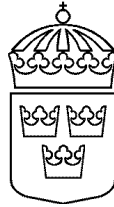


# Förslag till riksdagen

2001/02:RR12

Riksdagens revisorers förslag angående  
Statens ändamålsfastigheter - hyressättning  
och förvaltning



2001/02  
RR12

---

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat hyressättningen av ändamålsfastigheter i den statliga sektorn. Kulturutskottet lade ursprungligen ett förslag till granskning av hyressättningen av kulturinstitutionerna, men efter att ha genomfört en förstudie på området fann revisorerna det motiverat att göra en bredare granskning. Granskningen omfattar Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB och Specialfastigheter Sverige AB.

Granskningen har inriktats på hur riksdagens riktlinjer tillämpas för hyressättning och förvaltning av fastigheter som av olika skäl bedömts vara alltför ändamålsanpassade för att lämpa sig för renodlat kommersiell förvaltning. Revisorerna har även granskat hur kompensationsystemet fungerar för myndigheter i ändamålsfastigheter.

Resultatet av revisorernas granskning har redovisats i rapporten 2001/02:2 Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning. Rapporten finns som *bilaga 1* till den här skrivelsen. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i *bilaga 2*. Revisorerna redovisar inledningsvis en sammanfattning av rapporten. Därefter behandlas remissinstansernas synpunkter på rapporten. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina slutgiltiga överväganden och förslag med anledning av granskningen.

### 1.1 Sammanfattning av rapporten

#### **Riksdagens riktlinjer för hyressättning och förvaltning**

Riksdagen och regeringen ansåg i början av 1990-talet att det fanns behov av att effektivisera statens förmögenhetsförvaltning och att rationalisera det statliga lokalutnyttjandet.

För att åstadkomma en effektivare förvaltning av statens fastighetsbestånd beslutade riksdagen 1991 om ett antal nya riktlinjer som skulle gälla för fastighetsförvaltningen. Riktlinjerna angav bl.a. att fastighetsförvaltningen ska skiljas från brukandet av lokaler och mark, att statsbudgeten ska ge en rättvisande bild av mark- och lokalkostnader, att avkastningskravet ska vara

marknadsmässigt så långt som möjligt och att fastighetsförvaltningen bör delas upp efter olika fastigheters särart. Dessa riktlinjer gav upphov till en omorganisering av förvaltningen. Den nya organisationsstrukturen gjordes utifrån en bedömning av fastigheternas grad av ändamålsanpassning och användningsområde. Fastigheter som bedömdes vara av särart och inte generellt användbara och utbytbara fördes 1993 över till de nybildade myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket samt till bolagen Akademiska Hus AB och Vasakronan Krim AB, som 1997 blev Specialfastigheter i Sverige AB. Generellt användbara lokaler som främst var avsedda för kontorsändamål fördes över till bolaget Vasakronan AB.

För att åstadkomma ett mer rationellt lokalutnyttjande gavs myndigheterna ansvar för att sköta sin egen lokalförsörjning inom anslagsramen. Det skulle motivera myndigheterna att optimera sitt lokalutnyttjande i förhållande till andra resurser.

Utvärderingar av reformen har riktat kritik mot hur systemet fungerar för ändamålsfastigheter. Otydliga ägardirektiv och spelregler bidrog till svårigheter i förhandlingar mellan hyresvärdar och hyresgäster. En utredning lade ett förslag på en enhetlig, kostnadsbaserad hyresmodell som skulle gälla för ändamålsfastigheter.

Riksdagen avlog förslaget på en enhetlig hyresmodell. I stället slog riksdagen fast att hyreskontraktets utformning borde vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Självkostnadshyra är den naturliga utgångspunkten när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd, enligt riksdagens uppfattning. Med anledning av kritiken som framförts ställde riksdagen 1997 upp ett antal särskilda villkor för de bolag och verk som förvaltar statens ändamålsfastigheter. Villkoren preciserar hur fastighetsrörelser av ändamålskaraktär ska stödja verksamheten och optimera brukarens nytta av den hyra myndigheten betalar för lokalen. Att ge brukaren maximal nytta förutsätter att denna har god insyn i förvaltningen. Det innebär enligt riksdagen öppen redovisning av hyresdelar avseende drift, underhåll och olika komponenter av kapitalkostnader. Vidare slog riksdagen fast att verk och bolag som hyr ut ändamålsfastigheter ska upprätta förvaltningsplaner tillsammans med hyresgästen. De ska också göra det möjligt att särskilja drift- och underhållskostnaden i hyresättningen. De ska däremot inte ta ut över tiden mer än marknadsmässig ersättning för underhåll, service m.m., och får inte heller dra ned på underhållet av fastigheterna så att det hotar fastighetens långsiktiga värde.

### **Regeringens styrning av fastighetsförvaltarna**

I rapporten framgår det att regeringens styrning av fastighetsförvaltarna inte är helt i linje med riksdagens riktlinjer för bolag och verk som förvaltar ändamålsfastigheter.

Riksdagens uttalande om att självkostnadshyra är en naturlig utgångspunkt när hyresgästen har begränsade alternativ återges inte i regeringens styrdokument. Regeringen har inte heller gett fastighetsförvaltarna direktiv om att parterna bör förhandla om hyreskontraktets utformning. Riksdagens uppfatt-

ning att hyresgästerna ska ha god insyn i förvaltningen har inte framförts av regeringen, och än mindre är det preciserat att det innebär öppen redovisning av förvaltningskostnader. Att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna har inte heller fått genomslag i regeringens styrning.

### **Tillämpning av riksdagens riktlinjer för hyressättning och förvaltning**

Revisorerna konstaterar att riksdagens riktlinjer för bolag och verk som hyr ut ändamålsfastigheter efterlevs i varierande grad. Akademiska Hus AB sätter marknadshyror för i stort sett samtliga av sina fastigheter medan Specialfastigheter Sverige AB använder sig av en kostnadsbaserad hyresmodell för samtliga sina fastigheter. Statens fastighetsverk sätter marknadshyror för sina fastigheter medan Fortifikationsverket tillämpar en kostnadsbaserad hyressättning. Förutsättningarna för en enskild hyresgäst, eller karaktären hos en enskild fastighet, har ingen betydelse för förvaltarnas val mellan marknads- eller kostnadsbaserad hyra. I vilken grad hyresgästens alternativ är begränsade, och i vilken utsträckning hyresgästen är beroende av en statlig hyresvärd, påverkar inte alltid fastighetsförvaltarens val av hyresmodell. I vissa fall är hyresgästerna oeniga med fastighetsförvaltarna om marknads- eller kostnadsbaserad hyra ska gälla. Förvaltarna förhandlar dock inte med hyresgästerna om vilken hyresmodell som ska tillämpas, och de hyresgäster som revisorerna intervjuat hävdar att de inte kan påverka beslutet. Hyreskontraktets utformning har således inte varit föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna.

I vilken mån fastighetsförvaltarna tillåter god insyn i förvaltningen varierar också. De förvaltare som tillämpar marknadshyror redovisar inte förvaltnings- eller kapitalkostnader, men anser ändå att de har en öppen dialog med hyresgästerna. Förvaltarnas argument mot redovisning av kostnadskomponenter är att kostnaderna inte är relevanta eftersom de inte utgör underlag för hyran. Dessutom skulle det försvåra hyresförhandlingarna. Fastighetsförvaltare som tillämpar kostnadshyror har en mer öppen redovisning av kostnaderna, även om redovisningen i Fortifikationsverkets fall inte är enligt hyresgästens önskemål. Många av de hyresgäster som revisorerna intervjuat kritiserar bristande insyn i förvaltningen och oklara förutsättningar för hyressättningen.

Förvaltningsplanen fungerar som grund för hur underhållet av en fastighet planeras och läggs upp. Revisorerna konstaterar i rapporten att hyresgästernas medverkan varierar. De hyresgäster som revisorerna intervjuat anser inte alltid att underhållsplanerna fyller sin funktion. De flesta är dock nöjda med hur förvaltningen bedrivs.

### **Kompensations- och anslagssystemen**

Revisorerna konstaterar att anslagssystemet inte kompenserar myndigheter i ändamålsfastigheter för utvecklingen av marknadshyror utan endast för utvecklingen av konsumentprisindex. Många av myndigheterna som endast kompenseras enligt KPI-index har dock marknadsanpassade hyror. Det inne-

bär att systemet inte fungerar som avsett. Regeringen har uppmärksammat bristen och avser att åtgärda den.

Revisorerna konstaterar vidare att myndigheter kan minska sina lokalkostnader utan att anslaget för nästa år minskar. Om de sänkta lokalkostnaderna leder till ett för stort anslagssparande krävs att regeringen godkänner det för att myndigheten ska kunna behålla de frigjorda resurserna.

### **Regeringens översyn**

Regeringen gjorde under våren 2001 en översyn av hyressättning av ändamålsfastigheter. Revisorerna summerar översynens resultat i slutet av rapporten. Översynen ledde till ett regeringsförslag om kostnadsbaserad hyra för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Regeringen motiverar förslaget med att dessa fastigheter i hög grad är utformade för sina ändamål, att de är symboler för kulturinstitutionernas verksamhet och att de utgör delar av stadsbilden. Riksdagen har inte invänt mot regeringens förslag.

## **2 Revisorernas överväganden**

### **2.1 Självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ**

#### **Rapporten**

Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uttalande om att självkostnadshyra är den naturliga utgångspunkten när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Regeringen har inte heller klargjort att hyreskontraktets utformning enligt riksdagen ska vara föremål för förhandlingar mellan parterna.

Revisorerna anser att regeringen bör vidarebefordra riksdagens ställningstaganden angående självkostnadshyra och förhandlingar om hyreskontraktets utformning.

#### **Remissinstanserna**

*Statskontoret* konstaterar att förslaget avser påpekanden angående tidigare ställningstagande från riksdagen som regeringen bör vidarebefordra till berörda myndigheter. Statskontoret instämmer i påpekandet.

*Statens fastighetsverk* anser att det är viktigt att riksdag och regering som uppdragsgivare till såväl Statens fastighetsverk som hyresgäster fastlägger de spelregler för hyressättning som erfordras för att undvika konflikter och andra långsiktigt negativa konsekvenser. Fastighetsverket är dock negativt till kostnadshyra, enligt ett tidigare yttrande som verket bifogat till sitt remissvar.

*Fortifikationsverket* anser att direktiv inte behövs på någon av punkterna. Verket menar att man måste förutsätta att myndigheter och bolag både läser och rättar sig efter riksdagsbeslut. Fortifikationsverket påpekar att regeringen inte endast styr genom direktiv utan, som i Fortifikationsverkets fall, även

genom att kontinuerligt föra en dialog med verket om bl.a. förvaltning och hyressättning. Verket anser sig veta vad som gäller och har en självkostnadsbaserad hyressättning. Fortifikationsverket anser att det är en självklarhet att hyresmodellens utformning ska vara föremål för partsförhandlingar. Regeringen behöver inte klargöra detta ytterligare, enligt verket.

*Akademiska Hus AB* menar att systemet med valfrihet för hyresgäster och konkurrens mellan hyresvärdar sätts ur spel av särskilda regler för olika aktörer. Bolaget anser att marknadsmässiga villkor måste gälla för högskolelokaler. Skillnaderna mellan olika typer av fastigheter är betydande, vilket kanske kan motivera områdesanpassade riktlinjer, enligt Akademiska Hus.

*Naturhistoriska riksmuseet* instämmer i förslaget men anser till skillnad från revisorerna att hyresmodellens utformning bör vara reglerad för parterna.

*Statens sjöhistoriska museer* anser att en marknadsliknande modell enligt Statens fastighetsverks metod är att föredra eftersom den ökar myndigheternas valfrihet på marknaden, förbättrar möjligheterna att hitta externt konsultstöd i hyresförhandlingar, möjliggör en enhetlig beräkning av anslagsbehov samt förenklar hanteringen för fastighetsförvaltarna.

*Södertörns högskola* har ingen invändning mot revisorernas förslag, men anser att regeringen bör fastställa tydligare principer för när en fastighet ska betraktas som en ändamålsfastighet och inte.

*Lunds universitet, Kungliga Tekniska Högskolan och Chalmers tekniska högskola AB* stöder förslaget och anser att fastigheter inom ett campusområde bör betraktas som ändamålsfastigheter.

## Revisorerna

Remissinstanserna har delade meningar om revisorernas förslag. Revisorerna anser att granskningen gjort det uppenbart att myndigheter och bolag inte automatiskt följer riksdagens beslut. När regeringen inte gjort riksdagens uppfattning tydlig i direktiv till myndigheter och bolag, och när dessa inte heller följer riksdagens beslut på ett tillfredsställande sätt, anser revisorerna att det är väl motiverat att ge regeringen i uppdrag att förbättra sin styrning.

Några av instanserna efterlyser en tydligare definition av ändamålsfastigheter. Den bör exempelvis klargöra om fastighetens lokalisering inom ett campusområde ska innebära att den klassificeras som ändamålsfastighet. Revisorerna anser inte att det är meningsfullt att försöka definiera begreppet så att alla fastigheter entydigt kan klassificeras som det ena eller det andra.

Det som är relevant i förlängningen av revisorernas förslag är om hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Det är revisorernas uppfattning att man bör ha en restriktiv hållning till när detta ska anses gälla för hyresgästerna. Att hyresgästen väljer en lokalisering eller fastighet som gynnar verksamheten innebär inte i sig att alternativen är begränsade. Tanken bakom systemet med ramanslag är att myndigheterna ska göra rationella avvägningar mellan kostnad och nytta för verksamheten. Det är därför rimligt att hyresgästen betalar mer för ett attraktivt läge. En mer generös hållning till när alternativen ska anses begränsade skulle enligt revisorernas uppfattning leda till att konkurrensen på fastighetsmarknaden be-

gränsas och att tanken bakom fastighetsreformen urholkas. Om kostnadsbaserad hyra tillämpas när alternativ faktiskt finns för myndigheten begränsas alternativen på marknaden eftersom anslagen anpassas till kostnadshyra.

Myndigheterna har dock rätt att förhandla om hyreskontraktets utformning och är i vissa fall berättigade till kostnadsbaserad hyra, enligt riksdagens beslut. Revisorerna anser att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om självkostnad som utgångspunkt för hyressättningen när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Regeringen bör även klargöra att hyreskontraktets utformning ska vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna.

## 2.2 God insyn i förvaltningen och redovisning av förvaltningskostnader

### Rapporten

Riksdagen har framhållit att god insyn i förvaltningen ska råda och att det förutsätter öppen redovisning av hyresdelar avseende drift, underhåll och olika kapitalkostnader. Riksdagen har inte begränsat kravet till att endast gälla när hyrorna är kostnadsbaserade. Enligt revisorernas bedömning gör insyn i förvaltningen det möjligt att jämföra olika fastighetsförvaltare och det ökar pressen på kostnadseffektivitet. Detta stärker förtroendet för systemet bland hyresgästerna. Insyn i förvaltningen är en förutsättning för en förtroendefull relation mellan parterna.

Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning att kostnader för drift, underhåll och kapital öppet bör redovisas för hyresgästerna. Revisorerna anser att regeringen bör göra det och samtidigt tydliggöra att kravet på öppenhet är oberoende av om marknads- eller kostnadshyra tillämpas.

### Remissinstanserna

*Statskontorets* konstaterande angående det första förslaget gäller även här. Statskontoret instämmer i revisorernas påpekande att regeringen bör vidarebefordra riksdagsbeslut.

*Statens fastighetsverk* hänvisar till ett tidigare yttrande om att hyresgästen inte rimligen kan ha någon kunskap och erfarenhet av vad en realistisk långsiktig drift- och underhållskostnad är.

*Fortifikationsverket* anser att direktiv från regeringen inte behövs och hävdar att de redan redovisar förvaltningskostnaderna öppet.

### Revisorerna

Remissinstanserna framför inga argument som förändrar revisorernas slutsatser och förslag som de framställs i rapporten. Revisorerna anser att det är rimligt att hyresgäster kan skaffa sig en realistisk uppfattning av långsiktiga drift- och underhållskostnader. Om fastighetsvärden anser sig ha bättre till-

gång till jämförbara kostnadsuppgifter kan denna bistå hyresgästen med nyckeltal över förvaltningskostnaderna.

Revisorerna anser att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om att hyresgästen ska ha god insyn i förvaltningen och att det innebär öppen redovisning av kostnader för drift, underhåll och kapital, oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas.

## 2.3 Gemensamt upprättade förvaltningsplaner

### Rapporten

Enligt vad revisorerna erfar varierar fastighetsförvaltarnas utformning av förvaltningsplaner, bl.a. med avseende på hyresgästernas delaktighet i framtagandet av planerna. Det är revisorernas uppfattning att förvaltningsplanerna skulle bli tydligare och mer funktionella om hyresgästerna garanterades rätt att delta i framtagandet av dem. Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning att förvaltningsplaner bör upprättas gemensamt av parterna. Revisorerna anser att regeringen bör klargöra riksdagens ståndpunkt angående förvaltningsplaner för de berörda myndigheterna och bolagen.

### Remissinstanserna

*Statens fastighetsverk* påpekar att byggnaders och anläggningars långsiktiga underhåll och drift ska vara oberoende av brukarens kortsiktiga ekonomi och verksamhet. Verket betonar vidare att uppdelningen mellan brukande och förvaltande av fastigheterna ska vara tydlig och att Fastighetsverket och hyresgästerna ska vara professionella på sina respektive verksamheter.

*Fortifikationsverket* instämmer inte helt i revisorernas förslag. Fortifikationsverket anser att förvaltningsplaner givetvis ska upprättas, men av fastighetsägaren efter samråd med hyresgästerna. Risker med partsgemensamma förvaltningsplaner är bl.a. att det planerade underhållet eftersätts för att frigöra medel för hyresgästen.

*Statens sjöhistoriska museer* stöder förslaget och påpekar att större möjligheter för myndigheterna att förhandla om drift och underhåll möjliggör bättre och mer flexibel verksamhetsanpassning, vilket bör kunna vara mycket kostnadseffektivt.

### Revisorerna

Revisorerna anser, med utgångspunkt i riksdagens tidigare ställningstagande, att hyresgästernas inflytande i planering av drift och underhåll är en förutsättning för att förvaltaren ska kunna optimera hyresgästernas nytta av lokalerna och stödja deras verksamhet. Det är enligt revisorerna förenligt med fastighetsägarens långsiktiga ansvar för fastighetens värde. Revisorernas slutsatser och förslag är därför oförändrade efter remisshanteringen. Regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna.

## 2.4 Effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande

### Rapporten

När myndigheterna övertog ansvaret för sin lokalförsörjning justerades deras anslag så att de skulle täcka lokalkostnaderna. Myndigheternas lokalbehov prövades inte av regeringen när basbudgeteringen för lokalbehov och lokalkostnader gjordes. Utgångspunkten var att rådande förhållanden eller tidigare bedömningar av lokalbehov skulle ligga fast. Anslagssystemet har efter systemets införande justerats genom prismräkning av lokalkostnaderna för föregående år. En konsekvens av systemet är att de myndigheter som hade höga lokalkostnader när basbudgeteringen gjordes gynnas av detta i den fortsatta anslagstilldelningen. Myndigheter som då hade små lokalkostnader missgynnas av motsvarande skäl i anslagstilldelningen.

Statskontoret har tidigare föreslagit ett utvecklat system för basbudgetering av lokalbehov och lokalkostnader med syfte att stärka regeringens styrning av resursanvändningen. Statskontorets förslag avser nya eller omstrukturerade myndigheter.

Revisorerna anser att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

### Remissinstanserna

*Statskontoret* instämmer i att det kan vara motiverat att i budgetdialogen ta upp och beakta lokaleffektiviteten hos myndigheterna. Det måste dock ske på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med den grundläggande regeln att myndigheterna själva ska kunna göra avvägningar mellan olika produktionsresurser inom den ram de har tilldelats.

*Fortifikationsverket* tillstyrker förslaget och anser att det är angeläget. Enligt Fortifikationsverkets uppfattning kan det finnas stora besparingsmöjligheter i en mer effektiv lokalplaneringsprocess och ett bättre lokalutnyttjande. Det är viktigt att också skapa incitament för återhållsamhet med mark, lokaler och medieförbrukning, anser Fortifikationsverket. Ett av målen med reformen av fastighetsförvaltning och lokalförsörjning var en effektiv lokalförsörjning, men därefter har en tämligen ensidig fokusering skett på förvaltningen, menar Fortifikationsverket.

*Statens sjöhistoriska museer* anser att bättre resursanvändning ligger i myndighetens eget intresse. Man måste dock beakta att vissa verksamheter, t.ex. museer, i sitt uppdrag har en inbyggd expansion i och med samlingarnas tillväxt.

### Revisorerna

Remissinstanserna tillstyrker revisorernas förslag. Statskontoret betonar dock att förslaget måste genomföras i enlighet med den grundläggande regeln att



Revisorerna anser att regeringen bör uppmärksamma vilka konsekvenser anslagsberäkningen och basbudgeteringen fått för enskilda myndigheter. Regeringen bör rimligen ha möjlighet att ta upp en dialog angående lokaldimensionering och läge med myndigheter som uppenbarligen gynnats eller missgynnats av anslagsystemet och basbudgeteringen som gjordes 1994. En prövning av lokalbehov och lokalkostnader bör i vissa fall kunna göras även för befintliga myndigheter och inte enbart för nya och omstrukturerade myndigheter, vilket Statskontoret föreslagit. Revisorerna anser att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

## 2.5 Ett statligt expertorgan för samråd om hyressättning

### Rapporten

Revisorerna anser att myndigheter i vissa fastigheter är berättigade till kostnadshyra, enligt riksdagens riktlinjer. Regeringen har pekat ut fem kulturinstitutioner vars huvudbyggnader enligt regeringen skiljer sig från övriga ändamålsfastigheter på ett avgörande sätt. Regeringen har föreslagit att kostnadshyra ska gälla för dessa fastigheter. Revisorerna anser att regeringens förslag inte är konsekvent och därför inte långsiktigt hållbart. Ett konsekvent system förutsätter tydliga kriterier för när kostnadshyra ska gälla och att dessa är generella för hela den statliga fastighetsförvaltningen. Revisorerna inser dock att oenighet i bedömningar kan komma att uppstå, även om villkoren för hyressättning är tydliga och hyresgästens rätt till förhandling om hyreskontraktets utformning är stärkt i regeringsdirektiven.

Revisorerna anser att hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastigheter bör ha möjlighet att samråda med ett statligt expertorgan om vilken hyressättning som ska gälla, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar. Revisorerna påpekar härvid att en övergång från marknadsmässig till kostnadsbaserad hyra kan göra det nödvändigt att omvärdera fastigheter. Förändrade förutsättningar för myndigheten kan också komma att påverka myndighetens anslag.

### Remissinstanserna

*Statskontoret* är tveksamt till om ett expertorgan av det föreslagna slaget kan lösa det problem som det förutsätts göra. Statskontoret ser revisorernas förslag som att en särskild hyresnämnd inrättas för ändamålet. För statlig fastighetsförvaltning som sker i aktiebolagsform finns denna möjlighet redan tillgänglig. Även hyreslagstiftningen i övrigt gäller när fastighetsförvaltaren har denna juridiska form. Att utnyttja det föreslagna expertorganet blir därför främst aktuellt när den statliga fastighetsförvaltningen sker i myndighetsform.

Expertorganet ska enbart kunna utnyttjas för samråd. Att ge det en beslutande funktion är knappast tänkbart, menar Statskontoret. Olösta frågor kommer därför att behöva gå vidare till regeringen. Eftersom det, som revisorerna påpekar, också kan bli fråga om en omvärdering av fastigheterna vid ändring av hyressättningsprincip kan regeringen även av det skälet behöva fatta beslut för att en ändring av hyressättningen ska kunna ske. Också det begränsade antalet tvister som kan förmodas komma att uppstå gör att Statskontoret ställer sig tveksamt till att ett särskilt expertorgan inrättas. Statskontoret påpekar att det redan med den nuvarande ordningen är möjligt att hänföra en tvist i en hyresfråga mellan två statliga myndigheter till regeringen för avgörande.

*Fortifikationsverket* tillstyrker förslaget men anser att expertorganet bör ha ett vidare och tyngre mandat än det föreslagna och fungera som en hyresnämnd med rätt att avdöma ärenden. En sådan ordning skulle vara till hjälp vid meningsskiljaktigheter och skulle dessutom bidra till att implementera reformen. Fortifikationsverket menar att alla hyresgäster inte är förtrogna med reformens innebörd och syften, trots att flera år gått sedan den genomfördes.

*Akademiska Hus AB* ställer sig mycket frågande till revisorernas förslag. Bolaget menar att om statsmakternas riktlinjer för förvaltare och myndigheter behöver förtydligas bör detta ske utan inrättande av ett expertorgan. För marknadsanpassade hyror fyller hyresnämnderna uppgiften som medlare m.m. För olika metoder att tillämpa kostnadsbaserade hyror ser Akademiska Hus inget behov av ett expertorgan.

*Kungliga Tekniska Högskolan* stöder revisorernas förslag. Högskolan anser att sedvanlig medling inför den befintliga hyresnämnden inte är ett meningsfullt instrument att handlägga eventuella konflikter beträffande hyressättningen. När det gäller ändamålsfastigheter kan inte heller sedvanliga regler om avflyttning vinna tillämpning för de fall parterna inte kan enas om hyressättningen.

*Chalmers tekniska högskola AB* stöder förslaget. Chalmers har tidigare begärt medling i hyresnämnden då högskolan och Akademiska Hus varit helt oeniga i frågan huruvida beståndet av äldre byggnader på campus utgjorde ändamålsfastigheter eller inte. Hyresnämnden har ingen möjlighet att pröva frågan om ändamålsfastigheter. Chalmers konstaterar att det inte finns något organ som kan pröva hyressättningen och principerna för den i tvisten mellan Chalmers och Akademiska Hus, och inga möjligheter till lösning av tvisten på det sätt hyreslagen förutsätter.

*Kriminalvårdsstyrelsen* delar revisorernas uppfattning avseende betydelsen av att ha tillgång till ett opartiskt medlingsorgan, men ställer sig samtidigt frågande till de nuvarande hyresnämndernas framtida roll i en sådan organisatorisk modell.

## Revisorerna

Remissinstanserna har olika uppfattningar om revisorernas förslag.

Inledningsvis vill revisorerna klargöra att hyresnämnden kan handlägga ärenden även där fastighetsförvaltningen bedrivs i myndighetsform. Hyres-

lagstiftningen är inte heller begränsad till att gälla fastighetsförvaltning som bedrivs i aktiebolagsform, utan gäller även för förvaltning i myndighetsform.

Hyresnämnden har till uppgift att medla i hyrestvister, att vara skiljenämnd samt att klarlägga tvistefrågor och söka förlika parterna. Utgångspunkten är att marknadshyror ska gälla. Nämnden försöker jämka samman parter med olika ståndpunkter genom att lägga medlingsförslag. Om parterna är oeniga i frågan huruvida marknads- eller kostnadsbaserad hyra ska gälla för en specifik fastighet är det således nämndens uppgift att försöka hitta ett bud som båda parterna kan acceptera. Resultatet blir sannolikt en kompromiss mellan de två systemen.

Revisorerna anser att en sådan lösning inte är förenlig med anslags- och kompensationsystemet, vilket förutsätter att marknads- eller kostnadshyra gäller för att fungera ändamålsenligt. Det tillhör inte hyresnämndens nuvarande uppgifter att bedöma om marknads- eller kostnadshyra ska gälla för en fastighet. Att föra nya uppgifter till hyresnämnderna skulle riskera att förlänga hanteringen av både nya och gamla uppgifter. Revisorerna anser att uppgiften att bedöma om hyran för en fastighet/hyresgäst ska vara marknadsmässig eller kostnadsbaserad inte lämpar sig för hyresnämnden.

Ett par remissinstanser framför att ett samrådande organ inte kommer att kunna lösa tvister och att olösta tvister måste gå vidare till regeringen. Regeringen kan redan i dag avgöra tvister i hyresfrågor mellan myndigheter. Revisorerna har föreslagit ett samrådande och inte ett beslutande organ för att inte bryta mot principen att hyreskontraktets utformning ska vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Revisorerna inser dock att det samrådande organets yttranden måste väga tungt för att det ska fylla någon funktion.

