillräcklig egen kompetens avseende fastighetsfrågor kan samrådsförfarandet med verket vara någonting positivt. Ett lärosäte anser att samråd med verket för avtalsperioder som är kortare eller lika med tio år förefaller vara onödigt. Däremot är det önskvärt med direktkontakter med departementet för avtalsperioder som överstiger tio år.

5.3.1 Förändrad förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning

Den 29 februari 1996 tillkallades genom regeringsbeslut en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m. Utredaren skall belysa om syftena med ombildningen uppnåtts, analysera konsekvenserna av ombildningen, peka på de eventuella brister som uppstått och lämna förslag till förändringar. Utvärderingen skall bl.a. inriktas på statsfinansiella effekter samt marknadseffekter och hyressättningsprinciper. En slutrapport skall redovisas före utgången av juni 1997. Ett första delbetänkande avseende hyresprissättning av ändamålsfastigheter väntas före årsskiftet 1996/1997.

Vid samtal med Finansdepartementet hösten 1996 framkom att en beredning pågår inom regeringskansliet avseende eventuella förändringar av förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning. Det är bl.a. förordningens 9 § om formerna för tecknande av hyresavtal som diskuteras. Den fortsatta beredningen inom regeringskansliet avvaktar dock för närvarande resultatet av utvärderingen av ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

5.4 Har oklarheter avseende donerade fastigheter undanröjts?

Endast fyra av de universitet och högskolor som ingår i denna undersökning kommenterar sitt innehav av donationsfastigheter. Det är Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Karolinska institutet. Donationsfastigheter finns dock enligt uppgift även vid t.ex. Stockholms universitet och Kungl. Tekniska högskolan.

Enligt de fyra lärosätena har den nya organisationen för lokalförsörjning medfört oklarheter avseende donerade fastigheter. Övriga lärosäten har svarat att inga oklarheter föreligger alternativt valt att inte besvara frågan.

Uppsala universitet anser att oklarheter föreligger beträffande de gustavianiska arvegodsens, universitetets åkerlottsmark samt en del andra donationer. Avseende åkerlottsmarken har universitetet medgivit att Statens fastighetsverk tills vidare träffar tomträttsavtal med Statliga Akademiska Hus AB för de byggnader på fastigheterna som är uppförda med statliga medel och som bolaget övertar. De donationer som omfattar övriga fastigheter, inklusive de gustavianiska arvegodsens, har i enlighet med stiftelselagens definition (en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett

bestämt ändamål) överförs till stiftelser. För lärosätet har dock rådande oklarheter inneburit att frågan om förvaltningsansvaret inte är löst. Om rådande situation kvarstår innebär det att donatorernas avsikter inte tillgodoses och att universitetet inte kan disponera sin egendom. Dessutom tvingas universitetet att betala fiktiva kapitalkostnader till Statens fastighetsverk för fastigheter som donerats till lärosätet och som i de flesta fall är helt avskrivna.

Lunds universitet anser att rådande oklarheter medfört att donatorerna är mycket tveksamma till nya donationer. För universitetets lokalförsörjning har det fått till konsekvens att beslutsgången har blivit längre. Om oklarheterna kvarstår menar företrädare för universitetet att inga donationer för lokaländamål kommer att komma lärosätet till del.

Göteborgs universitet anser att de oklarheter som råder i fråga om försäljning av donationsfastigheter är ett stort problem. Stiftelser och andra presumtiva donatorer, både enskilda och företag, är tveksamma till att donera medel för fastighetsinköp eller att investera i universitetets nuvarande fastigheter på grund av oklara regler avseende donerade fastigheter. För närvarande betalar universitetet hyra för en donationsfastighet som står tom efter utflyttning. Donatorn är positiv till en försäljning, men Finansdepartementet hade vid tidpunkten för enkätundersökningen (våren 1996) inte tagit ställning till universitetets framställan. Om rådande oklarheter kvarstår menar företrädare för lärosätet att stiftelser och enskilda inte längre kommer att donera pengar till fastigheter.

Karolinska institutet nämner flera aspekter i samband med donationsfastigheter som upplevs som oklara: värdet för närvarande på donationen, den framtida äganderätten till donationsfastigheterna, hur underhållsansvaret skall fördelas samt hur donerade byggnader skall hyressättas. De oklarheter som föreligger avseende donerade fastigheter har enligt lärosätet fått till konsekvens att institutet inte fått några nya donationer. Så blir även fallet i framtiden om inte nuvarande oklarheter undanröjs.

5.4.1 Utredning om universitetsfastigheter m.m.

Utredningen om ansvaret för förvaltningen av statliga fastigheter inom universitets- och högskoleområdet m.m. (dir. 1994:105) skall utifrån statsmakternas angivna riktlinjer lämna förslag som leder till en klar avgränsning och en effektiv fördelning av förvaltningsansvar mellan myndigheter som förvaltar fastigheter inom universitets- och högskoleområdet.

Av direktiven framgår att det fastighetsbestånd för vilket det vid överlåtelse-tidpunkten till Statliga Akademiska Hus AB förelåg sådana oklarheter att överlåtelse icke kunde ske delas in i fyra kategorier: väntelägesfastigheter, utredningsfastigheter, övriga donationsfastigheter samt jordbruksfastigheter. Med *väntelägesfastigheter* avses fastigheter för vilka det vid överlåtelse-tidpunkten förelåg oklarheter som omöjliggjorde att en överlåtelse kunde ske. Oklarheterna avsåg t.ex. förekomsten av avtal med tredje part och vissa plan- och fastighetsbildningsfrågor. Dessa fastigheter finns förtecknade i en särskild bilaga till överlåtelseavtalet mellan staten och Statliga Akademiska Hus AB.

Med *utredningsfastigheter* avses en grupp fastigheter för vilka förutsättningarna för en överlåtelse skall utredas närmare. Fastigheterna avser t.ex. sådana som har förvärvats med både statliga medel och donerade medel eller har donerats till staten och därefter utvidgats eller bebyggt med statliga medel. Dessa fastigheter finns förtecknade i en annan bilaga till avtalet mellan staten och bolaget. Inriktningen är att dessa fastigheter om möjligt bör överlåtas till Statliga Akademiska Hus AB.

