



**Statens
fastigheter och lokaler
– ny organisation**

SOU 1992:79

Betänkande av

Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens
ombildning



Statens offentliga utredningar
1992:79
Finansdepartementet

Statens fastigheter och lokaler

– ny organisation

Betänkande av organisationskommittén för Byggnads-
styrelsens ombildning
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Omslagsbild:

Det gamla riksbankshuset i kvarteret Pluto
vid Järntorget i Stockholm.
Uppfört under 1670-talet.
Arkitekt; Nicodemus Tessin d.ä.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13144-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

I proposition 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. som lades fram för riksdagen den 31 oktober 1991 föreslogs bl.a. nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Det föreslogs därvid att uppgiften att förvalta statens fastigheter skall skiljas från brukandet av lokalerna. I propositionen föreslogs också att en ny efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet inrättas för uppdrag från regeringen och myndigheterna, att en fastighetskoncern i aktiebolagsform bildas för förvaltning av huvuddelen av statens fastighetsbestånd samt att en ny förvaltningsmyndighet bildas för de fastigheter som inte lämpar sig för bolagisering (slott, museer etc.). Regeringen anmälde också i sammanhanget att direktiv för organisationskommittéer skulle utarbetas inom kort.

Riksdagen godkände i stort den föreslagna omorganisationen av statens fastighetsförvaltning och ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m. Riksdagen gjorde i anslutning till sitt beslut fyra tillkännagivanden i viktiga frågor angående förvaltning av universitetens och högskolornas fastigheter och rörande statens ansvar för slotten och kronomarkerna samt förvaltningen av nationella kulturinstitutioner. Riksdagen anmälde vidare i sitt beslut att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag som baseras på organisationskommittéernas överväganden (1991/92:FiU8, rskr. 107).

Genom beslut den 5 mars 1992 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att vidta åtgärder för att bl.a. ombilda Byggnadsstyrelsen (dir. 1992:26).

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 6 april 1992 f.d. statsrådet Erik Åsbrink till ordförande för kommittén. Vidare förordnades f.d. statssekreteraren Bo Jonsson, departementsrådet Hans Strandell, Utbildningsdepartementet, och finansrådet Christer Wadelius, Finansdepartementet, som ledamöter.

Till sakkunniga förordnades den 10 april 1992 departementssekreteraren Monica Lundberg, departementsrådet Bo Riddarström, båda Finansdepartementet, kanslirådet Keith Wijkander, Kulturdepartementet,

byggnadsdirektören Rickard Johansson, Byggnadsstyrelsen, samt den 6 juni 1992 departementssekreteraren Ingrid Ternrud, Jordbruksdepartementet.

Till experter förordnades den 10 april 1992 hovrättsassessorn Lilian Wiklund, Finansdepartementet, planeringsdirektören Thomas Norell, Byggnadsstyrelsen, samt den 7 maj 1992 byråchefen John Fürstenbach, universitetet i Stockholm.

Till sekreterare förordnades den 9 april 1992 avdelningsdirektören Arne Augustsson, Byggnadsstyrelsen, den 7 maj 1992 avdelningsdirektören Meta Boethius, Statskontoret och departementssekreteraren Niklas Angestav, Finansdepartementet.

Kommittén har antagit namnet Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning.

Organisationskommittén överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1992:79) Statens fastigheter och lokaler — ny organisation.

Till betänkandet fogas en reservation av ledamoten Hans Strandell.

Stockholm i augusti 1992.

Erik Åsbrink

Hans Strandell

Bo Jonsson

Christer Wadelius

/ Arne Augustsson

Meta Boethius

Niklas Angestav

Innehållsförteckning

	Sida
Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Inledning	25
1.1 Uppdraget	25
1.2 Frågor som skall återredovisas till riksdagen	27
1.2.1 Hyresavtalens längd	27
1.2.2 Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark	28
1.2.3 Donationsfastigheter	28
1.2.4 Fastigheter som skall överföras till den nya fastighetsförvaltande myndigheten	29
1.3 Utredningsarbetets uppläggning	29
2 Förändringar i den statliga lokalförsörjningen	33
2.1 Införandet av ramanslag	33
2.2 Tidigare beslutade förändringar i den statliga lokalförsörjningen	34
2.2.1 Förändrad organisation för den statliga lokalförsörjningen m.m.	38
2.3 Effektivisering av statlig förmögenhetsförvaltning	42
2.4 Organisatoriska förändringar i den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen	43
2.5 Kostnadsneutral omläggning	44
2.6 Bemyndigande för myndigheterna att träffa hyresavtal	45
2.6.1 Utgångspunkter	45
2.6.2 Riksdagens beslut	46
2.6.3 Avtalstider på lokalhyresmarknaden	46
2.6.4 Förslag	47

3	Omvärldsanalys	49
3.1.	Utvecklingen under 1980-talet	49
3.1.1	Konjunktur och sysselsättning	49
3.1.2	Bygginvesteringar	49
3.1.3	Fastighets- och lokalmarknaden	49
3.2	Utvecklingen åren 1990-1992	50
3.2.1	Konjunktur och sysselsättning	50
3.2.2	Fastighets- och lokalmarknaden	50
3.3	Framtidsutsikter	51
3.3.1	Konjunktur och sysselsättning	51
3.3.2	Bygginvesteringar	52
3.3.3	Fastighets- och lokalmarknaden	52
3.4	Förändringar inom den civila statsförvaltningen	53
3.4.1	Konsekvenserna av myndigheternas lokalförsörjningsansvar	53
3.4.2	Rationaliseringar m.m. inom den civila statsförvaltningen	54
4	Aktuellt fastighetsbestånd	55
4.1	Bakgrund	55
4.2	Berörda myndigheter	55
4.2.1	Byggnadsstyrelsen	55
4.2.2	Försvarsdepartementets verksamhetsområde	56
4.2.3	Domänverket	57
4.2.4	Vattenfall	58
5	Fastighetsförvaltning för universitet och högskolor	59
5.1	Inledning	59
5.2	Riksdagens beslut	60
5.3	Högskolorna och deras lokalanvändning — några särdrag	61
5.3.1	Bakgrund	61
5.3.2	Lokalanvändning	62
5.4	Fastighetsbeståndets omfattning	64
5.5	Framtida förvaltning av högskolefastigheter	65
5.5.1	Utgångspunkter	65
5.5.2	Alternativ 1 — högskolefastigheterna i en sammanhållen fastighetskoncern	66
5.5.3	Alternativ 2 — högskolefastigheterna i en särskild koncern	68

5.5.4	Alternativ 3 — högskolefastigheterna i en resultatenhet under respektive högskola	69
5.5.5	Analys och principförslag	70
5.6	Donationsfastigheter m.m.	79
5.7	Ändamålsupplåten mark	81
5.8	Campusområden	82
5.9	Särskilda frågor om fastighetsförvaltningen för Sveriges lantbruksuniversitet	84
5.9.1	Riksdagens beslut	84
5.9.2	Fastighetsbeståndets omfattning	84
5.9.3	Analys och förslag	86
5.10	Eftersatt underhåll	87
5.11	Fastighetsförvaltning för universitet och högskolor — sammandrag	88
6	Förvaltningen av nationella kulturinstitutioner	95
6.1	Riksdagens beslut m.m.	95
6.2	Lokalbeståndets omfattning	96
6.2.1	Byggnadsstyrelsen	96
6.2.2	Försvaret	97
6.2.3	Domänverket	97
6.3	Nuvarande regler för skydd av kulturmiljöer	97
6.3.1	Statliga fastigheter	97
6.3.2	Kommunala och privata fastigheter	98
6.4	Principer för bolagisering respektive fortsatt statlig förvaltning av kulturmiljöer	98
6.4.1	Byggnadsminnesskydd för bolagsfastigheterna	98
6.4.2	Allmän hänsynsregel	99
6.4.3	Myndighetsförvaltning av det nationella arvet	99
6.4.4	Myndighetsförvaltning av kungliga slott och sammanhållna slottsmiljöer	100
6.4.5	Kungliga Djurgårdens förvaltning	100
6.4.6	Myndighetsförvaltning av kulturmonument	101
6.4.7	Statssymboler och statens kulturpolitiska beslutskompetens	102
6.4.8	Myndighetsförvaltning av vissa speciella miljöer	103
6.4.9	Donationer	104
6.4.10	Sammanfattning avseende myndighetsförvaltning	104
6.5	Övrigt	105

7	Fastighetsförvaltningsmyndigheten, Statens fastighetsverk	107
7.1	Riksdagens beslut	107
7.2	Statens fastighetsverks uppgifter och verksamhet	107
7.2.1	Fastigheter för utrikesförvaltningen	109
7.2.2	Förvaltning av kulturfastigheter m.m.	112
7.2.3	Förvaltning av statens markområden	115
7.2.4	Vattenområden av riksintresse	116
7.3	Ledning och organisaton	116
7.4	Dimensionering	118
7.5	Finansiering	118
7.6	Lokalisering	119
7.7	Administrativa frågor	119
8	Fastighetskoncernen	121
8.1	Riksdagens beslut och fastighetsbeståndets omfattning	121
8.2	Marknadsföretsättningar	122
8.3	Affärsidé	124
8.4	Organisationsgrundande principer	125
8.4.1	Sidoverksamheter inom koncernen	126
8.4.2	Organisatorisk samordning med försvaret	129
8.5	Principer för styrning och hyressättning	130
8.6	Finansiella förutsättningar	132
8.6.1	Värdering av fastighetsbeståndet	132
8.6.2	Fastighetskoncernens finansiering	135
8.6.3	Förväntad resultatutveckling	136
8.7	Genomförande av bolagiseringen	137
8.7.1	Skattemässiga överväganden	137
8.7.2	Överföring av fastigheterna	138
8.8	Bolagsordning	138
9	Stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning	139
9.1	Bakgrund	139
9.2	Stabs- och servicemyndighetens roll	141
9.3	Stabsuppgifter	143
9.3.1	Utforma och uppdatera prisomräkningsfaktorer för lokalkostnader	144
9.3.2	Teckna samråd med myndigheter om hyresavtal	144

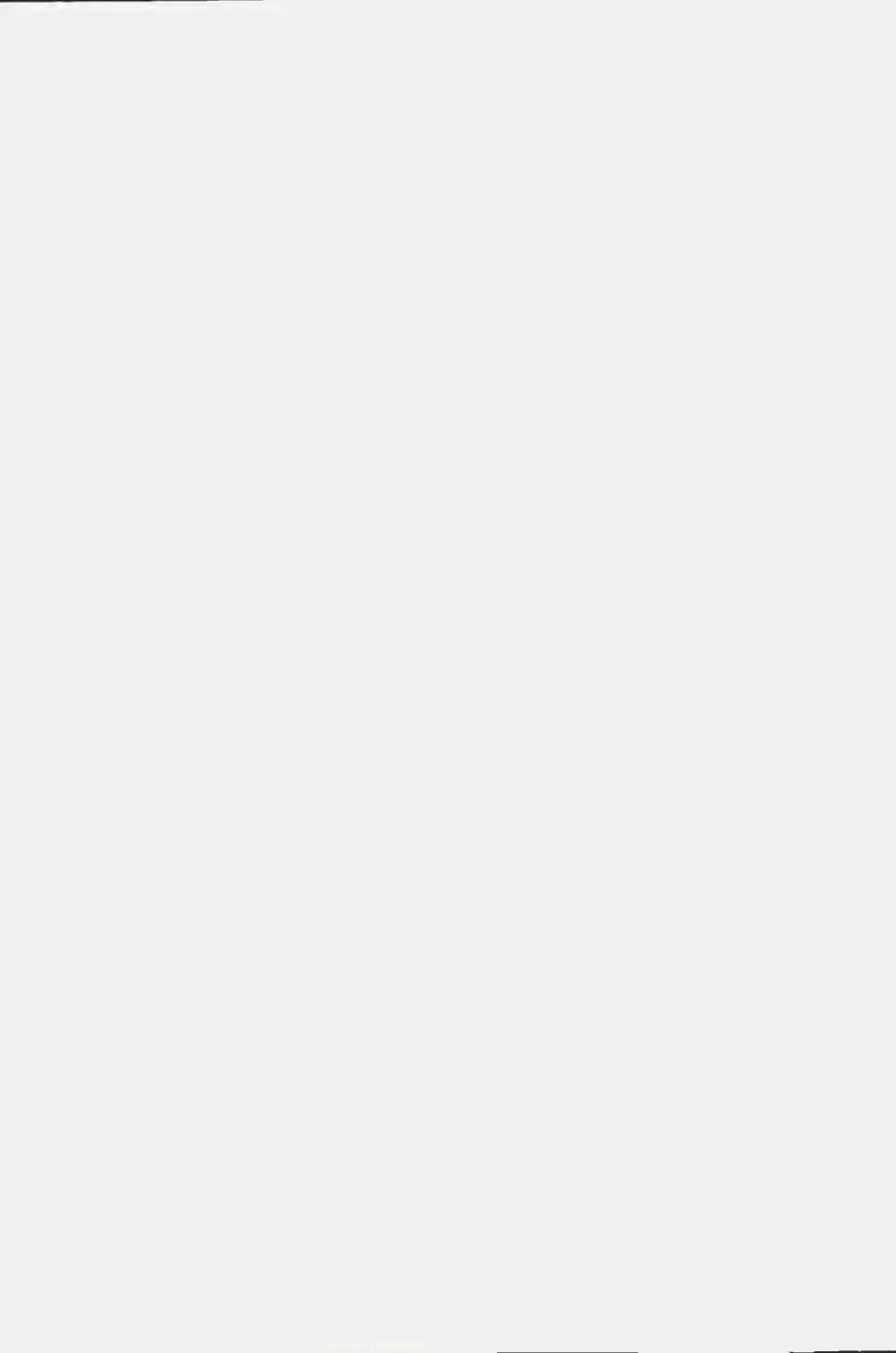
9.3.3	Utforma nyckeltal och riktningsgivande lokalprogram	145
9.3.4	Biträda regeringen inför beslut om anskaffning och dimensionering av ändamålsfastigheter samt utreda byggnadsprojekt i tidiga skeden	146
9.3.5	Bevaka avtal m.m. och tillhandahålla förhandlingskompetens	146
9.3.6	Mål för verksamheten på stabsområdet	147
9.4	Serviceuppgifter	147
9.4.1	Myndigheternas egen kompetens	147
9.4.2	Konkurrensförhållanden på marknaden	148
9.4.3	Inriktning av efterfrågan på tjänster	149
9.4.4	Mål för verksamheten på serviceområdet	151
9.5	Övergångsuppgifter	151
9.6	Ledning och organisation	154
9.7	Dimensionering	155
9.8	Ekonomisk styrning	157
9.9	Återstående frågor	159
10	Genomförande	161
10.1	Utgångspunkter	161
10.2	Tidplan	161
10.3	Personalfrågor	162
10.4	Övergångsfrågor	163
	10.4.1 Avvecklingsorganisation	163
11	Övriga frågor	165
11.1	Arkivfrågor	165
11.2	Byggnadsanknuten konst	167
	11.2.1 Den befintliga konsten	167
	11.2.2 Förvärv av nya konstverk	168
12	Kommitténs fortsatta arbete	171

