Finansutskottets betänkande

1984/85:27

om anslag för budgetåret 1985/86 till byggnadsstyrelsen m. m. (prop. 1984/85:100 bil. 9, delvis)

Sammanfattning

Utskottet godtar regeringens förslag om bemyndigande för viss nedskrivning av statskapitalet samt förslagen till anslag för byggnadsstyrelsens underhåll och drift av fastigheter, för inköp av fastigheter samt för energibesparande åtgärder i statliga byggnader.

I betänkandet behandlas också tre motioner som berör byggnadsstyrelsen. En motion om avveckling av vissa statliga fastigheter avstyrks. Företrädarna för moderata samlingspartiet reserverar sig med anledning härav. En motion om avveckling av byggnadsstyrelsens medverkan i lokalanskaffning till försäkringskassorna avstyrks. Vidare avstyrks en motion om byggnadsstyrelsens omvandling till två eller flera fastighetsbolag. Företrädarna för moderata samlingspartiet reserverar sig mot detta beslut.

Byggnadsstyrelsen har yttrat sig över samtliga tre motioner.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

proposition 1984/85:100 bilaga 9 i vad avser Litt. D punkterna D 1, D 2 och D 15,

de under allmänna motionstiden väckta motionerna

1984/85:947 av Per Petersson m. fl. (m) om avveckling av statens fastighetsinnehav i vissa fall,

1984/85:1570 av Görel Bohlin (m) om byggnadsstyrelsens roll i lokalfrågor för försäkringskassorna,

1984/85:1578 av Per-Richard Molén (m) om omvandling av byggnadsstyrelsen till fastighetsbolag.

Utskottet har inhämtat *yttrande* från byggnadsstyrelsen över motionerna.

SJUNDE HUVUDTITELN

Finansdepartementet

1. **Byggnadsstyrelsen.** Regeringen har i proposition 100 bilaga 9 (finansdepartementet) – efter föredragning av statsrådet Kjell-Olof Feldt – under

punkt D 1 (s. 58–67) föreslagit riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att besluta om engångsnedskrivning av statskapitalet i enlighet med vad som redovisats i propositionen,

2. till Byggnadsstyrelsen för budgetåret 1985/86 anvisa ett förslagsanslag av 1 000 kr.

I motion 947 av Per Petersson m. fl. (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen låter företa en snabb översyn i syfte att avveckla statliga fastigheter och jord- och skogsmark som ej nyttjas på ett effektivt sätt.

I motion 1570 av Görel Bohlin (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att regleringsbrevet den 17 juni 1982 indras och att nytt regleringsbrev utfärdas varvid den onödiga byråkratin med byggnadsstyrelsens inblandning slopas.

I motion 1578 av Per-Richard Molén (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om en översyn av byggnadsstyrelsens status och organisation i linje med vad som anförts i motionen.

Propositionen

Byggnadsstyrelsen är statsförvaltningens expertorgan för bl. a. lokalförsörjning för civila statliga myndigheter. Ansvaret för fastighetsförvaltning och anskaffning av lokaler för statlig verksamhet har under senare år i ökad utsträckning lagts på verket.

Arbetet med att öka effektiviteten i myndigheternas lokalutnyttjande och att förbättra lokalekonomin pågår fortlöpande. Byggnadsstyrelsen ser av denna anledning över standard- och normfrågor omfattande bl. a. storleken på olika rumstyper, möjligheten till större samutnyttjande av lokaler samt utveckling av effektivare planlösningar. Verket är vidare mer restriktivt i sin prövning av verksamhetskrav och ökar insatserna för att undvika outhyrda alltför stora lokaler.

Inom byggnadsstyrelsens verksamhetsområde Förvaltning av fastigheter och lokaler beräknas de sammanlagda kostnaderna för drift, reparations- och underhållsarbeten samt energibesparande åtgärder m. m. till 1 182 milj. kr.

Byggnadsstyrelsen har vidare, med hänvisning till de avskrivningsregler som gäller för byggnader som används för försvarsändamål, hemställt att få engångsnedskriva statskapitalet med 3 997 716 kr. avseende mark för förrådsanläggningar och förråd för civilförsvaret. Föredraganden har inget att erinra mot byggnadsstyrelsens förslag.

För verksamhetsområdet Anskaffning av fastigheter och lokaler innebär de förslag till anslag för byggnadsverksamhet som redovisas under olika huvudtitlar i budgetpropositionen en viss minskning av investeringsvolymen för nästa budgetår. Mot denna bakgrund anser föredraganden i likhet med byggnadsstyrelsen att medel för myndighetens verksamhet bör beräknas enligt ett ettårigt huvudförslag med en reduktion om 2 %. Kostnaderna för

byggnadsstyrelsens administration beräknas till ca 207 milj. kr., en ökning med knappt 3 milj. kr.