Både väntelägesfastigheter och utredningsfastigheter ägs av staten och förvaltas av Statens fastighetsverk. I avvaktan på att en överlåtelse kan ske har Statens fastighetsverk tecknat avtal med Statliga Akademiska Hus AB om drift och underhåll m.m. för dessa fastigheter.

Regeringen framförde uppfattningen att fastigheter som donerats till staten eller huvudsakligen finansierats med donerade medel skall vara kvar i statlig ägo och förvaltas i myndighetsform (prop. 1992/93:37). För universitetskärnorna i Uppsala och Lund beslutade riksdagen att de skulle förvaltas av Statens fastighetsverk. Det beror på att de ansågs vara en del av det nationella kulturarvet. Dessa fastigheter har därigenom aldrig varit aktuella att överlåta till Statliga Akademiska Hus AB. För de fastigheter där donationsinslaget är av mindre omfattning bedömdes det framtida ägandet kunna prövas i varje enskilt fall. Det har inte heller varit aktuellt att ändra ägandeformen eller förvaltningen av de fastigheter som lärosätena på grundval av donationsbestämmelser själva förvaltar.

Den tredje gruppen av fastigheter är s.k. *övriga donationsfastigheter*, för vilka det råder en oklar situation. Någon samlad förteckning över dessa fastigheter eller hur de förvaltas och finansieras finns inte. Förteckning saknas även över hur fastigheterna i alla delar har finansierats, eventuella villkor i donationsurkunder, hur eventuella överskott från förvaltningen disponeras, hur investeringar i fastigheten finansieras eller grunderna för hyressättning m.m.

Den fjärde gruppen – *jordbruksfastigheter m.m.* – avser ett antal jordbruksfastigheter och andra fastigheter som av olika skäl, främst rättsliga bindande donationsurkunder, inte har förvaltats av Byggnadsstyrelsen utan av vissa lärosäten (främst Uppsala universitet och Lunds universitet). Även Sveriges lantbruksuniversitet förvaltar för forsknings- och försöksändamål ett antal rena jord- och skogsfastigheter.

Utredningen avslutade under sommaren 1996 uppdragets första etapp som avser vänteläges- och utredningsfastigheter (SOU 1996:109). Donationerna gällde byggnader och likvida medel bundna till en viss byggnad. Vänteläges- och utredningsfastigheter avser dock inte endast donationsfastigheter utan även andra fastigheter där problem för överlåtelse till bolaget föreligger, exempelvis på grund av kommunala överlåtelseförbud.

I utredningsuppdraget ingick att träffa preliminära avtal med Statliga Akademiska Hus AB om överlåtelse alternativt tomträttsupplåtelse av de fastigheter som bedömdes möjliga att överlåta eller upplåta med tomträtt. Utredningens förslag innefattar både äganderättsöverlåtelser och tomträttsöverlåtelser till Statliga Akademiska Hus AB av utrednings- och väntelägesfastigheterna liksom i vissa fall att fastigheter eller del därav skall förbli kvar i statlig ägo. Huvuddelen av fastigheter enligt bilagor till överlåtelseavtal

övergår med äganderätt eller tomträtt till Statliga Akademiska Hus AB. Enligt ett avtal mellan staten och Statliga Akademiska Hus AB har överlåtelse av väntelägesfastigheterna genomförts per den 1 oktober 1996.

Av dessa fastigheter kommer de flesta att upplåtas med tomträtt till bolaget, dvs. äganderätten till marken kvarstår hos Statens fastighetsverk medan byggnaderna överläts till Statliga Akademiska Hus AB. Bolaget kommer att erlägga en tomträttsavgäld för marken. Byggnaderna redovisas som en tillgång för Statliga Akademiska Hus AB och marken som en tillgång för Statens fastighetsverk. En del fastigheter kommer dock även fortsättningsvis att förvaltas av Statens fastighetsverk.

Företrädare för berörda lärosäten bedömer att s.k. övriga donationsfastigheter och jordbruksfastigheter i enlighet med stiftelselagens definition utgör stiftelser. Utredningsarbetet är därmed avslutat. Enligt utredningsdirektiven ingår inte att pröva huruvida de av lärosätena bedömda donationsfastigheterna i praktiken utgör stiftelser. Någon andra etapp kommer därför inte att redovisas i form av ett slutbetänkande.

6 Slutsatser och avslutande kommentar

I det följande redovisas de slutsatser som är möjliga att dra mot bakgrund av den genomförda enkätundersökningen. Därefter kommenteras översiktligt resultat från andra studier, vilka i vissa delar ligger till grund för en jämförelse med resultaten från den genomförda enkätundersökningen. Mot bakgrund av resultatet av enkätundersökningen och andra tillgängliga erfarenheter kommenteras avslutningsvis några frågor som framtida uppföljningar och utvärderingar av universitetens och högskolornas lokalförsörjning kan ta fasta på.

6.1 Slutsatser av enkätundersökningen

Enkätundersökningen omfattar 33 universitet och högskolor och avser perioden 1990/91–1994/95. Samtliga lärosäten har besvarat enkäten. Det föreligger dock ett partiellt bortfall för vissa av enkätens kvantitativt inriktade frågor. På grund av svårigheter för lärosätena att ta fram data för de första åren av den undersökta perioden måste även vissa uppgifters tillförlitlighet omgärdas med vissa reservationer.

Universiteten och högskolorna har delats in i tre grupper av lärosäten. Den första gruppen avser de åtta största universiteten och fackhögskolorna. Den andra gruppen består av fem lärosäten som kan komma i fråga för att ges universitetsstatus. Resterande 20 lärosäten utgör den tredje jämförelsegruppen. Slutsatserna av enkätundersökningen beskrivs i anslutning till enkätundersökningens huvudfrågor.

- Lokalförsörjningens kostnader

De totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor uppgick budgetåret 1994/95 till ca 22 miljarder kronor. De åtta största universiteten och högskolorna svarade för tillsammans ca 18 miljarder kronor, dvs. drygt 80 %.