Sammantaget anser revisorerna att ovanstående genomgång talar för att ett samrådande expertorgan tillsätts inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet. Revisorerna föreslår att expertorganets roll begränsas till att yttra sig om vilket system för hyressättning som bör gälla för en specifik fastighet. Hyrestvister där parterna är överens i den frågan bör även fortsättningsvis hanteras i hyresnämnden. Ett inrättat expertorgan skulle göra det tydligare för hyresgäster och förvaltare var en svårlöslig tvist kan hanteras. Tillgängligheten till det föreslagna organet skulle påskynda processen att nå en lösning på utdragna meningsskiljaktigheter i hyresfrågor, och därmed innebära besparingar för både förvaltare och hyresgäster. Revisorerna anser alltså att ett expertorgan bör inrättas, inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet, för samråd i tvister mellan fastighetsförvaltare och hyresgäster om marknads- eller kostnadshyra ska gälla.

### 3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.1 om självkostnad som utgångspunkt för hyressättningen och förhandlingar om hyreskontraktets utformning.

**God insyn i förvaltningen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.2 om god insyn i förvaltningen.

**Gemensamt upprättade förvaltningsplaner**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.3 om gemensamt upprättade förvaltningsplaner.

**Effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.4 om effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

**Expertorgan för samråd om hyressättning**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.5 om ett statligt expertorgan för samråd om hyressättning.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Nils-Göran Holmqvist (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och utredaren Anna Lindgren (föredragande).

Stockholm den 13 december 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Anna Lindgren*



# Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning



## Förord

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av hyressättning och förvaltning av statliga ändamålsfastigheter. En ändamålsfastighet är en byggnad som är anpassad för sitt ändamål och har liten alternativ användning. Begreppet kan dock definieras på olika sätt och det är ibland svårt att dra gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och inte.

Granskningen har i första hand inriktats på hur riksdagens riktlinjer för hyressättning och förvaltning av ändamålsfastigheter tillämpas, samt på hur hyresgästerna tycker att det fungerar. Rapporten omfattar Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB och Specialfastigheter AB.

Revisorernas andra avdelning har bedrivit granskningen. I avdelningen ingår riksdagsledamöterna Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), vice ordförande, Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har utredare Anna Lindgren haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Patrick Joyce har deltagit i arbetet.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 27 september 2001. Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och bolag. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.





## Sammanfattning

Riksdagens revisorers granskning gäller hyressättningen och förvaltningen av statens ändamålsfastigheter. Revisorerna har uppfattat signaler på att systemet för fastighetsförvaltningen inte fungerat helt tillfredsställande efter den fastighetsreform som genomfördes 1993. Granskningen är riktad mot hur fastighetsförvaltarna tillämpar riksdagens principer för hyressättning, hur förvaltningen bedrivs och uppfattas av hyresgästerna, samt hur systemet för anslag och kompensation till myndigheter som hyr fastigheter fungerar.

## Förändringar i fastighetsförvaltningen

Den statliga fastighetsförvaltningen reformerades i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Syftet var att effektivisera resursanvändningen och förmögenhetsförvaltningen. Styrningen av myndigheter blev mer mål- och resultatinkriktad. Ansvaret för bl.a. lokalförsörjningen delegerades till myndigheterna. Fastighetsförvaltningen fick en ny organisation år 1993. Riksdagens riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen från år 1991 anger bl.a. att förvaltning och brukande av fastigheter ska vara åtskilda, att en mer rättvisande kostnadsbild i statsbudgeten ska eftersträvas, att avkastningskravet ska vara marknadsmässigt och att statens ägarroll bör renodlas.

## Utvärderingar av reformen

Reformen som helhet fungerade bra, men medförde också en del problem. Statens lokalförsörjningsverk kritiserade i en utvärdering år 1995 hur ändamålsfastigheter hanterades i det nya systemet. Verket kritiserade bl.a. otydliga principer för hyressättning och bristande styrning från regeringen.

En utredning av statens fastighetsorganisation som gjordes år 1997 kritiserade att det saknades tydliga ägardirektiv och spelregler för samspelet mellan parterna i ändamålsfastigheter, samt att det rådde bristande öppenhet om grunderna för hyressättning.

Riksdagens revisorer ifrågasatte i en rapport år 1995 lämpligheten i att använda marknadsekonomiska principer för lokaler som saknar marknad.

## Vissa förändringar av reformen

Med anledning av den kritik som kom fram antog riksdagen i ett betänkande från 1998 ytterligare riktlinjer för hur förvaltningen av statens ändamålsfastigheter ska bedrivas. Riksdagen slog fast följande.

- Hyreskontrakten ska utformas i förhandlingar mellan parterna.
- Självkostnad är den naturliga utgångspunkten för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd.

- Fastighetsförvaltare av ändamålsfastigheter ska stödja hyresgästernas verksamhet genom att uppfylla ett antal villkor, bl.a. att tillåta god insyn i förvaltningen och att tillsammans med hyresgästen upprätta förvaltningsplaner.
- Fastighetsförvaltningen ska bedrivas kostnadseffektivt.

## Regeringens styrning och fastighetsförvaltarnas tillämpning

Finansdepartementet ansvarar för styrningen av statens fastighetsförvaltande verk och bolag på regeringens vägnar. I revisorernas granskning har kommit fram att regeringen inte har fört vidare flera av de riktlinjer som riksdagen slagit fast till de berörda verken och bolagen.

Riksdagens uttalande om att självkostnadshyra är en naturlig utgångspunkt när hyresgästen har begränsade alternativ återges ingenstans i regeringens styrdokument. Fastighetsförvaltarna är fria att utforma den hyresmodell som ska tillämpas och de tillämpar sinsemellan olika hyresmodeller. Däremot tillämpar varje bolag eller myndighet i stort samma hyresmodell för alla sina fastigheter, oberoende av fastighetens karaktär. Regeringen har inte inkluderat riksdagens mening att parterna bör förhandla om hyreskontraktets utformning. Fastighetsförvaltarna förhandlar inte heller om vilken modell för hyressättning som ska tillämpas.

Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning att hyresgästerna ska ha god insyn i förvaltningen. De fastighetsförvaltare som tillämpar marknadshyror redovisar inte förvaltningskostnaderna. De som tillämpar kostnadshyra har en mer öppen redovisning av förvaltningskostnader.

Regeringen har inte instruerat om att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna. Underhållsplaner upprättas genomgående av fastighetsförvaltarna, med varierande medverkan av hyresgästerna.

Statlig fastighetsförvaltning ska bedrivas kostnadseffektivt. Regeringens krav på hur detta ska redovisas är ofta på en övergripande nivå. Interna kostnadsjämförelser med extern statistik förekommer, men redovisas i begränsad omfattning för hyresgäster och regering. Fastighetsförvaltarnas uppköp av drift- och underhållsarbete varierar. Underhållstjänster köps dock upp i högre grad än driftarbete.

## Hyresgästernas uppfattning

Många av de hyresgäster som revisorerna intervjuat i granskningen kritiserar bristande insyn i förvaltningen och oklara förutsättningar för hyressättningen. Oenighet kring om marknads- eller kostnadsbaserad hyra ska gälla har uppstått i vissa fall. Hyresgästerna kan inte påverka vilken modell för hyressättning som ska gälla.

De flesta hyresgäster är dock relativt nöjda med sin statliga hyresvärd som fastighetsförvaltare. Hur väl definierat ansvaret för olika åtgärder är varierar mellan olika förvaltare. Underhållsplaner upprättas, men inte alltid gemensamt och hyresgästerna anser inte alltid att dessa fyller sin funktion.

När myndigheterna fick ansvar för sin lokalförsörjning justerade regeringen anslagen så att de skulle täcka lokalkostnaderna. Anslagsbasen för lokalkostnader baserades på myndigheternas faktiska lokalutnyttjande och lokalkostnader. Någon bedömning av myndigheternas lokalbehov gjordes inte. Det innebar en fördel för de myndigheter som hade stora och dyra lokaler när reformen genomfördes och motsvarande nackdel för myndigheter med mindre och billigare lokaler.

Anslagssystemet ska kompensera myndigheten för den allmänna prisutvecklingen i samhället, så att dess köpkraft inte förändras. Kompensationssystemet fungerar dock inte som avsett för myndigheter i ändamålsfastigheter. Hyrorna för många ändamålsfastigheter är marknadsanpassade, men anslagen justeras inte efter utvecklingen av marknadshyror. De berörda myndigheterna får därmed inte kompensation för sina ökade hyror som det ursprungligen var tänkt.

En myndighet kan minska sina lokalkostnader utan att anslaget för nästa år minskar. Om de sänkta lokalkostnaderna leder till ett för stort anslagssparande krävs regeringens godkännande för att myndigheten ska kunna behålla de frigjorda resurserna. Regeringen godkänner ett utökat anslagssparande om argumenten för det bedöms som goda.

## Nya hyror för vissa kulturinstitutioner

Regeringen gjorde under våren 2001 en översyn av hyressättning av ändamålsfastigheter. Översynen ledde till att regeringen föreslår kostnadsbaserad hyra för fem kulturinstitutioners<sup>1</sup> huvudbyggnader. Fastigheterna är i hög grad formade för sitt ändamål, byggnaderna är symboler för kulturinstitutionernas verksamhet och utgör delar av stadsbilden, enligt Regeringskansliets bedömning.

Statskontoret ska även få i uppdrag att se över hur systemet för prisomräkning kan bli mer funktionellt för myndigheter i ändamålslokaler.

## Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår följande.

- Regeringen bör vidarebefordra riksdagens ståndpunkt angående hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ.
- Regeringen bör klargöra att hyresmodellens utformning ska vara föremål för förhandlingar mellan parterna.
- Regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om god insyn i förvaltningen.
- Regeringen bör tydliggöra att förvaltningsplaner för fastigheterna ska upprättas gemensamt av parterna.

<sup>1</sup> Dramaten, Operan, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet samt Historiska museet.

- Regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.
- Hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastigheter bör ha möjlighet att samråda kring vilken hyressättning som ska gälla med ett statligt expertorgan, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar.

## 1 Granskningens bakgrund och inriktning

Riksdagens revisorer har granskat hyressättningen av ändamålsfastigheter<sup>2</sup> i den statliga sektorn. Revisorerna genomförde hösten 2000 en förstudie om Statens Fastighetsverks hyressättning av kulturinstitutioner och konsekvenser för dessa av hyressystemet, efter förslag från riksdagens kulturutskott<sup>3</sup>.

I förstudien visas att det reformerade systemet för fastighetsförvaltning har fört med sig ett antal problem för ändamålsfastigheter. Statsmakternas beslut innebär svårförenliga krav på fastighetsförvaltaren som ska driva förvaltningen marknadsmässigt, samtidigt som särskilda villkor ska gälla för ändamålsfastigheter. Svårigheten att dra en gräns mellan fastigheter som bör betraktas som ändamålsfastigheter och fastigheter som är generellt användbara bidrar till problemet. Hyresgäster i fastigheter med särskild karaktär har svårt att finna alternativ och därmed svårt att utöva tryck på fastighetsägaren. I förstudien konstateras vidare att det är oklart om kulturinstitutionerna får kompensation i sina anslag för hyror eller ej. Effektiviteten i att fastighetsförvaltaren har monopol på fastighetsskötsel ifrågasätts också.

Mot bakgrund av det som framkom i förstudien ansåg revisorerna det motiverat att bredda granskningsområdet till att också omfatta hyressättningen av ändamålsfastigheter i andra sektorer än kultursektorn.

Denna granskning har riktat in sig på följande frågeställningar:

- Hur tillämpar Fastighetsverket och andra statliga fastighetsförvaltare<sup>4</sup> riksdagens principer för hyressättning?
- Hur uppfattar hyresgästerna sina fastighetsskötare och i vilken omfattning görs upphandling av entreprenörer?
- Hur fungerar kompensationssystemet?
- Har en myndighet möjlighet att behålla frigjorda resurser vid en hyressänkning?

<sup>2</sup> En ändamålsfastighet är en fastighet som är utformad för ett särskilt ändamål, t.ex. teater, bensinstation, etc.

<sup>3</sup> Riksdagens revisorer, förstudie 2000/01:12.

<sup>4</sup> Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB och Specialfastigheter Sverige AB.

Regeringen har i en proposition<sup>5</sup> definierat ändamålsfastigheter som byggnader som saknar eller har en mycket liten, alternativ användning och/eller har skräddarsyttts för sitt ändamål.

Begreppet *ändamålsfastigheter* preciseras i ett delbetänkande<sup>6</sup> till en utvärdering av statens fastighetsorganisation. Ändamålsfastigheter kan enligt utredarnas uppfattning grupperas efter karaktär:

1. Ändamålsfastighet på grund av *teknisk utformning* av byggnaden. (Utformningen av byggnaden är i extremfallet så speciell att kostnaden för att bygga om den till en annan användare är högre än kostnaden för att riva och bygga nytt.)
2. Ändamålsfastighet på grund av *läget*. Exempel: En kontorsfastighet i en enskilt belägen gruvort där gruvbolaget är den enda tänkbara användaren av kontorsfastigheter eller en generell byggnad på ett universitetscampus.

I en ren ändamålsfastighet har varken hyresgäst eller fastighetsägare goda alternativ. Ändamålsfastigheter ur hyresgästperspektiv kännetecknas av att hyresgästen, men inte fastighetsägaren, saknar bra alternativ. Förhandlingspositionen för hyresgästen kan vara mer problematisk i detta fall än vid en ren ändamålsfastighet eftersom det då finns ett ömsesidigt beroende.

Det är inte möjligt att göra en definitiv avgränsning mellan fastigheter som är ändamålsfastigheter och fastigheter som är generellt användbara. De flesta fastigheter är varken fullständigt ändamålsanpassade och unika, eller generellt använd- och utbytbara. De befinner sig snarare någonstans mellan ytterligheterna. Graden av ändamålmässighet kan bedömas utifrån flera perspektiv:

1. Hur stor del av en investering i en byggnad som blir värdelös om byggnaden inte längre används till sitt ursprungliga ändamål.
2. Hur mycket byggnadens värde sjunker om den nuvarande användningen upphör.
3. Hur stora nyinvesteringar som krävs för att anpassa en generell fastighet till den aktuella verksamhetens krav.
4. Skillnaden mellan den aktuella hyresgästens betalningsvilja för fastigheten och vad som skulle kunna erhållas vid uthyrning till en annan hyresgäst på marknaden.
5. Hur verksamheten skulle påverkas om man valde bästa alternativa lokal på marknaden.

Trots att begreppet ändamålsfastigheter inte är entydigt så fyller det en nödvändig funktion i styrningen av hur statens mer eller mindre ändamåls-

<sup>5</sup> Prop. 1991/92:44.

<sup>6</sup> SOU 1996:187.

## 2 Förändringar i statsförvaltningen

**Sammanfattning:** Den statliga fastighetsförvaltningen reformerades i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Syftet med reformen var att effektivisera resursanvändningen och förmögenhetsförvaltningen. Styrningen av myndigheter blev mer mål- och resultatutriktad. Ansvaret för bl.a. lokalförsörjningen delegerades till myndigheterna och fastighetsförvaltningen fick en ny organisation. Riksdagens riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen anger bl.a. att förvaltning och brukande av fastigheter ska vara åtskilda, att en mer rättvisande kostnadsbild i statsbudgeten ska eftersträvas, att avkastningskravet ska vara marknadsmässigt och att statens ägarroll bör renodlas.

### Ny styrning av myndigheterna

Under slutet av 1980-talet påbörjades en genomgripande förändring av styrningen av statsförvaltningen.<sup>7</sup> Den detaljerade budgetstyrningen ersattes av mål- och resultatstyrning med större betoning på effektivitet och produktivitet. Ansvar och befogenheter delegerades till myndigheterna.

Statens utgiftsstyrning skedde genom treåriga ramanslag till myndigheterna. Myndigheterna fick större möjligheter att omfördela resurser mellan olika utgiftsslag och mellan budgetår. För myndigheterna innebar ramanslagen en betydligt större handlingsfrihet och starkare motiv att effektivisera sin resursförbrukning.<sup>8</sup>

I 1991 års budgetproposition formulerades nya principer för förmögenhetsförvaltningen. Det betonades att effektiv förvaltning av den offentliga sektorns förmögenhet var lika viktigt som effektiv löpande resursanvändning. Därför skulle statens tillgångar värderas och avkastningskraven på statens kapital höjas. Konkurrensutsatta verksamheter skulle åsättas avkastningskrav motsvarande marknadens. Organisationen av förvaltningen av statens förmögenhet, bl.a. statens fastigheter, sågs över för att göra förvaltningen effektivare.<sup>9</sup>

### Reform av fastighetsförvaltningen

Fram till början av 1990-talet ansvarade *Byggnadsstyrelsen* för förvaltningen av statens fastigheter. Byggnadsstyrelsen erbjöd lokaler, tjänster inom lokalförsörjning och byggproduktion till statens myndigheter. Byggnadsstyrelsen var även regeringens stabsmyndighet i lokalfrågor.

<sup>7</sup> Prop. 1986/87:99.

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:100 s. 53.

<sup>9</sup> Prop. 1990/91:100 s. 54.

Systemet var ineffektivt ur många aspekter. Det var Byggnadsstyrelsens uppgift att bedöma de statliga hyresgästernas (myndigheternas) lokalbehov. Om myndigheten fick ett utökat lokalbehov godkänt av Byggnadsstyrelsen/regeringen så höjdes myndighetens anslag för att täcka den extra kostnaden. Det innebar att lokalerna var gratis ur myndigheternas perspektiv. Myndigheterna behövde inte ta hänsyn till kostnaderna när de bedömde sitt behov av lokaler. Byggnadsstyrelsen, som ytterst bestämde hur stora lokaler en myndighet skulle ha, hade inte alltid den bästa kunskapen om verksamhetens behov.

Den ekonomiska förvaltningen av *försvarets fastigheter* sköttes av *Fortifikationsförvaltningen* medan den direkta fastighetsförvaltningen ofta sköttes av de som brukade fastigheterna. Anslag till olika byggprojekt inom försvarets fastighetsbestånd fördelades genom budgetprocessen, och i regel betalade hyresgästen ingen hyra för fastigheterna.<sup>10</sup>

### Nytt system

Mot bakgrund av förändringar i statsförvaltningen som helhet föreslog regeringen förändringar även inom fastighetsförvaltningen. De enskilda myndigheterna fick besluta om och ta ansvaret för sin egen lokalförsörjning.<sup>11</sup> Varje myndighets helhetsansvar för sin verksamhet gjordes tydligare. Uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare av fastigheterna renodlades till ett par olika statliga verk och bolag.

Förvaltningen av statens ändamålsfastigheter skulle bedrivas på ett sådant sätt att fastigheternas värde inte urholkades under den ekonomiska livslängden. Det innebar bl.a. att kostnader för förvaltningen måste täckas av hyresintäkter. Syftet med detta var att myndigheterna skulle välja de mest prisvärda lokalerna för sin verksamhet. Ett annat syfte med reformen var att göra kostnaderna för statens fastigheter tydligare för både myndigheter och regeringen. Det betydde att staten som verksamhetsansvarig även måste vara beredd att i vissa fall betala den lokalhyra som marknaden kräver, även för ändamålsfastigheter. Staten borde också, som alla fastighetsägare, sträva efter att få avkastning på sitt kapital.<sup>12</sup>

### Riksdagens beslut

Med dessa förutsättningar föreslog regeringen ett antal riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Följande riktlinjer beslutades av riksdagen 1991.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> SOU 1997:96 s. 27.

<sup>11</sup> Prop. 1990/91:150, bet. 1990/91:FiU30, rskr. 1990/91:386.

<sup>12</sup> En mindre del av statens fastigheter, t.ex. slott och monument, ger små eller inga intäkter, konstaterades i prop. 1991/92:44. Avyttring ansågs inte aktuell eftersom de är en del av kulturarvet, men regeringen betonade vikten av att kostnaderna för drift och underhåll även för dessa objekt redovisades i statsbudgeten.

<sup>13</sup> Prop. 1991/1992:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

- Fastighetsförvaltningen ska skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild ska ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten.
- Fastighetsförvaltningen ska bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.
- Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning.
- Förvaltningen bör företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.
- De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform.

## Fastighetsorganisationen

Fastighetsreformen genomfördes 1993. Byggnadsstyrelsen, som tidigare haft ansvar för statens lokaler, avvecklades och en ny organisation för statlig fastighetsförvaltning tog form.<sup>14</sup> I den nya organisationen delades fastighetsbeståndet upp i generellt användbara fastigheter (kontorsfastigheter) och s.k. ändamålsfastigheter. Ändamålsfastigheter definierades som byggnader som saknar, eller har en mycket liten, alternativ användning och/eller har skräddarsyttits för sitt ändamål. Exempel på ändamålsfastigheter är vissa av rättsväsendets lokaler, vissa byggnader i högskolan och inom kulturområdet samt delar av det militära försvarets bestånd.<sup>15</sup> Ett statligt ägande av ändamålsfastigheter motiverades av att de är starkt förbundna med en viss statlig verksamhet, och att verksamheten skulle kunna erbjudas långsiktiga och stabila förutsättningar. Andra skäl till statligt ägande kan vara historiska, säkerhetsmässiga eller att staten vill behålla kontroll över en produktionsfaktor. Ett fortsatt statligt ägande av generella fastigheter bedömdes inte som nödvändigt på lång sikt.

De fastigheter som bedömdes vara ändamålsfastigheter delades upp utifrån sakområde. De fastigheter som bedömdes vara generellt användbara fördes över till ett särskilt bolag, Vasakronan AB. Tre nya verk och två nya bolag skapades genom ombildningen av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen.

*Statens lokalförsörjningsverk* bildades med uppgift att fungera som stabsorgan åt regeringen och som konsult inom lokalförsörjningsområdet åt statliga myndigheter. *Statens fastighetsverk* bildades för förvaltning av kulturfastigheter m.m., *Fortifikationsverket* bildades för förvaltning av ändamålsfastigheter inom totalförsvaret. Två statliga fastighetskoncerner bildades.

<sup>14</sup> Bet. 1992/93:FiU08, rskr. 1992/93:123.

<sup>15</sup> Definitioner från prop. 1991/92:44 s. 3.



Den ena var *Statliga Akademiska Hus AB*, som bildades för förvaltning av fastigheter som används av universitet och högskolor. Den andra var *Vasakronan Holding AB*, som inledningsvis bestod av fyra bolag, Vasakronan AB för förvaltning av generellt användbara lokaler som främst var avsedda för kontorsändamål, Vasakronan Krim AB för förvaltning av fastigheter som hyrdes av Kriminalvårdsstyrelsen, Vasajorden AB för förvaltning av fastigheter som hyrdes av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Confortia AB för tekniska uppdrag åt försvaret.<sup>16</sup>

Den reformerade fastighetsorganisationen innebar inte en glasklar uppdelning mellan renodlade ändamålsfastigheter och generellt användbara fastigheter. Många fastigheter som har skräddarsytt för ett särskilt ändamål kan med vissa ombyggnationer och/eller en annan brukare ha en alternativ användning. Gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och en generellt användbar fastighet är därför i många fall flytande. Organisationsstrukturen gjordes dock utifrån en bedömning av fastigheternas grad av ändamålsanpassning och användningsområde. Fastigheter som bedömdes vara av särart och inte generellt använd- och utbytbara fördes över till särskilda organisationer. Fastighetsförvaltningen i dessa organisationer kan därför sägas vara av ändamålskaraktär, även om vissa av fastigheterna i deras bestånd har alternativ användning och hyresgästerna delvis har alternativa hyresvärdar.

### 3 Utvärderingar av fastighetsreformen

**Sammanfattning:** Statens lokalförsörjningsverk har i en utvärdering kritiserat systemet för hanteringen av ändamålsfastigheter. Kritiken gällde otydliga principer för hyressättning och bristande styrning från regeringen.

En utredning av statens fastighetsorganisation har riktat kritik mot att det saknas tydliga ägardirektiv och spelregler för samspelet mellan parterna i ändamålsfastigheter, samt mot bristande öppenhet om grunderna för hyressättning. Förslag på ny hyresmodell lades.

Riksdagens revisorer har i en tidigare rapport ifrågasatt lämpligheten i att använda marknadsekonomiska principer för lokaler som saknar marknad.

#### Lokalförsörjningsverkets utvärdering av riktlinjer

Statens lokalförsörjningsverk fick år 1995 i uppdrag att utvärdera effekterna av riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning. I en rapport konstaterade verket att inga större förändringar var motiverade vad gällde generella lokaler. Verket var dock kritiskt till systemet för hantering av ändamålsfastigheter.

Principerna för hyressättning behandlades mycket kortfattat och inte helt entydigt i de propositioner som låg till grund för de nya riktlinjerna för fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, konstaterade verket. Vad som sades i

<sup>16</sup> SOU 1996:187 s. 20.

propositioner och riksdagsbeslut hade inte omsatts i särskilda uppdrag från regeringen till de fastighetsförvaltande myndigheterna och aktiebolagen. Detta hade medfört att fastighetsförvaltare och hyresgäster hade tolkat förut-sättningarna för hyressättningen på olika sätt, enligt verkets erfarenheter. Förhållandet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket framhölls dock som ett undantag där hyresavtal hade upprättats på ett tillfredsställande sätt.<sup>17</sup>

Slutsatsen som Lokalförsörjningsverket drog var att statsmakterna borde vidta åtgärder för att hyrorna skulle kunna sättas efter principer som var tydliga och kända för båda parter. Ett särskilt förvaltningsuppdrag som speci-ficerade grunder och villkor för hyresberäkning till de förvaltande organen skulle vara en lämplig åtgärd, enligt verkets mening.<sup>18</sup>

## Utvärderingen av statens fastighetsorganisation

En utvärdering av statens fastighetsorganisation visade att en klar majoritet av de statliga hyresgästerna ansåg att det nya systemet fungerade bättre än det gamla.<sup>19</sup> Det nya systemet innebar en större flexibilitet i lokalutnyttjandet samt en ökad medvetenhet om lokalutnyttjande och lokalkostnader. I utvär-deringen konstaterades dock att reformen inte enbart fått positiva följder. Efter reformen uppstod konflikter mellan hyresvärd och hyresgäster i ändamålsfastigheter främst när det gäller hyressättningen.

### Utredningens kritik

Kritiken som utredningen riktade mot den nya fastighetsorganisationen gällde bl.a. följande förhållanden:

Det saknas tydliga ägardirektiv och spelregler för samspelet mellan parter-na vilket har lett till svårigheter i hyresförhandlingar kring ändamålsfastig-heter. Bristerna beror inte på övergången till marknadsmässighet, menade utredningen, utan på att man inte analyserat vad marknadsmässighet innebär för lokaler som utformas för särskilda ändamål. Den gråzon där fastigheterna är relativt speciella och den externa marknaden mycket liten, har inte be-handlats i förarbeten till fastighetsreformen, enligt utredningen.

Hyresgästen och fastighetsägaren är ofta oeniga om vilken hyresmodell som ska tillämpas. Oenigheten har också lett till bristande öppenhet om grunderna för hyressättningen.

### Förslag på ny hyresmodell

Utredningen lade ett förslag om att hyreskontrakten för ändamålsfastigheter skulle utformas på ett särskilt sätt. Utredningen ansåg det mest lämpligt att

<sup>17</sup> Statens lokalförsörjningsverk, rapport nr 1996:23 s. 21.

<sup>18</sup> Statens lokalförsörjningsverk, dnr 36-54/1996.

<sup>19</sup> SOU 1997:96.

definiera en ändamålsfastighet som en fastighet där hyresgästen har starkt begränsade alternativ till den aktuella lokalen.<sup>20</sup>

Hyreskontrakten för ändamålsfastigheter skulle vara långsiktiga. Hyresgästen skulle ha rätt att förlänga kontrakten och vid sådan omsättning ska samma hyressättningsprincip gälla som tidigare. Det skulle råda krav på öppenhet. Hyran skulle utformas som en komponenthyra, dvs. med separata överenskommelser för kapitalkostnader, driftskostnader och underhållskostnader.<sup>21</sup>

Utredningens förslag på ny hyresmodell genomfördes inte. Varken regering eller riksdag ansåg det lämpligt att införa detaljerade principer för en hyressättningsmodell.<sup>22</sup> Statens fastighetsbestånd är mycket varierande, med både kommersiella och ändamålsfastigheter, och det är ofta svårt att dra gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och en kommersiell fastighet, menade riksdagen och regeringen. Riksdagen slog dock fast ett antal särskilda riktlinjer som skulle gälla för förvaltningen av ändamålsfastigheter. Dessa presenteras i kapitel 5.