Yttrandena

Byggnadsstyrelsen har yttrat sig över samtliga här redovisade motioner.

I sitt yttrande över motion 947 framhåller byggnadsstyrelsen att huvuddelen av fastighetsinnehavet består av fastigheter bebyggda med förvaltningsbyggnader av olika slag, byggnader för universitet och högskolor, domstolsbyggnader, muséer m. m. Därutöver förvaltar byggnadsstyrelsen ett antal byggnadsminnesmärken utan lokalförsörjningsfunktion.

Byggnadsstyrelsens innehav av obehövliga fastigheter är ringa. I den mån staten inte behöver någon fastighet söker verket försälja densamma. I fråga om bostadshus gäller riksdagens beslut från år 1981, vilket innebär att statens bestånd av uthyrningsbostäder skall avvecklas.

I yttrandet över motion 1570 framhålls att överenskomna riktlinjer med riksförsäkringsverket för anskaffning av lokaler för försäkringskassorna endast har tillämpats sedan 1983–84, vilket innebär att erfarenheterna fortfarande är begränsade. Riktlinjernas anvisning för bedömning av lokalbehov är identisk med riksförsäkringsverkets tidigare gällande interna föreskrifter.

Hjälp vid hyresförhandlingar har enligt byggnadsstyrelsens uppfattning i flera fall på väsentligt sätt bidragit till att ge kassorna bättre hyresvillkor. Överenskommen handläggningsordning för försäkringskassornas inhyrningsverksamhet har inneburit ett utökat samarbete vid anskaffning och avveckling av lokaler för statens verksamheter samt ett enhetligare uppträdande på hyresmarknaden. Detta torde främst gynna den mindre parten – försäkringskassan.

Byggnadsstyrelsen framhåller i yttrandet över motion 1578 att de frågor som tas upp i motionen är beroende av vilket system som tillämpas för statsförvaltningens lokalförsörjning och av den närmare rollfördelningen. Byggnadsstyrelsen har där ålagts olika "koncernuppgifter" vid sidan av enskilda lokalförsörjningsärenden. Genom en samlad förvaltning av statliga lokaler kan myndigheterna betrakta sina lokaler som en förhyrd resurs. Lokalförsörjning för den civila statsförvaltningen har karaktären av en koncernfråga. Detta synsätt får enligt styrelsen en kraftigare betoning i tider av omprövning och besparing, där bl. a. val av lokalförsörjningsalternativ, samordning mellan olika lösningar och en samlad prövning av areastandard och teknisk standard är viktiga inslag.

Sammanfattningsvis anför byggnadsstyrelsen att ett samlat ansvar för lokalförsörjningen inom koncernen staten hos byggnadsstyrelsen innebär

att de ökade kraven på statsförvaltningen när det gäller planering, samråd, samordning, angelägenhetsgradering och besparing kan tillgodoses enklare och effektivare,

att det samlade lokalbeståndet kan utnyttjas mer effektivt samt
att fastighetsförvaltningen kan bedrivas med en teknisk och ekonomisk helhetssyn och kompetens.

I yttrandet betonas att de övergripande frågorna kring systemet för statsförvaltningens lokalförsörjning och kring den närmare rollfördelningen mellan berörda intressenter bör som hittills diskuteras och prövas fortlöpande i anslutning till statsförvaltningens förändring.

Utskottet

Utskottet anser det angeläget att byggnadsstyrelsen fortsätter arbetet med att effektivisera och hålla nere kostnaderna för fastighetsdrift och fastighetsunderhåll, bl. a. genom ökad samordning av den statliga fastighetsdriften, ytterligare åtgärder för att begränsa energiförbrukningen samt utveckling av system för planering på längre sikt av fastighetsunderhåll.

I *motion 947* krävs en översyn av olika myndigheters ägande av fastigheter i syfte att avveckla den del av beståndet som inte nyttjas på ett effektivt sätt. Som framgår av byggnadsstyrelsens yttrande är styrelsens innehav av obehövliga fastigheter ringa. I den mån staten inte behöver en fastighet söker verket försälja densamma.