Personalkostnaderna utgjorde budgetåret 1994/95 drygt hälften av de totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor. Lokalkostnaderna utgjorde under motsvarande period 14 % av de totala verksamhetskostnaderna, vilket motsvarade drygt tre miljarder kronor. Lokalkostnaderna utgjordes till drygt nio tiondelar av hyra. Avskrivningar, finansiella kostnader och övriga driftskostnader utgjorde en knapp tredjedel av de totala verksamhetskostnaderna. Vid en jämförelse mellan de tre grupperna av universitet och högskolor framgår att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna är snarlika.

Hälften av de totala verksamhetskostnaderna för universitet och högskolor budgetåret 1994/95 avsåg forskning och forskarutbildning. För gruppen av stora lärosäten var motsvarande andel ca 60 %. För den andra och tredje gruppen av lärosäten var dessa andelar 23 % respektive 8 %. Drygt 40 % av de totala verksamhetskostnaderna avsåg grundutbildning. För gruppen av stora lärosäten avsåg endast en dryg tredjedel av verksamhetskostnaderna grundutbildning. För den andra och den tredje gruppen av lärosäten var motsvarande andelar 71 % respektive 79 %. Uppdragsutbildning och uppdragsforskning svarade för en begränsad del av de totala verksamhetskostnaderna budgetåret 1994/95.

Vid en jämförelse av lokalkostnaderna med de totala verksamhetskostnaderna perioden 1990/91–1994/95 framgår att lokalkostnaderna i fasta priser ökade med 9 % per år, medan de totala verksamhetskostnaderna ökade med ungefär 4 %. Det innebär att lokalkostnaderna tagit en allt större del av de totala resurserna i anspråk under den undersökta perioden.

Vid en jämförelse av verksamhetskostnadernas utveckling perioden 1991–1993 med perioden 1993–1995 framgår att ökningstakten avtog något under den senare perioden. Vid motsvarande jämförelse av lokalkostnaderna framgår att ökningstakten under den senare perioden avtog med ca sex procentenheter. Det är alltså under de första tre åren av den undersökta femårsperioden som lokalkostnaderna ökar kraftigast jämfört med de totala verksamhetskostnaderna.

Lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna har alltså ökat under den undersökta perioden. Därmed kan det vara av intresse att studera hur mycket en ökad andel lokalkostnader motsvarar i kronor. En jämförelse av perioden 1990/91–1992/93 med perioden 1993/94–1994/95 visar att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna var högre under den senare perioden.

Hur mycket mindre kunde lokalkostnaderna ha varit perioden 1993/94–1994/95 om andelen varit oförändrad jämfört med perioden 1990/91–1992/93? Om andelen varit samma skulle de årliga lokalkostnaderna budgetåren 1993/94 respektive 1994/95 varit ungefär 180 miljoner kronor lägre.

Den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter ökade under den undersökta perioden. Ökningen var drygt 7 % per år då samtliga universitet och högskolor studeras, vilket motsvarar ca 3 % per år i fasta priser. Det var främst inom den andra gruppen av lärosäten som den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter ökade. Ökningen var i löpande priser drygt 9 % per år.

För gruppen med de största lärosätena var den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter budgetåret 1994/95 1 252 kr. Motsvarande storheter var för den andra gruppen 1 160 kr och för den tredje gruppen 1 102 kr.

Universiteten och högskolorna hyr lokaler av olika kategorier av fastighetsägare. Den dominerande aktören är *Statliga Akademiska Hus AB*, som svarade för ca 47 % av den totala lokalarea som lärosätena disponerade budgetåret 1994/95.

Bolaget är den dominerande fastighetsägaren för den andra gruppen av lärosäten (drygt 60 % av den totala lokalarean). Bolaget hyr ut ca 50 % av de största lärosätenas lokalarea, men endast ca en tredjedel av den totala lokalarean som utnyttjas av lärosätena i den tredje gruppen av universitet och högskolor. *Statens fastighetsverk* svarade för ca 30 % av den totala lokalarea som lärosätena utnyttjade budgetåret 1994/95. Det är i huvudsak universitet och högskolor inom gruppen av stora lärosäten som disponerar lokalarea som verket förvaltar. Privata fastighetsägare, kommuner etc. – *Annan fastighetsägare* – dominerar inom den tredje gruppen av lärosäten. Ca två tredjedelar av den yta som denna grupp av lärosäten disponerade hyrdes av *Annan fastighetsägare*.

Den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter för universitet och högskolor var budgetåret 1994/95 olika vid en jämförelse mellan olika fastighetsägare. För lärosäten som hyrde av *Statliga Akademiska Hus AB* var den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter ca 1 200 kr. För *Annan fastighetsägare* var den genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter drygt 1 100 kr och för *Statens fastighetsverk* drygt 1 000 kr.

Vid en gruppvis jämförelse mellan universitet och högskolor framgår att lokalkostnaderna per kvadratmeter var olika beroende på vilken fastighetsägare som lärosätet hyrde av. Gruppen av stora universitet och högskolor var de som betalade den högsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter till *Statliga Akademiska Hus AB*, 1 226 kr. Den tredje gruppen av lärosäten var de som betalade den lägsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter, 1 082 kr.

Den tredje gruppen av lärosäten var de som betalade den högsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter till *Annan fastighetsägare*, 1 240 kr. Den lägsta genomsnittliga lokalkostnaden per kvadratmeter betalades av den andra gruppen av lärosäten, 937 kr.

Vid en jämförelse mellan lärosäten framkommer att stora skillnader förelåg med avseende på lokalkostnader per kvadratmeter. Störst är skillnaden mellan lärosäten som hyr lokaler av *Annan fastighetsägare*. Vid en jämförelse av lärosäten som hyr lokalarea av *Statliga Akademiska Hus AB* är däremot kostnadsskillnaderna inte lika påtagliga.

För ett lärosäte som hyr lokaler av olika fastighetsägare förelåg även betydande skillnader mellan dessa med avseende på debiterad lokalkostnad

per kvadratmeter. Det är dock inte möjligt att med utgångspunkt i insamlad information fastställa om det föreligger några systematiska skillnader mellan fastighetsägare med avseende på lokalkostnad per kvadratmeter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna ökade under den studerade femårsperioden. Som framgår av ovanstående resonemang har dock denna ökning något avtagit under den senare delen av den studerade perioden. Det är svårt att med ledning av den insamlade informationen konstatera huruvida detta är en konsekvens av den genomförda reformen eller inte. Det går inte heller att säga något om hur utbildningens och forskningens kvalitet påverkats som en konsekvens av att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna tenderat att öka över tiden.