## Riksdagens revisorers granskning om lokalförsörjning

*Riksdagens revisorer* har riktat viss kritik mot systemet i en tidigare rapport om myndigheternas lokalförsörjning. Revisorerne ifrågasatte lämpligheten i att okritiskt använda marknadsekonomiska principer för lokaler som saknar marknad. Att regeringen uppträder både som köpare och säljare för vissa myndigheters fastigheter kan inte betraktas som en marknadssituation, enligt revisorerens uppfattning. Skillnaden i förhållande till en marknadssituation förstärks när köparen saknar hyresalternativ.<sup>23</sup>

## 4 Principer för hyressättning

**Sammanfattning:** Riksdagen gjorde efter utvärderingen av reformen ett antal tillägg för hur förvaltningen av ändamålsfastigheter skulle bedrivas. Hyreskontraktet ska utformas i förhandlingar mellan parterna. Självkostnad är den naturliga utgångspunkten för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Fastighetsförvaltare av ändamålsfastigheter ska stödja hyresgästernas verksamhet genom att uppfylla ett antal villkor, bl.a. att tillåta god insyn i förvaltningen och upprätta förvaltningsplaner tillsammans med hyresgästerna. Fastighetsförvaltningen ska bedrivas kostnadseffektivt.

<sup>20</sup> SOU 1997:96 s. 16.

<sup>21</sup> SOU 1997:96.

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252.

<sup>23</sup> 1995/96:RR11, s. 7, rapport 1995/96:4.

Riksdagen drog efter utvärderingen om statens fastighetsorganisation<sup>24</sup> slutsatsen att fastighetsreformen i stort sett fungerat bra. Vissa tillägg om hyressättning och brukarens nytta lades dock till de tidigare fastlagda riktlinjerna för fastighetsförvaltningen.<sup>25</sup>

Riksdagen ansåg det inte lämpligt att påbörda parterna en hyressättningsmodell. Hyreskontraktets utformning borde däremot vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Riksdagen slog dock fast att *självkostnadshyra*<sup>26</sup> är den naturliga utgångspunkten när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Riksdagen ställde också upp ett antal särskilda villkor som de fyra bolagen och verken som förvaltar statens ändamålsfastigheter alltid ska uppfylla. Dessa villkor redovisas nedan.

### Stödja verksamheten

En fastighetsrörelse av ändamålskaraktär ska tillgodose verksamhetens behov av ändamålslokaler och optimera brukarens nytta av den hyra myndigheten betalar för lokalen. Riksdagen har slagit fast att de verk och bolag som hyr ut ändamålsfastigheter ska stödja verksamheten och uppfylla följande villkor:

- Fastigheterna ska ha gemensamt upprättade förvaltningsplaner<sup>27</sup>.
- Hyresvärden får över tiden inte ta ut mer än marknadsmässig ersättning för underhåll, service m.m.
- Neddragning av underhåll av fastigheterna får inte hota fastighetens långsiktiga värde.
- Det ska vara möjligt att särskilja drift- och underhållskostnaden i hyressättningen.

Riksdagen har också sagt att god insyn i förvaltningen är en förutsättning för att nå maximal nytta för brukaren. De olika hyresdelarna bör redovisas öppet, både de delar som avser drift och underhåll och de olika komponenter som ingår i kapitalkostnader.<sup>28</sup>

### God förvaltning av kapitalet

Riksdagen betonade att fastighetsförvaltningen måste bedrivas kostnadseffektivt. Riksdagens ståndpunkt är att för att bedöma kostnadseffektiviteten måste man dels beakta statens kostnad för det kapital<sup>29</sup> som tillförts fastigheterna, dels att drift- och underhållsinsatser sker effektivt.

<sup>24</sup> SOU 1997:96.

<sup>25</sup> Bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252.

<sup>26</sup> Begreppet självkostnadshyra diskuteras mer ingående i bilaga 1.

<sup>27</sup> Begreppet förvaltningsplan definieras i bilaga 1.

<sup>28</sup> Bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252.

<sup>29</sup> Avkastningsunderlag och fastighetsvärdering diskuteras mer ingående i bilaga 1.

När det gäller avkastningskrav<sup>30</sup> för ändamålsfastigheter har riksdagen betonat att de särskilda förutsättningar som gäller för dessa bör beaktas. Minimikravet på statens fastighetsförvaltning är dock att den ska täcka kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt skapa utrymme för reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Däremot bör inte krav på avkastning i form av värde-tillväxt ställas på dessa fastigheter.<sup>31</sup>

### Avvikande meningar

Sänkt avkastningskrav på ändamålsfastigheter har föreslagits i ett antal motioner. I samband med att finansutskottet behandlade frågor om hyressättning begärde utskottet in yttranden från andra berörda utskott.

*Justitieutskottet* hävdade att avkastningskravet för ändamålsfastigheter inte borde sättas lika högt som för det statliga fastighetsbeståndet i övrigt.

*Kulturutskottet* framförde önskemål om särskild behandling av det statliga fastighetsägandet inom kulturområdet eftersom det ofta grundas på att byggnaderna är en symbol för den verksamhet som bedrivs i den eller att byggnaden har kulturhistoriskt värde. När avkastningskravet för dessa fastigheter sätts borde det beaktas att någon alternativ användning inte är aktuell, menade kulturutskottet. Kulturutskottet uttalade sig också för komponenthyra, dvs. att kapitalkostnader och kostnader för drift och underhåll skiljs åt och redovisas för hyresgästen, samt för att kulturinstitutionernas roll gentemot Fastighetsverket behöver stärkas.

*Utbildningsutskottet* instämde inte i kraven på sänkta avkastningskrav. Vad det gäller högskolefastigheter uttalade sig utbildningsutskottet för att ett avkastningskrav och därmed lokalkostnader som avviker från det som generellt råder på marknaden måste beaktas vid anvisandet av anslag till universitet och högskolor.<sup>32</sup>

Riksdagen beslutade dock i enlighet med finansutskottets mening.<sup>33</sup> *Finansutskottet* avlog kraven på sänkta avkastningskrav för vissa fastigheter genom att hänvisa till att en av riktlinjerna inför reformen var att skapa en mer rättvisande bild av lokalkostnaderna i statsbudgeten. Utskottet påpekade att myndigheternas anslag justerades inför systemomläggningen för att förändrade lokalkostnader inte skulle påverka verksamhetens förutsättningar.

## 5 Tillämpning av principerna för hyressättning och fastighetsförvaltning

**Sammanfattning:** Finansdepartementet styr de fastighetsförvaltande verken och bolagen. Fastighetsförvaltarna är fria att utforma den hyresmodell som

<sup>30</sup> Begreppet avkastningskrav diskuteras mer ingående i bilaga 1.

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

<sup>32</sup> Bet. 1997/98:FiU25.

<sup>33</sup> Rskr. 1997/98:252.

ska tillämpas. Riksdagens uttalande om att självkostnadshyra är en naturlig utgångspunkt när hyresgästen har begränsade alternativ återges ingenstans i regeringens styrdokument. Fastighetsförvaltarna har valt sinsemellan olika modeller för hyressättning. Varje förvaltare tillämpar däremot i stort sett samma hyresmodell för alla sina fastigheter, oberoende av i vilken grad fastigheten är specialanpassad. Regeringen har inte uttryckt riksdagens mening att parterna bör förhandla om hyreskontraktets utformning. Fastighetsförvaltarna förhandlar inte heller om vilken modell för hyressättning som ska tillämpas.

Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning att hyresgästerna ska ha god insyn i förvaltningen. De fastighetsförvaltare som tillämpar marknadshyror redovisar inte förvaltningskostnaderna. De som tillämpar kostnadshyra har en mer öppen redovisning av förvaltningskostnader.

Regeringen har inte instruerat om att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna. Underhållsplaner upprättas genomgående av fastighetsförvaltarna, med varierande medverkan av hyresgästerna.

Statlig fastighetsförvaltning ska bedrivas kostnadseffektivt. Regeringens krav på hur den ska redovisas är ofta på en övergripande nivå. Interna kostnadsjämförelser med extern statistik förekommer, men redovisas i begränsad omfattning för hyresgäster och regering. Fastighetsförvaltarnas uppköp av drift- och underhållsarbete varierar. Underhållstjänster köps dock upp i högre grad än driftarbete.

## Regeringens styrning av fastighetsförvaltningen

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Riksdagen ska fastställa grunderna – i den omfattning som behövs – för förvaltningen av statens egendom och förfogandet av den.<sup>34</sup>

Regeringen styr myndigheterna via långsiktiga instruktioner i förordningar som anger deras uppgifter och ansvarsområden. Instruktionerna kompletteras med årliga regleringsbrev som preciserar politiska mål och ekonomiska ramar. Regleringsbreven ska ha sin utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om.

Regeringen förvaltar ägandet i statliga bolag, bl.a. genom att besluta om ägardirektiv där bolagets uppdrag, ekonomiska krav och riktlinjer för verksamheten anges.

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet ansvaret för statens fastighetsförvaltning. Styrningen av Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB och Specialfastigheter AB sker således av Finansdepartementet.

I förordningen om förvaltning av statliga fastigheter<sup>35</sup> sägs att upplåtelse ska ske på marknadsmässiga villkor. Om hyran inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn

<sup>34</sup> Regeringsformen 9 kap. Finansmakten, 8 §, 9 §.

<sup>35</sup> SFS 1993:527.

bör då tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd. Angående förvaltning sägs att den fastighetsförvaltande myndigheten ska upprätta och fortlöpande hålla en förvaltningsplan för drift och underhåll av fastigheterna. En investeringsplan och en avyttringsplan ska också upprättas och fortlöpande hållas.<sup>36</sup>

Nedanstående tabell sammanfattar regeringens uppdrag till statens förvaltare av ändamålsfastigheter.

Anges i regeringens styrdokument:	SFV	FORTV	Ak Hus AB	Spec. AB
Tillhandahålla/erbjuda ändamålsenliga lokaler för brukarna	Ja	Ja	Ja	Ja
Inriktningen på förvaltningen ska vara att stödja den myndighet som brukar ändamålslokalerna i sin verksamhet	Ja	Nej	Ja	Ja
Hålla en öppen och aktiv dialog med hyresgästerna i lokalfrågor	Ja	Nej	Ja	Ja
Bedriva kostnadseffektiv förvaltning	Ja	Ja	Ja	Ja
Optimera kundnyttan	Nej	Nej	Ja	Ja
Kapitalavkastningskrav (den 31/12 2000)	2,8 %	7,7 %	7,5 %	7,5 %
Soliditetsmål	50 %	Nej	25 %	20 %

### Statens fastigheter av ändamålskaraktär

För att ge en överblick över den statliga förvaltningen av ändamålsfastigheter presenteras här en översiktlig tabell över de fyra förvaltare som behandlas i granskningen.

<sup>36</sup> SFS 1993:527.

Förvaltande myndighet	Hyresgäster	Hyresmodell	Avkastningskrav	Bokfört värde 2000 <sup>37</sup>
<b>Statens fastighetsverk</b>	Kulturinstitutioner, Sveriges ambassader, Regeringskansliet, m.m.	Marknadsliknande hyror, sätts efter jämförelse med likvärdiga lokaler på marknaden. <sup>38</sup> Kostnadsbaserad balanshyra tillämpas för nybyggnationer.	2,8 %, bygger på ett antagande om hyresintäkter på 1,6 miljarder under år 2001.	11,1 miljarder kr
<b>Fortifikationsverket</b>	Försvarmakten, Försvarets materielverk, m.m.	Kostnadsbaserad totalhyra, bestående av schabloniserade kostnader för kapital, administration, underhåll, drift och energi, etc.	Statens utlåningsränta plus riskpremie på 2,5 %.	11,8 miljarder kr
<b>Akademiska Hus AB</b>	Universitet och högskolor	Marknadsanpassade hyror, sätts efter jämförelse med likvärdiga lokaler på marknaden. Kostnadsbaserad balanshyra tillämpas för nybyggnationer.	Femåriga statsobligationsräntan plus riskpremie på 2,5 %.	22,3 miljarder kr
<b>Specialfastigheter AB</b>	Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, m.m.	Kostnadsbaserad totalhyra, viss marknadsanpassning av avskrivningstakten.	Femåriga statsobligationsräntan plus riskpremie på 2,5 %.	5,2 miljarder kr

<sup>37</sup> Bokfört värde av materiella anläggningstillgångar år 2000. Källa: Årsredovisningar 2000.

<sup>38</sup> Regeringen har föreslagit kostnadsbaserad hyra för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Se kapitel 8.



## Statens fastighetsverk<sup>39</sup>

*Statens fastighetsverk* (SFV) inrättades 1993. Verket förvaltar (icke-militära) fastigheter som vid omorganiseringen av statens fastighetsförvaltning inte bedömdes lämpliga att förvalta i bolagsform. Dit hör utrikes fastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbyggnaderna, vissa av statens kulturfastigheter, gamla fästen, monument, vissa älvsträckor och markområden samt vissa donationsfastigheter. De flesta fastigheterna tillhör det nationella kulturarvet. Fastighetsverket förvaltar t.ex. de statliga kulturfastigheterna som Operan, Dramaten, Kungliga biblioteket, Naturhistoriska riksmuseet och andra statliga museer samt donationsfastigheter.

### Mål för verksamhet och ekonomi

Målen för verksamheten specificeras i årliga regleringsbrev från regeringen. I regleringsbrevet anges att förvaltningen ska vara kostnadseffektiv, vilket preciseras som att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas samt att god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet eftersträvas. Kultur- och naturmiljövärden i verkets fastighetsbestånd ska tillvaratas och bevaras.

Förvaltningen ska tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för brukarna. Service och avkastning ska vara jämförbara med andra fastighetsförvaltare på marknaden. I regleringsbrevet för år 2001 har gjorts ett tillägg, enligt riksdagens uttalande<sup>40</sup>, om att förvaltningen av ändamålsfastigheterna ska stödja den myndighet som brukar ändamålslokalerna i sin verksamhet. Det fastslås också att Statens fastighetsverk ska hålla en öppen dialog med sina hyresgäster i lokalfrågor.

I regleringsbrevet fastställs att verksamheten ska generera en avkastning motsvarande 2,8 procent av genomsnittligt myndighetskapital. Soliditeten ska vara på 50 procent, dvs. det totala myndighetskapitalet ska vara 50 procent av verkets totala omslutning. Eventuellt överskott, under förutsättning att soliditetsmålet är uppfyllt, ska levereras till statsverket. Verksamheten finansieras med intäkter från fastighetsförvaltningen. I regleringsbrevet anges att Fastighetsverket bestämmer hyressättning och andra avgifters storlek.

### *Inga direktiv om hyror*

Styrdokumentet från statsmakterna ger inga anvisningar om vilken hyresmodell som ska användas. De säger heller inget om att parterna ska förhandla om hyreskontraktets utformning eller att självkostnad bör vara utgångspunkt för hyressättningen när hyresgästen har begränsade alternativ. Begreppet

<sup>39</sup> Avsnittet bygger på intervju med Richard Johansson, 2001-02-21.

<sup>40</sup> Bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252.

## Tillämpning av principer

### *Marknads- och marknadsliknande hyra*

Verksinstruktion och regleringsbrev lämnar relativt stort utrymme för Fastighetsverket att själv utforma verksamheten.

Fastighetsverket har tagit fasta på förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, där det anges att upplåtelse ska ske på marknadsmässiga villkor. Marknadsmässiga villkor kan sägas gälla både för *marknadshyror* och s.k. *marknadsliknande hyror*. En förutsättning för marknadshyra är att det råder en konkurrenssituation. I Fastighetsverkets bestånd finns ett stort antal fastigheter som inte har någon marknad, beroende på fastighetens speciella karaktär. För dessa fastigheter använder sig Fastighetsverket av något som kallas marknadsliknande hyra. Den beräknas genom att lokalerna delas upp efter lokaltyp, t.ex. kontor, lager och utställningslokaler, som var för sig kan återfinnas på den öppna marknaden. Genom dessa delmarknader för de olika lokaltyperna identifierar Fastighetsverket olika delhyror, som sedan vägs samman för hela lokalen.

Hyreskontrakten löper vanligen mellan tre och fem år. Eftersom hyran är fastställd genom jämförelser med hyror per kvadratmeter för motsvarande lokaltyper i motsvarande läge anser Fastighetsverket att hyresförhandlingar också ska ske med denna metod. Hyresgästen har möjlighet att ta in jämförande uppgifter om kvadratmeterhyror för motsvarande fastigheter eller delar av fastigheter.

### *Kostnadshyra*

Marknadshyror tillämpas dock inte för alla fastigheter. *Kostnadsbaserad balanshyra*<sup>41</sup> används för nybyggnationer, t.ex. för nybyggda museer. Denna hyra består av beräknade kapitalkostnader för avskrivningar och ränta samt beräknade kostnader för drift, underhåll och administration under balansperioden. Räntan ska täcka finansieringsränta, avkastningskrav och risker. Den årliga hyran är lika stor för varje år under balansperioden som vanligen är mellan 10 och 20 år. Självkostnadsbaserad hyra används för donationsfastigheter som alltså kommit i statens ägo utan kostnad för staten. Denna hyra består av de faktiska kostnaderna för drift, underhåll och administration under hyresperioden.

Att verket använder kostnadsbaserad balanshyra för nybyggnationer förklaras av att marknadshyror inte skulle täcka de stora kapitalkostnaderna som uppstår vid nybyggen. För donationsfastigheter anser verket att något annat än självkostnadshyra vore orimligt.

Enligt Fastighetsverket består verkets fastighetsbestånd till stor del av ändamålsfastigheter. Fastighetsverket gör dock ingen åtskillnad i hyressättning

<sup>41</sup> Balanshyra diskuteras mer ingående i bilaga 1.

beroende på hur fastigheten klassificeras. Enligt verket kan inte fastighetens klassificering vara grundval för hyressättningsmodell, eftersom begreppet ändamålsfastighet är så svårt att definiera. I motiveringen till att marknadsliknande hyra tillämpas hänvisar verket till att hyran syftar till att ge en riktig bild av vad verksamheten kostar. Marknadshyra är också mycket lättare att hantera administrativt, hävdar Fastighetsverket.

### *Öppen dialog*

Fastighetsverket redovisar inte sina förvaltnings- och kapitalkostnader för hyresgästen men menar ändå att hyressättningen sker tillräckligt öppet. Med marknads- eller marknadsliknande hyra är förvaltarens kostnader för drift, underhåll, investeringar, m.m. inte relevanta att redovisa för hyresgästen eftersom dessa kostnader inte utgör underlag för hyran. Att redovisa kostnaderna för hyresgästen och samtidigt hävda en marknads- eller marknadsliknande hyra skulle vara svårt i en förhandlingssituation, menar verket. Däremot ska hyresgästen ha insyn i de marknadshyror som hyresvärden använder sig av för att beräkna hyror för hela eller delar av lokalerna. Vid förhandlingar om balanserad kostnadshyra redovisas beräknade kostnader för drift, underhåll och räntor under avtalsperioden.

### *Fastighetsförvaltning*

Fastighetsverket ansvarar för drift och underhåll av fastigheterna.<sup>42</sup> Den dagliga driften sköts till största delen av Fastighetsverkets anställda som är specialutbildade för att vårda kulturfastigheter. I de fastighetsdistrikt där verket har få fastigheter köper Fastighetsverket driften på entreprenad. Driften är i stor utsträckning utlagd på entreprenad utanför Stockholmsregionen. Av Fastighetsverkets totala lokalyta bedrivs driften i egen regi på ca 58 procent. Ungefär en fjärdedel av kostnaderna för driften av kontor, museer, teatrar, m.m. inom Stockholmsregionen är utlagd på entreprenad.

Alla underhållsåtgärder köps upp på entreprenad. Underhåll av fastigheter baseras på treåriga underhållsplaner. Enligt Fastighetsverket har hyresgästerna ett betydande inflytande över vilka åtgärder som bör prioriteras. Att överlämna ansvaret för drift och underhåll åt hyresgästerna anses dock som olämpligt med tanke på tidigare erfarenheter av eftersatt underhåll.

Fastighetsverket följer upp kostnadsutvecklingen för drift och underhåll, bl.a. genom kostnadsjämförelser mellan entreprenörer och eget arbete. Fastighetsverkets underhållskostnader är höga, vilket verket förklarar med att ett omfattande renoveringsarbete har varit nödvändigt för att kompensera för eftersatt underhåll i tidigare förvaltning. I en jämförelse som Fastighetsverket själv gjort av sina driftskostnader för kontorslokaler med extern statistik (REPAB) framkommer att verket generellt sett har lägre driftskostnader än normalvärden för kontor, oavsett om fastighetsdriften sköts i egen regi eller

<sup>42</sup> Risk- och ansvarsfördelning diskuteras mer ingående i bilaga 1.

### *Avkastningskrav och fastighetsvärdering*

Fastighetsbeståndet värderades på regeringens uppdrag vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen år 1993. Ett oberoende marknadsinstitut gjorde en marknadsvärdering av fastigheterna.<sup>44</sup> I Fastighetsverkets fall innebar denna värdering att de av Byggnadsstyrelsen bokförda värdena ungefär fördubblades. Nya lokaler tas upp till anskaffningsvärdet. Avskrivningarna<sup>45</sup> är raka över normalt 40 år.

Fastighetsverket tog nya lån motsvarande Byggnadsstyrelsens lån på fastigheterna, vilket motsvarade det bokförda värdet innan uppvärderingen. Avkastningskravet var inledningsvis differentierat mot olika verksamhetsgrenar inom Fastighetsverket. De differentierade avkastningskraven slogs år 1997 samman till ett avkastningskrav för hela verksamheten som beräknades genom en sammanvägning av avkastningskraven för de olika fastighetsbestånden, med hänsyn tagen till bidragsfastigheterna. Denna sammanvägning resulterade i ett avkastningskrav på 2,8 procent av myndighetskapalet.

Fastighetsverket levererar det totala överskottet till Finansdepartementet, under förutsättning att soliditeten inte sjunker under 50 procent.

### Fortifikationsverket<sup>46</sup>

Fortifikationsverket (FORTV) inrättades 1994. De tidigare försvarsfastigheterna hade då delats upp och hamnat i olika förvaltningsorganisationer beroende på hur försvarsspecifika de var. De fastigheter som klassificerades som ändamålsfastigheter fick Fortifikationsverket förvaltar- och ägaransvaret för. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler. Försvarsmakten är verkets största hyresgäst, men Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Kustbevakningen och Försvarets radioanstalt hyr också av verket.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> PM från SFV, 2001.

<sup>44</sup> En marknadsvärdering går till så att värderaren beräknar den marknadshyra som sannolikt skulle gälla utifrån fastighetens läge och särskilda egenskaper. Från de beräknade hyresintäkterna dras sedan kostnader för drift och underhåll, vilket resulterar i ett s.k. driftsnetto. Utifrån detta förväntade driftsnetto och krav på förräntning och direktavkastning kan nuvärdet på fastigheten räknas fram. De s.k. bidragsfastigheterna som inte ger några hyresintäkter åsattes inte något värde. Exempel på bidragsfastigheter är de kungliga slotten, statyer, monument, fästningar, m.m.

<sup>45</sup> Avskrivningar diskuteras mer ingående i bilaga 1.

<sup>46</sup> Avsnittet bygger på intervju med Ragnar Karlsson, Lars H. Gihl och Nils Wallin, 2001-02-13.

<sup>47</sup> Relationen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska granskas närmare av Riksdagens revisorer. Rapport presenteras under våren 2002.

Fortifikationsverket ska enligt instruktionen från regeringen<sup>48</sup> förvalta ändamålsfastigheter på ett sätt som innebär god hushållning och hög ekonomisk effektivitet. Verket ska tillhandahålla ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser på konkurrenskraftiga villkor och långsiktigt ta till vara ändamålsfastigheternas värden. Instruktionen kompletteras på sedvanligt sätt i årliga regleringsbrev från regeringen.

Verksamheten ska finansieras av avgifter som Fortifikationsverket bestämmer storleken på, enligt regleringsbrevet. Verksamheten ska generera en avkastning motsvarande statslåneräntan plus en riskpremie på 2,5 procent av myndighetskapitalet. Medel motsvarande av- och nedskrivningar på invärderat fastighetsbestånd ska betalas till statsverket som amorteringar på statskapital.

I regleringsbrevet avseende år 2001 ges Fortifikationsverket i uppdrag att minska sina löpande kostnader för drift och underhåll med 5 procent. Verket ska också i samarbete med Försvarmakten m.fl. hyresgäster upprätta en överenskommelse som klargör roll- och ansvarsfördelning i syfte att utveckla effektiva samverkansformer i lokalförsörjningsprocessen.

Det finns inget krav på vilken soliditet verket ska ha. Inga direktiv kring hyreskontraktens utformning anges eller att förhandlingar kring dessa ska ske. Styrdokumentet säger heller inget om god insyn eller att en öppen dialog bör föras mellan parterna. I uppdragen för år 2001 anges att risk- och ansvarsfördelning ska tydliggöras i ett dokument men inget sägs om återkommande, gemensamt upprättade förvaltningsplaner. Begreppet kundnytta nämns inte i regleringsbrevet eller instruktionen.

## Tillämpning av principer

### *Hyressättning*

Fortifikationsverket tillämpar *kostnadsbaserad hyra*. Möjligheterna att hyra ut lokaler till externa hyresgäster begränsas eftersom de ligger på militärt område och sällan är avskiljningsbara. Enligt den nuvarande totalhyresmodellen<sup>49</sup> beräknas en totalhyra för varje objekt. Det sker genom en summering av fem delkomponenter, kapital, administration, underhåll, drift och en komponent för värme, kyla, vatten, avlopp och elektricitet. Dessa utgörs av schabloniserade värden som baserar sig på erfarenhetsvärden och budgeterade värden.

### *Hyrans beståndsdelar*

*Kapitaldelen* i hyran omfattar budgeterade avskrivningar per hyresobjekt, statens avkastningskrav på det bokförda värdet samt Riksgäldskontorets

<sup>48</sup> SFS 1996:102.

<sup>49</sup> Fortifikationsverket, PM 19/01F.

utlåningsräntor. Hyresobjektens ålder och bokförda värden varierar kraftigt vilket medför stora spridningar på kapitalersättningarna.

Den *administrativa delen* i hyran ska täcka vissa personalkostnader och andra administrativa kostnader. Den baseras på beräknade kostnader för administration och fördelas schablonmässigt ut på hyresobjekten.

*Underhållsdelen* i hyran omfattar underhåll som syftar till att bevara byggnadens värde och funktion. Hyran är schabloniserad och fördelas ut på objekten. Drift omfattar förebyggande och avhjälpande underhåll, kapitalkostnader för driftens anläggningar/byggnader samt en overhead för täckning av del av administrationen. Den del av hyran som ska täcka driftskostnader baserar sig på en offert från Fortifikationsverkets driftsenheter. Kostnaden beräknas genom erfarenhetsvärden från föregående år, arbetsmängdsberäkningar och prognoser. Driftsdelen i hyran fördelas ut mellan objekten.

Hyran omfattar också kostnader för *energi, vatten, m.m., investerings- och underhållskostnader* av tekniska försörjningssystem, samt overhead för täckning av del av administrationen. Den del av hyran som täcker detta beräknas genom totalförbrukningar från föregående år och prognoser och fördelas sedan mellan hyresobjekten.

#### *Kontraktstider*

Upplåtelseavtal kallas överenskommelsen om att hyresgästen disponerar ett antal markområden, byggnader och anläggningar för en viss tid till en överenskommen hyresersättning. Ett upplåtelseavtal är ett samlat avtal för en samling objekt. Avtalen är för närvarande i princip *ettåriga*. Eftersom stora delar av beståndet finns kvar intakt över åren blir upplåtelseerna indirekt tillsvidareavtal, där hyran regleras årligen. Genom att avtalen är årliga har hyresgästen ett relativt stort inflytande i förhandlingssituationen, menar Fortifikationsverket.

#### *Fastighetsförvaltning*

När Fortifikationsverket bildades 1994 hade Försvarsmakten egna resurser för drift och löpande underhåll av de fastigheter som Fortifikationsverket hyr ut. År 1996 bestämde dock regeringen att dessa resurser skulle överföras till Fortifikationsverket. En stor del av driften har därefter utförts med verkets egen personal. All projektering och alla entreprenader som avser investering eller underhåll upphandlas på marknaden. Omfattningen av entreprenaderna styrs i hög grad av hyresgästens behov och beställning av ny- och tillbyggnader.

En underhållsplan för normalt ett till två år upprättas i samråd mellan parterna, enligt verket.

#### *Avkastningskrav och fastighetsvärdering*

Fortifikationsverkets fastigheter (lokaler och lånefinansierade anläggningar) är invärderade till historiskt anskaffningsvärde, kompletterat med investeringar minus avskrivningar. Marken invärderades till marknadspris vid bildandet av Fortifikationsverket och har inte justerats därefter. Nya lokaler

och lånefinansierade anläggningar tas upp till anskaffningsvärdet. Avskrivningarna är raka över normalt en 30-årsperiod för lokaler och en 20-årsperiod för lånefinansierade anläggningar.