Enligt utskottets mening arbetar redan byggnadsstyrelsen enligt riktlinjer som innebär ett effektivt fastighetsutnyttjande. Utskottet förutsätter att den allmänna inriktning av fastighetsförvaltningen som redovisas i byggnadsstyrelsens yttrande är densamma även för fortifikationsförvaltningen, domänverket och andra myndigheter som äger fastigheter. Det bör även nämnas att riksdagen våren 1981 beslutade (CU 1980/81:35) att statens bestånd av uthyrningsfastigheter skulle avvecklas. Avvecklingen skall vara genomförd inom en tioårsperiod. Någon översyn av det statliga fastighetsbeståndet enligt de intentioner som anges i motion 947 anser utskottet inte påkallad.

I *motion 1570* krävs att byggnadsstyrelsens medverkan i lokalfrågor som rör försäkringskassorna skall avvecklas. Utskottet vill framhålla att fr. o. m. budgetåret 1982/83 gäller för anskaffning av lokaler till försäkringskassorna samma villkor som för statsförvaltningen i övrigt (jfr SfU 1982/83:24 s. 19). De riktlinjer som därvid upprättats innebär ett ökat samarbete mellan försäkringskassorna och byggnadsstyrelsen vid anskaffning och avveckling av lokaler för statens verksamheter. Som anförts i byggnadsstyrelsens yttrande över motionen har dessa riktlinjer emellertid endast tillämpats sedan 1983-84, vilket innebär att erfarenheterna är begränsade. Utskottet ser mot bakgrund härav inte skäl att nu ompröva beslutet. Försäkringskassorna bör inte ges någon särställning. Utskottet avstyrker därför motion 1570.

I *motion 1578* föreslås att byggnadsstyrelsen omvandlas till två eller flera fastighetsbolag för att därigenom nå en effektivare förvaltning, minska belastningen på statens budget och dra ned statens låneskuld samt underlätta fastighetsbyten och försäljningar.

Utskottet delar inte uppfattningen som framförs i motion 1578 att byggnadsstyrelsens fastighetsförvaltning skulle bli effektivare om den delades upp på flera fastighetsbolag. I yttrandet från byggnadsstyrelsen framhålls att de ökade kraven på statsförvaltningen när det gäller planering, samråd, angelägenhetsgradering och besparing kan tillgodoses både enklare och effektivare när förvaltningen är samlad under en enhet. Utskottet anser i likhet med byggnadsstyrelsen att den nuvarande samlade förvaltningen av statens lokaler underlättar en samordnad planering som innebär att lokalerna kan utnyttjas effektivt.

Vad gäller frågan om att minska budgetbelastningen och statens låneskuld genom en privatisering av byggnadsstyrelsen vill utskottet hänvisa till utskottets ställningstagande till förslag om försäljning av statliga företag (FiU 1984/85:10 s. 56–58 och FiU 1984/85:2 y). Utskottet framhöll vid dessa tillfällen att det är en direkt felaktig politik att sälja ut *reala tillgångar* för att täcka ett underskott i statens *löpande* verksamhet. Detta hindrar naturligtvis inte att byggnadsstyrelsen som ett led i en effektiv fastighetsförvaltning i vissa fall bör överväga försäljning av fastigheter. Det kan vara motiverat antingen av att lokalerna är obehövliga eller av att inhyrning av lokaler är fördelaktigare ur kostnadssynpunkt.

Utskottet avstyrker med det anförda motion 1578.

Utskottet har inte något att invända mot föredragandens beräkning av byggnadsstyrelsens kostnader och anslag. Utskottet har inte heller något att erinra mot förslaget att en engångsnedskrivning av statskapitalet med knappt 4 milj. kr. avseende mark för förrådsanläggningar och förråd för civilförsvaret görs.

Utskottet hemställer

1. beträffande *översyn i syfte att avveckla statliga fastigheter*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:947,
2. beträffande *byggnadsstyrelsens roll i lokalfrågor för försäkringskassorna*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1570,
3. beträffande *översyn av byggnadsstyrelsens status*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1578,
4. beträffande *anslag*
   att riksdagen till *Byggnadsstyrelsen* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 1 000 kr.,
5. beträffande *bemyndigande*
   att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om engångsnedskrivning av statskapitalet i enlighet med vad som redovisats i proposition 1984/85:100 bilaga 9 punkt D 1 moment 1.

2. **Inköp av fastigheter m. m.** Utskottet tillstyrker regeringens under punkt D 2 (s. 67–68) framlagda förslag och hemställer

att riksdagen till *Inköp av fastigheter m. m.* för budgetåret 1985/86 anvisar ett reservationsanslag av 30 000 000 kr.