- Relationen mellan Statliga Akademiska Hus AB och universiteten och högskolorna

Statliga Akademiska Hus AB är den aktör som i störst omfattning tillhandahåller lokalarea till universitet och högskolor. Goda relationer mellan bolaget och lärosätena är önskvärda för en väl fungerande lokalförsörjning.

Företrädare för flera lärosäten bedömer att deras förhandlingsposition gentemot bolaget är relativt svag. Däremot anser 60 % av företrädarna för lärosätena att de kan bedöma efter vilka principer bolaget fastställer sin hyreskostnad. I de fall lärosäten uppger att principerna är kända kommer ändå viss kritik till uttryck. Lärosätena anser sig ha dålig insyn i på vilka grunder bolaget fastställer hyran. Flera lärosäten anser t.ex. att den kalkylränta som används är för hög. Flertalet av lärosätena anser sig inte ha något alternativ till Statliga Akademiska Hus AB i en situation då lärosätet överväger att byta fastighetsägare eller står inför att utöka sin lokalarea.

- Samarbete kring förvaltning och skötsel

Av uppföljningen framgår att universitet och högskolor i begränsad omfattning svarar för skötsel och drift av fastigheterna. I normalfallet svarar fastighetsägaren för huvuddelen av skötsel och drift av fastigheten. I de fall universitet eller högskola i egen regi svarar för viss verksamhet avser det i huvudsak lokalvård och vissa reparationer. I normalfallet förekommer ingen upphandling av de tjänster som lärosätet utför i egen regi.

Samarbetet mellan lärosätena och Statliga Akademiska Hus AB med avseende på skötsel och drift verkar i stort fungera bra. Även lärosätenas samarbete med Statens fastighetsverk förefaller i detta avseende fungera tillfredsställande.

- Ytterligare konsekvenser av reformen

Det verkar som att den genomförda reformen medfört att kostnaderna för administration i samband med lokalförsörjningsfrågor ökat. Det avser främst personalkostnader. Denna ökning förefaller vara mest påtaglig för gruppen av stora lärosäten.

Genomgående anser företrädare för lärosäten att reformen bidragit till en ökad kostnadsmedvetenhet och därmed till en mer rationell lokalhantering. Man menar att det skapas möjligheter för en bättre avvägning mellan olika

resursslåg då samtliga resurser beaktas i planeringen. Därmed blir det även enklare att se kostnaderna för lokaler som en del av kostnaderna för utbildning och forskning.

Knappt hälften av de tillfrågade lärosätena uppgav att de hade infört ett system för fördelning av lokalkostnader mellan olika verksamheter. Flera av dessa lärosäten tillhör gruppen av stora universitet och högskolor. Dessutom uppgav flera av de övriga lärosätena att de inom en snar framtid avsåg att införa ett system för interndebitering av lokalkostnader.

- Den framtida lokalförsörjningen

Företrädare för huvuddelen av universiteten och högskolorna uttrycker ett behov av ökad tillgänglig lokalarea t.o.m. år 2000. Flertalet av lärosätena tror att det kommer att få till konsekvens att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna kommer att öka. Det är främst de större universiteten och högskolorna som uttrycker denna uppfattning, dvs. företrädare för den första och den andra gruppen av lärosäten.

- Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning

Huvuddelen av företrädarna för universiteten och högskolorna anser att förordningen fungerar tillfredsställande. Å andra sidan har få lärosäten haft möjlighet att skaffa sig egen erfarenhet av förordningen då den varit i kraft under en kort tid. Det är främst några av de större lärosätena som är kritiska. Den framförda kritiken avser främst regeringskansliets långa handläggnings-tider, men också det förhållandet att regeringens medgivande krävs för avtalsperioder som överstiger tio år. Samrådsplikten med Statens lokalförsörjningsverk förefaller i de få fall lärosäten uttryckt en uppfattning i huvudsak fungera tillfredsställande.

Som framgått av samtal med företrädare för Finansdepartementet pågår en beredning inom regeringskansliet av eventuella förändringar av förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning. Den fortsatta beredningen avvaktar dock resultatet av utvärderingen av ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

- Har oklarheter avseende donerade fastigheter undanröjts?

De fyra lärosäten som kommenterat frågor om donationsfastigheter ansåg samtliga vid tidpunkten för enkätundersökningens genomförande (våren 1996) att det fanns oklarheter i samband med donationer. Företrädare för dessa lärosäten uttryckte även en farhåga för framtida donationer om dessa oklarheter kvarstod.

I och med att utredningen av universitetsfastigheter avgivit sitt delbetänkande förefaller oklarheter om väntesläges- och utredningsfastigheter i praktiskt hänseende vara hanterade. Däremot kvarstår att avgöra vissa principiella frågor. Det är inte möjligt att inom ramen för denna uppföljning bedöma om eventuella problem kvarstår i samband med övriga donationsfastigheter och jordbruksfastigheter.

6.2 Andra rapporter och pågående utredningar

Riksdagens revisorer har i en skrivelse till riksdagen redogjort för sin granskning av myndigheternas lokalförsörjning (förs. 1995/96:RR11). Revisorerna ifrågasätter bl.a. det lämpliga i att marknadsekonomiska principer okritiskt används för lokaler som saknar alternativ användning. Revisorerna anser att regeringen för vissa myndigheter uppträder både som köpare och säljare, vilket knappast är att anse som en marknadssituation. Vidare menar revisorerna att skillnaden i förhållande till en marknadssituation förstärks när köparen saknar hyresalternativ.

För de ändamålslokaler som förvaltas av Statliga Akademiska Hus AB och Vasakronan AB efterlyser revisorerna en tolkning av principerna för hyressättning. En sådan tolkning måste enligt revisorerna kunna accepteras av såväl fastighetsbolag som hyresgäster. Enligt revisorerna bör regeringen fastställa efter vilka principer Statliga Akademiska Hus AB skall beräkna sina hyresdebiteringar. Revisorerna konstaterar att universiteten och bolaget har olika tolkningar om hyressättning av ändamålslokaler. Regeringen bör enligt revisorerna klargöra hur principerna bör tolkas. Regeringen bör enligt revisorerna göra en översyn av hur Vasakronan AB och Statliga Akademiska Hus AB fungerat som fastighetsförvaltare.