Avkastningskravet på Fortifikationsverkets kapital är statens utlåningsränta och en riskpremie på 2,5 procent, vilket sammanlagt motsvarar 7,7 procent år 2001. Det kapitalavkastningskrav som Fortifikationsverket tillämpar ska dessutom täcka Riksgäldskontorets utlåningsräntor.

Det prognostiserade avkastningskravet och medel motsvarande av- och nedskrivningar på invärderat fastighetsbestånd ska inlevereras till statsverket. Verksamheten ska inte generera ett större överskott än att det täcker avkastningskrav och ger visst utrymme för oförutsedda utgifter. Verket får behålla balanserade överskott upp till en nivå motsvarande 10 procent av omsättningen, enligt kapitalförsörjningsförordningen<sup>50</sup>. Uppgår överskottet till mer än 10 procent så ska verket redovisa för regeringen hur överskottet utnyttjas. Överskott från avyttring med anledning av försvarsbesluten 1996 och 2000 får enligt regeringsbeslut utnyttjas för avvecklingskostnader. Ett likviditetsöverskott får inte användas till investeringar. Dessa ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Besparingskrav från regeringen har medfört att verket minskat sina kostnader. Kraven som regeringen ställt på Fortifikationsverket har varit inriktade på kostnadssidan, inte på intäktssidan. Följaktligen har hyrorna inte sänkts trots lägre kostnader vilket resulterat i växande årliga överskott.<sup>51</sup> Fortifikationsverkets styrelse har dock fattat beslut om att hyran ska sänkas med 2 procent under 2001<sup>52</sup>.

### **Problem med hyresmodellen och förslag på en ny**

Enligt Fortifikationsverket är den nuvarande totalhyresmodellen tung att administrera på grund av korta avtalstider och omfattande diskussioner kring systemet med schabloner. Hyran beaktar inte fastighetens nyttjandevärde utan är rent kostnadsbaserad, vilket skapar incitament för hyresgästerna att avveckla nyare lokaler med relativt höga kapitalkostnader i stället för äldre med lägre kapitalkostnader. Enligt Fortifikationsverket är detta olämpligt ur ett långsiktigt perspektiv. Verket anser sig också i alltför hög grad stå för den finansiella risken vid avyttringar.

Ett förslag på en ny hyresmodell utarbetas för närvarande inom Fortifikationsverket. Hyran ska enligt förslaget vara en kostnadsbaserad totalhyra men med något mer marknadsanpassade hyresförhållanden än i nuvarande hyresmodell.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> SFS 1996:1188.

<sup>51</sup> Intervju med Fortifikationsverket, 2001-02-13.

<sup>52</sup> Skriftlig upplysning från Fortifikationsverket, 2001-08-13.

<sup>53</sup> Fortifikationsverket, PM 19/01F.

Akademiska Hus AB är ett helstatligt företag som bildades 1992. Bolaget äger och förvaltar 75 -80 procent av de lokaler där universiteten bedriver verksamhet samt 40 procent av motsvarande lokaler för högskolorna. På vissa högskoleorter är Akademiska Hus den enda hyresvärden för hyresgästerna. Koncernen består av moderbolaget och sju helägda dotterbolag som äger och förvaltar koncernens fastigheter. Dessa bolag är lokaliserade i orterna för de största universiteten i Sverige. Ett åttonde helägt dotterbolag svarar för gemensam service och utvecklingsarbete inom koncernen.

Akademiska Hus har en stark ställning på marknaden, vilket bl.a. bekräftas av kreditvärderingsbolaget Standard&Poor's bedömning. Akademiska Hus bedöms vara en dominerande marknadsaktör genom att staten finansierar och kontrollerar majoriteten av svenska universitet och högskolor, samt genom att bolaget har en strategisk koncentration på campusområden. Långa hyreskontrakt och väl underhållna fastigheter bidrar också till att Akademiska Hus anses vara ett företag med låg verksamhetsrisk.<sup>55</sup>

### Mål för verksamhet och ekonomi

Enligt ägarens uppdrag ska bolaget erbjuda universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för utbildning och forskning. Bolaget har också som förvaltare ett ansvar att tillvarata de ekonomiska och kulturella värden som finns i fastigheterna.

I ägardirektivet till Akademiska Hus återges delvis riksdagens riktlinjer kring förvaltning av ändamålsfastigheter. Där står att fastighetsrörelsen ska stödja den myndighet som brukar ändamålslokalerna i sin verksamhet. Ägardirektivet innehåller dock inga krav på att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt och att drifts- och underhållskostnader ska kunna särskiljas i hyressättningen. Verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt så att den genererar avkastning på statskapitalet. Det framgår att hyresvärd och hyresgäst fritt bör förhandla fram villkor kring hur investeringar ska finansieras, men det sägs inget om att parterna ska förhandla om hyreskontraktets utformning i övrigt. Ägardirektiven anger vidare att en öppen och aktiv dialog mellan parterna är angelägen.

Ägarens ekonomiska krav på Akademiska Hus är att koncernens soliditet bör uppgå till 25 procent. Avkastningen på genomsnittligt eget kapital ska motsvara den femåriga statsobligationsräntan plus 2,5 procentenheter över en konjunkturcykel, vilket för 2001 innebär 7,5 procent. Koncernens utdelningsmål ska vara 50 procent av årets resultat efter skatt. Vid beslut om utdelning ska hänsyn tas till bolagets ekonomiska ställning.

<sup>54</sup> Avsnittet bygger på intervju med Thomas Norell och Lennart Karlsson,

2001-03-16.

<sup>55</sup> Standard&Poor's hemsida [www.standardandpoors.com/ratings](http://www.standardandpoors.com/ratings), Public Finance, Akademiska Hus AB, publicerad 2001-06-14.



*Hyressättning*

Akademiska Hus kan självständigt förhandla om hyror med hyresgästerna, inom de ramar som riksdag och regering lagt fast. Olika principer tillämpas i hyresavtalen, beroende på den specifika situationen. Normalt tillämpas *marknadsanpassade hyror*. Det innebär att hyran sätts i relation till hyror för likartade lokaler på orten. Vid nybyggnad eller genomgripande ombyggnad innebär det att hyran bestäms som en *kostnadshyra* utifrån ett ingångsvärde på fastigheten, fastighetsägarens risk och förväntad avkastning samt kalkylerade drifts- och underhållskostnader. Kostnaderna för underhåll beräknas genom schabloner. Kostnader för energi, vatten, etc. påverkas starkt av hyresgästens särskilda verksamhet och debiteras normalt som hyrestillägg efter faktisk förbrukning och enligt självkostnadsnivå. Normalt tillämpas s.k. balanshyra. I undantagsfall, för ytterst specialanpassade fastigheter, tillämpas en långsiktigt kostnadsbaserad hyra. Särskilda hyreslösningar för donationer till lokaler förekommer också. Kapitalkostnadernas storlek påverkas av den interna kalkylräntenivån som är fastställd av styrelsen, beroende på ränteläge. Kalkylräntan är lika för alla fastigheter.

Hyresavtalet innehåller uppgifter om hyrans storlek och principer för dess omräkning samt avtalets giltighetstid och villkor för uppsägning. Vanligen räknas en del av hyran upp varje år enligt utvecklingen av konsumentprisindex.

Det förekommer att lärosätena själva svarar för investeringskostnader för viss verksamhetsanpassning av lokalerna.

*Öppen dialog*

Förhandlingar gäller hyresnivån, inte vilken modell för hyresberäkning som ska användas. Det är upp till hyresvärden om kostnaderna som belastar ett visst hyresobjekt redovisas för hyresgästen eller inte. Vissa hyresvärdar redovisar dessa kostnader i samband med investeringar, men inte alla. Hyran för många lokaler för universitet och högskolor diskuteras enbart utifrån marknadsvärdet.

Akademiska Hus särredovisar endast kostnader för energi, vatten, m.m. Hyresmarknadsundersökningar görs både av bolaget och av hyresgästen, och är underlag för hyresförhandlingarna. Förhandlingen kan utgå från ganska olika exempel från marknaden och kan gälla vilken standard, planlösning, etc. som är jämförbar med ett visst objekt.

*Fastighetsförvaltning*

Akademiska Hus har ett fullständigt ansvar för drift och underhåll. För varje fastighetsområde under ett dotterbolag görs underhållsplaner. Det sker i kommunikation med hyresgästen för att underhållet ska passa med verksamheten. Eftersom löpande underhållskostnader för det enskilda objektet inte direkt påverkar hyran för detta, har hyresgästen inte något intresse av att hålla nere underhållskraven, enligt Akademiska Hus. Akademiska Hus tog

över ett fastighetsbestånd där underhållet var eftersatt och fick i uppdrag att rusta upp byggnaderna och att underhålla dem väl. Enligt Akademiska Hus blir underhållet eftersatt om det sköts av hyresgästen själv.

Bolaget upphandlar en stor del av tjänsterna; vid byggnationer upphandlas alla entreprenader och en stor del av projekteringsarbetet. Driftsarbeten som tar mer än fem timmar köps upp på entreprenad liksom underhållsarbeten. För att göra kostnadsjämförelser mellan dotterbolagen och med andra företag använder man sig av nyckeltal och *benchmarking*. Bolaget har en incitamentslönomodell och nöjd-kund-index för att hålla nere kostnaderna för drift och underhåll.

#### *Avkastningskrav och fastighetsvärdering*

Fastigheterna värderades till marknadspriser vid övertagandet av beståndet. Enligt en representant för bolaget är de bokförda värdena på äldre fastigheter inte rättvisande. De är ofta påverkade av bokföringsmässiga och skattemässiga överväganden.<sup>56</sup>

Avskrivningstiden för byggnaderna är ca 40 år. Vid mer specialanpassade byggnader är avskrivningstiden kortare eftersom det då är extra svårt att bedöma avkastningen i framtiden. Hyreskalkylens längd justeras efter riskfaktor. Avtalstiden är normalt 10 -20 år. Akademiska Hus bedömer i de flesta fall att byggnaderna går att hyra ut efter avtalstidens slut och sätter därför inte avtalstiden lika med avskrivningstiden.

Statsmakternas avkastningskrav på statslåneräntan plus en riskpremie på 2,5 procent, är det mest styrande målet för Akademiska Hus. Avkastningskravet är ett långsiktigt mått på bolaget. Utdelningsmålet är på hälften av resultatet. Soliditetsmålet på 25 procent av bokfört kapital, är överordnat utdelningsmålet och uppnås alltid. Det påverkar lånekostnaderna och är därför angeläget att uppfylla. Utdelningsmålet uppfylls nästan alltid.

#### *Oklara direktiv*

Intentionerna med fastighetsreformen upplevs som tydliga av Akademiska Hus, liksom bolagets uppdrag. De tillägg som gjordes 1997/98 anses dock ha förvirrat begreppen. Det finns olika tolkningsmöjligheter av det som står i utskottsbetänkandet.

Utbildningsutskottets yttrande gav stöd för att hyressättning av högskolans lokaler skulle ske på likvärdigt sätt som på övriga marknaden. Detta motiverades av att särskilda regler och eventuellt lägre prissättning skulle ge Akademiska Hus en monopolsituation och riskera att begränsa lärosätenas frihet att välja mellan olika hyresvärdar. I samma betänkande betonar Finansutskottet att kundnyttan ska optimeras, att hyrans olika kostnadskomponenter ska redovisas öppet och att självkostnadshyra ska vara utgångspunkt när

<sup>56</sup> Sådana överväganden är möjliga genom att bolag har möjlighet att välja om en viss typ av kostnad tas upp som tillgång i balansräkningen, vilket påverkar det bokförda värdet, eller om kostnaden tas upp som kostnad i resultaträkningen, vilket inte påverkar det bokförda värdet.

### *Egen målsättning*

Relationerna med hyresgästerna är nära och relativt goda, enligt Akademiska Hus. Konkurrensen är begränsad, men företaget är ett nischföretag med i första hand en kategori av hyresgäster, och det strävar därför efter att vara ett stöd för verksamheten. Akademiska Hus uppfattar att hyresgästerna uppskattar den långsiktighet och stabilitet som bolaget kan erbjuda.

### Specialfastigheter <sup>57</sup>

Specialfastigheter Sverige AB är ett helstatligt bolag som startade sin verksamhet 1997.<sup>58</sup> Ett år senare renodlades verksamheten genom att ägandet övergick från Civitaskoncernen (f.d. Vasakronan Holding AB) till Finansdepartementet. Polisfastigheter Sverige AB bildades 1998. Specialfastigheter har fem dotterbolag. Verksamheten bedrivs över hela Sverige. Det bokförda värdet är ca 5,2 miljarder kronor och lokalarean är på ca 1 miljon kvadratmeter.

De största hyresgästerna är Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Specialskolor, Försvarmakten och Räddningsverket. De är statliga myndigheter med ändamålsanpassade lokaler, både med hänsyn till läge och utformning.<sup>59</sup>

### **Mål för verksamhet och ekonomi**

Specialfastigheter Sverige AB ska drivas på ett sådant sätt att de myndigheter som hyr och brukar ändamålslokaler i sin verksamhet får sitt behov tillgodosett, enligt statens ägardirektiv till bolaget.

Specialfastigheter ska sträva efter att hålla en öppen och aktiv dialog med hyresgästerna i lokalfrågor. Bolaget ska erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. Riksdagens uppfattning att begreppet kundnytta inrymmer gemensamt upprättade förvaltningsplaner och möjlighet att särskilja drifts- och underhållskostnader i hyressättningen framförs inte i ägardirektiven.

Ägardirektiven anger att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt och att kostnaderna för drift och underhåll inte ska överstiga en marknadsmässig nivå. Bolaget ska sträva efter att överföra verksamhetsrisken på hyresgästen i förhållande till i vilken grad lokalen saknar alternativ användning. Riksdagens riktlinjer angående hyressättning i ändamålslokaler återges delvis i

<sup>57</sup> Avsnittet bygger på intervju med Curt Bylund, Hans Hahn och Sven-Eric Hallbeck. 2001-03-29.

<sup>58</sup> Bolaget förvärvade då samtliga aktier i Kriminalvårdsfastigheter Sverige AB, Försvarsfastigheter Sverige AB, Fastighetsbolaget Räddningsskolor Sverige AB och Fastighetsbolaget Specialskolor Sverige AB.

<sup>59</sup> Specialfastigheter, 1999.

ägardirektiven. Det står att inriktningen på fastighetsrörelsen bör vara att stödja den myndighet som brukar ändamålslokalerna i sin verksamhet, att verksamheten ska generera avkastning utifrån affärsmässiga principer. Parterna ska förhandla fritt om villkor som t.ex. hur verksamhetsrisken ska fördelas, enligt ägardirektiven.

De ekonomiska kraven som ställs på verksamheten är att soliditeten bör uppgå till 20 procent. Avkastningen ska motsvara den femåriga statsobligationsräntan plus 2,5 procentenheter. Koncernens utdelningsmål bör vara 50 procent av årets resultat efter skatt enligt ägardirektiven för 2001.

## **Tillämpning av principer**

### *Hyressättning*

Specialfastigheter har *full kostnadstäckning* som utgångspunkt för all hyressättning. Hyreskalkyler över investeringskostnader görs för varje enskilt hyresobjekt, tillsammans med hyresgästen. Viss marknadsanpassning sker dock genom att bolaget tar hänsyn till alternativkostnad och alternativ användning, vilket får effekt på restvärdet. Där det finns möjligheter att hitta en alternativ användning efter kontraktstidens slut behöver inte hela fastigheten skrivas av under kontraktets löptid, vilket sänker hyran. I de fall fastigheten har lågt värde vid alternativ användning måste bolaget se till att få tillbaka det insatta kapitalet, vilket höjer hyran. Kostnadshyran måste också ge utrymme för en buffert i långsiktiga avtal, så att bolaget kan ta sitt fastighetsansvar även om förändrade krav ger fördyringar i verksamheten.

Bolaget använder sig av samma kalkylränta för alla fastigheter. Den påverkas inte av en fastighets alternativ användning och baseras på gemensam finansiering. Det bokförda värdet av fastigheter är högre i regioner där marknadshyrorna är högre, vilket påverkar avskrivningen. Det innebär antingen längre kontraktstider eller högre hyror.

### *Öppen dialog*

Relationen med hyresgästen är öppen. Regelbundna måldialoger om verksamhetsplaner hålls och kostnaderna redovisas för hyresgästen.

Bolaget anser sig vara utsatt för konkurrens, utom i de allra längsta kontrakterna med kriminalvårdsanstalter. De flesta hyresgäster har andra hyresvärdar också. Statens institutionsstyrelse (SiS) har valt Specialfastigheter i en konkurrenssituation, vilket man från bolagets sida ser positivt på. I nybyggnadssituationer finns alltid konkurrens, enligt bolagets uppfattning.

Specialfastigheter anser att ägarens uppdrag är tydligt och riktlinjerna klara. Finansdepartementet har fyra årliga möten med bolaget, varav ett är ett strategimöte. Dessutom har man styrelsemöten, där Finansdepartementet är representerat.

Specialfastigheter har egen driftspersonal, men köper upp en dryg fjärdedel av driftarbetet. Underhållsarbete i form av byggprojekt köps upp till nästan hundra procent.

Eftersom kontrakten ofta är mellan 15 och 25 år långa och innehåller en fastlagd hyra, har bolaget incitament att hålla nere drifts- och underhållskostnader. Eftersom servicenivån också är definierad i hyresavtalet måste bolaget hålla kostnaderna för detta inom hyresramen. Man använder sig också av nyckeltal över kostnader och hyresnivåer för att jämföra sig med övriga marknaden i Sverige. Specialfastigheter redovisar även dessa nyckeltal för hyresgästerna.

Enligt bolaget är ansvaret för förvaltningen definierat i alla hyresavtal. Ansvarsfördelningen slås fast genom förhandlingar och varierar efter hyresgästernas speciella behov och önskemål. Den tekniska driften sköts dock av Specialfastigheter själva.

Stöd för hyresgästen märks mest i fastighetsfrågor, anser Specialfastigheter. Bolagets kunskap om hyresgästens verksamhet och tekniska kunskap bidrar till att man kan förutse hyresgästens behov och presentera alternativa lösningar.

#### *Avkastningskrav och fastighetsvärdering*

Fastigheterna är marknadsmässigt värderade, vilket innebär att resultatet för varje år enligt gällande hyresavtal och fastighetens restvärde har nuvärdesberäknats. Hänsyn till alternativvärdet tas vid en marknadsmässig värdering av en fastighet.

Statens avkastningskrav på statslåneräntan plus en riskpremie på 2,5 procent uppnås, liksom utdelningsmålet på 50 procent av årets resultat. I år delades hela resultatet ut för att soliditetsmålet på 20 procent av bokfört kapital på sikt ska uppnås.

## 6 Hyresgäster i ändamålsfastigheter

**Sammanfattning:** Bristande insyn i förvaltningen och oklara förutsättningar för hyressättningen är förhållanden som många av hyresgästerna kritiserar. Oenighet kring om marknads- eller kostnadsbaserad hyra ska gälla har uppstått i vissa fall. Hyresgästerna kan inte påverka vilken modell för hyressättning som ska gälla.

De flesta hyresgäster är relativt nöjda med sin statliga hyresvärd som fastighetsförvaltare. Hur väl definierat ansvaret för olika åtgärder är varierar mellan olika förvaltare. Underhållsplaner upprättas, men inte alltid gemensamt och de upplevs inte alltid fylla sin funktion.

Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning<sup>60</sup> anger att en myndighet får besluta om sin egen lokalförsörjning. Myndigheten ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Inom sina resursramar får myndigheten ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet. Friheten begränsas dock genom att hyresavtal som anses vara av ekonomisk betydelse och som har en löptid på längre än sex år måste godkännas av regeringen. Universitet och högskolor har något större frihet och behöver endast regeringens medgivande för avtal som löper längre än tio år. Regeringens medgivande krävs också inför en lokalförändring som förutsätter ökade resurser till myndigheten.

Beskrivningen av hyresgästerna i ändamålsfastigheter bygger på intervjuer med lokalansvariga inom respektive organisation samt på de skriftliga källor som anges.

### Kulturinstitutioner och centrala museer

Regeringskansliet har gjort en översyn av hyressättningen av kulturinstitutionerna. Slutsatserna som drogs ledde till ett förslag på kostnadsbaserad hyressättning för huvudbyggnaderna som används av Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet samt av Historiska museet.<sup>61</sup> Nedanstående uppgifter gäller situationen innan den eventuella hyresförändringen.

#### **Dramaten**<sup>62</sup>

##### *Hyror*

Dramaten har inga synpunkter på om hyror ska sättas på marknadens villkor eller ej, det anser man vara en politisk fråga. Dramaten anser dock inte att marknadsprissättningen fungerar tillfredsställande eftersom deras hyror inte gick ned vid den allmänna hyresnedgången i början av 1990-talet. Dramaten menar att det beror på att Fastighetsverket vet att teatern ändå inte kan flytta. Man anser att en viss öppenhet och insyn finns i hyresrelationen mellan Fastighetsverket och Dramaten och att det är möjligt att förhandla om hyresnivån. Det är oklart vad hyran baseras på, menar Dramaten. Öppen redovisning av fastigheternas ingångsvärden önskas. Vid övergången till det nya hyressystemet lyckades teatern få ner hyresnivån genom jämförelser med hyror för andra lokaler i omgivningen. Några jämförelser med hyror för andra liknande fastigheter har Dramaten inte gjort och man anser att jämförelser är vanskliga.

<sup>60</sup> SFS 1993:528.

<sup>61</sup> Översynens slutsatser och förslag presenteras mer ingående i kapitel 8.

<sup>62</sup> Avsnittet bygger på intervju med Staffan Rydén och Karin Unghanse, 2000-10-18.

För huvudbyggnaden vid Nybroplan betalade Dramaten en kvadratmeterhyra på ca 1 126 kr år 1999. Det var ca 20 procent mer än 1993/94.<sup>63</sup>

2001/02:RR12  
Bilaga 1

### *Fastighetsförvaltning*

Underhållsplaner görs men Dramaten tycker att de är alltför kortsiktiga. Teatern tror att Fastighetsverket gör omprioriteringar i sina långsiktiga underhållsplaner så att de kan välja att ge mer pengar till t.ex. Operans underhåll under vissa år på bekostnad av andra institutioners underhåll. Större tillgång till Fastighetsverkets långsiktiga underhållsplaner skulle förbättra dialogen och förstärka institutionernas förhandlingsposition, menar Dramaten.

I stort sett fungerar fastighetsskötseln bra. Ett problem är dock att hyreskontraktet är standardiserat och inte innehåller några särbestämmelser för den enskilda institutionen. Kontraktet lämnar utrymme för olika tolkningar av vad som ingår i hyran och inte. Ansvar för underhåll, drift, etc. behöver bli tydligare. Dramaten anser att det är oklart om fastighetsskötseln går att få billigare hos annan fastighetsskötare och om institutionen har rätt att anlita någon annan.

### **Operan**<sup>64</sup>

#### *Hyror*

Operan anser att hyran är för hög i förhållande till det man får. Som underlag för den bedömningen hänvisar man till hyran för Vasateatern som Operan hyr av en privat hyresvärd – Skandia. Sämre kvalitet och mindre scen på Vasateatern motiverar inte den stora hyresskillnaden menar Operan. Möjlighet att förhandla ner hyran för Operan finns när kontrakten går ut 2002.

Operan betalade ca 1 345 kr i hyra per kvadratmeter för huvudbyggnaden vid Gustav Adolfs torg år 1999. Kvadratmeterhyran för huvudbyggnaden ökade med ca 11 procent mellan år 1993/94 och 1999.<sup>65</sup>

#### *Öppen dialog*

Öppenheten är bristfällig när det gäller hyressättning, och förhandlingarna är mer som ett föreläggande av hyran. Operan tror att det beror på att Fastighetsverket vill ha en frihet att fördela sina intäkter från och kostnader för olika fastigheter.

Operan har anlitat en konsult som visade att Fastighetsverket var tre gånger dyrare när det gäller drift och underhåll än vad en jämförbar privat fastighetsförvaltare skulle vara. Det finns oklarheter kring ansvar för renoveringar, menar Operan. Fastighetsverket åtar sig att göra vissa upprustningar

<sup>63</sup> Statskontoret, 2000 a.

<sup>64</sup> Avsnittet bygger på intervju med Lars Jonasson, 2000-10-27.

<sup>65</sup> Statskontoret, 2000 a.

men det skulle få genomslag i hyran. Operan skulle vilja upphandla drift och underhåll själv, vilket man anser sig kunna göra till ett betydligt lägre pris.

2001/02:RR12  
Bilaga 1

## Naturhistoriska riksmuseet <sup>66</sup>

### *Hyror*

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) anser att Fastighetsverkets hyressystem är felaktigt. Samarbetsformerna är goda enligt NRM, men förhandlingarna fungerar dåligt. NRM har förhandlat om hyran en gång, då utan att veta hur fastigheten var värderad eller vad drift och underhåll kostar. NRM ville veta vilka komponenter hyran bestod av, men det ville inte Fastighetsverket avslöja. Någon underhållsplan diskuterades inte heller. I samband med förhandlingarna anlätade NRM tre oberoende värderingsmän som med marknadsvärde och jämförbara hyror som utgångspunkt kom fram till lägre hyror än vad Fastighetsverket gjort. Resultatet blev att museet lyckades förhandla ner hyrorna med ca 20 procent.

Museet vänder sig mot att investeringar leder till höjda hyror för all framtid. En investering ska finansieras via hyran, men när den är avbetald borde den inte motivera högre hyra än före investeringen. Museet förespråkar en kostnadsbaserad hyra.

NRM anser att de höga hyresnivåerna och de därigenom uppräknade anslagsnivåerna ger en felaktig bild av kulturbudgeten. Museet anser vidare att dyra förhandlingar är en konsekvens av dagens hyressystem.

Museet hade år 1999 en hyra på 983 kronor per kvadratmeter. Mellan 1993/94 och 1999 minskade hyran per kvadratmeter med knappt 10 procent.<sup>67</sup>

### *Fastighetsförvaltning*

NRM är relativt nöjd med servicenivån och anser att Fastighetsverket är en bättre hyresvärd än Byggnadsstyrelsen och Akademiska Hus. Museet önskar dock att större hänsyn tas till antalet besökande, eftersom det påverkar underhållsbehovet. Hyreskontraktet är relativt detaljerat och innehåller en bilaga med en gränsdragningslista som enbart gäller för Fastighetsverkets och museets förehavanden. I samarbete har parterna gjort en utvecklingsplan om hur byggnaden kan utvecklas. NRM önskar större insyn i hur Fastighetsverket gör upphandlingar av drift och underhåll, men vill inte göra någon upphandling själv. Museet skulle också gärna se en redovisning av kostnader för förbrukning av el, värme, vatten, m.m., eftersom det skulle förstärka museets incitament att minska förbrukningen. Det är svårt att avgöra hur man som hyresgäst kan sänka kostnaderna.

<sup>66</sup> Avsnittet bygger på intervju med Desiré Edmar, Anna Hallberg och Lennart Sandberg, 2000-10-23.

<sup>67</sup> Statskontoret, 2000.



Sjöhistoriska riksmuseet har till största delen Statens fastighetsverk till hyresvärd. Museibygnaden på Djurgården är inte en ändamålsfastighet, enligt Sjöhistoriska museets egen uppfattning. Museet övervägde under mitten av 1990-talet att flytta till något nytt och diskuterade detta med Fastighetsverket och Kulturdepartementet. Nyproduktion eller anpassning av annan fastighet skulle medföra en väsentligt högre hyreskostnad än dagens. Det gick därmed inte att få något politiskt stöd för en flyttning.

Kvadratmeterhyran för Sjöhistoriska museet på Djurgården var 587 kr år 1999. Det var ca 5 procent mer än 1993/94.

#### *Hyror*

Byggnaden är uppförd för verksamheten genom donationspengar, vilket innebär att hyran bygger på kostnader för drift och underhåll och inte innehåller några kapitalkostnader. Eftersom anslaget är anpassat för den låga hyresnivån är museet bundet till den nuvarande byggnaden och hyresvärden. Om Fastighetsverket skulle tillämpa marknadshyra och anslaget vore anpassat därefter skulle museet ha större möjlighet att välja en annan hyresvärd, menar Sjöhistoriska museet. I teorin kan Sjöhistoriska museet byta ut alla delar av lokalerna, men anslaget tillåter inte detta.