Bilagor:

1.	Kommittédirektiv 1992:26	173
2.	Fastigheter som nyttjas av Sveriges lantbruksuniversitet	179
3.	Sammanställning av objekt ur Byggnadsstyrelsens och Fortifikationsförvaltningens fastighetsbestånd som av kulturpolitiska skäl m.m. bör förvaltas i myndighetsform	181
4.	Förslag till förordning med instruktion för Statens fastighetsverk	185
5.	Regeringens beslut 1992-03-26 om nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning	189
6.	Regeringens beslut 1992-03-26 om uppdrag till Byggnadsstyrelsen angående lokalförsörjningsfrågor	195
7.	Förslag till instruktion för stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning	197
Reservation av ledamoten Hans Strandell		201

Förkortningar

BTA	Bruttototalarea
Dir.	Direktiv
FoU	Forskning och utveckling
KTH	Tekniska högskolan i Stockholm
LEMO	Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (dir. 1991:44)
LU92	Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19)
mkr	Miljoner kronor
mdkr	Miljarder kronor
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop. 44	Prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.
prop. 134	Prop. 1991/92:134 om riktlinjer för överföringen av verksamheten vid Domänverket till aktiebolagsform
RAÄ	Riksantikvarieämbetet
RRV	Riksrevisionsverket
SFV	Fastighetsförvaltningsmyndigheten (Statens fastighetsverk)
SLU	Statens lantbruksuniversitet



Sammanfattning

Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning har utifrån de nya riktlinjer som gäller för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen haft till uppgift att vidta åtgärder för att

- inrätta en ny efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet för uppdrag från regeringen och myndigheterna,
- bilda den fastighetskoncern till vilken huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsinnehav skall föras samt
- bilda en ny fastighetsförvaltningsmyndighet för sådana fastigheter som bedöms olämpliga att förvalta i bolagsform.

Kommittén har i detta arbete beaktat tillkännagivanden som riksdagen gjort vid behandlingen av prop. 44 angående främst fastighetsförvaltningsfrågor inom universitet och högskolor samt kultursektorn.

Här redovisas en sammanfattning av kommitténs betänkande. Först redovisas en omvärldsanalys som grund för kommitténs resonemang. Därefter återges kommitténs förslag med avseende på riksdagens tillkännagivanden samt förslagen när det gäller de nya organisationerna. Sist anges vissa utgångspunkter för det fortsatta organisationsarbetet.

Omvärldsanalys

Fastighetsmarknaden kommer, enligt den bedömning kommittén gör, under åtskilliga år framöver att kännetecknas av utbudsöverskott med åtföljande låga priser. Lokalmarknaden kommer också att kännetecknas av ett utbudsöverskott. Mellan 5 och 10 % av lokalbeståndet beräknas stå tomt under överskådlig tid.

Till detta kommer i nuläget förändringar i den statliga budgetprocessen som gör att myndigheterna på ett helt annat sätt än tidigare känner hur stora lokalkostnaderna faktiskt är, vilket kan leda till strävanden att minska dessa. Myndigheterna kommer vidare att ha möjlighet att välja mellan lokalerbjudanden från olika fastighetsägare.

Fortsatta åtgärder kommer att vidtas för att effektivisera och rationalisera den statliga förvaltningen. Detta väntas leda till ett totalt sett mindre behov av lokaler. Därtill kommer ändrade associationsformer för den statliga verksamheten i form av bolagisering och privatisering också att begränsa statliga myndigheters lokalbehov.

Bemyndigande för myndigheterna att träffa hyresavtal

Enligt regeringens beslut den 26 mars 1992 om nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning kan myndigheterna träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. I de fall hyresavtalen avser längre tid än tre år bör beslut alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten. Vid längre löptid än sex år bör alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen, så att den långsiktiga bindningen kan tydliggöras för statsmakterna.

Med hänsyn tagen till riksdagens uttalande om ökade bemyndiganden för högskolorna, den förändrade budgetstyrningen med ökat ansvar för myndigheterna, marknadssituationen när det gäller avtalsvillkor samt den stora andelen ändamålslokaler inom högskolesektorn föreslår kommittén vissa förtydliganden i förhållande till bestämmelserna i regeringens beslut den 26 mars 1992 angående samråd.

Myndigheternas bemyndigande att själva sluta avtal med en längre löptid än tre år bör gälla *efter* samråd med stabs- och servicemyndigheten. Därigenom betonas myndigheternas eget ansvar för lokalförsörjningen. Samrådet bör vidare gälla avtal av *ekonomisk betydelse för verksamheten och myndigheten*. Dessa förtydliganden bör gälla för samtliga myndigheter.

Vad gäller högskolesektorn bör regeringsprövning av avtalen begränsas till avtal med en längre löptid än *tio* år.

Efter några år bör en utvärdering av systemet ske för att ge underlag för eventuella justeringar. Därvid bör prövas om inte även andra sektorer kan få samma bemyndigande som högskolan.

Fastighetsförvaltning inom högskolan

Riksdagen har slagit fast de principer som skall gälla för förvaltning av statliga fastigheter och för myndigheternas lokalförsörjning, nämligen att lokalförsörjning och fastighetsförvaltning bör hållas åtskilda. Kommittén har haft i uppdrag att pröva om dessa principer även bör gälla för universitet och högskolor.

Riksdagen har också uttalat att donationsfastigheter framgent skall förvaltas av staten.

Kommittén anser att det är angeläget att universitet och högskolor även i framtiden skall kunna ta emot och förfoga över donationer. Kommittén anser vidare att det är av stor forsknings- och utbildningspolitisk betydelse att utbyggnaden av högskolans campusmiljöer prioriteras.

Utifrån dessa ställningstaganden och mot bakgrund av särdragen i högskolornas lokalanvändning har kommittén presenterat och analyserat tre olika alternativ till fastighetsförvaltning för högskolan. Två alternativ innebär fastighetsförvaltning i bolagsform, antingen förvaltning i den föreslagna sammanhållna fastighetskoncernen, eller i en separat koncern för högskolefastigheter. Det tredje alternativet är förvaltning i särskilda resultatenheter inom respektive universitet eller högskola.

Kommittén förordar alternativet med förvaltning av högskolefastigheter i den sammanhållna fastighetskoncernen.

Som skäl för detta kan bl.a. följande anges.

Liksom all annan verksamhet kräver fastighetsförvaltning kompetens och professionalism. Det behövs kunskaper inom bl.a. ekonomi, juridik, teknik, finansförvaltning och marknadsföring — kunskaper som fortlöpande måste utvecklas. Kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåtergivning underlättas om man har ett stort fastighetsbestånd.

Det krävs också att fastighetsförvaltningen organisatoriskt får en sådan ställning, att dess krav på ett rimligt sätt kan hävdas gentemot andra intressen. En fastighetsförvaltning som inordnas som en stödjande sidoverksamhet i en organisation som har en helt annan huvudverksamhet riskerar att komma på mellanhand. Konkret innebär det ofta att fastighetsunderhållet eftersätts för att kortfristig frigöra pengar för andra ändamål. På längre sikt kan skadeverkningarna härav bli stora.

Att kommittén förordar förvaltning i bolagsform beror på flera omständigheter utöver vad som redovisats ovan. Ett skäl är de läsningar det skulle innebära för högskolorna att ta över förvaltningsansvaret för fastigheterna och samtidigt överta motsvarande skulder.

I rådande samhällsekonomiska läge med kris på fastighetsmarknaden är strävandena hos praktiskt taget alla andra aktörer den motsatta: obenägenhet att förvärva och istället en önskan att avyttra fastigheter samt en stark aversion mot skuldsättning.

Alternativet med två fastighetskoncerner innebär enligt kommitténs bedömning nackdelar i form av högre totala kostnader, eftersom ett antal funktioner och befattningar måste dubbleras.

Det blir också svårare att hantera problem med tomma lokaler i alternativet med två koncerner, eftersom båda koncernerna genom sin inriktning och marknadsföringskompetens i huvudsak är hänvisade till vissa avgränsade kategorier av hyresgäster. Den sammanhållna fastighetskoncernen med sin bredare täckning och kompetens bör ha lättare att rekrytera hyresgäster och hålla nere vakanserna och kan därmed uppnå en given intäktsvolym med lägre hyror än vad fallet skulle bli om två koncerner bildas.

Bolagsformen förutsätter att kapitalskulden — som för högskolefastigheterna motsvarar nära 5 mdkr och totalt uppgår till 14 mdkr — placeras på kapitalmarknaden. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv kapitalförvaltning krävs en extern värdering ("rating") av koncernerna. I alternativet med två separata koncerner skulle dessa riskera att få en sämre rating till följd av högre kostnader och lägre intäkter än vad en sammanhållen fastighetskoncern skulle få.

Den sammanhållna fastighetskoncernens organisation har stor betydelse för hur hyresgästernas /kundernas önskemål skall kunna uppfyllas. Detta kan bara ske genom stor lyhördhet och kundanpassning i kombination med hög kvalitet på fastighetsförvaltningen, där befogenheter, ansvar och kompetens förs långt ut i organisationen, vilket förutsätter både lokal närvaro och en tydlig identitet. Hyresgästerna skall i kontakterna med koncernen mötas av *en* stark, lokal motpart och ekonomisk, juridisk och teknisk förvaltning måste hållas samman.

Vägledande för hyressättningen bör bl.a. vara att varje del av koncernen långsiktigt skall bära sina kostnader och ge en marknadsmässig avkastning. Hyrorna för vissa kategorier av fastigheter eller hyresgäster skall inte subventionera hyrorna för andra fastigheter eller hyresgäster.

Av de fastigheter som nyttjas av Statens lantbruksuniversitet (SLU) föreslår kommittén att institutionslokalerna förvaltas av fastighetskoncernen och jord- och skogsbruksfastigheterna för forskning m.m. av SLU.

Förvaltningen av nationella kulturinstitutioner

Riksdagens beslut innebar en uppmaning att noga överväga om även andra kulturmiljöer och objekt än sådana som anmäldes i prop. 44 bör myndighetsförvaltas.

Kommittén föreslår, i likhet med vad som gjordes vid Domänverkets och Vattenfalls bolagisering, att en särskild hänsynsbestämmelse kring kulturvården skrivs in i avtalet mellan staten och koncernen.

Principen om byggnadsminnesskydd (och avtal om hänsyn) innebär att huvuddelen av de kulturhistoriskt värdefulla fastigheterna kan överföras till koncernen.

De fastigheter som föreslås bli myndighetsförvaltade kan enligt kommitténs förslag sorteras in under ett antal rubriker nämligen: Kungliga slott och sammanhållna slottsmiljöer, Kungliga Djurgårdens förvaltning, kulturmonument, statssymboler och vissa kulturmiljöer samt donationer.

Bolagiseringen av Domänverket medför att ett antal kulturfastigheter och kulturmiljöer skall myndighetsförvaltas och därmed föras över för förvaltning till den nybildade fastighetsförvaltningsmyndigheten. Domänverket och Riksantikvarieämbetet har den 25 juni 1992 fått regeringens uppdrag att utreda förslag om åtgärder och förvaltning av Domänverkets kulturegendomar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 november 1992.

Fastighetsförvaltningsmyndigheten, Statens fastighetsverk

Den nya myndigheten, Statens fastighetsverk (SFV), föreslås få tre huvudsakliga verksamhetsområden:

- förvaltning av statens utrikesfastigheter,
- förvaltning av de kungliga slotten och kulturfastigheter, m.m. samt
- förvaltning av statens markområden.

I SFV:s förvaltning föreslås således sammanfört ett omfattande bestånd kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnadsverk — i flera fall med tillhörande markarealer — för vilka förvaltningen tidigare varit delad mellan i första hand Byggnadsstyrelsen, Fortifikationsförvaltningen och Domänverket. Denna profilering innebär att SFV kommer att få en kulturpolitisk roll, både som förvaltare av landets största bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och markområden och som hyresvärd åt nationella kulturinstitutioner.

Vid sidan av utrikesfastigheterna och kulturfastigheterna föreslås SFV förvalta också regeringsbyggnaderna med de speciella villkor, bl.a.

säkerhetsmässiga, som gäller för dessa. Därtill kommer ett antal egendomar som tillförts staten genom donationer.