Riksdagens revisorer har även inom ramen för sin granskning av kriminalvården (rapport 1995/96:6) kommenterat hanteringen av kapitalkostnader i samband med att hyra fastställs för ändamålsfastigheter (anstalter och häkten). Revisorerna ansåg att de statsfinansiella och samhällsekonomiska vinsterna av att förvalta anstalter, men även häkten, i bolag är oklara och ofullständigt belysta. Enligt revisorernas mening är förekomsten av konkurrens viktigare än regiformen i sig för att resurserna skall användas ekonomiskt rationellt. Att en verksamhet bedrivs i bolagsform betyder inte självklart att verksamheten är effektiv.

Revisorerna konstaterade att Vasakronans fastighetsbestånd inte är sammansatt på samma sätt som andra fastighetsägares på den övriga marknaden. Den alternativa användningen av framför allt anstalter, men även häkten, är begränsad. Dessutom kännetecknas marknaden av att den i princip endast omfattar en säljare och en köpare. Marknadsanpassade avkastningskrav på icke-konkurrensutsatt myndighetsverksamhet innebar enligt revisorernas mening att vad staten tar in med ena handen - i form av inlevererad avkastning från Vasakronan - får man ge ut med den andra - i form av anslag till t.ex. kriminalvården. De ekonomiska motiven för en sådan ordning är enligt revisorerna oklara. Revisorerna föreslog att regeringen för riksdagen borde redovisa de ekonomiska motiven för att använda marknadsanpassade avkastningskrav på icke-konkurrensutsatt verksamhet.

Statens lokalförsörjningsverk har i ett antal rapporter belyst olika sidor av den genomförda reformeringen av den statliga lokalförsörjningen. Statens lokalförsörjningsverk konstaterar att frågan om hyressättning i ändamålsfastigheter berörs på olika sätt i de propositioner som låg till grund för de ändrade riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning och reformering av fastighetsförvaltningen (rapport 1996:23). Statens lokalförsörjningsverk anser dock att

erfarenheterna av den nya ordningen avseende ändamålsfastigheter visar på ett behov av klargöranden i form av förvaltningsuppdrag eller liknande till de fastighetsförvaltande organisationerna från statsmakternas sida. Dessa förvaltningsuppdrag bör specificera de grunder och villkor enligt vilka hyror skall beräknas (grundläggande och gemensamma villkor). Förvaltningsuppdragets innehåll behöver också göras känt av regeringen och bli bindande för hyresgästerna och därmed utgöra en gemensam grund för båda parter.

Den organisation som valts för förvaltning av universitets- och högskolefastigheter med ett moderbolag och sju dotterbolag har givit upphov till frågor om i hur hög grad det kan avgöras om uppbyggnaden av reinvesteringssmedel kan knytas till respektive lärosäte. Med den valda lösningen ligger enligt Statens lokalförslörjningsverk beslut angående investeringar och finansiering i praktiken hos moderbolaget Statliga Akademiska Hus AB.

Statens lokalförslörjningsverk har även genomfört en utvärdering av lokalförslörjningsreformens effekter för förvaltningen av statens fastigheter (rapport 1996:34). Analysen har genomfört med hjälp av ett antal nyckeltal. Jämförelserna är gjorda mellan Byggnadsstyrelsens ekonomiska utfall och de statliga aktörerna Vasakronan AB, Statliga Akademiska Hus AB och Statens fastighetsverk. I ett försök att beskriva effektiviteten hos de nya aktörerna är även en jämförelse gjord mellan de statliga aktörerna och ett antal fastighetsförvaltande företag som representerar marknaden. Analysen grundas på det ekonomiska utfallet åren 1994 och 1995, vilket innebär att företagen fortfarande har hyresintäkter som grundas på avtal som ännu inte är omförhandlade. Det avser framför allt Statliga Akademiska Hus AB.

Verket anser att det är svårt att dra slutsatser efter den korta tid som har gått efter reformens genomförande. De avkastningskrav som har ställts på de statliga fastighetsbolagen och den fastighetsförvaltande myndigheten har, med undantag för Statens fastighetsverks utrikesfastigheter, uppnåtts. Statliga Akademiska Hus AB:s förmögenhetsvärde bevaras samtidigt som stora investeringar görs, vilket var en riktlinje för den statliga fastighetsförvaltningen. Inleveranserna till statsbudgeten har gått ned efter reformens genomförande. Vasakronan AB och Statliga Akademiska Hus AB klarar sig bra i konkurrens med privata fastighetsbolag. Båda bolagen är bra rustade med kapital från start, vilket även en jämförelse med bankbolagen Tornet och Diligentia bekräftar.

Riksrevisionsverket redovisade sommaren 1996 en uppföljning av resultatredovisning och ekonomistyrning vid två universitet respektive två högskolor (rapport 1996:46). Verket för fram kritik i ett antal avseenden. Riksrevisionsverket konstaterar bl.a. att verksamhet och ekonomi inte kopplas samman under budgetprocessens olika moment. Den sammankoppling som i vissa fall sker i årsredovisningen är oftast en efterhandskonstruktion, som inte garanterar hög tillförlitlighet. Verket konstaterar även att fördelningen av gemensamma kostnader sker på olika sätt inom olika lärosäten. Även om valet av fördelningsmetod för den enskilda högskolan kan grundas på rationella motiv så innebär det att nationella jämförelser försvåras. Olika fördelningsmetoder mellan fakulteter inom samma lärosäte kan även försvåra den interna styrningen. Riksrevisionsverket anser att det med tanke på den nationella jämför-

barheten vore önskvärt att högskolorna kunde utveckla en gemensam modell för redovisning av gemensamma kostnader. Verket konstaterar också att den stora frihet som universitet och högskolor har att bygga upp egna konto- och objektsplaner lett till att skillnaderna för närvarande är stora mellan dem vad gäller redovisningskultur. Riksrevisionsverket föreslår att högskolorna söker nå en mer enhetlig redovisningsstruktur i främst de delar som skall producera information externt.