#### *Öppen dialog och stöd för verksamheten*

Sjöhistoriska museet har relativt goda erfarenheter av förhandlingar med Fastighetsverket. Förhandlingarna kan gälla drift och underhåll. Kostnaderna redovisas öppet i balanshyreskontrakt, men inte när marknadshyra tillämpas.

Fastighetsverket upplevs delvis som ett stöd för verksamheten, men museet framhåller att även privata hyresvärdar agerar för att göra kunden nöjd.

#### *Fastighetsförvaltning*

Enligt Sjöhistoriska museet är det inte klart vad som ingår respektive inte ingår i hyrorna. Underhållsplanen är generell och inte specifik för myndigheten. Fastighetsverket säger sig utgå från en standardnivå, men standard är olika för olika typer av myndigheter och fastigheter, menar Sjöhistoriska museet. Fastighetsunderhållet var tidigare presenterat med både åtgärder och kostnader, men det är numera bara åtgärder som presenteras.

<sup>68</sup> Avsnittet bygger på intervju med Maths Rigelius, 2001-03-30.

## Försvarsmaktens syn på förvaltningen

### *Hyror*

Försvarsmakten är inte nöjd med det hyressystem som Fortifikationsverket tillämpar.<sup>70</sup> Hyrorna sätts utifrån centralt beräknade kostnader som sedan fördelas på olika objekt. Försvarsmakten vill att hyrorna ska grundas på kostnader för *enskilda fastigheter*. Korrekt satta hyror för varje fastighet skulle möjliggöra långa avtal i stället för dagens ettåriga avtal, anser Försvarsmakten.

### *Fastighetsförvaltning*

Försvarsmakten anser också att underhållsplanerna är otillräckliga. De är alltför övergripande och finns inte för enskilda objekt, vilket leder till dispyter kring vilka åtgärder som ingår i hyran och inte. Gränsen mellan vad som är en investering och vad som är en underhållsåtgärd behöver förtydligas, eftersom den får konsekvenser för vem som är betalningsansvarig. Frånsett detta fungerar fastighetsskötseln bra, anser Försvarsmaktens fastighetsavdelning.

### *Öppen dialog*

Förhandlingarna mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket sker på olika nivåer. Den årliga procentförändringen av hyran förhandlas fram centralt, medan regionala fastighets- och anläggningskontor förhandlar kring lokala avtal. Uppräkning av kostnader för drift och administration är en central fråga i förhandlingarna. Kapitalkostnader upptar däremot inte stor plats i förhandlingarna, eftersom dessa är politiskt beslutade och grundar sig på bokfört värde.

Försvarsmakten upplever inte att lokalkostnaderna går att påverka genom förhandlingar.

Försvarsmakten har också kritiska synpunkter på Fortifikationsverkets kundanpassning. Kundundersökningen som Fortifikationsverket är ålagt att göra för att mäta hur nöjda hyresgästerna är mäter bara fastighetsskötsel och inte åsikter kring det ekonomiska systemet. Från centralt håll i Försvarsmakten anser man att enkäten inte är helt rättvisande genom att den enbart besvaras av folk som är långt ute i organisationen.

<sup>69</sup> Avsnittet bygger på intervju med Håkan Westerlund, 2001-02-22.

<sup>70</sup> Relationen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska granskas närmare av Riksdagens revisorer. Rapport presenteras under våren 2002.

Fortifikationsverkets förslag på ny hyresmodell möts med blandade reaktioner från Försvarmakten. Längre hyreskontrakt som motsvarar hela avskrivningstiden och att hyran anpassas efter nyttjandevärdet möter inget motstånd, men eftersom Försvarmakten vill ha en hyra baserad på verkliga kostnader är man kritisk till att endast totalhyran ska redovisas.

## Universitet och högskolor

Akademiska Hus har ofta en monopolliknande ställning och det begränsar lärosätenas möjligheter att pressa lokalhyrorna, konstaterar en utredning som gjorts om högskolans styrning.<sup>71</sup> Akademiska Hus förvaltade 70 procent av den totala lokalyta som universitet och högskolor hyrde år 1997. Lokaler ägda av Akademiska Hus genererade då 72 procent av universitetens och högskolornas hyreskostnader. Lokalkostnaderna stod år 1999 för 14 procent av deras totala kostnader.

Universitetens och högskolornas lokalförsörjning är mycket varierande mellan lärosäten. Det genomsnittliga antalet hyresvärdar per lärosäte är ca 17 stycken, men konkurrenterna till Akademiska Hus är relativt små och delar på 30 procent av högskolornas lokaler.

Systemet för lokalförsörjningen betraktas generellt som positivt bland universitet och högskolor, visar en enkätundersökning i utredningen om högskolans styrning. Lärosätena har hög uppfattning om Akademiska Hus som hyresvärd.

Ett problem är dock att systemet inte är transparent och att förhandlingarna förs utifrån oklara förutsättningar, enligt utredningen. Det orsakar merarbete och försämrade relationer. Lärosätena ägnar mycket tid åt Akademiska Hus hyressättnings- och avtalsprinciper samt avkastning, eftersom alternativen till Akademiska Hus ofta är begränsade. Balanshyran som tillämpas innebär att hyran jämnas ut över tid för det enskilda objektet. Grunden för hyran sedd över en längre tidsperiod är otydlig för hyresgästen, eftersom Akademiska Hus inte redovisar de värden olika byggnader är invärderade till och vilka avskrivningar som gjorts. Den bristande transparensen leder till besvärliga diskussioner och förhandlingar, konstateras i utredningen.<sup>72</sup>

### Södertörns högskola <sup>73</sup>

Södertörn är en högskola under uppbyggnad och expansion. Första terminen var hösten 1996. År 2000 var ca 8 000 studenter registrerade, och man räknar med en expansion på minst 500 studenter per år. Högskolan bedriver sin verksamhet på tre orter i södra Stockholm: Flemingsberg där huvuddelen ligger, Haninge och Södertälje. Akademiska Hus är en av hyresvärdarna.

<sup>71</sup> SOU 2000:82.

<sup>72</sup> SOU 2000:82 s. 162.

<sup>73</sup> Avsnittet bygger på intervju med Kerstin Lönngrén, 2001-03-28.

Ungefär 45 procent av hyreskostnaderna går till Akademiska Hus. Högskolan hyr även lokaler av ett par privata fastighetsägare, av Botkyrka och Södertälje kommun samt av en stiftelse som bildats för Södertörns högskolas räkning.

### *Hyror*

Akademiska Hus äger en del mark på campusområdet och en del av lokalerna. Under den första uppbyggnadsfasen anlidade högskolan delvis Akademiska Hus som byggherre, eftersom bolaget hade lämplig mark och ansågs vara det mest professionella och snabba alternativet. För dessa nybyggnationer tillämpar Akademiska Hus kostnadshyra. Vid förhandlingar om hyran framförde högskolan önskemål om att få behålla kostnadshyra även efter den första avtalsperioden på 15 år. Investeringarna skulle då vara avbetalda och högskolan ansåg det rimligt att då få betala en lägre kostnadshyra. Det accepterade inte Akademiska Hus som vill marknadsanpassa hyran.

### *Öppen dialog*

Södertörns högskola anser att förhandlingarna med Akademiska Hus fungerar relativt bra. Byggekostnaderna och upphandlingar från bolagets sida har redovisats öppet. Den del av hyran som utgör kapitalkostnader är dock inte förhandlingsbar. Drifts- och underhållskostnader är utanför högskolans kompetensområde, och högskolan har därför inte tagit upp dessa i förhandlingar.

### *Fastighetsförvaltning*

Södertörn upplever att Akademiska Hus har väldigt liten riskbenägenhet. Bolaget vill gardera sig mot tomma hus genom långa kontrakt eller höga hyror för kortare kontrakt. Långa kontrakt strider mot riksdagens önskan att behålla styrmöjligheter. Kontrakten har listor som tydliggör vem som är ansvarig för vad i förvaltningen. Underhållsplaner finns också upprättade, men på grund av tids- och kompetensbrist har inte högskolan medverkat i framtagningen av underhållsplanerna.

Förvaltningen fungerar tillfredsställande, enligt Södertörns högskola. Intrimningsproblem förekommer i vissa lokaler, men bolaget har agerat för att lösa problemen.

### **Lunds universitet**<sup>74</sup>

Lunds universitet har ett ovanligt brett register av utbildning och forskning vilket bidrar till att dess fastighetsbestånd är väldigt blandat. Nya och gamla fastigheter, moderna högteknologiska laboratorier, gamla kulturhistoriska byggnader och kontorslokaler ingår i beståndet. Akademiska Hus äger marken i hela universitetsområdet i centrala Lund. Universitetet vill gärna

<sup>74</sup> Avsnittet bygger på intervju med Klemens Ganslandt och Lars Lavesson, 2001-04-03.

komma över mer mark och därigenom alternativa hyresvärdar men det är svårt. Man förhandlar med kommunen om det men bebyggelsen runt universitetet är tät, och det är svårt att hitta alternativ. Forskningsbyn Ideon ligger i utkanten av Akademiska Hus område, och där hyr universitetet av två privata fastighetsbolag. Situationen är annorlunda i Helsingborg, Aneby och Malmö där universitetet också bedriver verksamhet. Där finns fler alternativ till Akademiska Hus som hyresvärd.

Akademiska Hus är den största hyresvärden, nästan 75 procent av de totala hyreskostnaderna går till Akademiska Hus. Universitetet hyr också av Statens fastighetsverk, kommunala bolag, stiftelser och privata bolag. Statens fastighetsverk förvaltar de kulturhistoriska byggnaderna och fastigheter där donationspengar är inblandade.

#### *Hyror*

Lunds universitet anser att hyrorna är för höga. Det beror enligt universitetets uppfattning på att bolaget har en monopolliknande ställning och att de bedriver en omfattande fastighetsförvaltning med höga kostnader.

Universitetet förutser att Akademiska Hus vinster kommer att öka kraftigt i framtiden som en följd av bolagets expansion av nybyggen där balanshyresmodellen tillämpas. Balanshyresmodellen innebär att kostnaderna för räntor och byggkostnader ligger i början av perioden och sedan avtar. Senare investeringskostnader finansieras genom påläggshyra. Underhållskostnaderna är relativt låga för nybyggen, vilket gör att vinsterna kommer att bli stora. Allt för stora vinster innebär ett trovärdighetsproblem för hyresmodellen, anser Lunds universitet. Enligt universitetet är Akademiska Hus ett bolag, vars alla risker är eliminerade och vars alla kostnader fullständigt hamnar hos kunden. Pressen på kostnaderna är svag eftersom hyresgästen står för alla kostnader och inte kan flytta.

#### *Öppen dialog och stöd för verksamheten*

Universitetet har hittills inte förhandlat om sina kontrakt som skrevs med Akademiska Hus efter reformen. Kontrakten som då skrevs löper till år 2003 och 2006. Förhandlingar har dock hållits kring om-, till- och nybyggnader som bolaget utfört sedan dess. Kontrakten och kostnaderna förhandlas om vid dessa tillfällen.

Lunds universitets erfarenhet är att Akademiska Hus är ovilligt att ge sig in i byggprojekt och att de koncentrerar sig på den del av uppdraget som innebär att de ska äga och förvalta byggnader. Bolaget driver inga byggfrågor, universitetet får anlita konsulter för att ta fram byggförslag långt mer än vad som är fallet med privata fastighetsbolag. En tydlig skillnad mellan en privat fastighetsvärd och Akademiska Hus är att en privat är mer villig att anpassa sig efter kundens önskemål, enligt universitetets erfarenheter. Akademiska Hus vill ha en slutkostnadsuppgörelse, dvs. att ett projekts kostnader inte fastslås förrän det är avslutat. Enligt Lunds universitet innebär det att bolaget har svaga incitament att hålla nere kostnaderna. I vissa fall har universitetet fått igenom en slutkostnads kalkyl med incitament inbyggda.

Listor över ansvarsfördelning finns upprättade för varje avtal, ofta specifikt för en viss fastighet. Det är tydliggjort vilket ansvar som ligger på bolaget, men universitetet upplever att det ofta är bolagets perspektiv som får avgöra vad som behöver göras och när något inte fungerar.

Som helhet fungerar förvaltningen mycket bra, anser universitetet. Det skulle emellertid vara bättre om universitetet självt fick förvalta fastigheterna, menar universitetets byggnadsavdelning. Risken för att underhåll skulle eftersättas kan regleras genom ekonomiska krav och ansvar på universitetsstyrelsen. För vissa typer av fastigheter skulle universitetet kanske välja Akademiska Hus även om det fanns alternativ, men i dag har bolaget även monopol på enkla funktioner som läsplatser, restauranger och allt annat som ligger på marken som Akademiska Hus äger. Det mest väsentliga är därför att Akademiska Hus markmonopol bryts, anser universitetet.

### **Kungliga Tekniska Högskolan** <sup>75</sup>

Kungliga Tekniska Högskolan, KTH, har huvuddelen av sitt fastighetsbestånd på campus, centralt beläget i Stockholm. Ungefär en tredjedel av fastigheterna finns i Haninge, Södertälje och Kista. En övervägande del av fastigheterna är ändamålsanpassade som undervisningslokaler och laboratorier. Akademiska Hus är hyresvärd i ca 80 procent av fastigheterna och så gott som i allt på campusområdet. I Haninge och Södertälje har högskolan privata och kommunala fastighetsvärdar.

KTH har ett internt prissättningsystem av lokalerna. Hyresförhandlingar och avtalstecknande sker centralt, men institutionerna betalar en hyra för sina lokaler.

Ungefär hälften av KTH:s intäkter är statsanslag, återstoden härrör från externa finansörer. Under 1990-talet har lokalkostnaderna utvecklats snabbare än statsanslagen, hävdar KTH, vilket får negativa konsekvenser för verksamheten.

### *Hyror*

I en skrivelse som KTH och Chalmers tekniska högskola riktat till Finansdepartementet<sup>76</sup> hänvisar högskolan till de av staten fastlagda riktlinjerna för fastighetsförvaltning och föreslår en ny hyressättningsprincip för högskolorna. De föreslår att hyrorna ska vara kostnadsbaserade och inte marknadsanpassade eftersom universitetens möjligheter att skaffa lämpliga alternativ är kraftigt begränsade. Enligt förslaget ska lokalerna kunna hyras av Akademiska Hus för långa hyrestider. Full insyn och en öppen dialog mellan parterna bör ligga till grund för hyresdiskussionerna.

<sup>75</sup> Avsnittet bygger på intervju med Anders Lundgren, Petter Gréen och Jaak Berndsson, 2001-04-09.

<sup>76</sup> KTH och Chalmers tekniska högskola AB, 2001.

KTH anser att Akademiska Hus roll är otydlig. Affärsrelationen störs av fastighetsägarens monopolställning. Bolaget ska samtidigt agera som ett stöd för verksamheten, vilket gör relationen mellan parterna otydlig. En renodlad marknadssituation utan monopolföretag skulle vara att föredra, enligt KTH.

Förhandlingar med Akademiska Hus pågår kontinuerligt eftersom kontrakten har olika löptider och ska omförhandlas vid olika tillfällen. Enligt KTH så är parternas utgångspunkter vitt åtskilda vid förhandlingarnas inledning. Konflikter uppstår följaktligen ofta. KTH argumenterar för kostnadshyra och Akademiska Hus för marknadshyra. De hyresbud som dessa olika utgångspunkter ger upphov till skiljer sig väsentligt. Resultatet hamnar vanligen någonstans mittemellan de första buden. Jämfört med marknadshyran för kontorslokaler i området har KTH relativt låg hyra. Drift och underhåll upp-tar inte stor del av förhandlingarna.

Öppenheten från Akademiska Hus sida är mycket bristfällig, enligt KTH:s erfarenheter. Akademiska Hus redovisar inte fastigheternas bokförda värden och inte kostnaderna för drift och underhåll, trots att högskolan efterfrågat dessa uppgifter. Privata fastighetsbolag är mer öppna i redovisning av hyresunderlag, enligt KTH.

#### *Fastighetsförvaltning*

Förvaltningen av fastigheterna fungerar tillfredsställande. I KTH:s fall är förvaltningen som Akademiska Hus står för något dyrare och sämre än övriga fastighetsvärdar, men skillnaden är inte betydande och anses inte vara en konsekvens av systemet. Ansvar för olika drifts- och underhållsåtgärder är specificerat. Konflikter kring ansvarsfördelningen kan visserligen uppstå i vissa fall, men som helhet fungerar det bra.

Det är ett strategiskt mål från KTH:s sida att minska beroendet av Akademiska Hus som hyresvärd. Det finns emellertid begränsade möjligheter att göra det. Det beror dels på att fastigheterna är ändamålsanpassade, dels på att verksamheten är förknippad med campusområdet på Valhallavägen där högskolan legat sedan 1930-talet. Delar av lokalerna på campus har dock sagts upp, och man har expanderat på andra orter där alternativa hyresvärdar finns.

#### *Statens institutionsstyrelse <sup>77</sup>*

Statens institutionsstyrelse (SiS) är en statlig myndighet som ansvarar för vård och behandling på landets LVM-hem (lagen om vård av missbrukare i vissa fall) och särskilda ungdomshem. I regel sker behandlingen utan samtycke från den som vårdas, vilket ställer stora krav både på insatsernas kvalitet och på lokalernas kvalitet och säkerhet. Verksamheten omfattar ca 15 LVM-hem och 32 särskilda ungdomshem. Fastighetsbeståndet har en geografisk spridning över hela landet. Med undantag av några vårdinstitutioner på sjukhusområden är fastigheterna belägna utanför tätorter. I första hand består

<sup>77</sup> Avsnittet bygger på intervju med Per Wallin, 2001-04-11.

fastighetsbeståndet av vårdinstitutioner som är specialanpassade för verksamheten.

Lokalförsörjningen sker centralt inom myndigheten; där tecknas kontrakt och fattas beslut om utbyggnader och nyinvesteringar. Man tillämpar inte något internhyressystem, och kostnaderna för vård och lokaler är åtskilda i den interna budgeten.

Specialfastigheter är hyresvärd för ca 80 -85 procent av SiS fastigheter. Privata värdar, landsting och kommuner är hyresvärdar för återstoden, vilket främst är fastigheter inom den öppna verksamheten. Alternativen till Specialfastigheter som hyresvärd är mycket begränsade, enligt SiS. Specialfastigheter menar att det alltid finns konkurrens vid nybyggnationer, men det håller inte SiS med om. Det kräver alltför stora resurser för SiS att göra riktiga projekteringar, vilket är nödvändigt för att anlita någon annan byggherre.

#### *Hyror*

SiS uppfattning är att systemet för hyressättning skulle fungera bättre om relationen var mellan två myndigheter i stället för mellan ett bolag och en myndighet, eftersom parterna då skulle vara mer jämställda. Avkastningskravet på fastigheterna är obefogat enligt myndighetens uppfattning, eftersom det inte finns någon alternativ användning för dem. Lönsamhetskravet på bolaget skapar ett motsatsförhållande mellan parterna som inte gynnar verksamheten.

Möjligheterna att påverka hyrorna är små för SiS. Flexibiliteten i lokal-kostnaderna är också relativt liten genom de långa kontrakten. Kortare kontrakt skulle visserligen öka flexibiliteten men också medföra högre lokal-kostnader som följd av Specialfastigheters låga riskbenägenhet.

#### *Öppen dialog och stöd för verksamheten*

Enligt Statens institutionsstyrelses erfarenheter är insynen i hur hyrorna sätts god och kostnaderna redovisas öppet. SiS menar dock att det är svårt att kontrollera kostnadernas relevans. Förhandlingarna med Specialfastigheter gäller nivån på grundhyran som fastställs i femtonåriga kontrakt. Inför varje ombyggnad förhandlas om hyrespåslag. Den beroendesituation SiS befinner sig i på grund av ett stort behov av utökade lokaler bidrar till att myndigheten har en svag förhandlingsposition jämfört med hyresvärden, menar SiS.

Specialfastigheter kan i vissa avseenden sägas utgöra ett stöd för verksamheten, enligt SiS uppfattning. De är samarbetsvilliga och tar hänsyn till verksamheten. SiS anser emellertid att eget ägande och förvaltande av fastigheterna skulle vara att föredra. Samtidigt är man inte säker på att egen förvaltning verkligen skulle innebära lägre kostnader, i synnerhet gällande större projekt.

#### *Fastighetsförvaltning*

Enligt SiS uppfattning är Specialfastigheter professionella fastighetsförvaltare, men de satsar för mycket på kvalitet och för lite på kvantitet i förhål-



lande till hyresgästens behov. Underhållsinsatserna är väl omfattande i förhållande till fastigheternas ekonomiska livslängd, anser SiS.

Ansvar för drift och underhåll är reglerat och specificerat på ett acceptabelt sätt. Driften sköter SiS själv eftersom det passar in som en del av verksamheten.

## Kriminalvårdsstyrelsen <sup>78</sup>

Kriminalvårdsstyrelsen är en myndighet inom rättsväsendet med den övergripande uppgiften att arbeta för minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället. Myndigheten verkställer fängelsestraff och frihetsberövanden. Fastighetsbeståndet är geografiskt utspritt över hela landet och består till en övervägande del av specialanpassade fastigheter. (Ca 10 -15 procent kan sägas vara generella lokaler.)

Ansvar för lokalförsörjning för häkten och anstalter är centralt, medan ansvaret för generella lokaler är decentraliserat.

Alternativ till Specialfastigheter som hyresvärd finns vid nybyggnad av en anstalt, men inte annars, enligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning. Myndigheten anser vidare att förhandlingar med bolaget fungerar bra och att det finns möjligheter att påverka förhandlingarnas utfall angående hyresnivå, drift och underhåll. Kriminalvårdsstyrelsen har svårt att påverka sina lokalkostnader. Flexibiliteten är liten vad det gäller de specialanpassade fastigheterna. Kriminalvårdsstyrelsen anser att Specialfastigheters fastighetsförvaltning fungerar till belåtenhet. Ansvarsfördelningen mellan parterna är tydlig och underhållsplaner finns för fastigheterna.

Angående hyressättningen är uppfattningen inom Kriminalvårdsstyrelsen delad, men enligt myndighetens fastighetsansvarige fungerar det bra, i princip som på den öppna marknaden.

## 7 Kompensations- och anslagssystemen

**Sammanfattning:** När myndigheterna fick ansvar för sin lokalförsörjning justerade regeringen anslagen så att de skulle täcka lokalkostnaderna. Anslagsbasen för lokalkostnader baserades på lokalutnyttjande och lokalkostnader. Någon bedömning av myndigheternas lokalbehov gjordes inte. Det innebar en fördel för de myndigheter som hade stora och dyra lokaler när reformen genomfördes och motsvarande nackdel för myndigheter med mindre och billigare lokaler.

Anslagssystemet ska kompensera myndigheten för den allmänna prisutvecklingen så att dess köpkraft inte förändras. Kompensationssystemet fungerar dock inte som avsett för myndigheter i ändamålsfastigheter. De kompenseras inte för utvecklingen av marknadshyror, trots att hyressättningen i ändamålsfastigheter ofta är marknadsanpassad.

En myndighet kan minska sina lokalkostnader utan att anslaget för nästa år minskar. Om de sänkta lokalkostnaderna leder till ett för stort anslagsspa-

<sup>78</sup> Enligt frågeformulär till Urban Junhav, 2001-05-07.

rande krävs regeringens godkännande för att myndigheten ska kunna behålla de frigjorda resurserna. Ett utökat anslagssparande kan godkännas av regeringen om argumenten för det bedöms som goda. Om förutsättningarna för verksamheten förändras kan det dock vara rimligt att anslaget anpassas efter det.

## Bakgrund

En viktig princip bakom lokalförsörjningsreformen var att myndigheten fick ansvar för att prioritera hur de tilldelade resurserna skulle användas för att på bästa sätt uppnå verksamhetens mål. Myndigheten skulle själv besluta, beställa och betala för sin lokalförsörjning. När myndigheterna tog över sina lokalkontrakt vid Byggnadsstyrelsens avveckling anslogs de pengar som skulle täcka den avtalade hyran.

Enligt regeringens beslut 1994 uppdrogs åt Lokalförsörjningsverket att bl.a. redovisa ett underlag för justering av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna. I uppdraget angavs att lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna skulle baseras på fyra grundkomponenter<sup>79</sup>:

- behov av lokalyta per anställd eller annan motsvarande faktor,
- antal anställda eller motsvarande faktor,
- bedömd marknadshyra i aktuell region och
- behov av ändamålsanpassning av lokalytan.

I Lokalförsörjningsverkets beräkningar gjordes inte någon bedömning av myndigheternas lokalbehov. Utgångspunkten var att rådande förhållanden, eller av Byggnadsstyrelsen tidigare gjorda bedömningar av lokalbehov, skulle ligga fast. För myndigheter i generella lokaler gjordes basbudgeteringen av lokalkostnaderna med hjälp av rikthyror och befintliga lokaler. Rikthyran för respektive region beräknades som ett genomsnitt av marknadshyrorna i regionen. Samtidigt beräknades behovet av kompensation under kommande budgetår fram till dess respektive myndighet kunde säga upp gällande avtal, dock längst t.o.m. budgetåret 2000.

För vissa myndigheter i ändamålslokaler användes den faktiska hyreskostnaden som bas för budgetering. Dessa myndigheter fanns till största delen inom kultursektorn.<sup>80</sup> En särskild metod för prisomräkning används för dessa myndigheter, vilket redovisas i avsnittet om prisomräkning för ändamålsfastigheter.

Utvecklingen av myndigheternas lokalkostnader skulle beräknas enligt myndighetsspecifika indextal. Tanken var att myndigheterna skulle kompenseras för den allmänna prisutvecklingen genom ett lokalkostnadsindex, baserat på ett antal prisomräkningsfaktorer.<sup>81</sup> Lokalförsörjningsverket skulle leverera dessa indextal till regeringen varje år.

<sup>79</sup> Prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 122.

<sup>80</sup> Telefonsamtal med Svante Holgersson, Statskontoret, 2001-03-07.

<sup>81</sup> Prop. 1991/92:44 s. 10.

## Anslagsberäkning

Statskontoret tar varje år fram ett lokalkostnadsindex som används för prisomräkning i budgetprocessen. Omräkningen ska resultera i att myndighetens köpkraft när det gäller lokaler är oförändrad. Prisomräkningen ska justera anslaget för förändringar i priser/hyresnivåer, inte för förändringar i hyreskostnader till följd av justeringar i arean.

Systemet med prisomräkning skapades för att regeringen skulle slippa att varje år ta ställning till anslaget för varje myndighet. Finansdepartementet beräknar hur anslaget till en myndighet ska förändras för att dess köpkraft ska vara oförändrad. Skillnaden mellan den nya, prisomräknade lokalkostnaden och förra årets lokalkostnad adderas sedan till förra årets anslag. Fackdepartementen kan välja att föra om pengarna, att göra omprioriteringar och dela ut helt andra anslag till myndigheterna.

Finansdepartementet gör ingen bedömning av vad som är ett rimligt lokalbehov för verksamheten, utan anslaget förändras genom prisomräkning av lokalkostnaderna för föregående år. Myndigheternas lokalbehov bedömdes inte heller när basbudgeteringen av lokalbehov och lokalkostnader gjordes. En konsekvens av detta är att de myndigheter som hade stora lokaler och/eller ett centralt läge när basbudgeteringen gjordes gynnas av det i den fortsatta anslagstilldelningen. Myndigheter som då hade små lokaler och/eller perifert läge missgynnas på motsvarande sätt. När systemet utformades 1994 var ambitionen att myndigheternas lokalbehov skulle bedömas senare, så att de som vid det nya systemets införande hade små lokaler skulle kunna expandera och de som hade stora lokaler kanske skulle vara tvungna att trycka ihop sig. Detta har dock inte gjorts.<sup>82</sup>

## Metod för prisomräkning

### *Generella lokaler*

Den metod för prisomräkning som fortfarande tillämpas presenterades av regeringen i 1994 års kompletteringsproposition.<sup>83</sup> För *generella lokaler*, som kontorslokaler, baseras prisomräkningen på endera av två komponenter:

- *Prisutvecklingen baserad på villkoren i träffade hyresavtal.* Det innebär att 70 procent av hyran i löpande avtal som inte kan tecknas om under nästkommande år räknas om med hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex (KPI).
- *Marknadsprisutvecklingen i aktuell region (rikthyresområde).* Landet har uppdelats i fyra rikthyresområden. Dessa områden är Stockholm innanför tullarna, Stockholm utanför tullarna med närliggande kom-

<sup>82</sup> Intervju med Anders Viklund, Finansdepartementet, 2001-03-27.