Det fastighetsbestånd som kommittén föreslår skall förvaltas av SFV kommer således att vara av mycket varierande karaktär. Merparten är av sådant slag att lokalerna kan hyras ut och beräknas kunna ge avkastning. Andra delar saknar egentlig nyttjare och kommer därmed inte att ge några intäkter.

Vidare föreslås SFV förvalta de markområden i främst Norrbotten och Västerbotten som riksdagen i samband med Domänverkets och Vattenfalls bolagisering beslutade skall vara kvar i statens ägo.

Verksamheten bör inledningsvis bedrivas i en organisation med två avdelningar. Den ena avdelningen, utrikesavdelningen, svarar för förvaltningen av utrikesfastigheter och den andra avdelningen, inrikesavdelningen, svarar för förvaltningen av inrikes fastigheter inklusive markområden. Myndigheten beräknas ha ca 160 anställda och förvalta fastigheter med en total lokalarea om drygt en miljon m² samt markområden om tillsammans sex miljoner hektar.

Fastighetskoncernen

Den fastighetskoncern som avses bildas skall överta huvuddelen av det lokalbestånd som för närvarande förvaltas av Byggnadsstyrelsen. Koncernen kommer också att överta fastigheter från andra statliga myndigheter, bl.a. vissa fastigheter från försvaret.

Marknadsvärdet på fastighetsbeståndet uppgår per juni 1992 till ca 32 mdkr. Den förvaltade lokalarean uppgår till ca 7 miljoner m².

När fastighetskoncernen bildas den 1 januari 1993 utgör statliga myndigheter den helt dominerande delen av hyresgästerna, ca 95 %. Den kommer därför, på ett helt annat sätt än andra fastighetsägare, att påverkas av neddragningar och rationaliseringar av den statliga verksamheten.

Fastighetskoncernens huvudverksamhet föreslås vara koncentrerad till att äga och på ett professionellt sätt förvalta fastigheter och därvid erbjuda statliga myndigheter och andra hyresgäster goda lokaler och erforderlig service till en affärsmässig hyra. För att sidoverksamheter skall kunna komma ifråga bör krävas dels att de är lönsamma, dels att de på ett påtagligt sätt stöder huvudverksamheten.

Koncernen skall gentemot hyresgästerna uppvisa hög grad av tillgänglighet, vilket bl.a. förutsätter lokal närvaro och en tydlig identitet.

Hyresgästen skall i princip endast ha *en* motpart inom koncernen, vilket förutsätter att teknisk, ekonomisk och juridisk förvaltning så långt möjligt integreras. Fastigheten bör ha en decentral organisation. Ansvar, befogenheter och kompetens måste föras långt ut i organisationen och så nära kunden som möjligt. För att detta skall fungera behövs ett centralt styr- och informationssystem.

Driften av de egna fastigheterna skall i huvudsak skötas av fast anställd personal. Detta skall utgöra en väsentlig del av koncernens affärsidé och identitet.

I övrigt bör gälla att resurser som inte är nödvändiga att ha i egen regi för att effektivt bedriva kundverksamheten i första hand skall köpas på marknaden. Koncernen bör därför vara stramt bemannad med egna resurser. Antalet befattningshavare på central nivå kommer att bli avsevärt mycket mindre än vad som är fallet idag. Kommittén har dock ännu inte tillräckligt underlag för att ange vilket antal det kan bli fråga om.

För eventuella sidoverksamheter inom koncernen gäller som utgångspunkt för dimensioneringen att koncernen skall ha egna resurser endast för sådana uppgifter som är av strategisk betydelse för fastighetsförvaltningen eller är så specialiserade att de inte kan handlas upp på marknaden på ett betryggande sätt. Detta betyder att resurserna för *byggadministration* inom koncernen väsentligt beräknas understiga nuvarande resurser inom Byggnadsstyrelsen. Motsvarande gäller för koncernens behov av egna resurser för *teknisk service*. Det fortsatta organisationsarbetet får visa den närmare dimensioneringen av verksamheten.

Av Byggnadsstyrelsens resurser för *byggproduktion i egen regi* kan endast en mindre del betecknas som så specialiserade, främst på kulturhistoriskt värdefulla byggnader, att motsvarande kompetens är svår att erhålla externt. Dessa byggresurser är dessutom främst inriktade mot sådana byggnader som kommer att förvaltas av fastighetsförvaltningsmyndigheten. Kommittén ifrågasätter därför om fastighetskoncernen skall bedriva en omfattande verksamhet med byggproduktion i egen regi.

Det fortsatta organisationsarbetet får visa om — och i så fall i vilken utsträckning — det finns förutsättningar att driva vidare en byggproduktion i egen regi, antingen inom fastighetskoncernen eller genom en annan organisatorisk lösning.

När de lokalbrukande myndigheterna själva får ansvaret för sin lokal-försörjning bortfaller Byggnadsstyrelsens *inredningsansvar*. Detta kommer enligt kommitténs bedömning att innebära en kraftig minskning av arbetsvolymen. Det finns inte tillräckliga motiv att ha någon inrednings-

verksamhet på central nivå i koncernen. Viss kompetens kan dock komma att behövas längre ut i organisationen.

Utifrån den angivna inriktningen av verksamheten mot fastighetsförvaltning och eftersom fastighetskoncernen kommer att verka i en ren konkurrenssituation bör den inte ha något ansvar för *effektivisering och rationalisering inom lokalvården i den statliga sektorn*. Av samma skäl bör Byggnadsstyrelsens ansvar för *inköpssamordningen av lokalvårds- och rengöringsmateriel* avvecklas. Det bör ankomma på ledningen för fastighetskoncernen att avgöra huruvida *styrning och ledning i lokalvårdsfrågor* skall ingå som en del i fastighetsservicen till hyresgästerna.

Det är också kommitténs uppfattning att någon *lokalvård i Norrköping i egen regi* inte skall bedrivas inom fastighetskoncernen. Ett arbete med syfte att överföra verksamheter i Norrköping till ny huvudman eller till ny organisationsform bör därför kunna inledas omgående inom Byggnadsstyrelsen.

Vad gäller *förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen* konstaterar kommittén att ett förändrings- och rationaliseringsarbete pågår. Kommittén förutsätter att rationaliseringsarbetet fullföljs och anpassas till koncernens verksamhetsidé, vilket kan innebära ytterligare förändringar inom delar av verksamheten.

Kommittén ställer sig avvisande till att knyta *Fortifikationsförvaltningens* nuvarande *projekteringsverksamhet* till koncernen. Kommittén anser inte heller att *Fortifikationsförvaltningens byggadministrativa verksamhet* skall samordnas med koncernens verksamhet.

Ett grundläggande krav för fastighetskoncernen är att verksamheten kan bedrivas under samma konkurrensförutsättningar och med likvärdiga avkastningskrav som gäller för andra fastighetsföretag. Detta kräver bl.a. att tydliga ekonomiska mål definieras. Några viktiga utgångspunkter härvidlag är:

- Varje del av koncernen skall långsiktigt bära sina kostnader och ge en marknadsmässig avkastning. Det innebär bl.a. att hyrorna för vissa kategorier av fastigheter och hyresgäster inte skall subventionera hyrorna för andra fastigheter och hyresgäster. Det bör ligga i statens roll som ägare att på lämpligt sätt säkerställa att denna princip följs.
- Hyran för placeringsfastigheter skall vara marknadsmässig.

- Hyran för ändamålsfastigheter skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks.

Kommittén har med hjälp av ett par värderingsinstitut låtit göra en översyn av den fastighetsvärdering som gjordes i september 1991 samt genomfört en förnyad simulering av de ekonomiska förutsättningarna för koncernen. Denna visar att fastighetskoncernen vid bildandet kan erhålla erforderlig finansiell styrka för att kunna agera affärsmässigt och uthålligt på 90-talets fastighetsmarknad.

Resultatet kommer i ett inledningsskede att påverkas av olika kostnader för ombildningen samt takten i uppbyggnaden av koncernen. Det bör dock, efter beaktande av omställningskostnaderna, redan det första verksamhetsåret vara möjligt att nå en god avkastning. Detta möjliggör också att koncernen kan möta ett rimligt krav på utdelning.

Överföringen av egendom till fastighetskoncernen bör ske genom ett apportförfarande. Ett övergripande avtal upprättas mellan staten och fastighetskoncernen för att bl.a. reglera vissa frågor vid överföring av tillgångar och skulder till koncernen.

Bolagsordningarna för bolagen i koncernen bör utformas efter gängse regler. Om behov finns av regleringar av policykaraktär kan detta göras i det avtal som upprättas mellan staten och fastighetskoncernen i samband med bolagsbildningen.

Stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning

Riksdagens beslut att inrätta en stabs- och servicemyndighet innebär att regeringens behov av stabsfunktion och myndigheternas behov av service i lokalförsörjningsfrågor ges en samlad organisatorisk lösning.

Stabs- och servicemyndigheten får en utpräglad stödfunktion till skillnad från den Byggnadsstyrelsen har haft med sitt lokalförsörjningsmonopol och sin beslutanderätt över de statliga myndigheternas lokalfrågor. Myndigheten får fördelen att arbeta med både stabs- och serviceuppgifter. Därmed ges förutsättningar för stabilitet och kontinuitet i

verksamheten och goda möjligheter för stabs- och serviceuppgifterna att berika varandra. Kombinationen av stabs- och serviceuppgifter måste samtidigt få en sådan utformning att de inte kommer i konflikt med varandra.

För att kunna fullgöra uppgifterna på både stabs- och serviceområdena måste myndigheten vara helt fristående från alla de intressen som agerar på hyres- och fastighetsmarknaderna.

En central förutsättning för att statliga myndigheter skall komma att efterfråga service från stabs- och servicemyndigheten är vidare att myndigheten inte kommer att användas av regeringen för att överpröva beslut i enskilda lokalförsörjningsfrågor som ankommer på sakmyndigheten.

Den övergripande uppgiften för *stabsfunktionen* bör vara att på uppdrag lämna regeringen underlag för bedömning av de statliga myndigheternas resursanspråk såvitt avser lokalförsörjning, bistå regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden samt kunna svara för utredningar av byggnadsprojekt i tidiga skeden och för vissa förhandlingsuppgifter.

När det gäller *servicefunktionen* kommer efterfrågan att variera beroende på vilken typ av myndighet det är fråga om. Områden som kan bli aktuella är utbildning, hyresförhandlingar, anskaffning av lokaler, utformning av lokalförsörjningsplaner och lokalprogram och genomförande av speciella lokalförsörjningsuppgifter. Dessutom kan det bli fråga om att som projektledare bistå med utredningshjälp i tidiga skeden av byggnadsprojekt och att vara hyresgästens ombud som kvalitetskontrollant i fråga om större projekt.

Det har under utredningsarbetet framkommit att det inte kommer att finnas tillräcklig efterfrågan för att inom stabs- och servicemyndigheten behålla och utveckla en egen kompetens på inredningsområdet.

Stabs- och servicemyndigheten bör i enlighet med riksdagens beslut vara lokaliserad till Stockholmsområdet för att kunna fungera som stöd till regeringen. Något utrymme för en regional organisation bedöms inte föreligga.

Först när en detaljerad organisation läggs fast kan antalet medarbetare anges mer exakt. För närvarande bedöms att omkring 50 årsarbetskrafter kommer att ingå i den nya myndigheten och att därutöver inköp av experttjänster behöver göras i inte oväsentlig omfattning.

Anslaget för budgetåret 1993/94 beräknas till 65 mkr.

Genomförande

Kommittén räknar med att de nya organisationerna skall vara bildade och kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 1993.

Kommittén räknar vidare med att övertalighet kommer att uppstå inom Byggnadsstyrelsen. Det sammanhänger med att de tre nya organisationer som skall ersätta Byggnadsstyrelsen delvis får en annan verksamhet än den nuvarande vid Byggnadsstyrelsen. Övertalighet bedöms uppstå såväl på huvudkontoret som inom regionerna. Kommittén har dock ännu inte ett underlag som medger att det sammanlagda personalbehovet för de nya organisationerna kan beräknas närmare.

Tillsättning av ledningarna i de tre nya organisationerna bör ske i nära anslutning till att riksdagen beslutar om propositionen.

Rekryteringen i övrigt bör påbörjas därefter och så långt som möjligt bedrivs parallellt. Kommittén bedömer att huvuddelen av de anställda i de nya organisationerna kommer att rekryteras från Byggnadsstyrelsen. En viss externrekrytering kommer dock att bli nödvändig.

Enligt kommitténs uppfattning bör all personal inom Byggnadsstyrelsen sägas upp samtidigt. Tidpunkten för riksdagens ställningstagande till propositionen kan vara en lämplig tidpunkt för uppsägning. Tiden mellan beslut om uppsägning från Byggnadsstyrelsen till beslut om anställning vid någon av de nya organisationerna bör vara så kort som möjligt, eftersom denna tid av ovisshet om framtiden kan innebära påfrestningar för många.

För att ta hand om personal som ej erhåller anställning i någon av de nya organisationerna eller hos annan arbetsgivare behöver en särskild avvecklingsorganisation inrättas.

Inom Byggnadsstyrelsen kommer under en övergångsperiod att finnas arbetsuppgifter även sedan de nya organisationerna har bildats. Dessa kan utföras av personal som lånas in från de tre nya organisationerna samt från avvecklingsorganisationen.

Fortsatt arbete

I betänkandet redovisar kommittén ett antal frågor där fortsatt arbete måste ske inför bildandet av de nya organisationerna. Det gäller bl.a. ytterligare överväganden kring dimensionering och bemanning av de nya myndigheterna, anslagsbehov m.m. inför våren 1993 och budgetåret 1993/94. Vidare behöver fortsatt arbete ske kring bl.a. ekonomiadministrativt system och ADB-system för myndigheterna.