En särskild utredare tillkallades genom regeringsbeslut den 29 februari 1996 med uppdrag att göra en *utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen*. Ett första delbetänkande avseende hyressättning av ändamålsfastigheter väntas före årsskiftet 1996/1997. Av samtal med företrädare för den pågående utredningen framkommer att ett antal förslag till förändringar och preciseringar avseende ändamålsfastigheter kan förväntas. Frågor om relationen mellan hyresgäst och förvaltare, principer för hyressättning, fördelning av risk mellan hyresgäst och förvaltare samt regeringens prövning av myndigheternas förhyrning är exempel på några frågor som kommer att behandlas i det kommande delbetänkandet avseende ändamålsfastigheter.

6.3 Avslutande kommentar

Uppföljningen har inriktats på att följa upp kostnader som sammanhänger med universitetens och högskolornas lokalförsörjning. Den genomförda enkätundersökningen aktualiserar ett par problem. I den följande texten kommenteras kortfattat behovet av förbättrad redovisning, principer för hyressättning, kontraktstidens längd samt lärosätenas inflytande på bolagets verksamhet.

Den genomförda uppföljningen bekräftar i stort den kritik som bl.a. Riksrevisionsverket fört fram mot hur universitet och högskolor redovisar sina resultat. För att framtida uppföljningar, men också utvärderingar, av universitetens och högskolornas lokalanvändning skall vara möjliga att göra måste redovisningen förbättras. Det avser redovisning av både kostnader och prestationer. På grund av enkätsvarens i vissa delar bristfälliga information var det t.ex. inte möjligt att relatera resursen lokaler till verksamhetens prestationer. Genom att jämföra lärosäten med avseende på t.ex. nyckeltalet lokalkostnad per helårsprestation hade en indikation kunnat fås på hur produktivt resursen lokaler används.

För framtiden är det av intresse att göra jämförelser över tiden för ett specifikt lärosäte, men också att vid en given tidpunkt göra en jämförelse mellan lärosäten. Det förutsätter att t.ex. gemensamma kostnader redovisas på ett enhetligt sätt. För att göra det möjligt att genomföra jämförelser mellan lärosäten bör en gemensam modell för redovisning av gemensamma kostnader utvecklas. Även i övrigt bör enhetlighet vara ledstjärna för hur universitet och högskolor redovisar sin verksamhet. Det är även en förutsättning för att riksdagen i praktiken skall få möjlighet att följa upp och utvärdera lärosätenas hela verksamhet, men också den del av verksamheten som avser lokalförsörjning.

Det finns metoder utvecklade som gör det möjligt att mäta och analysera produktivitet i offentliga verksamheter. Statskontoret har utvecklat en metod

(Data Envelopment Analysis) som gör det möjligt att på ett systematiskt sätt jämföra t.ex. lärosätens produktivitet (rapport 1993:17) och därmed att beräkna möjliga kostnadsbesparingar. Metoden har bl.a. använts på domstolar, åklagardistrikt, skattekontor, försäkringskassor och teatrar. Metodens resultat ger kunskap som kan användas för såväl myndigheternas interna uppföljning av verksamheten som för myndigheternas externa avrapportering, t.ex. i årsredovisningar.

Av uppföljningen framgår att flera företrädare för lärosäten uppger att de är osäkra om vilka principer som i praktiken gäller vid hyressättning. Denna bild bekräftas av bl.a. Statens lokalförsörjningsverk och Riksdagens revisorer. Det framstår även som oklart i vilken omfattning marknadsmässiga avkastningskrav på lokalhanteringen bör gälla, men också vad som avses med termen marknadsmässig. Det framstår som rimligt att regeringen klargör vilka principer för hyressättning av ändamålsfastigheter som bör gälla för fastighetsförvaltande statliga bolag och myndigheter. Det är vidare önskvärt att regeringen främjar en ökad öppenhet i relationen hyresgäster och förvaltare, bl.a. med avseende på beräkningsgrunder för hyressättning.

En av uppföljningens frågor avser förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning, med fokus på kontraktstidens längd. Av uppföljningen framgår att förordningen i praktiken inte verkar innebära alltför stora problem för lärosätena. En i sammanhanget mer betydelsefull fråga än kontraktstidens längd är på vilka grunder beslut fattas om investeringar. Det är särskilt angeläget då investeringar i ändamålsfastigheter binder resurser långsiktigt för ett visst ändamål och därmed begränsar handlingsfriheten för fastighetsägaren.

Det förefaller som om en prövning av lärosätenas önskemål om nya lokaler i stället för att knytas till kontraktstidens längd bör knytas till storleken på den ekonomiska bindningen. Det bestämmer i sin tur hyra, kontraktstid och villkor i samband med kontraktets upphörande. Ett sådant förfarande ligger även helt i linje med den ståndpunkt som Riksdagens revisorer fört fram. Revisorerna betonar vikten av hög kvalitet på de analyser och kalkyler som föregår beslut om investeringar i ändamålsfastigheter. I detta sammanhang blir det därmed viktigt att noga analysera de osäkerheter som finns och nyttan av fastigheten relaterat till ett lärosätes verksamhet. Vid en investering i en ändamålsfastighet bör man även ta hänsyn till den alternativa användningen av lokalerna.

Ett av de bakomliggande syftena med den genomförda reformen var att särskilja ägandet av fastigheter från brukandet av fastigheter. I och med reformens genomförande ansåg dock riksdagen att det var önskvärt att brukarna fick möjlighet att utöva inflytande på det statliga fastighetsbolagets verksamhet. Genom att lärosätena gavs möjlighet att utse representanter till dotterbolagens styrelser förväntades detta inflytande säkerställas.

Utan att ta principiell ställning till det rimliga i att representanter för universitet och högskolor ges möjlighet att delta i dotterbolagets verksamhet kan konstateras att detta inflytande i praktiken är begränsat. Av enkätsvaren framgår att företrädare för lärosätena anser att de inte har något reellt inflytande på dotterbolagets verksamhet. Det beror på att alla viktiga

ekonomiska beslut avseende fastställande av kalkylränta etc. fattas av moderbolaget.