<sup>83</sup> Prop. 1993/94:150 bil.1 s. 122.

muner och storstäder, residensstäder eller motsvarande samt övriga landet. Om en myndighet byter rikthyresområde räknas anslaget inte om direkt med anledning av det. När det nya avtalet löper ut räknas anslaget om enligt rikthyran i det nya området.

Många myndigheter har flera hyresavtal. Avtalens löptider kan variera, vilket innebär att vissa avtal kan skrivas om under ett visst år, medan andra avtal är löpande under året. Omräkningstalet som baseras på marknadsprisutvecklingen används bara för avtal som kan tecknas om under året. Löpande avtal prisomräknas årligen enligt KPI-utvecklingen. De *två komponenterna vägs samman* för varje myndighet och anslag till ett myndighetsspecifikt *lokalkostnadsindex*. Beräkningen utgår från de hyresavtal som myndigheterna varje år redovisar till Statskontoret. För universitets- och högskolesektorn redovisas ett samlat omräkningstal för hela sektorn.

#### *Ändamålslokaler*

För myndigheter som hyr lokaler i *ändamålsfastigheter* räknas hyran om med hänsyn till 70 procent av utvecklingen av KPI. Ingen hänsyn tas till utvecklingen av marknadshyror i den aktuella regionen (rikthyresområdet) vid prisomräkningen av anslagens lokalkostnadsdel. Myndigheter som hyr ändamålslokaler kompenseras endast för förändringar i konsumentprisindex, oavsett om avtalen tecknas om under året eller ej.<sup>84</sup> Detta gäller för följande myndigheter<sup>85</sup>:

Kungliga biblioteket  
Kungliga Dramatiska Teatern AB  
Kungliga Operan AB  
Musikaliska akademien  
Arkitekturmuseet  
Statens försvarshistoriska museer  
Statens historiska museer  
LSH (avser lokaler för Livrustkammaren,  
Skoklosters slott och Hallwylska museet)  
Moderna museet  
Statens museer för världskultur  
Statens musiksamlingar  
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde  
Naturhistoriska riksmuseet  
Statens sjöhistoriska museer  
Stiftelsen Nordiska museet  
Stiftelsen Tekniska museet  
Harpseud (regeringskansliet)  
Kriminalvårdens anstalter  
Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

<sup>84</sup> Statskontoret, 2000 b.

<sup>85</sup> Statskontoret, 2001.

Att Statskontoret använder olika prisomräkningsmetoder för ändamålslokaler och kontorslokaler beror på att de som tog fram prisomräkningsmodellen<sup>86</sup> gjorde bedömningen att marknadsprisutvecklingen för kontorslokaler inte skulle styra hyrorna för ändamålsfastigheter. En historisk tillbakablick på hyresutvecklingen för ändamålsfastigheter visade att den följde utvecklingen i konsumentprisindex relativt väl. Det ansågs därför inte motiverat att kompensera myndigheterna som nyttjar dessa lokaler enligt rikthyresindex.<sup>87</sup>

När prisomräkningsmodellen utformades var tanken att särskilda regler för hyressättning av ändamålslokaler skulle tas fram och att prisomräkningen skulle anpassas efter dessa. Några särskilda regler har dock inte fastlagts, och enligt statsmakternas bedömning är det inte heller lämpligt att påbörda myndigheterna en enhetlig hyresmodell. Eftersom Fastighetsverket använder sig av marknadsliknande hyror är det enligt Statskontoret ett rimligt antagande att hyresutvecklingen för kontorslokaler kommer att väga tungt i en sådan tillämpning. Om så är fallet kommer hyresutvecklingen för ändamålslokaler i praktiken att ligga nära den som gäller för kontorslokaler. Det skulle i så fall betyda att det inte finns skäl att använda en särskild metodik för prisomräkning av ändamålslokaler inom Fastighetsverket.<sup>88</sup> Det nuvarande prisomräkningssystemet i kombination med marknadsliknande hyror för ändamålslokaler innebär att hyresgäster i vissa ändamålsfastigheter riskerar att bli underkompenserade för hyreshöjningar. Även det omvända kan inträffa.

För *Försvarsmaktens lokalkostnader* görs ett särskilt lokalkostnadsindex. Det är nödvändigt eftersom hyrorna för Fortifikationsverkets fastigheter bygger på de historiska anskaffningsvärdena och därför inte följer utvecklingen av marknadshyror eller marknadsliknande hyror. Prisutvecklingen för Försvarsmaktens lokalkostnader mäts genom ett särskilt lokalkostnadsindex (faktorprisindex för flerbostadshus) som bl.a. tar hänsyn till kostnadsutvecklingen för bygginvesteringar.<sup>89</sup>

### Utredning om förbättrad styrning av lokalförsörjningen

Statskontoret fick år 1998 i uppdrag att utreda hur regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen skulle kunna förbättras. Uppdraget innebar bl.a. att göra en översyn av principerna för basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnaderna samt att komma med förslag på förbättringar av budgeteringssystemet. I uppdraget konstateras att principen om myndigheternas lokalförsörjningsansvar skulle gälla även framgent.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> En arbetsgrupp från Finansdepartementet och Statskontoret.

<sup>87</sup> Telefonsamtal med Svante Holgersson, Statskontoret, 2001-03-07.

<sup>88</sup> Statskontoret 1998:31 s. 33–34.

<sup>89</sup> Statskontoret 1998:31 s. 35.

<sup>90</sup> Regeringsbeslut 1998-04-29 (Finansdepartementet).

Statskontoret kom fram till att det fanns möjligheter till förbättringar. Riksdag och regering skulle ha möjlighet att förändra i fördelningen av resurser som satsas inom olika verksamhetsområden, menade Statskontoret. Myndigheterna skulle inte hålla sig med lokaler som är dyrare än motiverat.<sup>91</sup>

Regeringen borde ha större möjlighet att påverka myndigheters lokalarea och läge vid nybildning och omstrukturering av myndigheter, ansåg Statskontoret. Resurstilldelningen skulle kunna användas för att påverka och därför borde metodiken för budgetering av lokalkostnader utvecklas. Enligt förslaget skulle nyckeltal kunna användas för en översiktlig beräkning av behövda lokaler, eller för en individuell beräkning för varje myndighet. Någon hänsyn till lokaler som verksamheten eventuellt redan har skulle inte tas, utan beräkningen av vilken typ av lokaler en viss verksamhet behövde skulle vara förutsättningslös. Angående basbudgetering för myndigheter i ändamålslokaler konstaterade Statskontoret att särskilda utredningar skulle behövas och erfarenhetsvärden hämtas på mer nedbrutna nivåer än för myndigheter i kontorslokaler.<sup>92</sup>

Flera olika prisomräkningssystem tillämpas i den nuvarande modellen; ett för generellt användbara lokaler, ett för ändamålslokaler och ett tredje för Försvarsmaktens lokaler. För generella fastigheter sker indexuppräkningsen på olika sätt beroende på om myndigheten har löpande kontrakt eller om den kan omförhandla kontraktet under det avsedda året.

Statskontorets överväganden om förenkling och effektivisering gick ut på att ett generellt antagande om genomsnittlig hyrestid skulle göras istället för att ta hänsyn till faktiska hyrestider. Statskontoret menade vidare att prisomräkning för ändamålslokaler skulle kunna ske på samma sätt som för generella lokaler, eftersom marknadspriser delvis även avspeglar sig i hyror för ändamålslokaler. Ingen förändring av prisomräkning för Försvarsmaktens lokalkostnader föreslogs.<sup>93</sup>

#### *Ingen åtgärd från regeringen*

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av Statskontorets förslag, och den ursprungliga modellen för budgetering och prisomräkning är därför fortfarande i bruk.

### **Anslagssparande och incitament**

Det finns incitament för myndigheter att minska lokalkostnaderna, eftersom det frigör resurser som myndigheten kan använda till annat. När anslaget är tilldelat myndigheten kan det fritt disponeras av myndigheten, enligt anslags-

<sup>91</sup> Statskontoret 1998:31 s. 5.

<sup>92</sup> Statskontoret 1998:31 s. 14 -15.

<sup>93</sup> Statskontoret 1998:31 s. 36.

förordningen.<sup>94</sup> Anslagsförordningen innebär bl.a. att myndigheten inte får ingå avtal som överskrider resursramarna eller som binder upp resurser längre än en viss tid. Om myndighetens lokalkostnader ökar i förhållande till den prisomräknade lokalkostnadsandelen av anslaget får myndigheten inte kompensation för det, utan tvingas föra över resurser från någon annan kostnadspost. Den kostnadspost som myndigheten överfört resurser från kommer följande år att utgöra en mindre andel av anslaget. Om myndighetens lokalkostnader minskar i förhållande till prisomräkningen kan myndigheten föra över de frigjorda resurserna till en annan kostnadspost. Som följd får myndigheten då en, i absoluta tal, minskad kompensation för lokalkostnader följande år.<sup>95</sup>

Myndigheter har möjlighet att behålla frigjorda resurser från t.ex. lägre hyreskostnader, även om det leder till ett tillfälligt högt anslagssparande. Om myndigheten vid budgetårets slut inte förbrukat hela ramanslaget får upp till 3 procent av anslagssparandet föras över till nästa år. Det som återstår efter ytterligare två år dras in till statskassan. Myndigheten kan dock argumentera med regeringen för att få ha ett större anslagssparande än 3 procent, t.ex. genom att hänvisa till att en framgångsrik hyresförhandling lett till lägre hyreskostnader. Ofta godkänns ett större anslagssparande än 3 procent, om myndigheten har goda argument. Att kunna göra investeringar i framtiden är ett exempel på argument som inte brukar godkännas eftersom större investeringar ska lånefinansieras.<sup>96</sup>

#### *För små motiv att spara?*

Utvärderingen av statens fastighetsorganisation som gjordes 1997 behandlade frågan om incitamenten till lokalbesparingar är för svaga. Följande resonemang fördes kring frågan.

Statsmakten bedömer i budgetprocessen vilken nivå anslagen till myndigheterna ska ha. Hur hög denna nivå är beror av vad statsmakten vill uppnå och vilka resurser man tror behövs för att uppnå detta. Om målen går att uppnå med mindre resurser än beräknat är det rimligt att anslagen anpassas efter det. För att myndigheten ska ha incitament till effektivisering kan dock inte resurstilldelningen påverkas alltför mycket av myndighetens resultat.

Slutsatsen som drogs i utvärderingen var att anslagsprocessen måste bedrivas i en dialog mellan myndigheter och departement, som känner till myndigheternas localsituation och vad som är en rimlig resursåtgång. Det är nödvändigt för att anslagsprocessen ska kunna skapa balans mellan myndighetens incitament och statens budgetbesparingar.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> SFS 1996:1189.

<sup>95</sup> Intervju med Anders Viklund, Finansdepartementet, 2001-03-27.

<sup>96</sup> Intervju med Anders Viklund, Finansdepartementet, 2001-03-27.

<sup>97</sup> SOU 1997:96 s. 98.

**Sammanfattning:** Regeringen föreslår kostnadsbaserad hyra för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Fastigheterna är i hög grad formade för sitt ändamål, byggnaderna är symboler för kulturinstitutionernas verksamhet och utgör delar av stadsbilden, enligt Regeringskansliets bedömning.

Öppenhet och insyn är viktigt, men det innebär inte att förvaltningskostnader måste redovisas i en marknadsrelaterad hyresmodell, menar Regeringskansliet.

Statskontoret ska få i uppdrag att se över hur systemet för prisomräkning kan bli mer funktionellt för myndigheter i ändamålslokaler.

Hösten år 2000 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppdrag att göra en översyn av hyresprinciperna och deras tillämpning för vissa statliga ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna. Arbetsgruppen skulle också föreslå sådana ändringar som översynen ger anledning till. Utgångspunkt för översynen är de bedömningar som gjordes av regeringen och finansutskottet 1998<sup>98</sup>. Revisorernas granskning ska enligt förstudien ta hänsyn till resultaten av översynen.<sup>99</sup>

### *Arbetsgruppens slutsatser*

Arbetsgruppen drar följande *slutsatser* angående hur den reformerade fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen har påverkat kulturinstitutionernas hyressituation:

- När reformen genomfördes justerades anslagen så att reformen var resursmässigt neutral för kulturinstitutioner och andra statliga myndigheter.
- De ökade fastighetsvärdena påverkade inte kulturinstitutionernas hyreskostnader.
- Prisomräkningen av lokalkostnadsdelen av anslagen garanterar inte myndigheter i ändamålsfastigheter kompensation för hyreshöjningar vid omförhandling.
- Alla kulturinstitutioner har inte hög lokalkostnadsandel. Hyressättningen för Operans och Dramatens centrala fastigheter har inte i väsentlig mån bidragit till de höjda hyreskostnaderna för dessa två kulturinstitutioner.
- Kapitalkostnaden är en grundläggande beståndsdel i den ordning för fastighetsförvaltning som riksdagen beslutat om, och den ska ingå i hyran för statliga ändamålsfastigheter.
- Den avkastning som Fastighetsverket eftersträvar för fastigheter som bl.a. kulturinstitutioner använder avviker inte från det avkastningskrav som andra statliga fastighetsförvaltare har.

<sup>98</sup> Prop. 1997/98:137 respektive bet. 1997/98:FiU25.

<sup>99</sup> Regeringskansliet, 2001.



- Vad finansutskottet anfört om självkostnadshyror som en naturlig utgångspunkt för hyressättning för ändamålsfastigheter har fått genomslag i fråga om nybyggen och donationsfastigheter men inte för äldre fastigheter. För de sistnämnda har marknadshyra använts och någon egentlig förhandling om hyresmodellen har således ännu inte skett.
- Det finns utrymme för Fastighetsverket att förbättra relationen till ett antal kulturinstitutioner som hyr ändamålslokaler. Detta bör bl.a. ske genom ökad öppenhet om fakta som är relevanta vid hyresförhandlingar samt vid utformningen av drifts-, underhålls- och ombyggnadsplaner.
- Den starka betoning av kundnytta och kostnadseffektivitet som regeringen och riksdagen gör i fråga om ändamålsfastigheter har ännu inte till fullo uppnåtts.

#### *Arbetsgruppens förslag*

Mot bakgrund av dessa slutsatser presenterar arbetsgruppen följande *förslag* till åtgärder som skulle förbättra reformens praktiska tillämpning samt synpunkter på vad som inte behöver åtgärdas:

- De modeller för hyressättning som Fastighetsverket använder ger tillräcklig handlingsfrihet för att parterna ska kunna komma överens om en lämplig hyresmodell. Det saknas behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutionerna.
- För några äldre fastigheter, som i mycket hög grad formats för sitt ändamål och där byggnaderna kommit att bli symboler för kulturinstitutionernas verksamhet, bör *kostnadsbaserade* i stället för marknadsliknande hyror kunna tillämpas. I första hand gäller det huvudbyggnaderna som används av Operan, Dramaten och Nationalmuseum. Dessa byggnader utgör också viktiga delar av huvudstadens stadsbild. Frånvaron av lokalhyror som kan användas i en övertygande marknadsliknande jämförelse för dessa fastigheter har medverkat till att det har visat sig svårt att vinna förståelse för den marknadsliknande modellen. Motsvarande förutsättningar föreligger enligt arbetsgruppen också för Naturhistoriska riksmuseets och Historiska museets huvudbyggnader. Arbetsgruppens förslag beräknas minska hyreskostnaden med 19,1 miljoner kronor och skulle leda till motsvarande försvagning av statsbudgeten till följd av minskade inleveranser från Fastighetsverket. Det konstateras att statens utgifter behöver minskas med det beloppet, företrädesvis inom det berörda utgiftsområdet.
- Öppenhet och insyn är av stor betydelse för ett förtroendefullt förhållande mellan hyresvärd och hyresgäst, enligt arbetsgruppen. Fastighetsverket bör iaktta full öppenhet vid förhandlingar om hyresavtal och i fråga om drifts- och underhållsåtgärder under hyresperioden. Innebörden av öppenhet beror dock delvis på vilken hyressättningsmodell som tillämpas. I en marknadsrelaterad modell kan inte hyresgästen förvänta sig att få insyn i drifts- och underhållskostnader.

- Fastighetsverket bör, med de begränsningar som följer med ansvaret för en fastighets långsiktiga och kulturhistoriska värde, visa beredvillighet att tillmötesgå en hyresgästs önskemål om hur ansvaret för drift och underhåll av fastigheten ska fördelas.
- Arbetsgruppen föreslår att Statskontoret ges i uppdrag att lämna det underlag som behövs för att en tillfredsställande prisomräkning ska kunna göras av anslagen i samband med att hyresavtalen för kulturinstitutioners ändamålslokaler tecknas om.

I den ekonomiska vårpropositionen föreslår regeringen att kostnadsbase-  
rade hyror bör tillämpas, enligt arbetsgruppens förslag. I budgetproposition-  
en för 2002 framkommer att anslagen till de berörda institutionerna ska  
minska med 19,1 miljoner kronor, till följd av minskade inleveranser från  
Statens fastighetsverk till statsbudgeten.<sup>100</sup>

Regeringen anser vidare att Fastighetsverket ska visa beredvillighet att  
tillmötesgå en hyresgästs önskemål om hur ansvaret för drift och underhåll  
av fastigheten ska fördelas, med de reservationer som arbetsgruppen anger.

Regeringen ska ge Statskontoret i uppdrag att lämna det underlag som  
krävs för prisomräkning för kulturinstitutioners ändamålslokaler, enligt ar-  
betsgruppens förslag. Riksdagen invänder inte mot regeringens förslag.<sup>101</sup>

## 9 Revisorernas slutsatser och förslag

### Riksdagens direktiv om hyressättning är inte vidarebefordrade av regeringen

**Förslag:** Regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om själv-  
kostnad som utgångspunkt för hyressättningen när hyresgästen har begrän-  
sade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Regeringen bör också  
klargöra att hyresmodellens utformning ska vara föremål för förhandlingar  
mellan parterna.

Riksdagen har framhållit att självkostnad är en naturlig utgångspunkt för  
hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av  
en statlig hyresvärd. Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens utta-  
lande om självkostnadshyra. Det enda direktiv kring hyressättning som fas-  
tighetsförvaltarna har fått av regeringen finns i förordningen om förvaltning  
av statliga fastigheter. Förordningen lämnar stort utrymme för olika tolk-  
ningar, vilket resulterat i att olika hyresmodeller tillämpas av olika fastig-  
hetsförvaltare och att de motiverar sina val av hyresmodeller utifrån olika  
utgångspunkter.

Riksdagen har med hänvisning till den stora differentieringen bland stat-  
liga ändamålsfastigheter avstått från att påbörda parterna en enhetlig hyres-  
modell. Förhandlingar om hyresmodell utifrån enskilda situationer skulle ge  
ett bättre resultat, enligt riksdagens uppfattning. Regeringen har inte framfört

<sup>100</sup> Institutionerna tillförs dock reformmedel på sammanlagt 22,1 miljoner kronor.

<sup>101</sup> Prop. 2000/01:100 s. 128, bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:288.

riksdagens intentioner att skapa ett flexibelt system genom partsförhandlingar kring hyresmodell. I praktiken har fastighetsförvaltarna själva beslutat huruvida marknads- eller kostnadsbaserad hyra ska gälla och tillämpat samma typ av hyressättning för hela fastighetsbeståndet utan hänsyn till variationer i vare sig fastigheternas karaktär eller hyresgästernas situation.

Revisorerna anser att regeringen bör vidarebefordra riksdagens ställningstagande angående självkostnad som utgångspunkt för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Revisorerna anser vidare att det från regeringen bör framgå att hyresmodellens utformning ska vara föremål för förhandlingar mellan parterna.

### Riksdagens direktiv om insyn i förvaltningen är inte vidarebefordrade av regeringen

**Förslag:** Regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om att god insyn i förvaltningen ska råda och att det innebär öppen redovisning av förvaltningskostnader.

Riksdagen har framhållit att god insyn i förvaltningen ska råda och att det förutsätter öppen redovisning av hyresdelarna avseende drift, underhåll och olika kapitalkostnader. Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uttalande om insyn i förvaltningen till fastighetsförvaltarna.

Enligt revisorernas bedömning skapar insyn i förvaltningen möjlighet att jämföra mellan olika fastighetsförvaltare, och därigenom ökar pressen på kostnadseffektivitet. Om kostnadseffektivitet tydligt går att påvisa stärks förtroendet för systemet bland hyresgästerna. Utan insyn i förvaltningen är förutsättningarna för en förtroendefull relation mellan parterna sämre. Regeringskansliets bedömning att innebörden av öppenhet är beroende av vilken hyresmodell som tillämpas har inget stöd i riksdagens uttalanden.

Revisorerna anser att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning att kostnader för drift, underhåll och kapital bör redovisas öppet för hyresgästerna, oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas.

### Riksdagens direktiv om gemensamt upprättade förvaltningsplaner är inte vidarebefordrat av regeringen

**Förslag:** Regeringen bör klargöra att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna.

Riksdagen har angett att förvaltningsplaner för ändamålsfastigheter ska upprättas gemensamt av hyresvärd och hyresgäst. I förordningen om förvaltning av statliga fastigheter anges att fastighetsförvaltaren ska upprätta en investeringsplan, en avyttringsplan och en plan för drift och underhåll för de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget, men inte att det ska ske i samarbete med hyresgästen. Regeringen har inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning om gemensamt upprättade förvaltningsplaner i vare sig förordning, regleringsbrev eller ägardirektiv.

Enligt vad revisorerna erfar varierar fastighetsförvaltarnas utformning av förvaltningsplaner, bl.a. med avseende på hyresgästernas delaktighet i framtagandet av planerna.

Det är revisorernas uppfattning att förvaltningsplanerna skulle bli tydligare och mer funktionella om hyresgästerna garanterades rätt att delta i framtagandet av dem.

Riksdagens revisorer anser att regeringen i förordning, regleringsbrev och ägardirektiv bör klargöra att förvaltningsplaner för fastigheterna ska upprättas gemensamt av parterna.

## Brist i kompensationssystemet

Anslagen för myndigheter i ändamålsfastigheter<sup>102</sup> beräknas med en annan prisomräkningsmetodik än anslagen för generella lokaler. Myndigheter i ändamålslokaler kompenseras enbart för utvecklingen i konsumentprisindex och inte för utvecklingen i marknadshyror trots att hyrorna i vissa fall är marknadsliknande.

Revisorerna konstaterar att regeringen har uppmärksammat bristen i kompensationssystemet. Statskontoret ska få i uppdrag av regeringen att lämna det underlag som är nödvändigt för att prisomräkningen ska gå till på ett tillfredsställande sätt även för myndigheter i ändamålslokaler. Revisorerna förutsätter därmed att problemet kommer att lösas.

## Bedömning av myndigheternas lokalbehov

**Förslag:** Revisorerna föreslår att regeringen i budgetprocessen beaktar möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

När myndigheterna övertog ansvaret för sin lokalförsörjning justerades deras anslag så att de skulle täcka lokalkostnaderna. För myndigheter i generella kontorslokaler baserades lokalkostnadsandelen av anslaget bl.a. på lokalyta per anställd och på bedömd marknadshyra i den aktuella regionen. För myndigheter i ändamålslokaler användes den faktiska hyreskostnaden som bas för budgetering.

Myndigheternas lokalbehov prövades inte av regeringen när basbudgeteringen för lokalbehov och lokalkostnader gjordes. Anslaget har efter systemets införande justerats genom prisomräkning av lokalkostnaderna för föregående år. En konsekvens av systemet är att de myndigheter som hade höga lokalkostnader på grund av lokaldimensionering eller läge när basbudgeteringen gjordes gynnas av det i den fortsatta anslagstilldelningen. Myndigheter som då hade små lokalkostnader missgynnas av motsvarande skäl i anslagstilldelningen.

Statskontoret lade 1998 fram ett förslag på hur regeringens styrning av resursanvändningen skulle kunna stärkas genom ett utvecklat system för bas-

<sup>102</sup> Lokalkostnader för högskolefastigheter prisomräknas på samma sätt som för generella lokaler, vilket innebär att hänsyn tas till hyresutvecklingen på marknaden.

budgetering av lokalbehov och lokalkostnader för nya eller omstrukturerade myndigheter. En bedömning av alla myndigheters lokalbehov med avseende på area och läge borde ha gjorts vid systemets införande, enligt revisorernas uppfattning.

Mot bakgrund av anslagsberäkningens konsekvenser är det motiverat att regeringen uppmärksammar myndigheternas nyttjande av lokaler i enskilda budgetdialoger. Revisorerna föreslår därför att regeringen i budgetprocessen beaktar möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

## Regeringsförslaget ger ingen långsiktig lösning

**Förslag:** Hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastigheter bör ha möjlighet att samråda kring vilken hyressättning som ska gälla med ett statligt expertorgan, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar.

Revisorernas uppfattning är att regeringens förslag inte är konsekvent och därför inte långsiktigt hållbart.

Regeringen föreslår att kostnadshyra i stället för marknadshyra ska tillämpas för fem kulturinstitutioner, vars huvudbyggnader skiljer sig från övriga ändamålsfastigheter på ett avgörande sätt. Huvudbyggnaderna för dessa fem institutioner har i hög grad formats för ändamålet, är symboler för kulturinstitutionens verksamhet och utgör en del av stadsbilden, enligt den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som tagit fram förslaget.

Enligt revisorernas bedömning är det möjligt att det inom det statliga fastighetsbeståndet finns fler fastigheter än dessa fem byggnader som är berättigade till kostnadshyra utifrån riksdagens uttalanden. Revisorerna anser att ett konsekvent system förutsätter tydliga kriterier för när kostnadshyra ska gälla och att dessa är generella för hela den statliga fastighetsförvaltningen. Revisorerna förutser dock att oenighet i bedömningar av fastigheter kan komma att uppstå, även om villkoren för hyressättning är tydliggjorda och hyresgästens rätt till förhandling om hyreskontraktets utformning är stärkt i regeringsdirektiven.

Revisorerna anser därför att hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastigheter bör ha möjlighet att samråda med ett statligt expertorgan kring vilken hyressättning som ska gälla, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar.

Revisorerna vill härvid påpeka att kostnadshyra inkluderar kapitalkostnader. Om hyressättningen övergår från att vara marknadsmässig till att vara kostnadsbaserad kan omvärdering av fastigheter vara nödvändig. Det beror på att fastighetsvärderingen i många fall har gjorts utifrån marknadsmässiga hyresintäkter och att fastighetsvärdet har betydelse för kapitalkostnadernas storlek. Förändrade förutsättningar för myndigheten kan också komma att påverka myndighetens anslag.

## Intervjuer och övrig information

Bylund, Curt, vd, Hahn, Hans, ekonomichef, Hallbeck, Sven-Eric, marknadschef, Specialfastigheter AB, 2001-03-29.

Edmar, Desiré, museichef, Hallberg, Anna, ekonomichef, Sandberg, Lennart, driftschef, Naturhistoriska riksmuseet, 2000-10-23.

Ganslandt, Klemens, ekonomiansvarig på byggnadsenheten, Lavesson, Lars, byggnadschef, Lunds universitet, 2001-04-03.

Holgersson, Svante, chef för lokalförsörjningsenheten, Statskontoret, 2001-03-07.

Johansson, Richard, ställföreträdande GD, verksamhetsansvarig, Fastighetsverket, 2001-02-21.

Jonasson, Lars, ekonomichef, Operan, 2000-10-27.

Junhav, Urban, fastighetschef, Kriminalvårdsstyrelsen, 2001-05-07.

Karlsson, Ragnar, chef för fastighetsavdelningen, Gihl H., Lars, chef för administrativa avdelningen, Wallin, Nils, sakkunnig på hyresfrågor och ekonomi, Fortifikationsverket 2001-02-13.

Lundgren, Anders, administrativ chef, Gréen, Petter, finansdirektör, Berendsson, Jaak, personaldirektör, Kungliga Tekniska Högskolan, 2001-04-09.

Lönngrén, Kerstin, planeringsdirektör, Södertörns högskola, 2001-03-28.

Norell, Thomas, vice vd för koncernen, Karlsson, Lennart, vd för dotterbolaget i Stockholm, Akademiska Hus AB, 2001-03-16.

Rigelius, Maths, drifts- och säkerhetschef, Sjöhistoriska riksmuseet, 2001-03-30.

Rydén, Staffan, biträdande teaterchef, Unghanse, Karin, ekonomichef, Dramaten, 2000-10-18.

Viklund, Anders, departementssekreterare, Finansdepartementet, 2001-03-27.