Fastighetskoncernens organisatoriska uppbyggnad och dimensionering på såväl central som regional och lokal nivå behöver utredas vidare. Fortsatt arbete behöver också ske kring bolagiseringsprocessen, samt beträffande styr- och ekonomisystem, ADB-system m.m.

I och med att betänkandet är avlämnat kommer kommitténs arbete delvis att ändra inriktning. Arbetet kommer i högre grad att inriktas mot att utforma de tre nya organisationerna. Detta innebär att arbetet i kommittén kommer att ske mera uppdelat för respektive organisation även om det kvarstår ett betydande behov av samverkan. I anslutning till att chefer för de nya myndigheterna utses respektive styrelse och verkställande direktör tillsätts för moderbolaget i fastighetskoncernen, kan kommittén avvecklas och det fortsatta arbetet styras av ledningarna för respektive organisationer.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommitténs uppdrag är att vidta åtgärder för att

- ombilda delar av nuvarande Byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet
- bilda den fastighetskoncern till vilken huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsinnehav skall föras, och
- bilda en ny fastighetsförvaltningsmyndighet.

Statsmakterna har under senare år beslutat om stora förändringar när det gäller den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. År 1988 fastlades nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen som bl.a. innebar att verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat och att myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler samtidigt som handläggning av lokalförsörjning i ökad utsträckning bör kunna delegeras till myndigheterna (prop. 1987/88:100 bil. 9, FiU26, rskr. 338).

Efter förslag i 1991 års kompletteringsproposition beslutade riksdagen att de lokalbrukande myndigheterna skulle ges möjlighet att besluta om sin lokalförsörjning fullt ut (prop. 1990/91:150 bil. 1:1, FiU30, rskr. 386). Riksdagen beslutade vidare att Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare för den civila statsförvaltningen skulle upphöra. I stället skulle myndigheterna själva genomgående bli lokalhållare för den egna verksamheten.

Förändringarna av den statliga lokalförsörjningen bedömdes få sådana konsekvenser att Byggnadsstyrelsen behövde ombildas. Kraven på konkurrensneutralitet förutsatte enligt regeringen att Byggnadsstyrelsens ägarfunktion, dvs. förvaltning av de statsägda fastigheterna, behövde skiljas från lokalförsörjningsuppgiften.

I prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 44) redovisade

regeringen förslag till riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och för ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

Regeringen uttalade därvid bl.a. att myndigheternas helhetsansvar för verksamheten klargörs genom att serviceuppgiften i lokalförsörjningen skiljs från ägar- och förvaltaruppgifterna. Därigenom kan, ansåg regeringen, ett effektivare resursutnyttjande nås. Genom att renodla uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare kan en effektivare fastighetsförvaltning nås.

I prop. 44 föreslogs att en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet inrättas, som bl.a. skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Det föreslogs också att huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd överförs till bolag och fortsättningsvis förvaltas i aktiebolagsform.

För den del av fastighetsbeståndet som av skilda skäl bedömts olämplig att föra över till aktiebolag föreslogs, att förvaltningen skall handhas av en nybildad statlig myndighet.

Riksdagen godkände i huvudsak riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning samt ombildningen av Byggnadsstyrelsen (1991/92:FiU8, rskr. 107). Riksdagen gjorde dock i beslutet ett antal tillkännagivanden som rör förvaltningen av fastigheter för universitet och högskolor samt statens ansvar för slott och kronomarker och förvaltning av nationella kulturinstitutioner. Regeringen bör enligt riksdagens beslut återkomma till riksdagen med nytt förslag baserat på organisationskommitténs överväganden.

Regeringen fastställde den 5 mars 1992 direktiv för kommittén (Dir 1992:26 Ombildning av Byggnadsstyrelsen, m.m.), bilaga 1. Enligt direktiven skall kommittén bl.a. snarast utreda de särskilda frågor som riksdagen påtalat inom universitets- och högskoleområdet. Kommittén skall därvid särskilt beakta vikten av att fastighetsförvaltningen på högskolans område organiseras på ett sätt som tar hänsyn till verksamhetens särart och ger utrymme för självständigt agerande från högskoleenheternas sida.

Kommittén skall också belysa frågan hur en, enligt regeringens förslag, förändrad fastighetsförvaltning skulle påverka verksamheten, dvs. forskning och utbildning, samt förslagets konsekvenser för de framtida behoven av anslag till utbildning och forskning. Kommittén skall vidare inventera Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd och lämna förslag till vilka fastigheter som skall föras över till fastighetskoncernen respektive till fastighetsförvaltningsmyndigheten. Kommittén skall, som finansut-

skottet påpekat, noga överväga om även andra kulturmiljöer och objekt än sådana som nämnts i propositionen bör myndighetsförvaltas.

Kommittén skall vidare genomföra nödvändiga förberedelser inför bildandet av fastighetskoncernen. Den skall även utarbeta förslag till organisation för och dimensionering av stabs- och servicemyndigheten och av den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Vad gäller fastighetskoncernen skall kommittén vidta de åtgärder som behövs för att moderbolaget och vissa dotterbolag skall vara bildade och etablerade den 1 januari 1993. Stabs- och servicemyndigheten skall kunna vara verksam från och med den 1 januari 1993 och den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten skall kunna inleda sin verksamhet från samma datum.

Regeringen skall återkomma till riksdagen innan ställning tas till bl.a. frågan om bolagisering av statens fastigheter inom universitets- och högskoleområdet. Även av praktiska skäl, bedömde regeringen, torde överföringen av verksamheterna komma att behöva ske successivt. Hela ombildningen bör dock enligt direktiven i huvudsak vara avslutad senast den 1 juli 1993.

Kommitténs förslag rörande organisationsfrågor, verksamhetsinriktning, dimensionering och därmed sammanhängande frågor skall redovisas till regeringen senast den 1 september 1992. I händelse av att vissa frågor då kvarstår olösta aviseras tilläggsdirektiv.

1.2 Frågor som skall återredovisas till riksdagen

1.2.1 Hyresavtalens längd

Enligt förslagen i prop. 44 skulle myndigheterna, inklusive universitet och högskolor, kunna träffa hyresavtal med en löptid av högst sex år. I de fall hyresavtal avser längre tid än tre år borde enligt propositionen beslut alltid fattas i samråd med den föreslagna stabs- och servicemyndigheten. Vid längre löptider än sex år borde alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen.

Utbildnings- och finansutskotten konstaterade i sina yttranden att universitet och högskolor, för att verkligen kunna ta det lokalförsörjningsansvar som den nya ordningen är avsedd att ge dem, borde ges större utrymme att själva förhyra sina lokaler.

Förändringar i den statliga myndighetsstrukturen, som är den främsta orsaken till de föreslagna restriktionerna, gäller enligt riksdagens mening

med stor sannolikhet inte i någon större utsträckning för universiteten och högskolorna. De förslag till restriktioner som gäller hyresavtalens längd borde därför kunna omprövas.

1.2.2 Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark

Utbildningsutskottet underströk i sitt yttrande att det är viktigt att fastighetsförvaltningen på högskolans område organiseras på ett sätt som tar hänsyn till verksamhetens särart och ger utrymme för självständigt agerande från högskoleenheternas sida. Mot bakgrund av den strävan efter ökad frihet och autonomi för högskoleenheterna, som riksdagen bejakat (prop. 1990/91:150 del 2, UbU21, rskr. 389), fanns det enligt utbildningsutskottet anledning att pröva om det är nödvändigt att för högskolefastigheternas del skilja fastighetsförvaltningen från brukandet av lokalerna. Frågan hur en, enligt regeringens förslag, förändrad fastighetsförvaltning skulle påverka verksamheten, dvs. forskning och utbildning, samt förslagets konsekvenser för de framtida behoven av anslag till utbildning och forskning behövde enligt utbildningsutskottet ytterligare belysas.

Finansutskottet delade utbildningsutskottets uppfattning att formerna för högskolans fastighetsförvaltning borde studeras närmare innan slutlig ställning tas till en ny organisation av statens fastighetsförvaltning på universitetens och högskolornas område.

Utbildnings- och finansutskotten ansåg det vidare angeläget att ägoförhållandena när det gäller mark och fastigheter som brukas av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) klarläggs innan överföring av de berörda fastigheterna sker till de bolag som föreslås bildade i prop. 44 och i den då aviserade prop. 1991/92:134 om riktlinjer för överföringen av verksamheten vid Domänverket till aktiebolagsform (prop. 134). Även när det gäller SLU ansåg finansutskottet det viktigt att fastighetsförvaltningen organiseras på ett sätt som står i samklang med fastigheternas ändamål att tjäna forskning och utbildning vid SLU.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsförslagen.

1.2.3 Donationsfastigheter

Byggnadsstyrelsen sköter förvaltningen av ett antal egendomar som donerats till svenska staten. Förslaget i prop. 44 innebar att donationsfastigheter även fortsättningsvis skall förvaltas i myndighetsform.

Utbildnings- och finansutskotten framhöll i sina yttranden att donationsfastigheternas ställning måste klargöras innan slutlig ställning tas till bolagisering av statens fastigheter på universitets- och högskoleområdet. Finansutskottet angav i sitt yttrande att de erfarit från regeringen (Finansdepartementet) att avsikten är att samtliga donationsfastigheter skall förvaltas i myndighetsform. Utskottet föreslog, för att undvika missförstånd i framtiden, att riksdagen skulle göra ett uttalande med innebörd att donationsfastigheter skall förvaltas av staten.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottens förslag.

1.2.4 Fastigheter som skall överföras till den nya fastighetsförvaltande myndigheten

Statens fasta egendom omfattar vissa fastigheter som enligt förslaget i prop. 44 inte är lämpliga att förvaltas i aktiebolagsform. Detta gäller bl.a. fastigheter för utrikesförvaltningen, kungliga slott, donationsfastigheter och monument. För fastigheter som inte bör överföras till bolag föreslogs att en särskild myndighet inrättas.

Kulturutskottet framhöll i sitt yttrande till finansutskottet att det finns skäl som talar för att även andra kulturmiljöer och objekt bör myndighetsförvaltas än de som åsyftas i propositionen, t.ex. fastigheter som används och/eller byggts för sådan mycket specialiserad kulturell verksamhet som bedrivs av nationella kulturinstitutioner som Operan, Dramatiska teatern och de statliga museerna. Fortsatta överväganden borde därför ske kring omfattningen av myndighetsförvaltningen av kulturinstitutioner. Finansutskottet konstaterade i sitt yttrande vidare att staten har ett samlat ansvar för att hålla samman de värdefulla och historiskt intressanta kulturmiljöer som slottsegendomarna med byggnader och kronomarker utgör. Dessa egendomar borde enligt finansutskottet hållas samman i sin helhet och förvaltas av staten.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottens förslag.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning

Styrande för uppläggningsen av arbetet har varit den korta tid — i praktiken fyra månader — som stått till disposition. Det har betytt att utredningsarbetet har koncentrerats till de frågor som regeringen i sina direktiv anmält att riksdagen påtalat rörande universitets- och högskolesektorn och inom kultursektorn och där riksdagen uttalat att regeringen

bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag. Arbetet har vidare inriktats mot andra övergripande frågor, som på ett avgörande sätt kan påverka uppbyggnaden av de nya organisationerna och där regeringen och riksdagen bör ha möjlighet att ta del av redovisningen och i några fall ta ställning innan utbildningsarbetet slutförs. För stabs- och servicemyndigheten och för fastighetsförvaltningsmyndigheten lämnas vidare ekonomiska underlag för arbetet med 1993 års budgetproposition.

Den förnyade riksdagsbehandlingen ger tidsramen för det fortsatta arbetet med bildandet av fastighetskoncernen och stabs- och servicemyndigheten respektive fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Kommittén har inte hunnit slutföra utredningarna kring den framtida förvaltningen av donationsfastigheter. Arbetet i den delen kommer att avslutas under september 1992, varefter kompletterande redovisning lämnas till regeringskansliet som underlag för propositionsarbetet. I kapitel 12 lämnar kommittén förslag till fortsatt arbete.

Till kommittén har knutits sakkunniga och experter inom statlig fastighetsförvaltning och kulturfrågor samt högskolefrågor inom både Utbildningsdepartementets och Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Vad gäller fastighetsförvaltningen m.m. för högskolan, har kommittén haft omfattande genomgångar och diskussioner med företrädare för universitet och högskolor.

Kommittén har samarbetat med utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO, dir. 1991:44). Detta har gällt främst frågor om klassificering av fastigheter samt organisationsfrågor.

Kommittén har under våren och sommaren 1992 besökt Byggnadsstyrelsen, såväl huvudkontoret som flera regionkontor och distrikt. Byggnadsstyrelsen har också biträtt kommittén med underlag i arbetet. Kommittén har också i övrigt haft omfattande löpande kontakter med företrädare för Byggnadsstyrelsen samt vid tre tillfällen lämnat samlad information till verksledningen och enhetscheferna. Kommittén har vidare besökt Fortifikationsförvaltningen i Eskilstuna samt ett antal fastighetsbolag.

Kommitténs ledamöter har i olika frågor beträffande såväl fastighetskoncernen som de båda myndigheterna haft kontakter med företrädare för olika intressenter som statliga myndigheter, branschorganisationer m.m.

Kommittén har, bl.a. genom kontakter med företrädare för regeringskansliet och Byggnadsstyrelsen, följt förändringsarbetet när det gäller

bolagisering och förändring av fastighetsförvaltningen vid Domänverket och Vattenfall.

Kommittén har också anlitat konsulter för att få olika konkreta frågeställningar belysta.

För att ta fram underlag för en omvärldsanalys har kommittén anlitat Konjunkturinstitutet. Kommittén svarar dock för de bedömningar som redovisas i betänkandet.