Källförteckning

Förslag till riksdagen 1995/96:RR11. Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lokalförsörjning.

Riksrevisionsverket. Uppföljning av resultatredovisning och ekonomistyrning vid universitet och högskolor. Exempel från universiteten i Uppsala och Lund samt högskolorna i Örebro och Karlstad. Rapport 1996:46.

Riksdagens revisorer. Bygga nytt eller avveckla? Konsekvensanalyser inom kriminalvården. Rapport 1995/96:6.

SOU 1996:109. Från åkerlotter till Paradis. Ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsöverlåtelser av vissa högskolefastigheter.

Statens lokalförsörjningsverk. Effektivare förvaltning av statens fastighetskapital. Utvärdering av lokalförsörjningsreformens effekter för förvaltningen av statens fastigheter. Rapport 1996:34.

Statens lokalförsörjningsverk. Hyressättning i ändamålsfastigheter m.m. Rapport 1996:23.

Statskontoret. Används resurserna på rätt sätt? Att mäta potentialen till ökad produktivitet. Rapport 1993:17.

Bilaga 1 Förteckning över universitet och högskolor

Enkätundersökningen omfattar universitet och högskolor enligt budgetpropositionen 1994/95:100, bilaga 9.

<i>Universitet och högskolor</i>	<i>Löpnummer</i>	<i>Gruppindelning</i>
Uppsala universitet	1	1
Lunds universitet	2	1
Göteborgs universitet	3	1
Stockholms universitet	4	1
Umeå universitet	5	1
Linköpings universitet	6	1
Karolinska institutet	7	1
Kungliga Tekniska Högskolan	8	1
Högskolan i Luleå	9	2
Danshögskolan	10	3
Dramatiska institutet	11	3
Högskolan i Borås	12	3
Högskolan i Falun/Borlänge	13	3
Högskolan i Gävle/Sandviken	14	3
Högskolan i Halmstad	15	3
Högskolan i Kalmar	16	3
Högskolan i Karlskrona/Ronneby	17	3
Högskolan i Karlstad	18	2
Högskolan i Kristianstad	19	3
Högskolan i Skövde	20	3
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	21	3
Högskolan i Växjö	22	2
Högskolan i Örebro	23	2
Högskoleutbildning på Gotland	24	3
Idrottshögskolan i Stockholm	25	3
Konstfack	26	3
Kungliga Konsthögskolan	27	3
Lärarhögskolan i Stockholm	28	3
Mitthögskolan	29	2
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm	30	3
Mälardalens högskola	31	3
Operahögskolan i Stockholm	32	3
Teaterhögskolan i Stockholm	33	3
Summa lärosäten: 33		

Bilaga 2 Styrelsesammansättning inom Statliga Akademiska Hus AB, moderbolaget respektive dotterbolag

Följande styrelsesammansättning inom moderbolaget respektive inom dotterbolag gäller fr.o.m. bolagsstämman den 29 april 1996.

Statliga Akademiska Hus AB

Lennart Nilsson, ordf.
Dan Brändström
Boel Flodgren
Birgitta Kantola
Ingemar Lind
Bo Netz
Bo Nilsson
Fritz Staffas
Christina Rogestam, VD

Statliga Akademiska Hus i Lund AB

Christina Rogestam, ordf.
Margitta Edgren *
Peter Honeth *
Dan Isacson
Lennart Nilsson
Annika Sandström
Bengt E Y Svenson *

Statliga Akademiska Hus i Göteborg AB

Christina Rogestam, ordf.
Stig Ekman *
Ulf Gustavsson *
Bo Hidén
Bjarne Holmqvist
Anne Ludvigson
Berit Ozolins *

Statliga Akademiska Hus i Linköping AB

Thomas Norell, ordf.
Jane Cederqvist *
Berth Danermark *
Thomas Korsfeldt *
Mats Israelsson
Curt Karlsson *
Bo Nilsson

Statliga Akademiska Hus i Stockholm AB

Christina Rogestam, ordf.
Birgitta Böhlin *
Agneta Fry *
Bernt Johansson
Birgitta Nådell *
Jan Ramberg *
Fritz Staffas
Monika Ulfhielm *
Karin Wiklund

Statliga Akademiska Hus i Uppsala AB

Christina Rogestam, ordf.
Britt-Marie Bystedt
Gustav von Essen *
Jan Jeppsson
Hans Gunnar Johansson *
Ulla Myhrman *
Per Thorell *

Statliga Akademiska Hus i Umeå AB

Thomas Norell, ordf.
Gunnar Bergdahl
Ann-Britt Gabrielsson *
Stig E Holm *
Hans Johansson
Ann-Kristin Kvist *
Ulf Lerner *

Statliga Akademiska Hus i Luleå AB

Christina Rogestam, ordf.
AnnMarie Israelsson *
Christina Jurén *
Ingemar Lind
Karl Petersen *
Staffan Sarbäck *
Yngve Öberg

* Personer utsedda av bolagsstämman efter förslag från berörda universitet och högskolor.

Er kontaktperson

Namn: _____ *Telefon:* _____

.....

1) Universitetets/högskolans relation till Statliga Akademiska Hus AB

A) Hur bedömer Ni Er förhandlingsposition?

Relativt Stark *Relativt Svag*

B) Kan Ni bedöma efter vilka principer Statliga Akademiska Hus AB fastställer den hyreskostnad som debiteras Er?

JA *NEJ*

Kommentarer till Era svar på delfrågorna A-B: _____

C) Beskriv kortfattat hur Er senaste hyresförhandling med Statliga Akademiska Hus AB genomfördes och vad den avsåg: _____

D) För hur stor andel av den totala lokalarea (LOA) som Ni disponerar uppskattar Ni att det föreligger alternativa lokaler att tillgå på fastighetsmarknaden?

- andel = 0%*
- 0% < andel ≤ 25%*
- 25% < andel ≤ 50%*
- 50% < andel ≤ 75%*
- 75% < andel ≤ 100%*

E) Den 1 oktober 1993 övertog Statliga Akademiska Hus AB delar av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd. Har Ni efter denna tidpunkt sagt upp lokalarea alternativt ämnar Ni säga upp lokalarea som ägs av Statliga Akademiska Hus AB?