Wallin, Per, ekonomidirektör, Statens institutionsstyrelse, 2001-04-11.

Westerlund, Håkan, chef för fastighetsavdelningen, Försvarsmakten, 2001-02-22.

## Skriftligt material

Akademiska Hus AB 2001, *Årsredovisning 2000*.

Finansutskottets betänkande 1990/91:FiU30, *Den ekonomiska politiken och slutlig budgetreglering för budgetåret 1991/92.*

Finansutskottets betänkande 1991/92:FiU8, *Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*

Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU8, *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.*

Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU25, *Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m.*

Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.*

Fortifikationsverket 2001, *Årsredovisning 2000.*

Fortifikationsverket 2001, *Ny hyresmodell, PM 19/01F.*

Kungliga Tekniska Högskolan och Chalmers tekniska högskola AB 2001, *PM beträffande Akademiska Hus hyressättning för högskolor och universitet, 2001-02-09.*

Regeringens proposition 1986/87:99, *Ledningen av den statliga förvaltningen.*

Regeringens proposition 1990/91:100, *Budgetpropositionen för budgetåret 1991/92.*

Regeringens proposition 1990/91:150, *Kompletteringspropositionen.*

Regeringens proposition 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*

Regeringens proposition 1993/94:150, *Kompletteringspropositionen, bilaga 1.*

Regeringens proposition 1997/98:137, *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.*

Regeringens proposition 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringskansliet 2001, *Översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter. Rapport 2001-02-16.*

Riksdagens revisorer 1996, *Myndigheternas lokalförsörjning, rapport 1995/96:4.*

Riksdagens revisorer 1996, *Myndigheternas lokalförsörjning. Förslag till riksdagen 1995/96:RR11.*

Riksdagens revisorer 2000, *Kulturinstitutionernas hyror, förstudie 2000/01:12.*

SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning, Delbetänkande av utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.*

SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighetsägande, En utvärdering av statens fastighetsorganisation*, slutbetänkande av utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

SOU 2000:82, *Högskolans styrning – en utvärdering*. Betänkande av utredningen högskolan – en utvärdering.

Statens fastighetsverk 2001, *Årsredovisning 2000*.

Statens lokalförsörjningsverk 1996, *Hyressättning i ändamålsfastigheter m.m.* Rapport nr 1996:23.

Statens lokalförsörjningsverk 1996, skrivelse till regeringen, dnr 36-54/1996.

Specialfastigheter AB 2001, *Årsredovisning 2000*.

Specialfastigheter AB 2000, *Årsredovisning 1999*.

Statens fastighetsverk 2001, *Driftkostnader år 1998, 1999, 2000*.

PM 2001-04-25.

Statskontoret 1998, *Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen*. Rapport 1998:31.

Statskontoret 2000 a, *Sammanställning av hyreskostnader och lokalarea för vissa myndigheter och institutioner inom Kulturdepartementets område*, 2000-05-04.

Statskontoret 2000 b, *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokal-kostnadsandelen i anslagsbaserna för 2001*, PM 2000-01-28.

Statskontoret 2001, *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokal-kostnadsandelen i anslagsbaserna för budgetåret 2002*, bilaga 3,

PM 2001-02-29.

## Förordningar

Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga myndigheter.

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Förordning (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket.

Förordning (1996:1188) Kapitalförsörjningsförordningen med föreskrifter och allmänna råd.

Förordning (1996:1189) Anslagsförordning.



## Bilaga 1 Definitioner och teorier

### Sammanfattning

I denna bilaga definieras ett antal begrepp som förekommit i rapporten på ett mer utförligt sätt. Begreppen som behandlas är:

- Självkostnadshyra
- Avkastningskrav
- Avkastningsunderlag och fastighetsvärdering
- Avskrivningar
- Balanshyra
- Risk- och ansvarsfördelning
- Förvaltnings- och underhållsplan

### Definitioner och teorier

Många av termerna som används i fastighetsekonomiska sammanhang kan tolkas på olika sätt. För att kunna diskutera frågorna är det viktigt att innebörden av olika begrepp är tydlig. Det är också relevant att se hur olika komponenter och funktioner hänger ihop. Nedan följer ett mer ingående resonemang kring ett antal begrepp som förekommit i rapporten.

#### Självkostnadshyra

I en s.k. självkostnadshyra är hyran kostnadsbaserad. Intäkterna för en fastighetsförvaltning med självkostnadshyra motsvarar kostnaderna för fastighetsförvaltningen. En självkostnadshyra behöver inte innebära att hyran exakt motsvarar kostnaden för fastigheten under året. En självkostnadshyra kan beräknas genom schabloner och erfarenhetsvärden. Begreppets innebörd kan vara olika och den praktiska tillämpningen varierar, enligt en rapport från Kommunförbundet.<sup>103</sup>

En kostnadsbaserad hyra ska täcka alla kostnader som hör samman med verksamheten inklusive ett avkastningskrav på fastighetens kapitalvärde. Fastighetsförvaltningens intäkter måste täcka kostnader för drift, underhåll, administration och eventuellt värme, elektricitet, vatten, etc. Intäkterna måste också täcka det minimikrav som ägaren ställt på kapitalavkastning, nämligen räntan på anskaffningskostnaden för fastigheten samt reinvesteringar i fastigheten så att den behåller sitt värde.

En kostnadsbaserad hyra kan vara<sup>104</sup>:

<sup>103</sup> Svenska Kommunförbundet 1999 a.

<sup>104</sup> Intervju med Stellan Lundström, KTH, 2001-04-10.

- utjämnad, så att kostnaderna är omfördelade under kontraktstiden. En sådan hyra kallas balanshyra och den förutsätter långa kontraktstider. Bruksvärdeshyra är också en utjämnad kostnadshyra. Det innebär att hyran speglar hyresgästens värde av fastigheten. Bruksvärdeshyran för en äldre fastighet som inte har så höga kapitalkostnader blir högre än om kostnadshyran beräknas exakt,
- exakt kostnadshyra. Hyran baseras då på fastighetens exakta kostnader för drift och underhåll och kan variera kraftigt från år till år.

### Avkastningskrav

Direktavkastning mäts som kvoten mellan årets driftnetto (intäkter-kostnader) och kapitalvärdet. Om också förändringen av kapitalvärdet inkluderas får man den totala förräntningen. Ett *avkastningskrav* (realräntekrav + inflationskompensation + riskpremie) används för att styra och utvärdera en verksamhet. Det finns emellertid problem med att låta avkastning mäta effektivitet i ett offentligt fastighetsbolag:

- hyrorna för många ändamålsfastigheter är satta internt och inte på en fungerande marknad,
- det avkastningspliktiga kapitalet ökar av en investering men inte av underhåll, och klassificering av vad som är investering respektive underhåll kan variera,
- subjektiva värderingsprocesser när fastigheterna värderades,
- efterfrågan på fastigheterna kan ha utvecklats på ett sätt som fastighetsbolaget inte kunnat styra.<sup>105</sup>

Regeringen fastställer varje år det avkastningskrav (statens avkastningsränta) som ska gälla för avkastningspliktigt kapital. Avkastningskravet bestäms av statens utlåningsränta<sup>106</sup> samt av en riskpremie. Riskpremien som staten valt att använda för bolag och verk som förvaltar ändamålsfastigheter är 2,5 procent för år 2001.<sup>107</sup>

Ris fördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare påverkar vad som är ett rimligt avkastningskrav. Ju högre risk fastighetsägaren tar i en investering desto högre avkastning vill fastighetsägaren ha.

Överskott eller underskott i fastighetsförvaltningen som avviker från kapitalavkastningskravet får inte disponeras fritt av myndigheten. Om ett ackumulerat överskott uppgår till mer än 10 procent av verksamhetens omsättning ska förslag om hur det ska disponeras lämnas till regeringen.<sup>108</sup>

### Avkastningsunderlag och fastighetsvärdering

Staten vill ha avkastning på sitt kapital. Men vad är det egentligen som ska generera avkastning? I samband med fastighetsreformen värderades alla

<sup>105</sup> Statens Lokalförslagsverk, 1996, s. 14.

<sup>106</sup> Riksgäldskontorets utlåningsränta enligt förordningen (2000:1172).

<sup>107</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Fortifikationsverket s. 6.

<sup>108</sup> SFS 1996:1188.

fastigheter som överfördes till de nya statliga bolagen och verken. Detta bokförda värde motsvarar det avkastningspliktiga statskapitalet. Det bokförda värdet är tänkt att spegla anskaffningskostnaden och vad man vid anskaffningstillfället hade för uppfattning om den ekonomiska livslängden för byggnaden. Värdenivån enligt bokföringen kan sakna koppling till såväl värdet i användning som värdet på fastighetsmarknaden. Det är väsentligt att precisera vad det bokförda värdet ska spegla, ett värde i fortsatt användning eller ett marknadsvärde.<sup>109</sup> Det bokförda värdet beror på hur värderingen av tillgångarna är gjord.

#### *Värdet på marknaden*

Marknadsvärdet definieras som det pris som kan förväntas om fastigheten bjuds ut på den öppna fastighetsmarknaden givet en för objektet normal marknadsföringstid. Marknadsvärdet utgör ett bytesvärde på fastighetsmarknaden. En förutsättning för ett bytesvärde är att det finns en alternativ användning som ger en hyra, vilken täcker de förväntade kostnaderna för drift och underhåll, dvs. att fastigheten ger ett positivt driftnetto.

Den traditionella metoden för att värdera verksamhetsfastigheter för vilka det inte finns några relevanta marknadspriser är att utgå från produktionskostnaden. När de statliga ändamålsfastigheterna skulle värderas i samband med fastighetsreformen var grundtanken att det skulle ske utifrån återanskaffningsvärden, dvs. vad det skulle kosta att i nuet anskaffa en i avseende funktion likvärdig fastighet som den ursprungliga. Utifrån detta värde skulle avskrivningar göras efter ålder och bruk. Detta bedömdes dock som alltför besvärligt och kostsamt i många fall, vilket gjorde att alternativa metoder användes.

#### *Kostnaden för att bygga nytt*

Nyanskaffningskostnaden är kostnaden för att i nuet anskaffa en fastighet med dagens krav på funktioner och standard. Att skaffa en ny, modern, fastighet är alltid ett alternativ till att utnyttja egna äldre fastigheter eller inhyrda objekt. Förr eller senare måste dessutom alla fastighetsfunktioner bytas ut. Nyanskaffningskostnaden bedöms därför vara en intressant kapitalbas såväl vid investeringstillfället som under löpande förvaltning.

#### *Historisk kostnad*

Anskaffningskostnad (historisk anskaffningskostnad) avser den verkliga utgiften för förvärv av fastigheten. I anskaffningskostnaden ingår de samlade kostnaderna från den första idén fram till förvaltningsskedet. Anskaffningskostnaden är relativt säker att räkna sig fram till i efterhand, men ett byggprojekt kan aldrig kostnadsberäknas med exakthet i förväg.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Svenska Kommunförbundet 1995 s. 25.

<sup>110</sup> Svenska Kommunförbundet 1995 s. 24.

I den privata sektorn har avkastningsvärdet fått en allt större tillämpning. Avkastningsvärdet uttrycker nyttan för verksamheten. Man är intresserad av att få veta "vad är fastigheten värd för mig givet mina förutsättningar". Fastighetens avkastningsvärde bedöms genom att framtida hyresintäkter ställs mot framtida kostnader. I den offentliga sektorn är avkastningsvärdet svårt att bedöma eftersom en äkta intäktssida saknas; den internt satta hyran är normalt inte relevant. Ofta görs ändå en bedömning av vad det är rimligt för fastighetsenheten att kunna förränta, vilket baseras på produktionskostnader, men också på en bedömning av framtida hyresintäkter och kostnader.<sup>111</sup>

#### *Särskild värdering av ändamålsfastighet?*

Principiellt finns inga skillnader mellan att värdera en generell fastighet med en högavkastande alternativ användning och en ändamålsfastighet med begränsad alternativ användning. En skillnad är osäkerheten som är kopplad till ett bedömt marknadsvärde av ändamålsfastigheter med svag eller ingen marknad. Ett sätt att bedöma marknadsvärdet är att först bedöma ett sannolikt pris med avseende på den alternativa användningen och sedan dra av de kostnader som är nödvändiga för att uppnå denna alternativa användning.<sup>112</sup>

#### **Avskrivningar**

I en kostnadsbaserad hyra ska kapitalkostnaderna täcka avskrivningar, och hyran påverkas därmed av avskrivningarna. Avskrivning kan definieras som att utgiften för en anläggningstillgång successivt fördelas över det antal år som den används i verksamheten<sup>113</sup>. Avskrivningar på byggnader ska spegla en fortlöpande resursförbrukning. Den årliga avskrivningen kopplas till den förväntade ekonomiska livslängden (avskrivningstiden) och det förlopp som kapitalvärdet förväntas anta över tiden (avskrivningsförloppet). Om en kalkyl görs för fastighetens hela kvarvarande ekonomiska livslängd kommer restvärdet att spegla ett markvärde, dvs. värdet av en byggrätt.

Avskrivningarnas storlek hänger samman med återstående ekonomisk livslängd. Med stigande marknadsvärden för marken i alternativ användning konkurrerar marken med existerande användning. Stigande markvärden indikerar kortare ekonomiska livslängder. En verksamhet som utnyttjar fastigheter med kort livslängd måste generera högre nyttor för att vara motiverad jämfört med en verksamhet där fastigheterna har en längre livslängd. Man kan använda sig av s.k. komponentavskrivning, vilket innebär att olika delar av byggnaden får olika avskrivningstid beroende på faktisk ekonomisk livslängd.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Svenska Kommunförbundet 1995 s. 18 och s. 60.

<sup>112</sup> Svenska Kommunförbundet 1995 s. 21.

<sup>113</sup> Svenska Kommunförbundet 1999 b s. 55.

<sup>114</sup> Svenska Kommunförbundet 1995 s. 34.

Nominell metod är den enklaste och bygger på rak avskrivning, dvs. att byggnaden skrivs av med ett nominellt lika stort belopp varje år av beräknad brukstid, samt aktuell nominell ränta på restvärdet. Denna metod innebär att hyreskostnaden sjunker för varje år, eftersom det icke avskrivna beloppet minskar. Den nominella metoden leder till stora initiala kostnader vilket kan leda till motvilja att investera. Om räntor och inflation fluktuerar kraftigt vid långa bruksvärdestider blir fördelningen av kapitalkostnaderna ojämn. Förloppet blir dock detsamma som för lån.<sup>115</sup>

### Balanshyra

Det är inte alltid så att den uträknade årskostnaden blir hyran i ett kostnadsbaserat system. Hos vissa fastighetsförvaltare finns ett system för utjämning av hyran över kontraktstiden (s.k. balanshyra). Detta kan ses som en annuitetsmodell för hyressättning. En real annuitetsmetod innebär till skillnad från den nominella metoden att kapitalkostnaderna är reellt oförändrade under fastighetens ekonomiska livslängd. Avskrivningen är progressiv (ökar med tiden) och följer inte den normala bruksvärdesutvecklingen. Metoden är därför också känslig för eventuella felbedömningar av den ekonomiska livslängden, då amorteringarna till stor del sker långt fram i tiden.

Fördelarna med balanshyra är att man slipper de höga initiala kapitalkostnaderna, och investeringar missgynnas därför inte. Kostnaden för likvärdiga byggnader blir lika trots olika ålder. Denna balanshyresmetod innebär att under en inledande period är den årliga "avskrivningen" som hyresgästen betalar lägre än den bokföringsmässiga avskrivningen. Det omvända gäller under hyresperiodens senare skeden. För ett större fastighetsbestånd som ligger i olika faser utjämnas detta i regel.<sup>116</sup>

Balanshyra kan dock leda till felaktiga investeringsbeslut eftersom betalningarna skjuts på framtiden. Om byggnadens ekonomiska livslängd felbedöms kan metoden leda till stora restskulder. Balanshyra och real annuitetsmetod kan således ge fel styreffekt på lokalefterfrågan.<sup>117</sup>

Hur avskrivningsförloppen ser ut inom ramen för en viss ekonomisk livslängd har betydelse i den mån en hyra är kopplad till förloppet.

### Risk- och ansvarsfördelning

Risikfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare måste regleras i kontraktet. Det påverkar i sin tur vad som är ett rimligt avkastningskrav.

Marknadsrisk innebär att den som bygger en fastighet för vanlig uthyrning löper risk att efterfrågan kan komma att sjunka, med vakanser och lägre hyror som följd. Förändringar i omvärlden, i värderingar och ekonomisk situation kan göra att statliga verksamheter i ändamålsfastigheter med liten

<sup>115</sup> Statens lokalförsörjningsverk 1996 s. 11.

<sup>116</sup> Lind, Hans 2001.

<sup>117</sup> Statens lokalförsörjningsverk 1996 s. 12.

alternativ användning behöver avvecklas, vilket innebär en risk för fastighetsförvaltaren. I hyreskontraktet måste också regleras vad som ska hända i avvecklingssituationer.<sup>118</sup>

Risker är också kopplade till osäkerhet om framtida ränte- och inflationsutveckling. Ägaren finansierar normalt en stor del av byggnationen med lån, vars räntor kan svänga. Lånestrukturen och om hyran indexeras till räntan eller inte, påverkar hur stor denna risk är. Hyreskontraktets löptid och nominella lån påverkar inflationsrisken.<sup>119</sup> En annan risk är den tekniska risken; en viss typ av byggnadskonstruktion kanske inte har den tekniska livslängd som förutsätts eller kräver betydligt högre underhållskostnader än väntat. Enligt utredningen är det rimligt att fastighetsägaren bär denna risk.

#### *Reglerad ansvarsfördelning*

Ansvarsfördelning mellan hyresgäst och fastighetsägare måste regleras i kontraktet. Att tydligt klara ut ansvarsfördelning mellan parterna är nödvändigt för att fastighetsförvaltning och fastighetsdrift ska kunna genomföras på ett strukturerat och effektivt sätt. Statsmakternas krav på de statliga fastighetsförvaltarna är bl.a. att fastigheternas värden tas till vara<sup>120</sup> och att verksamheten bedrivs som ett stöd för den myndighet som brukar ändamålslokaler i sin verksamhet.

Målet med uthyrningen är enligt statsmakterna att drift och underhåll ska genomföras på ett långsiktigt ekonomiskt och effektivt sätt och att brukarna ska vara nöjda med fastigheterna och deras skötsel. Åtgärder och aktiviteter som är nödvändiga för att fastighetsförvaltaren ska kunna bibehålla fastighetens värde ingår i hyran men vilka åtgärder det är, och nivå och omfång av dessa åtgärder, bör fastställas i hyreskontraktet.

Vid nybyggnationer eller investeringar bör det göras tydligt i avtalet vem som ansvarar för kostnadsförändringar. Investeringskostnader är ofta svår-förutsägbara och incitamentent att hålla nere kostnaderna är svaga för fastighetsägaren, om inte ansvaret för kostnaderna är reglerat.<sup>121</sup>

#### **Förvaltnings- och underhållsplan**

En förvaltningsplan fungerar som grund för underhållsstrategin, dvs. hur underhållet av en fastighet planeras och läggs upp. Förvaltningsplanen innehåller både teknisk och ekonomisk information – analyser, prognoser och data – på objektnivå. Planen ska utgöra underlag för ställningstaganden avseende om och när underhåll är ändamålsenligt, eventuella ombyggnader, försäljningar eller rivning, etc.

Grunden för en underhållsstrategi är att man har en rimlig uppfattning om de nuvarande och framtida lokalbehoven. Och för att precisera lokalbehoven

<sup>118</sup> SOU 1996:187 s. 55.

<sup>119</sup> SOU 1997:96 s. 93.

<sup>120</sup> SFS 1996:312 2 §.

<sup>121</sup> SOU 1997:96 s. 64.

måste förvaltaren föra en dialog med hyresgästerna. En viktig fråga för planeringen av underhåll är vad hyresgästernas verksamhet kräver av lokalerna, på kort och lång sikt. Det långsiktiga perspektivet ger underlag för bedömningar om byggnadernas framtida användbarhet, medan det kortsiktiga ger en bild av omedelbara underhålls- och moderniseringsbehov.<sup>122</sup>

Planen för underhåll är en central del i förvaltningsplanen och av stort intresse för hyresgästen. I intervjuerna med hyresgästerna i statens ändamålsfastigheter har vi därför frågat efter underhållsplaner och inte förvaltningsplaner.

2001/02:RR12  
Bilaga 1  
Underbilaga 1

<sup>122</sup> Svenska Kommunförbundet, 1999 a.

### **Intervjuer**

Lundström, Stellan, professor i fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan, 2001-04-10.

### **Skriftligt material**

Lind, Hans, 2001, *Avskrivningar på verksamhetsfastigheter. Hur gör (några) statliga och privata fastighetsägare, samt jämförelser med studien av kommuner och landsting*. Rapport på uppdrag av UFOS, Svenska Kommunförbundet.

SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter, Princip för förvaltning och hyressättning*. Delbetänkande av utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning.

SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighetsägande, En utvärdering av Statens fastighetsorganisation*. Slutbetänkande av utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

Statens lokalförsörjningsverk 1996, *Hyressättning av ändamålsfastigheter*. Rapport nr 1996:23.

Svenska Kommunförbundet 1995, *Lokalens rätta värde. Fastighetsvärden och kapitaltjänstkostnader i offentlig sektor*.

Svenska Kommunförbundet 1999 a, *Se om sitt hus. Strategier för underhåll av offentliga fastigheter*.

Svenska Kommunförbundet 1999 b, *Värdets tre skeden. Kapitalvärden i offentlig fastighetsförvaltning*.

### **Förordningar**

Förordning (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk.

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)



## Bilaga 2 Ändamålsfastigheter i Stockholms läns landsting

### Sammanfattning

Ändamålsfastigheter finns inom fler sektorer än den statliga. Landstingen har ett fastighetsbestånd som till stora delar utgörs av ändamålsfastigheter. Som jämförande exempel kan det vara värdefullt att se hur ett landsting har organiserat fastighetsförvaltningen, och därför presenteras kortfattat systemet inom Stockholms läns landsting.

Landstinget i Stockholms län övergår alltmer till marknadshyror för sina ändamålsfastigheter. Det landstingsägda fastighetsbolaget redovisar öppet sina kostnader för hyresgästen, även när marknadshyra tillämpas. Det bidrar till förtroende mellan parterna, enligt fastighetsbolaget.

### Lokalförsörjning i Stockholms läns landsting<sup>123</sup>

Stockholms läns landsting har sedan 1992 ett fastighetsförvaltande bolag som heter Locum AB. Bolaget ska förvalta fastigheterna inom landstinget och denna verksamhet ska generera kapitalavkastning enligt landstingets beslut. Locum förvaltar ca 2,2 miljoner m<sup>2</sup> inom Stockholmsområdet, motsvarande ett bokfört värde på ca 7,7 miljarder kronor<sup>124</sup>. Fram till årsskiftet 2000/2001 hade landstinget ett internhyressystem och en lokalpolicy som innebar att landstinget endast fick hyra lokaler av Locum. Varje sjukvårdsförvaltning förhandlar med Locum om sina hyror. Pengar till verksamheten får förvaltningen av landstingets sjukvårdsstyrelser som med landstingsbidrag köper vård av förvaltningarna. Köpsystemet har en fast prissättning för vården, vilket innebär att t.ex. ett sjukhus inte kompenseras särskilt för lokalkostnader. När systemet med internhyra infördes lades lokalkostnaderna till den tidigare bidragsnivån.

### Hyressättning

Hyran för lokalerna sattes på olika typer av marknader, en för sjukhus och en för mer spridd verksamhet som vårdcentraler, kontor, etc. Tanken var ursprungligen att hyran skulle vara marknadsmässig och att den skulle påverkas av läget. Sjukvården krävde dock samma hyra för alla, oavsett läge. I första hand för akutsjukhusen blev hyran utjämnad med endast små skillnader i kvadratmeterkostnader. Hyran beräknades på kalkyler över kostnader. Om- och tillbyggnader genererade en kostnadsbaserad tilläggshyra för det aktuella hyresobjektet. För vårdcentraler och annan verksamhet som i högre

<sup>123</sup> Avsnittet bygger till största delen på en intervju med Ralf Jonsson, Landstingsrevisorer, 2001.

<sup>124</sup> Locum 2001.

grad finns på en marknad var hyran en blandning mellan självkostnad och marknad. Man "sneglade" på marknaden och anpassade hyran efter vad lokalen skulle generera för hyra där.

2001/02:RR12  
Bilaga 1  
Underbilaga 2

#### *Nuvarande system*

Hösten 2000 fattade landstingsfullmäktige ett beslut om att marknadshyra ska eftersträvas i högre grad. Landstinget fick också rätt att hyra lokaler av andra värdar än Locum. Huvudmotivet till besluten är enligt Landstingsrevisorerna en generell konkurrensutsättning inom Stockholms läns landsting. Landstinget har sålt eller håller på att sälja vården i alla fastigheter utom sjukhusen. Några sjukhus bedrivs i aktiebolagsform, ett sjukhus är privatägt och verksamhet inom primärvården privatiseras. Dessa förhållanden gör det svårare att upprätthålla den planekonomiska lösningen. Marknadsanpassade hyror anses också nödvändiga för att landstinget ska vara konkurrensneutralt, dvs. vare sig subventionera privata vårdgivare som hyr av landstinget eller konkurrera ut andra fastighetsvärdar.

#### *Gradvis marknadshyra*

Övergången till marknadshyror kommer att ske successivt i samband med att hyreskontrakt löper ut. Enligt Landstingsrevisorerna har Locum och det nyinrättade hyresrådet en stor roll i att uttolka beslutet och bestämma hur hyrorna ska sättas. Den uttolkning som hittills gjorts vad gäller sjukhus är att hyrorna ska vara funktionsrelaterade. Fastigheterna ska klassificeras i sju olika klasser; öppen vård, slutna vård, laboratorier, kontor, etc. För varje klass ska Locum i samråd med hyresgästen bestämma vad som är en rimlig marknadshyra.

Förhandlingarna med hyresgästen gäller innehållet i fastigheterna, hur ändamålsenliga de är. Både hyresgäst och hyresvärd gör marknadsjämförelser, och det förekommer att hyresgästen anlitar externa värderare av fastigheten. För nyproduktion tillämpas en produktionsbaserad hyra som täcker kostnaderna. Locum har ett kostnadstak som inte får överskridas och hyresgästen har incitament att hålla nere kraven. Raka amorteringar tillämpas och efter 10 -15 år är investeringen avskriven.

Enligt fullmäktiges beslut ska Locum vid hyressättningen ta i beaktande marknadssituationens särskilda förutsättningar. Marknadshyra ska gälla om inte landstinget beslutar annat. Ett exempel på när landstinget beslutat annat är Norrtälje sjukhus, som subventioneras via hyran för att klara en mycket högre beläggning under sommarhalvåret.

Ett hyresråd ska lösa tvister när sådana uppstår kring hyror och klassificeringar.

#### **Öppen dialog**

Locum har i huvudsak öppet redovisat sina kostnader för hyresgästen. Enligt Locum bidrar den stora öppenheten till förtroende mellan parterna. Öppenheten är dock något mer begränsad om hyresgästen är extern. En företrädare för bolaget anser inte att öppenheten försvårar förhandlingar, men att det

kräver att systemet förklaras. Locum har många fastigheter och det är viktigt att klargöra att det är summan av fastigheterna som ska ge en viss avkastning. Hyresgästen bör veta var fastigheten befinner sig i en investeringsscykel; att just innan ett stort investeringsbehov är avkastningen hög för fastigheten, men att kostnader kommer att uppstå längre fram. Locum strävar efter långsiktiga relationer med hyresgästen och tar inte ut högsta möjliga marknadshyra i varje situation.<sup>125</sup>

2001/02:RR12  
Bilaga 1  
Underbilaga 2

### **Fastighetsförvaltning**

Locum lägger ut all drift på entreprenad. Underhållsarbete planeras med egna resurser, men själva underhållsarbetet köps upp i konkurrens.

<sup>125</sup> Telefonintervju med Tommy Lenberg, Locum, 2001.

Referenser till bilaga 2

2001/02:RR12

Bilaga 1

Underbilaga 2

**Telefonintervjuer**

Jonsson, Ralf, Landstingsrevisorerna, 2001-04-26

Lenberg, Tommy, Locum, 2001-05-07

**Skriftligt material**

Locum 2001, Årsredovisning 2000

**Följande remissinstanser har yttrat sig:**

Statskontoret, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB, Försvarsmakten, Södertörns högskola, Lunds universitet, Kungliga Tekniska Högskolan, Chalmers tekniska högskola AB, Kungliga Konsthögskolan, Kungliga Operan AB, Naturhistoriska riksmuseet, Statens sjöhistoriska museer, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvårdsstyrelsen.