För utredning av frågor i anslutning till bl.a. den framtida förvaltningen av donationsfastigheter har kommittén anlitat generaldirektören Edmund Gabrielsson.

Kommittén har haft löpande kontakter med representanter för de fackliga organisationerna samt vid tre tillfällen lämnat samlad information till företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer.

2 Förändringar i den statliga lokalförsörjningen

2.1 Införandet av ramanslag

På grundval av regeringens förslag i 1987 års budgetproposition har riksdagen beslutat att ramanslag skall införas på statsbudgeten (prop. 1986/87:100 bil. 1, FiU10, rskr. 122). Förändringen innebär bl.a. att lokalkostnaderna läggs in i anslaget och blir utbytbara mot andra förvaltningskostnader på myndighetsnivå.

Lokalkostnaderna har tidigare, för huvuddelen av myndigheterna, anvisats som förslagsanslag och inte varit utbytbara mot andra typer av kostnader. Byggnadsstyrelsen har haft hela kostnadsansvaret för lokalförsörjningen, men också skyldighet att tillse att myndigheter har lokaler. Lokaler har därmed i praktiken varit en fri resurs för myndigheterna som inte har haft något eget intresse av att hålla nere sina lokalkostnader. Med början budgetåret 1991/92 införs treåriga budgetramar successivt under en treårsperiod i statsförvaltningen. Detta innebär att varje år genomgår en tredjedel av myndigheterna och verksamheterna en fördjupad verksamhetsprövning och tilldelas medel i form av ramanslag. "Ett av syftena med ramanslag är att öka myndigheternas beslutskompetens i lokalförsörjningsfrågor. Detta förutsätter att myndigheterna efter prövning av riksdag och regering, övertar delar av det kostnadsansvar Byggnadsstyrelsen nu har" (Direktiv för myndigheternas anslagsframställning för bå 1991/92 s. 11).

Det bör dock noteras att myndigheterna redan tidigare haft möjlighet att i begränsad omfattning "byta" lokalkostnader mot andra kostnader. Regler för detta har redovisats i regeringens årliga budgetdirektiv. Denna utbytbarhet har dock förutsatt beslut av regeringen i anslutning till den årliga budgetprocessen. De sammanlagda lokalbesparingarna under perioden 1982 till 1989 uppgick till ca 100 000 m² lokalarea, motsvarande 50,4 mkr i löpande priser. Detta motsvarar drygt 1 % av den disponerade lokalarean.

2.2 Tidigare beslutade förändringar i den statliga lokalförsörjningen

Parallellt med den reformering och utveckling av statsmakernas styrning av myndigheterna mot ökad mål- och resultatstyrning som genomförandet av treårsbudgetering med ramanslag och fördjupad anslagsframställning samt en utvecklad verksamhetsuppföljning innebär, har riksdagen i olika omgångar godkänt nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. Här nedan lämnas en sammanfattning avseende de mest omfattande redovisningarna till riksdagen.

1988 års budgetproposition

Riksdagen godkände följande nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen baserade på regeringens förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 1, FiU26, rskr. 338).

- Statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar.
- Verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat.
- Lokalförsörjning bör prövas långsiktigt.
- Myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler.
- Handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.

En förutsättning enligt propositionen för att inom ramen för nuvarande budgetpolitik kunna delegera denna typ av beslut till myndigheterna var att dessa har ett kostnadsansvar för resursavvägningen mellan lokaler och övriga resursslag.

1989 års budgetproposition

Även i 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100 bil. 9) redovisades riktlinjer för samordningen av den statliga lokalförsörjningen.

Dessa riktlinjer berörde i första hand statsmakernas ställningstagande till utredningen om samordnad lokalförsörjning (SOU 1988:36) och gällde vissa samordningsfrågor mellan lokalförsörjningen inom försvaret och inom den civila sektorn. Dessa ställningstaganden har delvis blivit inaktuella genom bl.a. avskaffandet av Byggnadsstyrelsens lokalförsörj-

ningsmonopol och organisationsförändringarna när det gäller Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen.

Byggnadsstyrelsens förändringsarbete och Riksrevisionsverkets revisionsrapport

I anslutning till bl.a. statsmakternas förändringsarbete när det gäller styrningen av myndigheterna och styrningen av den statliga lokalförsörjningen genomförde och föreslog Byggnadsstyrelsen i bl.a. 1990 års anslagsframställning ett antal förändringar i den egna verksamheten som syftade dels till att inom gällande regelverk öka myndigheternas inflytande i lokalförsörjningsprocessen, dels till att bättre anpassa gällande regelverk till den förändrade styrningen.

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under 1990 en granskning av lokalförsörjningen inom Byggnadsstyrelsens ansvarsområde. Syftet med granskningen var att pröva om och under vilka förutsättningar som myndigheterna själva skulle kunna ta ansvar för sin lokalförsörjning (Myndigheters lokalförsörjning, Revisionsrapport 1990-11-20 Dnr. 1989:1434).

RRV föreslog i sin rapport bl.a. att varje myndighet bör få besluta om vilka lokaler, statligt ägda eller andra, som skall hyras för att genomföra den av statsmakterna beslutade verksamheten. Byggnadsstyrelsens monopol skulle upphöra när de enskilda myndigheterna får ta ansvar för sin egen lokalförsörjning.

Konkurrensneutralitet borde enligt RRV råda mellan den statlige fastighetsägaren och övriga aktörer på fastighetsmarknaden så att myndigheternas lokalval leder till en för staten ekonomisk resursanvändning. Genom att vidmakthålla konkurrensneutralitet skulle statsmakterna även få besked om hur pass effektiv den statlige lokalförsörjaren är i jämförelse med de privata aktörerna på fastighetsmarknaden.

RRV ansåg vidare att kravet på konkurrensneutralitet bäst uppfylldes genom bildandet av ett statligt aktiebolag. Detta skulle kunna erbjuda lokaler och tjänster samt förvalta lokalerna på marknadsmässiga villkor.

För fastigheter som inte kan marknadsprissättas och bolagiseras pekade RRV bl.a. på möjligheten att avskilja dessa fastigheter och förvalta dem i en annan form. Associationsformen för denna förvaltning borde övervägas.

RRV ansåg vidare att det finns uppgifter som borde utföras i en "stabs- och expertfunktion" utanför ett statligt aktiebolag. Till dessa uppgifter

hör bl.a. att ta fram beslutsunderlag för de tillfällen då statsmakterna skall ta ställning till ramanslaget.

1991 års kompletteringsproposition

I anslutning till 1991 års kompletteringsproposition lade riksdagen fast att

- myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor skall vidgas och myndigheterna ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna bör genomgående vara lokalhållare för den egna verksamheten. Byggnadsstyrelsens nuvarande monopol som lokalhållare för statsförvaltningen skall upphöra
- Byggnadsstyrelsen skall ombildas till en servicemyndighet för att säkerställa att myndigheterna och regeringen har tillgång till kompetens i lokalförsörjningsfrågor. Servicemyndigheten bör vara efterfrågestyrd och ges förutsättningar att agera konkurrensneutralt
- förutsättningarna för att driva hela eller delar av fastighetsförvaltningen i aktiebolagsform snarast bör prövas (prop. 1990/91:150 bil. 1:1, FiU30, rskr. 386).

Regeringen anmälde vidare i propositionen sin avsikt att återkomma till riksdagen i fråga om organisatoriska konsekvenser och en lämplig associationsform för den statliga fastighetsförvaltningen.

Proposition 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m.

I prop. 44 sammanfattades konsekvenserna för *den statliga fastighetsförvaltningen* av de senaste årens beslutade förändringar när det gäller styrningen av myndigheterna och förändringar inom den statliga fastighetsförvaltningen.

Förändringarna har enligt prop. 44 två syften. Genom att skilja serviceuppgifterna från ägar- och förvaltaruppgifterna skall för det första myndigheternas helhetsansvar för verksamheten klargöras. Ett effektivare resursutnyttjande hos myndigheterna kan därmed nås. För det andra kan staten som helhet förväntas nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlas.

I prop. 44 föreslogs att följande riktlinjer för den statliga fastighets-

förvaltningen skulle läggas fast. Riktlinjerna borde enligt propositionen tillämpas inom hela statsförvaltningen.

- Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och de nyttjande myndigheternas eller uppdragsgivarens/statens utgifter.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett — så långt möjligt — marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av sådana fastigheter där svårigheter föreligger att enkelt fastställa ett marknadsvärde — ändamålsfastigheter — bör som ett minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Därmed uppnås högre effektivitet såväl hos myndigheterna som brukare som hos staten som fastighetsförvaltare.
- 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. Marknadsmässiga redovisningsprinciper bör därför tillämpas.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Regeringen skall företräda staten som ägare i denna typ av bolag.
- De fastigheter som av historiska och/eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör — oavsett nuvarande förvaltare — läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

I prop. 44 redovisades vidare vad de av riksdagen tidigare godkända riktlinjerna för den *statliga lokalförsörjningen* innebär för myndigheternas ansvar och befogenhet på det området.

- Varje myndighet har ett helhetsansvar för sin verksamhet. Detta innefattar krav på att lokalförsörjningsfrågorna skall hanteras på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt.
- Myndigheterna skall inte förvalta fastigheter, dvs. företräda staten som ägare. Myndigheterna kommer således att vara hyresgäster hos olika hyresvärdar i såväl statliga som kommunala eller privata fastigheter. Myndigheterna bör ges möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. För att myndigheterna skall kunna träffa affärsmässiga hyresavtal bör de kunna upphandla biträde från en särskild stabs- och servicemyndighet som bör inrättas. I de fall hyresavtal avser längre löptid än tre år bör beslut alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten. Vid längre löptider än sex år bör alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen, så att den långsiktiga bindningen kan tydliggöras för statsmakterna.

Riktlinjerna för fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen bör i princip tillämpas inom hela statsförvaltningen. Nuvarande fastighetsförvaltande myndigheters uppgifter är eller kommer därför att bli föremål för översyn och förändringar. Detta gäller Byggnadsstyrelsen, myndigheterna inom Försvarsdepartementets område, Domänverket, Riksantikvarieämbetet, Statens naturvårdsverk m.fl. myndigheter.

Däremot förutsåg föredraganden inga principiella förändringar i regeringens syn på hur affärsverken skall bedriva sin fastighetsförvaltning. En sådan omprövning skulle kunna ske inom ramen för en fortlöpande översyn av affärsverken.

2.2.1 Förändrad organisation för den statliga lokalförsörjningen m.m.

Ombildning av Byggnadsstyrelsen

För att fullfölja förändringarna i den statliga lokalförsörjningen och i den statliga fastighetsförvaltningen anmälde regeringen i prop. 44 sin avsikt att anpassa gällande förordningar och regelverk till de beslutade förändringarna. Nya bestämmelser angående förvaltningen av statliga fastig-

heter skulle komma att tillämpas efter ombildningen av Byggnadsstyrelsen och efter beslut om förändringar inom Försvarsdepartementets m.fl. områden.

En ny förordning som skall reglera myndighetens ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor är enligt prop. 44 under utarbetande. Den nya förordningen/handläggningsordningen genomförs successivt inom den civila statsförvaltningen i takt med att myndigheterna erhåller ramanslag. Eftersom alla förvaltningsmyndigheter ännu inte har ramanslag kommer till en början den nuvarande handläggningsordningen från år 1979 att gälla parallellt med den nya. Förändringarna skall dock i huvudsak vara genomförda från och med budgetåret 1993/94.

Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde beräknades den nya handläggningsordningen kunna införas inom ramen för försvarets planerings- och ekonomisystem.

I propositionen fullföljde regeringen det tidigare aviserade förslaget om organisatorisk förändring av Byggnadsstyrelsens verksamhet. En ny efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet föreslogs bildas. Den skall bl.a. lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor.

För att renodla statens roll som fastighetsägare och samtidigt ge den en mera marknadsmässig inriktning än för närvarande föreslogs att en fastighetskoncern bildas. Enligt förslaget borde koncernen bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag, uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter.

Ett av dotterbolagen borde enligt förslaget förvalta främst s.k. placeringsfastigheter, dvs. generellt användbara fastigheter främst avsedda för kontorsändamål. Det ansågs inte nödvändigt att staten, direkt eller indirekt äger sådana fastigheter.

Fastighetskoncernen borde inledningsvis helt ägas av staten. Efter det att koncernen bildats borde moderbolaget — utan riksdagens och regeringens prövning — fritt få avyttra hela eller delar av sitt aktieinnehav i dotterbolagen, eller på annat sätt få förändra sin ägarandel i dessa.

En eventuell förändring av det statliga ägandet borde enligt förslaget ske vid en sådan tidpunkt — och i sådana former — att det är affärsmissigt lämpligt för moderbolaget och därmed för förvaltningen av den statliga förmögenheten.

Fastigheter som upplåtits till universitet och högskolor, s.k. ändamålsfastigheter, borde samlas i ett särskilt dotterbolag. Övriga s.k. ändamåls-

fastigheter borde föras över till ett tredje dotterbolag. En ytterligare sakområdesvis uppdelning på dotterbolag föreslogs kunna ske. Ett dotterbolag borde bildas för att sälja tekniska förvaltningstjänster till de fastighetsägande bolagen i koncernen.

Vissa fastigheter ansågs enligt prop. 44 inte lämpliga att förvalta i aktiebolagsform. Det gäller bl.a. fastigheter för utrikesförvaltningen, kungliga slott, vissa donationsfastigheter och monument. Då förvaltning av fastigheter borde skiljas från stabs- och servicefunktionen föreslogs att en särskild myndighet inrättas med uppgift att bl.a. förvalta de fastigheter som inte bör överföras till aktiebolag.