Har sagt upp lokalarea *JA* *NEJ*

Ämnar säga upp lokalarea *JA* *NEJ*

Om JA - i vilken omfattning? _____ % av lokalarea per den 1 oktober 1993

Varför? _____

2) Förändrad organisation för lokalförsörjning

A) Hur bedömer Ni att Era kostnader för administration till följd av den förändrade organisationen för lokalförsörjning har påverkats?

Oförändrade Ökat Minskat

Om kostnaderna påverkats - hur mycket bedömer Ni att de har ökat/minskat?
_____ %

Om kostnaderna påverkats - vad är Er förklaring? _____

B) Hur har reformen i övrigt påverkat Er personal, ekonomi samt Ert arbete med utbildning och forskning?

C) Förekommer någon fördelning av lokalkostnaderna mellan olika verksamhetsområden - s.k. interndebitering?

JA NEJ

Kommentar: _____

D) Hur bedömer Ni att regleringen avseende Era möjligheter att teckna hyresavtal med eller utan regeringens medgivande enligt 9 § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (SFS 1993:528) fungerar?

BRA DÅLIGT

Kommentar: _____

3) Donerade fastigheter

A) Har enligt Er mening den nya organisationen för lokalförsörjning medfört oklarheter avseende donerade fastigheter?

JA NEJ Gå vidare till fråga 4!

Om JA - i vilka avseenden? _____

B) Vilka konsekvenser har dessa oklarheter medfört för Er lokalförsörjning?

C) Vilka framtida konsekvenser kan förväntas om rådande oklarheter kvarstår?

4) Kostnader och lokalarea (LOA)

A) Hur stora var de totala verksamhetskostnaderna och fördelningen på olika kostnadsslag (tkr) (inklusive uppdragsutbildning och uppdragsforskning) perioden 1990/91-1994/95?

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Totala kostnader:					
- personalkostnader					
- lokalkostnader					
- övriga kostnader					

B) Hur fördelade sig lokalkostnaderna (se fråga 4A) på olika kostnadslag (tkr) perioden 1990/91-1994/95?

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Totala lokalkostnader:					
- hyra					
- elektricitet (<u>utöver del i hyra</u>)					
- lokalvård					
- administration					
- övriga drifts- och förvaltningskostnader					

C) Hur stor del av förändringen av lokalkostnaderna mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 bedömer Ni är att hänföra till förändrad lokalarea resp. prisförändringar?

Förändrad lokalarea: _____ %

Prisförändringar: _____ %

100 %

D) Hur stora var de totala verksamhetskostnaderna (tkr) och fördelningen på olika verksamheter (se fråga 4A) perioden 1990/91-1994/95?

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Verksamhet					
- grundutbildning:					
- forskning/forskarutb.:					
- uppdragsutb./-forsk.:					
- övrig verksamhet:					
Totala kostnader:					

E) Hur fördelade sig den totala lokalarean (LOA) och lokalkostnaderna (se fråga 4A) (tkr) på Era olika verksamheter budgetåret 1994/95?

Verksamhet	LOA	Kostnad
- grundutbildning:	_____	_____
- forskning/forskarutbildning:	_____	_____
- uppdragsutbildning/-forskning:	_____	_____
- övrig verksamhet:	_____	_____
Summa:	_____	_____

F) Hur fördelade sig den totala lokalarean (LOA) och lokalkostnaderna (se fråga 4A) (tkr) på resp. fastighetsägare perioden 1990/91–1994/95?

	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95	
	Yta	Kost.	Yta	Kost.	Yta	Kost.	Yta	Kost.	Yta	Kost.
Byggnadsstyrelsen							-----	-----	-----	-----
Akademiska Hus AB	-----	-----	-----	-----	-----	-----				
Statens Fastighetsverk	-----	-----	-----	-----	-----	-----				
- varav donationsfastigh.	-----	-----	-----	-----	-----	-----				
Annan fastighetsägare										
- varav "eget" ägande										
Summa:										

G) I vilken utsträckning svarar Ni själva för skötsel och drift av fastigheterna?

H) I vilken utsträckning upphandlar Ni skötsel och drift av fastigheterna?

I) Hur fungerar Ert samarbete med bolaget/bolagen och Statens fastighetsverk när det gäller förvaltning och skötsel av fastigheterna? _____

5) Intäkter och prestationer

A) Hur fördelade sig de totala intäkterna (tkr) på Era olika verksamheter perioden 1990/91–1994/95?

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Totala intäkter:					
Grundutbildning:					
- varav anslag:					
- varav externa medel:					
Forskning:					
- varav anslag:					
- varav externa medel:					
Uppdragsutb./-forsk.:					

B) Hur många studenter studerade årligen resp. hur många studenter utexaminerades årligen (antal) perioden 1990/91–1994/95?

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Inskrivna studenter:					
- varav grundutbildning:					
- varav forskning:					
- varav uppdragsutbildning/ forskning:					
Utexaminerade stud.:					
- varav grundutbildning:					
- varav forskning:					
- varav uppdragsutbildning/ forskning:					

6) Övriga frågor

A) Hur bedömer Ni Ert behov av tillgänglig lokalarea (LOA) t.o.m. sekelskiftet relativt nuvarande tillgänglig lokalarea?

Oförändrat Ökat Minskat

B) Hur bedömer Ni att lokalkostnadernas andel av de totala verksamhetskostnaderna kommer att förändras t.o.m. sekelskiftet relativt nuvarande andel?

Oförändrad Öka Minska

C) Är förändringar av rådande organisation för lokalförsörjning enligt Er mening önskvärda? _____

D) Vilka är Era övriga synpunkter på den nya organisationen för universitetens/högskolornas lokalförsörjning? _____

Ett stort tack för Din medverkan!

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet: Uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGsutskottet: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGsutskottet Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

- 1996/97:URD1 NÄRINGSUTSKOTTET
Energiomställningsprogrammen
- 1996/97:URD2 UTBILDNINGSPÅSKOTTET
Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalför-
sörjning – en uppföljning
- 1996/97:URD3 SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET
Arbetslivsinriktad rehabilitering
- En jämförande studie av anställdas och arbetslösas
arbetslivsinriktade rehabilitering

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel 08-786 41 92, 08-786 41 93
Fax 08-24 37 49