3. **Energibesparande åtgärder i statliga byggnader.** Regeringen har under punkt D 15 (s. 90–91) föreslagit riksdagen att

1. medge att beslut om energibesparande åtgärder i statliga byggnader meddelas inom en ram av 75 000 000 kr. under budgetåret 1985/86,
2. till Energibesparande åtgärder i statliga byggnader för budgetåret 1985/86 anvisa ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag men anser att en introduktion av ett nytt anslag kunde vara skäl för en mer utförlig presentation än den som lämnats i propositionen.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen medger att beslut om energibesparande åtgärder i statliga byggnader meddelas inom en ram av 75 000 000 kr. under budgetåret 1985/86,
2. att riksdagen till *Energibesparande åtgärder i statliga byggnader* för budgetåret 1985/86 anvisar ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.

Stockholm den 23 april 1985

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Paul Jansson (s), Nils Åsling (c), Per-Axel Nilsson (s), Rune Rydén (m), Christer Nilsson (s), Filip Fridolfsson (m), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Margit Gennser (m) och Karl-Anders Petersson (c).

Reservationer

1. Punkt 1. Byggnadsstyrelsen (moment 1)

Rune Rydén, Filip Fridolfsson, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "I *motion 947*" och slutar med "inte påkallad" bort ha följande lydelse:

I *motion 947* krävs en översyn av det statliga ägandet av mark och fastigheter med innebörd att icke effektivt nyttjade enheter bör överföras till enskilda eller till kommuner.

Utskottet delar uppfattningen att en sådan översyn bör genomföras. Byggnadsstyrelsen framhåller visserligen i sitt yttrande över motionen att styrelsens innehav av obehövliga fastigheter är ringa, men även om en myndighets fastighetsbestånd anses vara effektivt utnyttjat från myndighetens synpunkt kan skäl föreligga för en överföring till enskild ägo. Som exempel kan här nämnas domänverkets tillgångar (jfr NU 1984/85:3 reservation 2 s. 20). Enligt utskottets mening bör dessa avyttras. Detta är också ett viktigt led i strävandena att förstärka och komplettera det enskilda jord- och skogsbruket. Huruvida dessa eller liknande skäl kan åberopas även för andra myndigheter bör vara en av frågeställningarna i den översyn som föreslås i motionen.

Utskottet yrkar bifall till motion 947.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *översyn i syfte att avveckla statliga fastigheter*
   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:947 hos regeringen hemställer om en snabb översyn i syfte att avveckla statliga fastigheter och jord- och skogsmark som ej nyttjas på ett effektivt sätt.

2. Punkt 1. Byggnadsstyrelsen (moment 3)

Rune Rydén, Filip Fridolfsson, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "motion 1578" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen som framförs i motion 1578 att byggnadsstyrelsens förvaltande verksamhet bör överföras till två eller flera fastighetsbolag. Fördelarna med en sådan förändring av byggnadsstyrelsens status är dels att effektiviteten kan förväntas öka genom konkurrens med andra förvaltningsbolag, dels att en utförsäljning av fastighetsbeståndet kan bidra till förbättrade statsfinanser. Av byggnadsstyrelsens yttrande över motionen framgår att värdet av de fastigheter som ägs av staten och som förvaltas av styrelsen är av storleksordningen 20 miljarder kronor. Det bör även framhållas att genom överföring av statens fastighetsinnehav till fastighetsbolag kan kapitalmarknaden direkt tas i anspråk för investeringar. Detta är ett sätt att undvika att den statliga budgeten belastas.

I en avvikande mening till utskottets yttrande rörande försäljning av statliga företag (FiU 1984/85:2 y) framhölls att statligt ägande aldrig får vara ett självändamål. Staten har enligt utskottets mening en självklar roll när det

gäller ansvaret för viss grundläggande samhällsservice, men statlig företagsamhet bör begränsas till områden där staten har särskilda skäl att bedriva verksamhet.

Mot bakgrund av vad utskottet här anfört tillstyrker utskottet motion 1578.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *översyn av byggnadsstyrelsens status*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:1578 hos regeringen begär förslag om en översyn av byggnadsstyrelsens status och organisation i linje med vad som anförts av utskottet.

3. Punkt 1. Byggnadsstyrelsen (moment 3)

Björn Molin (fp), Nils Åsling (c) och Karl-Anders Petersson (c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Vad gäller" och slutar med "ur kostnadssynpunkt" bort ha följande lydelse:

När det allmänt gäller principen att minska budgetbelastningen genom utförsäljning av statliga tillgångar vill utskottet hänvisa till den avvikande meningen i finansutskottets yttrande till näringsutskottet om försäljning av statliga företag (FiU 1984/85:2 y).

minab/gotab Stockholm 1985 82691