Riksdagen har i stort godkänt den föreslagna omorganisationen av statens fastighetsförvaltning (1991/92:FiU8, rskr. 107). Riksdagen har emellertid gett regeringen tillkänna synpunkter i fråga om

- restriktioner vad gäller hyresavtalens längd inom universitets- och högskoleområdet,
- universitetens och högskolornas fastighetsförvaltning,
- förvaltningen av nationella kulturinstitutioner,
- kulturpolitiska aspekter på fastighetsförvaltningen,
- förvaltningen av slottsanläggningar med omgivande mark samt
- förvaltningen av donationsfastigheter.

Med anledning av detta har riksdagen uttalat att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag baserat på organisationskommitténs överväganden.

Försvaret, Domänverket, Vattenfall m.fl.

Som redovisats ovan är de riktlinjer för statens lokalförsörjning och fastighetsförvaltning som beslutats generella, dvs. de berör även andra myndigheter inom statsförvaltningen.

Försvaret

I prop. 44 slogs bl.a. fast att förvaltning av mark, anläggningar och lokaler som upplåtits till försvaret även fortsättningsvis skall vara skild från brukandet och att kostnaderna för fastighetsförvaltningen måste visas även inom Försvarsdepartementets område. Ett system där kapitalkostnader beaktas bör genomföras. Intäkter och kostnader bör redovisas i resultat- och balansräkningar. Vidare skall fastighetsförvaltningen enligt

de allmänna riktlinjerna bedrivs i särskilda resultatenheter. En strävan skulle därvid vara att söka samordning med övriga delar av statsförvaltningen.

I prop. 44 slogs också fast att vissa fastigheter som inte är specifika för totalförvaret skall ligga under samma förvaltning som liknande fastigheter inom Byggnadsstyrelsens nuvarande ansvarsområde. Till dessa räknas kontorsfastigheter, vissa byggnadsminnen utan militär användning, monument samt viss mark.

I försvarsbeslutspropositionen (prop. 1991/92:102) redovisade regeringen ytterligare ställningstaganden rörande fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom Försvarsdepartementets område. Dessa innebär att de gemensamma myndigheterna, vad gäller generella lokaler, tillsammans med de myndigheter som ligger inom den civila planeringsramen och övriga myndigheter inom Försvarsdepartementets område, från den 1 juli 1992 skall lokalförsörjas enligt samma system som övriga statsförvaltningen.

Regeringen uttalade vidare att det är angeläget att finna lämpligare former för förvaltning av fästningar m.m. som är byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Regeringens inriktning angavs vara att förvaltningen skall överföras till den fastighetsförvaltande myndighet som avses bildas i samband med Byggnadsstyrelsens ombildning.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag i denna del (FöU12, rskr. 337).

Domänverket

Regeringen har i prop. 134 anslutit sig till de principer beträffande den statliga fastighetsförvaltningen som fastlagts på grundval av främst förslagen i prop. 44. Samtidigt konstateras att en avsevärd del av marken på domänfonden berörs av olika intressen som är skyddade genom författning, avtal, sedvanerätt eller eget åtagande. Dessa intressen borde enligt prop. 134 så långt möjligt skyddas vid överlåtelse, vilket i vissa fall bäst skulle uppnås genom att den berörda marken undantogs från denna.

Ägarrollen för de områden som definitivt skall kvarbli i statens ägo föreslogs slutligt övertas av den fastighetsförvaltningsmyndighet som skall bildas, i de fall inte någon annan myndighet av särskilda skäl borde förvalta dessa fastigheter (t.ex. naturskyddsområden som kan förvaltas via naturvårdsfonden och mark som disponeras av försvaret och som

kan förvaltas inom försvaret). Områden och fastigheter som främst berörs är bl.a. delar av de svenska fjällen, mark för totalförsvaret samt kronoparker och andra kulturminnen.

Andra fastigheter som inte kan överlåtas vid bolagisering föreslogs övergångsvis bli kvar i statens ägo och ägarrollen utövas av Byggnadsstyrelsen och den senare bildade fastighetsförvaltande myndigheten. Här ansåg regeringen att Domän Aktiebolag — om inte särskilda skäl talade för en annan lösning — lämpligen borde få uppdraget att förvalta dessa fastigheter till dess en överlåtelse kan ske.

Riksdagen godkände förslaget att bolagisera Domänverket (1991/92 NU33, rskr. 351). Enligt ett avtal som slutits mellan staten och Domän Aktiebolag skall bolaget ha statens uppdrag under en övergångsperiod om fyra år eller den kortare tid som parterna särskilt kommer överens om i varje särskilt fall att förvalta och sköta fastigheter och områden av fastigheter som kvarblivit i statens ägo efter bolagiseringen av Domänverket.

Ett arbete pågår, med deltagande från främst Domänverket, Byggnadsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet, för att klara ut framtida ägo- och förvaltningsfrågor för mark och fastigheter som förvaltas av Domänverket och som även i fortsättningen skall förvaltas i myndighetsform. Regeringen har i anslutning till detta den 25 juni 1992 givit Domänverket och Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utreda frågor om ägande och förvaltning av Domänverkets kulturendomar.

Vattenfall

Regeringen har i beslut den 19 december 1991 uppdragit åt Byggnadsstyrelsen att övergångsvis förvalta vissa, enligt lagen (1987:12) om hus-hållning med naturresurser m.m., skyddade vattenområden och älvsträckor. Avsikten är att dessa älvsträckor och vattenområden i fortsättningen skall förvaltas av den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten.

2.3 Effektivisering av statlig förmögenhetsförvaltning

Regeringen pekade i sin skrivelse till riksdagen hösten 1990 (Skr. 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna) på behovet av att effektivisera den

statliga förmögenhetsförvaltningen för att bl.a. öka avkastningen och frigöra kapital för andra satsningar inom näringspolitikens område. Som exempel på konkreta steg för att förbättra statens förmögenhetsförvaltning nämndes bl.a. bolagisering av Vattenfall och ökade avkastningskrav för Domänverket och Byggnadsstyrelsen. Samtidigt slogs fast att en strategi för statens affärsverksamhet skall fastställas och de mest ändamålsenliga formerna för affärsverksamheten inom olika områden och med olika mål skall utvecklas, bl.a. för att frigöra kapital för nya gemensamma investeringar.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2) följdes intentionerna i regeringens skrivelse från hösten 1990 upp och en utveckling av statens ägarroll i affärsverken för att få till stånd en effektivare styrning slogs fast. Därvid pekades på de möjligheter till effektivisering som en ökad bolagisering av affärsverken ger. Vidare konstaterades att ren konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet borde i stället bolagsformen övervägas. Vidare slogs fast att ökad konkurrens är ett sätt att öka produktivitet och tillväxt. Vid överväganden kring bolagisering borde vidare enligt propositionen alltid prövas om verksamheten bör bedrivas i statlig regi.

I propositionen pekades också på fördelar ur effektivitetssynpunkt med att skilja på rollerna som beställare och producent.

2.4 Organisatoriska förändringar i den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen

Kommittén har genom den breda redogörelse som lämnats under detta kapitel velat peka på de mera principiella ställningstagandena från statsmakterna kring bl.a. utvecklingen av den statliga förmögenhetsförvaltningen och associationsformerna för konkurrensutsatta verksamheter, t.ex. projektering och byggande i egen regi, byggadministration, inredningsverksamhet, teknisk fastighetsförvaltning, lokalvård m.m. som idag bedrivs helt eller delvis inom bl.a. Byggnadsstyrelsen och försvaret. Den förändrade styrningen av statsförvaltningen med ett ökat ekonomiskt och finansiellt ansvar för myndigheterna genom införandet av ramanslag och treårsbudgetering och en ökad mål- och resultatstyrning kräver en ny organisation av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen.

Samtidigt kräver utvecklingen — som ovan redovisats — att myndigheterna får ansvar även för sin lokalförsörjning, att ansvar för lokalförsörjning och ägande skiljs åt och att bolagisering av den statliga fastighetsförvaltningen sker i största möjliga utsträckning för att nå en effektivare förmögenhetsförvaltning. Dessa förändringar påverkar i sin tur organisationen av fastighetsförvaltningen inom såväl den civila sektorn som försvaret.

Ombildningen av Byggnadsstyrelsen, som den redovisas i prop. 44, är således också en naturlig följd av de riktlinjer angående utvecklingen av den statliga förmögenhetsförvaltningen och styrningen av statsförvaltningen som statsmakterna lagt fast under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

Mot bakgrund av de senaste årens dramatiska utveckling på lokal- och fastighetsmarknaden redovisar kommittén under kapitel 3 en översiktlig omvärldsanalys. Redovisningen i betänkandet bygger i huvudsak på en preliminär redovisning från Konjunkturinstitutet. Som underlag för det fortsatta arbetet kommer institutet att lämna en mera fullständig rapport under oktober månad. I kapitel 4 lämnar kommittén en översiktlig redovisning för det lokalbestånd som berörs av förändringarna. I kapitel 5 redovisar kommittén motiv och förslag när det gäller fastighetsförvaltning för universitet och högskolor och i kapitel 6 motsvarande när det gäller förvaltningen av nationella kulturinstitutioner m.m.

I kapitel 7, 8 och 9 redovisas syfte, mål, organisation m.m. för fastighetsförvaltningsmyndigheten, fastighetskoncernen respektive för stabs- och servicemyndigheten.

I kapitel 10 redogörs för vissa utgångspunkter för det fortsatta utbildningsarbetet.

I kapitel 11 redovisas frågor kring arkivhantering, hantering av byggnadsanknuten konst m.m. som berörs av organisationsförändringarna.

I kapitel 12 slutligen lämnas en redogörelse för frågor som bör utredas vidare.

2.5 Kostnadsneutral omläggning

I förordningen (1980:598) om förvaltning av civila statliga fastigheter m.m. anges bl.a. att hyressättningen av de lokaler som upplåts till statliga myndigheter skall vara marknadsmässig. Principen med marknadsmässig hyressättning infördes från budgetåret 1970/71. Underlag för att kunna

fastställa marknadshyror har Byggnadsstyrelsen bl.a. erhållit genom den omfattande inhyrningen av lokaler som Byggnadsstyrelsen genomfört som en del i uppgiften att förse myndigheterna med lokaler.

Byggnadsstyrelsen genomförde under våren och sommaren 1991 med hjälp av externa konsulter en värdering av delar av fastighetsbeståndet. Denna genomgång visade bl.a. att några större skillnader inte förelåg mellan Byggnadsstyrelsens hyressättning när det gäller de statsägda förvaltningslokalerna och motsvarande lokaler på marknaden. Det kan dock, enligt kommittén, inte uteslutas att avskaffandet av Byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol samt bolagiseringen av merparten av fastighetsbeståndet kan komma att medföra krav på hyresjusteringar för vissa fastigheter och typer av lokaler inom fastighetskoncernen, genom att kravet på marknadsanpassning av hyrorna ökar.

Om tekniken i omläggningen genom t.ex. stora förändringar i hyresnivåerna kraftigt påverkar anslagsbehovet för en enskild myndighet bör, enligt kommitténs uppfattning, detta beaktas. Omläggningen bör vara kostnadsneutral för myndigheterna. Dessa kan härvid vända sig till stabs- och servicemyndigheten för att få underlag för framställning till regeringen om justeringar.

2.6 Bemyndigande för myndigheterna att träffa hyresavtal

2.6.1 Utgångspunkter

I prop. 1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen anges riktlinjer för utvecklingen av den statliga styrningen av myndigheterna. Följande frågor är viktiga i detta sammanhang:

- Styrning från statsmakterna genom treårsmål för myndigheternas verksamhet.
- Utvidgad beslutskompetens hos myndigheterna.
- Långsiktig analys av myndigheternas verksamhet.
- Ökade krav på uppföljning och utvärdering.

I kompletteringspropositionen 1988 (1987/88:150) redovisas förslag till utvecklingen av den statliga budgetprocessen. De viktigaste delförslagen i detta sammanhang är att samtliga myndigheter — i princip — kommer

att erhålla en treårsbudget för förvaltningskostnaderna samt ramanslag för respektive budgetår. Lokalkostnaderna inryms därvid i ramanslaget och de olika resursslagen blir utbytbara på myndighetsnivå.

De av statsmakterna beslutade reformerna innebär att varje myndighet får ett helhetsansvar för sin verksamhet inom ramen för de mål och resultatkrav som ställs på grundval av de fördjupade anslagsframställningarna och budgetdialogen. Genom att myndigheterna får ansvar för sin egen lokalförsörjning kan de agera på marknaden som andra hyresgäster och förhandla om hyrorna med fastighetsägarna, antingen den statliga fastighetskoncernen eller andra fastighetsägare på lokalhyresmarknaden.

2.6.2 Riksdagens beslut

I prop. 44 angavs att myndigheterna skulle ges möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid. Vid längre löptid än sex år borde alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen, så att den långsiktiga bindningen kan tydliggöras för statsmakterna. I de fall hyresavtalen avser längre tid än tre år borde beslut alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten.

Utbildningsutskottet konstaterade i sitt yttrande att universitet och högskolor, för att verkligen kunna ta det lokalförsörjningsansvar som den nya ordningen är avsedd att ge dem, bör ges större utrymme att själva förhyra sina lokaler.

Finansutskottet uttalade att den främsta orsaken till att restriktioner föreslagits vad gäller hyresavtalens längd är att den statliga myndighetsstrukturen kommer att vara utsatt för förändringar. Detta gäller dock, enligt finansutskottets bedömning, med stor sannolikhet inte i någon större utsträckning för universitet och högskolor. Finansutskottet delade därför utbildningsutskottets ståndpunkt att de förslag till restriktioner som gäller hyresavtalens längd borde kunna omprövas. Riksdagen beslutade i enlighet med detta.

2.6.3 Avtalstider på lokalhyresmarknaden

Avtalstiderna på lokalhyresmarknaden varierar mellan tre och tio år. En skiljelinje går mellan mer generella lokaler och speciallokaler.