**Följande remissinstanser har inte yttrat sig:**

Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Specialfastigheter Sverige AB och Kungliga Dramatiska Teatern AB.

**Allmänna synpunkter på granskningen**

*Statskontoret* anser att Riksdagens revisorer gjort en ingående och förtjänstfull genomgång av hyressättningsproblematiken i statligt ägda ändamålsfastigheter. Statskontoret instämmer i huvudsak i revisorernas förslag men är tveksamt till fruktbarheten i revisorernas förslag om ett expertorgan för samråd i tvistemål.

*Statens fastighetsverk* anser att det är viktigt att riksdag och regering som uppdragsgivare till såväl Statens fastighetsverk som hyresgäster fastlägger de spelregler för hyressättning som erfordras för att undvika såväl konflikter som andra långsiktigt negativa konsekvenser. Verket menar att dess agerande legat i linje med statsmakternas riktlinjer för fastighetsförvaltningen. Fastighetsverket framhåller också sin ambition att stödja hyresgästerna i deras brukande av lokaler, att hålla en öppen dialog där hyresgästerna har insyn i lokalfrågorana samt att använda den hyresmodell och de hyresavtal som bäst gagnar allas intressen.

*Fortifikationsverkets* uppfattning är att revisionsrapporten är tendentiös till hyresgästernas fördel och att finansutskottets betänkande (1997/98:FiU25) inte återges till fullo. Som exempel på vad som inte är återgivet anger Fortifikationsverket riksdagens ställningstagande att graden av specialanpassning i en investering bör påverka om hyresgästen betalar en investering under kontraktperioden. Riksdagens ställningstagande i det fallet innebär enligt Fortifikationsverket att fastigheterna inte så lätt kan lämnas och att kapitalförstöring därmed kan förhindras. Enligt Fortifikationsverkets tolkning omfattar ägarens uppdrag till fastighetsförvaltarna kostnadseffektivitet, kundnytta och ändamålsenlighet för staten som helhet. Verket anser att ägandet av fastigheterna är ett medborgerligt intresse i högre grad än vad hyresgästernas verksamhet är. Företrädaren för fastighetsägandet har till uppgift att balansera dessa intressen, hävdar Fortifikationsverket. Verket anser vidare att de

kriterier som rapporten anger att man kan bedöma en fastighets grad av ändamålmässighet utifrån är ett klargörande tillskott. (*Kansliets anmärkning*: kriterierna är återgivna från SOU 1996:187.)

*Kungliga Operan AB* instämmer i revisorernas slutsatser och förslag.

*Naturhistoriska riksmuseet* tycker att Riksdagens revisorer utfört en gedigen rapport, en mycket bra sammanställning av de utredningar som gjorts i frågan. Revisorerne har också fångat upp de problem som i dag finns på ett mycket bra sätt, enligt *Naturhistoriska riksmuseet*, som tillstyrker nästan samtliga förslag. Riksmuseet har dock en avvikande mening i en del av förslaget om hyressättning. Museet vill klargöra att de tre värderingsmän som omnämns i rapporten på s. 36 anlätades av *Naturhistoriska riksmuseet* och Statens fastighetsverk gemensamt, och inte endast av Riksmuseet, vilket det felaktigt står i rapporten.

*Försvarsmakten* finner att rapporten på ett tydligt sätt avspeglar förhållandena i dag vad gäller förvaltningen av statens fastigheter med ändamålskaraktär. *Försvarsmakten* delar inte utredningens uppfattning att en självkostnadshyra kan beräknas genom schabloner och erfarenhetsvärden, utan hävdar att en kostnadsbaserad totalhyra alltid måste bestå av korrekt redovisade objektvisa kostnader. *Försvarsmakten* anser att regeringen måste ge Fortifikationsverket i uppdrag att stödja *Försvarsmaktens* brukande av ändamålsfastigheter, att hålla en öppen aktiv dialog med hyresgästen samt att optimera kundnyttan. Vidare påpekar *Försvarsmakten* att utredningen vid referat av intervju med *Försvarsmakten* använt ordet fastighet där ordet objekt skulle ha använts.

*Södertörns högskola* anser att rapporten inte gör några nya avväganden i sakfrågor eller föreslår några nya riksdagsbeslut, utan att den begränsar sig till att föreslå att regeringen ska fullfölja fattade riksdagsbeslut. *Södertörns högskola* har inget att tillägga i den frågan.

*Lunds universitet* gör några tillrättlägganden. Som helhet anser universitetet att *Akademiska Hus* fastighetsförvaltning fungerar bra och ser ingen fördel med att ta över förvaltningen i egen regi. Att *Akademiska Hus* bedriver byggprojektverksamhet på ett mindre aktivt sätt än privata fastighetsägare torde vara en återspeglning av deras respektive affärsidéer. Relationerna med *Akademiska Hus* fungerar i praktiken bra.

*Kungliga Tekniska Högskolan* tillstyrker samtliga förslag i rapporten.

*Chalmers tekniska högskola AB* stödjer de principiella riktlinjer för handhavande av ändamålsfastigheter som Riksdagens revisorer föreslagit.

*Statens institutionsstyrelse* (SiS) har med intresse tagit del av rapporten och menar att det aktuella problemområdet ligger myndigheten mycket nära och ofta diskuteras inom organisationen. SiS anser att revisorernas förslag är bra och att de är ägnade åt att stärka hyresgästens ställning. Hyresgästens ställning stärks dock inte tillräckligt i förslagen, enligt SiS uppfattning. Riksdagen borde överväga något som ger hyresgästen en radikalt starkare ställning gentemot hyresvärden. Att låta hyresgästerna förvalta marken, och fastighetsförvaltarna byggnaderna, skulle ge hyresgästen bättre möjlighet att utnyttja konkurrensen mellan olika förvaltare, menar SiS. När det gäller myndigheternas hyreskompensation anser SiS att dagens begränsade index-

uppräknning gör att den del av anslaget som ska täcka hyreskostnader successivt minskar och att begränsningen därför bör avskaffas.

*Kriminalvårdsstyrelsen* stöder samtliga revisorernas slutsatser och förslag.

2001/02:RR12  
Bilaga 2

### Självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ

- Riksdagens revisorer föreslår i rapporten att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om självkostnad som utgångspunkt när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Regeringen bör också klargöra att hyresmodellens utformning ska vara föremål för förhandlingar mellan parterna.

*Statens fastighetsverk* anser att det är viktigt att riksdag och regering som uppdragsgivare till såväl Statens fastighetsverk som hyresgäster fastlägger de spelregler för hyressättning som erfordras för att undvika konflikter och andra långsiktigt negativa konsekvenser. Fastighetsverket bifogar ett tidigare yttrande där verket redovisar ett antal argument mot kostnadshyra enligt en tidigare utrednings förslag (SOU 1996:187).

*Fortifikationsverket* anser att direktiv inte behövs för någon av punkterna. Verket instämmer inte i revisorernas beskrivning av regeringens styrning utan menar att man måste förutsätta att myndigheter och bolag både läser och rättar sig efter riksdagsbeslut. Fortifikationsverket påpekar att regeringen inte endast styr genom direktiv utan, som i Fortifikationsverkets fall, även genom att kontinuerligt föra en dialog med verket om bl.a. förvaltning och hyressättning. Verket anser sig veta vad som gäller och har en självkostnadsbaserad hyressättning. Fortifikationsverket anser att det är en självklarhet att hyresmodellens utformning ska vara föremål för partsförhandlingar.

*Akademiska Hus AB* menar att systemet med valfrihet för hyresgäster och konkurrens mellan hyresvärdar sätts ur spel av särskilda regler för olika aktörer. Akademiska Hus påpekar att fastighetsägarna till högskolelokaler ofta har goda alternativ till högskolan som hyresgäst. Bolaget hävdar också att högskolorna ofta har möjlighet att välja andra fastighetsägare till hyresvärd. Fastigheter där både hyresvärd och hyresgäst över tiden har mycket begränsade alternativ utgör mindre än tio procent av Akademiska Hus bestånd. Bolaget vill också erinra om att universitetsfastigheter som utgör symbolbyggnader för verksamheten och är en del av det kulturhistoriska arvet inte överläts till Akademiska Hus, utan redovisas hos Statens fastighetsverk. Akademiska Hus anser det vara självklart att marknadsmässiga villkor måste gälla för högskolelokaler. Skillnaderna mellan högskolefastigheter och t.ex. kriminalvårds- eller försvarsfastigheter är dock betydande, vilket kanske kan motivera mer områdesanpassade riktlinjer/uppdrag, menar Akademiska Hus. Bolaget menar vidare att genomgående självkostnadshyror för högskoleområdet innebär att hanteringen av risker övergår till regeringen. Det skulle vara alternativet till dagens riskhantering där bolagets avkastning täcker de risker som det innebär att avkastningskravet är grundat på marknadsanpassade hyror och en viss omfördelning av avkastning sker över tid. I

nuvarande system kan Akademiska Hus omfördela sina vinstmarginaler till nedskrivningar och investeringar.

*Naturhistoriska riksmuseet* instämmer i förslaget om självkostnad men anser till skillnad från revisorerna att hyresmodellens utformning bör vara reglerad för parterna. Skälen för detta är att hyresförhandlingar blir kostsamma och kräver kompetens som till stora delar saknas på myndigheterna.

*Statens sjöhistoriska museer (SSHM)* anser att de olika systemen för hyressättning som utarbetats inte ger någon rättvisande bild av myndigheternas lokalkostnader. Det gör däremot en marknadsliknande hyra enligt Statens fastighetsverks metod. En marknadsliknande hyra ger också myndigheterna större möjlighet att välja lokaler och hyresvärd på den öppna marknaden än en kostnadsbaserad hyra, eftersom anslagen med den förstnämnda hyran är marknadsanpassade. Olika hyressättningsystem medför även att hyresgästen måste besitta kunskap om förhandlingsmöjligheter inom flera olika system och att det är svårt för hyresgästen att hitta externt konsultstöd med kompetens för dessa specialmodeller. Marknadsliknande hyra möjliggör en enhetlig metod för beräkning av anslagsbehov och därmed mindre risk för underkompensation. Dessutom förenklar en marknadsliknande hyra hanteringen för de fastighetsförvaltande verken, enligt SSHM. SSHM menar att det finns en marknad för de allra flesta fastigheter, om än något begränsad. SSHM påpekar också att om inte staten varit fastighetsägare hade en marknadsmässig hyra varit nödvändig att räkna fram.

*Södertörns högskola* har ingen invändning mot revisorernas förslag, men anser att regeringen bör fastställa tydligare principer för när en fastighet ska betraktas som en ändamålsfastighet och inte.

*Lunds universitet* anser att riksdagens intentioner med självkostnads-/kostnadshyror för ändamålsfastigheter bör genomföras fullt ut. Universitetet efterlyser också en klarare definition av begreppet ändamålsfastighet. Läget torde påverka bedömningen av om en fastighet ska klassas som ändamålsfastighet eller ej, menar Lunds universitet. Med nuvarande situation, med Akademiska Hus som fastighetsägare inom hela campusområdet, skulle det innebära att hela beståndet på campusområdet skulle klassas som ändamålsfastigheter.

*Kungliga Tekniska Högskolan* stöder förslaget och hävdar att en hyressättning som följer upp- och nedgångar på den allmänna hyresmarknaden försvårar den ekonomiska planeringen och även kan leda till en icke avsedd vinstgenerering i Akademiska Hus. Sådana hyror kan urgröpa universitetens och högskolornas ekonomiska resurser och möjligheter att tillhandahålla högklassig utbildning och forskning, menar Kungliga Tekniska Högskolan.

*Chalmers tekniska högskola AB* ser det som utomordentligt angeläget att regeringen vidarebefordrar riksdagens uppfattning om självkostnad som utgångspunkt i de fall där hyresgästen har begränsade alternativ. Chalmers anser att fastigheterna i ett sammanhållet campusområde är att betrakta som ändamålsfastigheter.



Olika synpunkter har förts fram från Akademiska Hus respektive högskolorna angående hur fastigheter på ett campusområde ska betraktas.

*Södertörns högskola* påpekar att högskolan får bekosta marknadseffekterna av sin egen lokalisering, och menar att det är orimligt när hyresvärden är statlig. Marknadshyra innebär att lokalisering av och struktur för högre utbildning och forskning styrs av hyresmarknader i stället för utbildnings- och forskningspolitik och studenternas behov. Högskolan påpekar vidare att Akademiska Hus system med kostnadshyra för nybyggen och större ombyggnationer, och efter konstraktstidens utgång övergång till marknadshyra, innebär att en högskola betalar investeringskostnader utan att kunna tillgodoräkna sig värdet av dessa investeringar vid omteckning av kontrakt.

*Lunds universitet* anser att en mer marknadsliknande situation bör eftersträvas för den del av universitets fastigheter som är generell och kan konkurrensutsättas. Det förutsätter att Akademiska Hus markmonopol bryts, t.ex. genom att ge universitetet beslutanderätt över marken, menar Lunds universitet. Det skulle även förbättra universitetets möjligheter att använda donationsmedel i lokalinvesteringar.

*Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)* beskriver synergieffekter inom ett campusområde och menar att växelverkan mellan utbildning och forskning kräver ett fungerande campus. Därför måste man se sammanhållna campusområden som en helhet och inte bedöma de ingående byggnaderna var för sig, menar KTH. Hyressättningen varken kan eller bör följa utvecklingen på en konkurrensutsatt hyresmarknad.

Även *Chalmers tekniska högskola* lyfter fram effektivitetsvinster som campusidén ger för forskning, utbildning och näringsliv och hävdar att en marknadsrelaterad hyressättning skapar hinder för att uppnå de önskade resultaten. Begreppet ändamålsfastigheter bör förtydligas och definieras så att det kan inbegripa ett helt campus, anser Chalmers.

Om fastigheter på ett campusområde skulle vara berättigade till självkostnadshyror frågar sig *Akademiska Hus* hur fastigheter utanför campusområdet men med samma förvaltare och hyresgäst skulle hyressättas, om konkurrensneutralitet går att förena med självkostnadshyra samt hur anslagssystemet kan hantera olika prissättningsmetoder för lokaler. Bolaget anser att det inte saknas alternativ för högskolorna och jämför den begränsning som finns med den liknande situation som uppstår för en tillverkande industri som önskar en samlad lokalisering.

## God insyn i förvaltningen och redovisning av förvaltningskostnader

- Riksdagens revisorer föreslår i rapporten att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om att god insyn i förvaltningen ska råda och att det innebär öppen redovisning av förvaltningskostnader.

*Statens fastighetsverk* uppger att deras ambition och inriktning är att hålla en öppen dialog och ge hyresgästerna insyn i lokalfrågorna, vilket verket menar är en förutsättning för att kunna utveckla bra relationer och samarbete. I det bifogade yttrandet till en tidigare utredning hävdar Fastighetsverket att drift- och underhållskostnader varierar över tiden och att hyran innehåller en långsiktig årlig underhållskostnad. Hyresgästen kan inte rimligen ha någon kunskap och erfarenhet av vad en realistisk långsiktig drift- och underhållskostnad är.

*Fortifikationsverket* anser att direktiv från regeringen inte behövs och redovisar redan förvaltningskostnaderna öppet. Fortifikationsverket anser att även nyckeltal, som ger hyresgästen möjlighet till kostnadsjämförelser, ska redovisas öppet.

*Naturhistoriska riksmuseet* instämmer till fullo i förslaget.

*Statens sjöhistoriska museer* anser att revisorernas förslag om god insyn i förvaltningen till största delen bör vara förenligt med marknadsliknande hyressättning. När det gäller driftkostnader är det dessutom en förutsättning för att myndigheter på ett aktivt sätt ska kunna styra sin miljöpåverkan, menar museet.

*Kungliga Tekniska Högskolan* anser att hyran för ändamålsfastigheter ska beräknas på affärsmässiga grunder, dvs. baserat på kostnadstäckning för drift och underhåll samt med skälig avkastning på investerat kapital. Detta medför att Akademiska Hus måste vara berett att redovisa sina bokförda värden på fastighetsbeståndet, kapitalkostnader, kalkyler m.m. så att meningsfulla förhandlingar kan äga rum.

*Kriminalvårdsstyrelsen* stöder revisorernas förslag avseende god insyn och öppen redovisning av olika hyresdelar.

## Gemensamt upprättade förvaltningsplaner

- Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen bör klargöra att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna.

*Statens fastighetsverk* påpekar att byggnaders och anläggningars långsiktiga underhåll och drift ska genomföras oberoende av brukarens kortsiktiga ekonomi och verksamhet. Verket betonar vidare att uppdelningen mellan brukande och förvaltande av fastigheterna ska vara tydlig och att Fastighetsverket och hyresgästerna ska vara professionella inom sina respektive verksamheter.

*Fortifikationsverket* instämmer inte helt i revisorernas förslag. Fortifikationsverket anser att förvaltningsplaner givetvis ska upprättas, men av fastighetsägaren efter samråd med hyresgästerna. Risker med partsgemensamma förvaltningsplaner är bl.a. att det planerade underhållet kommer att eftersättas för att frigöra medel för hyresgästen. Fortifikationsverket hävdar att det har hänt i deras fall, vilket verket anser beror på att Försvarsmakten haft ett alltför stort inflytande på underhållets omfattning.

*Akademiska Hus AB* menar att de har ett omfattande samråd med sina hyresgäster om fastighetsunderhåll och påpekar att de har initierat utvecklingsplaner med riktlinjer för vissa förvaltningsfrågor för flertalet campusområden. Dessa planer upprättas tillsammans med hyresgästerna.

*Naturhistoriska riksmuseet* instämmer i revisorernas förslag.

*Statens sjöhistoriska museer* stöder förslaget och påpekar att det är förenligt med marknadsliknande hyressättning. Delaktighet i underhållsplanering ska regleras i hyreskontrakten i likhet med omfattningen av servicenivå, menar Statens sjöhistoriska museer. Större möjligheter för myndigheterna att förhandla om drift och underhåll ger möjligheter till bra och flexibel verksamhetsanpassning, vilket bör kunna vara mycket kostnadseffektivt.

*Statens institutionsstyrelse* anser att verksamhetsintresset borde gå före intresset av att bevara fastighetens förmögenhetsvärde i större utsträckning än vad det gör i dag. SiS påpekar dock att Specialfastigheter Sverige AB strävar efter att tillgodose SiS önskemål och att parterna arbetar på att ta fram ett gemensamt dokument om det framtida samarbetet.

*Kriminalvårdsstyrelsen* instämmer i förslaget och anser att regeringen i förordning, regleringsbrev och ägardirektiv klart bör ange att förvaltningsplaner för fastigheterna ska upprättas gemensamt av parterna. Därvid undviks eventuella oklarheter rörande former för handläggningen och samrådet vid upprättandet av dessa planer.

## Effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande

- Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen i budgetprocessen beaktar möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

*Statskontoret* instämmer i att det kan vara motiverat att i budgetdialogen ta upp och beakta lokaleffektiviteten hos myndigheterna. Det måste dock ske på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med den grundläggande regeln att myndigheterna själva ska kunna göra avvägningar mellan olika produktionsresurser inom den ram de har tilldelats. Statskontoret har, som framgår av revisorernas rapport, tidigare redovisat ett motsvarande förslag.

*Fortifikationsverket* tillstyrker förslaget och anser att det är angeläget. Enligt Fortifikationsverkets uppfattning kan det finnas stora besparingsmöjligheter i en mer effektiv lokalplaneringsprocess och ett bättre lokalutnyttjande. Det är viktigt att också skapa incitament för återhållsamhet med mark, lokaler och medieförbrukning, anser Fortifikationsverket. Ett av målen med reformen av fastighetsförvaltning och lokal försörjning var en effektiv lokal försörjning, men därefter har en tämligen ensidig fokusering skett på förvaltningen, menar Fortifikationsverket.

*Statens sjöhistoriska museer* anser att bättre resursanvändning ligger i myndighetens eget intresse. Man måste dock beakta att vissa verksamheter, t.ex. museer, i sitt uppdrag har en inbyggd expansion i och med samlingarnas accession.

*Kriminalvårdsstyrelsen* delar revisorernas uppfattning.

- Revisorerne föreslår i rapporten att hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastigheter bör ha möjlighet att samråda kring vilken hyressättning som ska gälla med ett statligt expertorgan, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar.

*Statskontoret* är tveksamt till om ett expertorgan av det föreslagna slaget kan lösa det problem som det förutsätts göra. Statskontoret ser revisorerne förslag som att en särskild hyresnämnd inrättas för ändamålet. För statlig fastighetsförvaltning som sker i aktieföretagsform finns denna möjlighet redan tillgänglig. Även hyreslagstiftningen i övrigt gäller när fastighetsförvaltaren har denna juridiska form. Att utnyttja det föreslagna expertorganet blir därför främst aktuellt när den statliga fastighetsförvaltningen sker i myndighetsform.

Expertorganet ska enbart kunna utnyttjas för samråd. Att ge det en beslutande funktion är knappast tänkbart, menar Statskontoret, och olösta frågor kommer därför att behöva gå vidare till regeringen. Eftersom det, som revisorerne påpekar, också kan bli fråga om en omvärdering av fastigheterna vid ändring av hyressättningsprincip kan regeringen även av det skälet behöva fatta beslut för att en ändring av hyressättningen ska kunna ske. Också det begränsade antalet tvister som kan förmodas komma att uppstå gör att Statskontoret ställer sig tveksamt till att ett särskilt expertorgan inrättas. Statskontoret anser att det bör noteras att det redan med den nuvarande ordningen är möjligt att hänföra en tvist i en hyresfråga mellan två statliga myndigheter till regeringen för avgörande.

*Fortifikationsverket* tillstyrker förslaget om inrättande av ett statligt expertorgan med uppgift att medla i frågor om hyressättning. Expertorganet bör enligt Fortifikationsverkets uppfattning ha ett vidare och tyngre mandat än det föreslagna och fungera som en hyresnämnd med rätt att avdöma ärenden. En sådan ordning skulle vara till hjälp vid meningsskiljaktigheter och skulle dessutom bidra till att implementera reformen. Fortifikationsverket menar att alla hyresgäster inte är förtrodda med reformens innebörd och syften, trots att flera år gått sedan den genomfördes.

*Akademiska Hus AB* ställer sig mycket frågande till revisorerne förslag om inrättandet av ett statligt expertorgan för samråd om hyresmodell. Bolaget menar att om statsmakternas riktlinjer för förvaltare och myndigheter behöver förtydligas bör detta ske utan inrättande av ett expertorgan. För marknadsanpassade hyror fyller hyresnämnderna uppgiften som medlare m.m. För olika metoder att tillämpa kostnadsbaserade hyror ser Akademiska Hus inget behov av ett expertorgan.

*Kungliga Tekniska Högskolan* stöder förslaget. Högskolan anser att sedvanlig medling inför hyresnämnd inte är ett meningsfullt instrument att handlägga eventuella konflikter beträffande hyressättningen. När det gäller ändamålsfastigheter kan inte heller sedvanliga regler om avflyttning vinna tillämpning för de fall parterna inte kan enas om hyressättningen.

*Chalmers tekniska högskola AB* stöder förslaget att det bör bildas ett statligt expertorgan som kan lösa tvister beträffande gränsdragningen samt frå-

gor om tillämpliga principer för hyressättningen. Chalmers har tidigare begärt medling i hyresnämnden då högskolan och Akademiska Hus var helt oeniga i frågan huruvida beståndet av äldre byggnader på campus utgjorde ändamålsfastigheter eller inte. Hyresnämnden har ingen möjlighet att pröva frågan om ändamålsfastigheter. Under förhandlingen i hyresnämnden framkom att faktiskt underlag saknades för att kunna göra en bedömning av marknadshyra för lokaler som ska användas för undervisnings- och forskningsändamål. En bedömning skulle närmast komma att ske baserat på centralt belägna kommersiella fastigheter i Göteborg, vilket enligt Chalmers inte är den marknad som ska ligga till grund för hyressättningen. I tvisten mellan Chalmers och Akademiska Hus finns inget organ som kan pröva hyressättningen och principerna härför. Chalmers konstaterar att det inte finns möjligheter till lösning av tvisten på det sätt hyreslagen förutsätter.

*Kriminalvårdsstyrelsen* delar revisorernas uppfattning avseende betydelsen av att ha tillgång till ett opartiskt medlingsorgan, men ställer sig samtidigt frågande till de nuvarande hyresnämndernas framtida roll i en sådan organisatorisk modell.

## Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning .....	1
1.1	Sammanfattning av rapporten .....	1
2	Revisorernas överväganden.....	4
2.1	Självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ .....	4
2.2	God insyn i förvaltningen och redovisning av förvaltningskostnader.....	6
2.3	Gemensamt upprättade förvaltningsplaner.....	7
2.4	Effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande .....	8
2.5	Ett statligt expertorgan för samråd om hyressättning.....	9
3	Revisorernas förslag.....	11

### *Bilaga 1*

	Rapport 2001/02:2 Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning .....	13
	Förord .....	15
	Sammanfattning.....	17
	Förändringar i fastighetsförvaltningen .....	17
	Utvärderingar av reformen.....	17
	Vissa förändringar av reformen .....	17
	Regeringens styrning och fastighetsförvaltarnas tillämpning .....	18
	Hyresgästernas uppfattning.....	18
	Brister i anslagssystemet.....	19
	Nya hyror för vissa kulturinstitutioner .....	19
	Revisorernas förslag .....	19
1	Granskningens bakgrund och inriktning .....	20
	Begreppet ändamålsfastigheter .....	21
2	Förändringar i statsförvaltningen .....	22
	Ny styrning av myndigheterna.....	22
	Reform av fastighetsförvaltningen.....	22
	Fastighetsorganisationen.....	24
3	Utvärderingar av fastighetsreformen.....	25
	Lokalförsörjningsverkets utvärdering av riktlinjer .....	26
	Utvärderingen av statens fastighetsorganisation .....	26
	Riksdagens revisorers granskning om lokalförsörjning .....	27
4	Principer för hyressättning .....	27
	Riksdagens ställningstaganden .....	28
5	Tillämpning av principerna för hyressättning och fastighetsförvaltning ...	30
	Regeringens styrning av fastighetsförvaltningen .....	30
	Statens fastigheter av ändamålskaraktär .....	31
	Statens fastighetsverk .....	33
	Fortifikationsverket .....	36
	Akademiska Hus .....	40
	Specialfastigheter .....	43
6	Hyresgäster i ändamålsfastigheter.....	45
	Förordningen om myndigheters lokalförsörjning .....	46

Kulturinstitutioner och centrala museer .....	46
Försvarsmakten .....	50
Universitet och högskolor .....	51
Statens institutionsstyrelse .....	55
Kriminalvårdsstyrelsen .....	57
7 Kompensations- och anslagssystemen .....	57
Bakgrund .....	58
Anslagsberäkning .....	59
Anslagssparande och incitament.....	62
8 Regeringskansliets översyn av hyressättning av kulturinstitutioner.....	64
9 Revisorernas slutsatser och förslag .....	66
Riksdagens direktiv om hyressättning är inte vidarebefordrade av regeringen .....	66
Riksdagens direktiv om insyn i förvaltningen är inte vidarebefordrade av regeringen .....	67
Riksdagens direktiv om gemensamt upprättade förvaltningsplaner är inte vidarebefordrat av regeringen .....	67
Brist i kompensationsystemet.....	68
Bedömning av myndigheternas lokalbehov .....	68
Regeringsförslaget ger ingen långsiktig lösning .....	69
Referenser.....	70
Intervjuer och övrig information.....	70
Skriftligt material.....	70
Förordningar .....	72
Underbilaga 1 Definitioner och teorier .....	73
Sammanfattning.....	73
Definitioner och teorier.....	73
Referenser till bilaga 1 .....	80
Underbilaga 2 Ändamålsfastigheter i Stockholms läns landsting .....	81
Sammanfattning.....	81
Lokalförsörjning i Stockholms läns landsting.....	81
Referenser till bilaga 2.....	84
 <i>Bilaga 2</i>	
Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2001/02:2 Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning .....	85
Allmänna synpunkter på granskningen.....	85
Självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ .....	87
God insyn i förvaltningen och redovisning av förvaltningskostnader.....	89
Gemensamt upprättade förvaltningsplaner .....	90
Effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande .....	91
Ett statligt expertorgan för samråd kring hyressättning .....	92