För generella förvaltningslokaler är hyrestiderna kortare än för speciallokaler. Kontraktstider på tre till fem år är vanligast.

För speciallokaler är hyrestiderna längre, ofta tio år. Undantagsvis förekommer ännu längre hyrestider, upp till 15 ibland 20 år. Denna

längre hyrestid, tio år och mer, är ett uttryck för att hyresvärden/fastighetsägaren bekostar särskilda investeringar i fastigheterna för att anpassa dem till hyresgästernas verksamhet. Dessa investeringar har oftast inget alternativvärde varför hyresvärden vill ha sina kostnader täckta under hyrestiden. För att hyran inte skall bli orimligt hög i förhållande till marknaden sätts ofta hyrestiden till tio år. Man kan när det gäller hyra för speciallokaler påstå att det finns ett betydande inslag av kostnads-hyressättning för lokalerna, åtminstone när lokalerna är nya.

I detta sammanhang förtjänar också att nämnas att kontraktstiden måste vara minst tre år för att en hyresvärd skall kunna få en automatisk indexreglering av hyran.

2.6.4 Förslag

Grundmotivet för ett statligt samrådsförfarande inför teckning av vissa hyresavtal är att regeringsformen stadgar att en statlig myndighet inte kan ikläda staten ekonomiska förpliktelser utan att riksdagen givit sitt tillstånd till detta. Samrådsförfarandet kan t.ex. avse hyreskontraktets löptid, indexklausuler samt eventuella andra ekonomiska villkor som inte är av allmän karaktär. Därvid bör även beaktas de riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning som regeringen beslutat den 26 mars 1992. För att regeringen skall kunna delegera lokalförsörjningsansvaret och beslutsbefogenheterna till myndigheterna är det lämpligt att ett samlat regelverk för samtliga myndigheters lokalförsörjning tillämpas och läggs fast i en förordning.

Det nya statliga styrsystemet med ramanslag och resultatstyrning innebär att myndigheterna vart tredje år skall redovisa en fördjupad anslagsframställning med en analys av verksamheten som underlag för en dialog med statsmakterna om dels uppnådda resultat, dels framtida inriktning av verksamheten. Inom ramanslaget för den samlade verksamheten avgör myndigheterna själva fördelningen mellan olika resursslag. Alla förändringar i verksamheten som kräver resurstillskott, dvs. normalt en höjning av ramanslaget, behandlas i regeringens budgetprövning.

Enligt de riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning som bl.a. redovisats i prop. 44, skall myndigheterna ta fram särskilda lokalförsörjningsplaner för verksamheten. Regeringen har beslutat att dessa skall vara treåriga. Planerna kan tjäna som underlag för både budgetprocessen och den egna planeringen. De skall redovisa dels förändringar som myndigheterna själva beslutar om, dels förändringar som kräver

beslut av regering eller riksdag. Ändringar som förutsätter anslagsökningar måste underställas regeringen för prövning.

Med utgångspunkt i regeringens budgetprövning av myndigheternas resultatredovisningar, anslagsframställningar och lokalförsörjningsplaner bör det vara möjligt för regeringen att i god tid ge tydliga besked kring utvecklingen av verksamheten och därmed visst underlag för myndigheternas ställningstaganden till kontraktstider vid om- och nyteckning av hyreskontrakt.

Med hänsyn tagen till riksdagens uttalande om ökade bemyndiganden för högskolorna, den förändrade budgetstyrningen med eget ansvar för myndigheterna, marknadssituationen när det gäller avtalsvillkor samt den stora andelen ändamålslokaler inom högskolesektorn föreslår kommittén vissa förtydliganden i bestämmelserna angående samråd.

Myndigheternas bemyndigande att själva sluta avtal med en längre löptid än tre år bör gälla *efter* samråd med stabs- och servicemyndigheten. Samrådet bör vidare gälla avtal av *ekonomisk betydelse för verksamheten och myndigheten*. Dessa förtydliganden bör gälla för samtliga myndigheter.

Vad gäller högskolesektorn bör regeringsprövningen av avtalen begränsas till avtal med en längre löptid än *tio* år.

Efter några år bör en utvärdering av systemet ske för att ge underlag för eventuella justeringar. Därvid bör prövas om inte även andra sektorer kan få samma bemyndigande som högskolan.

3 Omvärldsanalys

3.1 Utvecklingen under 1980-talet

3.1.1 Konjunktur och sysselsättning

Konjunktoren under 1980-talet, bortsett från åren 1980-1983, präglades av stabil tillväxt och ökad sysselsättning. I Sverige ökade antalet arbetade timmar med i genomsnitt 1 % per år, vilket kan jämföras med en genomsnittlig tillbakagång med 0,5 % per år under 1970-talet.

Särskilt snabb var sysselsättningsexpansionen inom tjänstesektorn. På den privata sidan tillkom 230 000 nya arbetstillfällen, samtidigt som antalet offentliganställda ökade med närmare 140 000 personer. Denna utveckling innebar en påtaglig uppgång i efterfrågan på kontorslokaler. En ökad lokalarea per anställd bidrog också till efterfrågetillväxten.

3.1.2 Bygginvesteringar

Bygginvesteringarna låg under 1980-talets första del kvar på en förhållandevis låg nivå. Ett tilltagande efterfrågeöverskott med låga vakanstal som följd drev upp hyresnivån för kommersiella lokaler. Särskilt påtaglig var denna utveckling i storstädernas innerområden. I centrala Stockholm, Malmö och Göteborg beräknas de nominella hyresnivåerna ha fördubblats mellan 1980 och 1985. I reala termer var uppgången hälften så stor.

Under senare delen av 1980-talet tog bygginvesteringarna fart. Den sammantagna kontorslokalarean växte mycket snabbt. Bristen på lediga lokaler kvarstod emellertid till följd av att också sysselsättningen och därmed efterfrågan ökade snabbt.

3.1.3 Fastighets- och lokalmarknaden

Utvecklingen av fastighetsmarknaden präglades av en markant prisuppgång. Orsakerna till den långa uppgångsfasen var många. Främst kan nämnas avskaffandet av lokalhyresregleringen 1972, att fastigheter som investeringsobjekt var gynnande från skattesynpunkt, aktiemarknadens

utveckling på 1980-talet samt högkonjunkturen som innebar att företag och offentliga myndigheter ständigt efterfrågade mer lokaler. Under åren 1986-1990 accentuerades detta av att utlåningen från banker och finansbolag, efter de avregleringar som skett på finansmarknaden, expanderade i en mycket snabb takt. I stor utsträckning kom fastighetsinvesteringar att helt finansieras med lånade pengar. Den egna kapitalandelen sjönk därför kraftigt under dessa år. Värdeutvecklingen kulminerade åren 1987-1988, då värdestegringen i generella termer var mer än 30 % per år.

Åren 1989-1990 nådde fastighetspriserna sin topp. En flerdubbling av de reala värdena hade då skett på många håll. De allt högre fastighetspriserna baserades inte enbart på att hyresnivåerna till följd av det stora efterfrågeöverskottet *hade stigit* utan också på att de *förväntades* göra så framöver.

3.2 Utvecklingen åren 1990-1992

3.2.1 Konjunktur och sysselsättning

I skiftet mellan 1980-talet och 1990-talet försvagades det ekonomiska läget. Nedgången blev mycket markant inom tillverkningsindustrin, men också på en rad andra områden skedde en påtaglig försvagning. Sysselsättningen minskade även inom tjänstesektorn. Produktionen av nya lokaler fortsatte dock att vara omfattande. Gapet mellan efterfrågan och utbud växte därför.

3.2.2 Fastighets- och lokalmarknaden

Under 1990 drabbades fastighetsmarknaden av en belåningskris. De stigande räntorna under åren 1989-1990 tillsammans med en mycket låg direktavkastning på fastigheterna ledde till ett negativt kassaflöde i en rad fastighetsägande företag. Svårigheterna ökade att sälja objekt till de allt högre prisnivåer som hade etablerats på marknaden. I maj 1990 bröts den prisuppgång som hade pågått i mer än 10 år.

I augusti 1990 bröt Kuwaitkrisen ut, vilket ledde till stark oro på de internationella finansmarknaderna. Ytterst få avslut kom till stånd på fastighetsmarknaderna i Europa. I september 1990 inträffade den s.k. Nyckeln-kraschen som ledde till att ett stort antal icke bankägda finansbolag i Sverige slogs ut. Därmed minskade också möjligheterna att toppbelåna fastigheter i Sverige. Reaktionen från bankerna blev

omfattande, då de blev på det klara med att de hade lånat ut tiotals miljarder kronor i topplån till spekulativa företag utan egen kapitalbas. Bankerna sänkte sina belåningsgrader kraftigt, periodvis inträffade i flera banker i praktiken ett lånestopp. Följden för fastighetsmarknaden blev att det under perioden augusti till oktober 1990 nästan inte skedde några köp alls.

De värderingar som gjordes av fastighetsbolagen vid årsskiftet 1990/91 visade på värdesänkningar under 1990 med i medeltal 10-15 %. Detta innebar en faktisk nedgång från toppnivån i april/maj 1990 med 15-20 %. Under 1991 fortsatte den nedåtgående trenden på marknaden. Nedgången har fortsatt även under 1992. Av kreditinstitutens samlade och befarade kreditförluster 1991 på sammanlagt ca 40 mdkr, var ca 75 % relaterade till fastighetsfinansiering.

Det allt kärvare ekonomiska läget i kombination med höga hyresnivåer resulterade i ett påtagligt fall i efterfrågan på kontorslokaler. Hyresgästerna var tvungna att möta dessa problem med kostnadsbesparingar.

Den tillfälligt förhöjda fastighetsskatten på kommersiella lokaler påverkade också möjligheterna att få ut höga kallhyror. Resultatet blev en ökad vakansgrad från några procent under slutet av 1980-talet upp till 5-8 % och i vissa områden över 10 %. Även hyresnivåerna sjönk. Reala hyresfall på i storleksordningen 20-40 % kunde registreras för centralt belägna fastigheter i storstadsområdena. De tidigare förväntningarna om kontinuerligt stigande hyresnivåer förbyttes i sin motsats.

3.3 Framtidsutsikter

3.3.1 Konjunktur och sysselsättning

Den svenska ekonomin befinner sig för närvarande i en omställningsfas som innebär stora påfrestningar och obalanser. Den samlade produktionsvolymen faller, och arbetslösheten ökar i snabb takt.

År 1993 blir med stor sannolikhet liksom 1992 ett utpräglat lågkonjunkturår. Enligt 1992 års långtidsutredning (LU 92) kan en vändning uppåt i den allmänna konjunkturen komma under 1994 och en BNP-tillväxt om ca 2,5 % per år förväntas mellan 1994 och 1997. En sådan utveckling innebär att sysselsättningen i den privata tjänstesektorn kan antas öka med 2 % per år. Däremot förutses en fortsatt nedgång i den offentliga konsumtionen och successivt fallande sysselsättning inom den statliga och kommunala sektorn.

Den utveckling som ägt rum såväl i internationell som i svensk ekonomi sedan LU 92 utarbetades har snarast gått i negativ riktning. Detta kan innebära att konjunkturuppgången kommer senare än i LU-scenariet.

3.3.2 Bygginvesteringar

Nyinvesteringar i kommersiella lokaler har i det närmaste halverats sedan toppåren 1989-1990 och nivån motsvarar för närvarande den som rådde i början på 1980-talet. Investeringsnivån väntas även fortsättningsvis vara låg, vilket innebär en i stort sett oförändrad stock.

Mot slutet av 1990-talet, då fastighets- och lokalmarknaderna kan antas vara i bättre balans, förutses en gradvis höjning av investeringsnivån. Denna utveckling innebär att stocken av kommersiella lokaler mot slutet av 1990-talet skulle kunna bli något större än idag.

3.3.3 Fastighets- och lokalmarknaden

Kommittén bedömer att de dramatiska förändringar som skett på fastighets- och lokalmarknaden har lett till mera rimliga pris- och hyresnivåer. Med det överskottsutbud som för närvarande råder kan dock en fortsatt svag prisutveckling förutses under de närmaste åren. Till följd av den förväntade konjunkturuppgången under 1994 väntas antalet anställda inom den privata tjänstesektorn växa med 8 % mellan 1992 och 1997 enligt LU 92. Samtidigt förutses en kontinuerlig nedgång i antalet offentliganställda.

Lokalarean per anställd inom den privata tjänstesektorn bedöms vara konstant under den närmaste femårsperioden till följd av dels det hyresfall som redan inträffat, dels den förväntade konjunkturuppgången. Inom den offentliga sektorn bedöms dock läget bli annorlunda som en följd av rationaliseringar och en effektiviserad lokalanvändning. Såväl staten som kommuner och landsting kommer att utsättas för betydande rationaliserings- och effektivitetskrav under resten av 1990-talet.

Detta innebär en fortsatt svag fastighetsmarknad under överskådlig tid med ett utbudsöverskott på lokaler.

Även om volymen tomma lokaler kan väntas sjunka på sikt, så är vakanstalen i utgångsläget betydande. Obalansen mellan utbud och efterfrågan kommer med stor sannolikhet att inverka på hyresutvecklingen också framöver. Kommittén bedömer att nivån på marknads-hyrorna i bästa fall kan ligga kvar oförändrad fram till mitten av 1990-

talet. Med ett antagande om en inflation på runt 4 % per år skulle detta innebära en nedgång realt med 10-15 %. Denna bedömning är dock mycket osäker. Ett mer omfattande hyresfall kan inte uteslutas.

Mot slutet av 1990-talet kan däremot hyresnivåerna stiga något — inte bara i nominella termer utan också realt. Det är därför möjligt att den reala nivån för nytecknade hyreskontrakt vid slutet av 1990-talet inte påtagligt kommer att avvika från dagens.

Bedömningen av fastighetsprisernas utveckling är i hög grad beroende av vilka förväntningar aktörerna på fastighetsmarknaden själva har om den framtida ekonomiska utvecklingen. Det omfattande priset på fastigheter beror naturligtvis i hög grad på hyresfallet, men samtidigt har också avkastningskraven höjts, vilket ytterligare har bidragit till att pressa ned priserna. De höjda avkastningskraven har flera orsaker. En viktig faktor är sannolikt förväntningar om en fortsatt nedgång i de reala hyresnivåerna. Detta innebär att ett fortsatt realt hyresfall redan är diskonterat i dagens fastighetspriser.

Andra faktorer som talar för en stabilisering av priserna på fastighetsmarknaden är borttagandet av fastighetsskatten för kommersiella fastigheter och en förväntad utveckling mot sjunkande realräntor. Antagandena i LU 92 utgår från en reduktion av räntan för femåriga statsobligationer till 8,5 % fram till år 1995. Detta innebär, med en underliggande inflationstakt om 4 %, en realränta på 4,5 %, vilket kan jämföras med de senaste årens nivåer på 5-7 %.

3.4 Förändringar inom den civila statsförvaltningen

3.4.1 Konsekvenserna av myndigheternas lokalförslörjningsansvar

Övergången till ramanslag och avskaffandet av Byggnadsstyrelsens lokalförslörjningsmonopol innebär en frihet för myndigheterna att själva avgöra fördelningen av resurser mellan lokaler, personal och andra produktionsfaktorer. Det är därför rimligt att anta att myndigheterna redan av denna anledning kommer att se över sitt lokalinnehav. Vakanstalet inom det fastighetsbestånd som förvaltas av Byggnadsstyrelsen är för närvarande under 5 %, vilket markant understiger nivån på marknaden i övrigt. Det är naturligt att anta att en viss utjämning kommer att ske i förhållande till övriga fastighetsägare.

Den ökade friheten för myndigheterna kan, i kombination med utvecklingen på lokalmarknaden, leda till betydande förändringar av myndigheternas lokalanvändning de närmaste åren. Det finns redan nu starka tecken på att andra fastighetsägare ser de statliga myndigheterna som en mycket viktig kundkategori i framtiden. Betydande ansträngningar kan sålunda väntas för att få statliga myndigheter att flytta från statsägda till andra lokaler.

3.4.2 Rationaliseringar m.m. inom den civila statsförvaltningen

Under en lång rad av år har åtgärder vidtagits för att effektivisera och rationalisera den statliga förvaltningen. Det växande statliga budgetunderskottet understryker att utrymmet för den statliga förvaltningen kommer att vara utomordenligt begränsat.

I regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna aviserades bl.a. ett treårigt program där hela den statliga administrationen genom strukturella förändringar skulle reduceras med 10 %. I 1991 års budgetproposition anmäldes vissa åtgärder, medan en samlad redovisning lämnades i 1991 års kompletteringsproposition. Åtgärderna innebär bl.a. att centrala myndigheter anpassas till en mera resultatorienterad styrning, överföring av ansvar till kommunerna med en minskad statlig detaljreglering som följd, samordning och sammanslagning av myndigheter med närliggande verksamhetsområden och avreglering av offentlig verksamhet. De redovisningar kring utvecklingen av offentlig verksamhet som lämnats i 1992 års budgetproposition visar att även den nya regeringen avser att genomföra omfattande förändringar och rationaliseringar inom den civila statsförvaltningen.

Sammantaget kommer sannolikt under överblickbar framtid den statliga förvaltningen att minska. Strukturella förändringar tillsammans med mer traditionell successiv rationalisering leder till ett totalt sett mindre behov av lokaler. Därtill kommer ändrade associationsformer för den statliga verksamheten i form av bolagisering och privatisering också att begränsa statliga myndigheters lokalbehov.

Inom vissa sektorer har dock även under senare år kunnat märkas en tendens till ökning av verksamheten, vilket lett till en ökning av lokalbehovet. Det gäller framför allt den högre utbildningen och forskningen men även inom kriminalvården. Totalt sett väntas dock efterfrågan på lokaler minska från statliga myndigheter.

4 Aktuellt fastighetsbestånd

4.1 Bakgrund

Som framgår av prop. 44 och den tidigare redovisningen skall de riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning som statsmakterna fastställt i princip tillämpas inom hela statsförvaltningen. Nuvarande fastighetsförvaltande myndigheters uppgifter är eller kommer därför att bli föremål för översyn och förändringar. Antalet fastighetsförvaltande myndigheter uppgick år 1987 enligt RRV till 37 stycken inklusive affärsverken. De myndigheter, vilkas fastighetsinnehav direkt berörs, helt eller delvis, av bildandet av en ny fastighetsförvaltningsmyndighet och en statlig fastighetskoncern, är Byggnadsstyrelsen, försvaret och andra myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, Domänverket samt Vattenfall.

4.2 Berörda myndigheter

4.2.1 Byggnadsstyrelsen

Byggnadsstyrelsen disponerade den 30 juni 1991 drygt 9,5 miljoner m² lokalarea i statsägda och inhyrda lokaler. Den statsägda lokalarean uppgick till drygt 7 miljoner m² fördelad på ca 5 500 objekt.

Av lokalbeståndet disponerar myndigheter för central och regional statlig förvaltning drygt 30 %, universitet och högskolor samt övrig utbildning ca 30 % samt polis-, åklagar- och domstolsväsende ca 15 %. Resten, knappt 25 %, disponeras av främst kultursektorn, utrikesrepresentationen samt enskilda.

Den totala hyresintäkten för 1991/92 uppgår till ca 8,1 mdkr varav ca 5,5 mdkr avser hyror för statsägda lokaler. Det bokförda värdet uppgår till ca 14 mdkr.

Universitet och högskolor exklusive SLU disponerar per den 30 juni 1991 ca 2,6 miljoner m² i statsägda och inhyrda lokaler. För budgetåret 1991/92 debiterade Byggnadsstyrelsen för statsägda och inhyrda lokaler

sammanlagt 2,1 mdkr. Motsvarande siffror för SLU är ca 400 000 m². Den debiterade hyran för 1991/92 uppgick till ca 275 mkr.

I samband med att myndigheterna får ett eget lokalförsörjningsansvar övertar de samtidigt det ansvar för inhyrda lokaler som Byggnadsstyrelsen haft. Det fastighetsbestånd som skall förvaltas av fastighetsförvaltningsmyndigheten och fastighetskoncernen är således statsägda fastigheter och lokaler.

De delar av det statsägda fastighetsbeståndet som inte skall bolagiseras avser främst utrikesfastigheter, kulturfastigheter samt det fastighetsbestånd som disponeras av regeringskansliet. De skall förvaltas av fastighetsförvaltningsmyndigheten. Arean uppgår totalt till ca 1 miljon m² lokalarea och det bokförda värdet till ca 2,4 mdkr. (Se även kapitel 6 och 7.)

Övriga fastigheter, ca 85 % av det fastighetsbestånd som Byggnadsstyrelsen förvaltar för närvarande, tillförs fastighetskoncernen. Totalt rör det sig om drygt 4 000 objekt med en sammanlagd area på mer än 6 miljoner m². Fastighetsbeståndets bokförda värde uppgår per juni 1991 inklusive råmark till ca 12 mdkr.

Fastighetsbeståndet består, beräknat efter disponerad area, till ca 45 % av lokaler för mera generella förvaltningsändamål och till ca 55 % av lokaler för högre utbildning och forskning, specialskolor, kriminalvård m.m. De bokförda värdena fördelar sig per juni 1991 med ca 55 % på den första kategorin och ca 45 % på den senare.

4.2.2 Försvarsdepartementets verksamhetsområde

I prop. 44 slås fast att vissa fastigheter som inte är specifika för totalförsvaret skall läggas under samma förvaltning som liknande fastigheter inom Byggnadsstyrelsens nuvarande ansvarsområde. Till dessa räknas kontorsfastigheter, vissa byggnadsminnen utan militär användning, monument samt viss mark.

I försvarsbeslutspropositionen (prop. 1991/92:102) redovisade regeringen ytterligare ställningstaganden rörande fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom Försvarsdepartementets område. Dessa innebär att de gemensamma myndigheterna, vad gäller generella lokaler, tillsammans med de myndigheter som ligger inom den civila planeringsramen och övriga myndigheter inom Försvarsdepartementets område, från den 1 juli 1992 skall lokalförsörjas enligt samma system som den övriga statsförvaltningen. I anslutning härill beslutades att Byggnadsstyrelsen övertar

förvaltningen av vissa fastigheter i avvaktan på ombildningen av myndigheten.

Regeringen redovisade vidare att det är angeläget att finna lämpligare former för förvaltning av fästningar m.m. som är byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Inriktningen är att förvaltningen skall överföras till den fastighetsförvaltande myndighet som avses bildas i samband med Byggnadsstyrelsens ombildning.

Statsmakternas beslut innebär att förvaltningen av vissa fastigheter, bl.a. militärstabsbyggnaderna i Stockholm, överförs till Byggnadsstyrelsen. Avsikten är att dessa fastigheter sedan skall ingå i det fastighetsbestånd som övertas av den nybildade fastighetskoncernen.

Enligt vad kommittén erfarit föreslår LEMO att ägandet och förvaltningen för vissa fastigheter förs över dels till den föreslagna fastighetskoncernen, dels till fastighetsförvaltningsmyndigheten.

LEMO föreslår att av staten ägda kontorsfastigheter med ringa ändamålsanpassning som används av försvaret och som inte är ouppslösligt integrerade i ett kasernetablisement överförs till den statliga fastighetskoncernen. Detsamma gäller för vissa skolor, förråd och verkstäder. Totalt kan det röra sig om upp till 500 000 m² lokalarea. Överläggningar pågår mellan representanter från försvaret, Fortifikationsförvaltningen, LEMO, Byggnadsstyrelsen och kommittén om den närmare omfattningen av överföringen av fastigheter. Dessa beräknas i huvudsak bli klara under september månad 1992. Samtidigt pågår en värdering av fastighetsbeståndet som underlag för fastställande av den apportegendom som skall tillföras fastighetskoncernen vid bolagsbildningen.

Fortifikationsförvaltningen förvaltar ett 30-tal statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Exempel på sådana är Carlstens och Varbergs fästningar. Som nämnts är strävan att förvaltningen av dessa fastigheter skall överföras till fastighetsförvaltningsmyndigheten. LEMO förordar med denna utgångspunkt att ägarföreträderskapet och ansvaret för förvaltningen av statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning överförs från Fortifikationsförvaltningen till den nya myndigheten. De större aktuella fastigheterna finns uppräknade i bilaga 3.

4.2.3 Domänverket

På grundval av regeringens förslag i prop. 134 har riksdagen beslutat att delar av det fastighetsbestånd som förvaltas av Domänverket inte skall

bolagiseras. Det gäller främst *mark ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län*, drygt 6 miljoner hektar. Vidare skall *de s.k. kronoholmarna* behållas i statlig ägo. Kronoholmarna är statligt ägda holmar i framför allt Göteborgs- och Bohus län samt Norrbottens län. Även *utmarksdelningsfastigheterna på Öland* skall kvarbli i statlig ägo. Detsamma gäller för ett antal *kungsgårdar, kronoparker och kronoegendomar m.m.* Merparten av detta fastighetsbestånd skall förvaltas av fastighetsförvaltningsmyndigheten. I avvaktan på att en överföring till myndigheten kan ske förvaltas fastigheterna av Domänverket. Enligt ett överlåtelseavtal som träffats mellan staten och Domän Aktiebolag skall bolaget ha statens uppdrag under en övergångsperiod om fyra år från tillträdesdagen, eller den kortare tid som parterna särskilt kommer överens om i varje särskilt fall, att handha den faktiska förvaltningen och skötseln av fastigheter och områden av fastigheter som kvarblivit i statens ägo efter bolagiseringen av Domänverket.

Riksdagens beslut innebär att fastigheter inom Domänverkets verksamhetsområde som skall förvaltas av staten successivt kommer att föras över till fastighetsförvaltningsmyndigheten under en fyraårsperiod.

4.2.4 Vattenfall

Regeringen har genom beslut den 19 december 1991 uppdragit åt Byggnadsstyrelsen att övergångsvis förvalta vissa enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skyddade vattenområden och älvsträckor. Bland dessa vattenområden ingår de fyra s.k. huvudälvarna Torne, Kalix och Pite älvar samt Vindelälven. Dessa områden har tidigare förvaltats av Vattenfall. Byggnadsstyrelsen har under våren 1992 övertagit förvaltningen. Avsikten är enligt regeringens beslut att fastighetsförvaltningsmyndigheten när den bildats skall överta förvaltningen.

5 Fastighetsförvaltning för universitet och högskolor

5.1 Inledning

Riksdagen har tidigare fattat beslut om förändringar i den statliga budgetgetprocessen innebärande ramanslag och mål- och resultatstyrning av de statliga myndigheterna. Den nya ordningen kommer att vara fullt genomförd den 1 juli 1993.

Ett led i denna förändringsprocess är riksdagens beslut att reformera den statliga fastighetsförvaltningen, så att ägar- och förvaltarrollen skiljs från ansvaret för lokalförsörjningen. Byggnadsstyrelsen avvecklas och större delen av dess fastighetsbestånd överförs till en nybildad fastighetskoncern. Den mindre del av fastighetsbeståndet som befins olämplig att bolagisera läggs istället i en nybildad myndighet. Myndigheterna får, inom ramen för sina ekonomiska resurser, själva avgöra vilken hyresvärd de skall anlita och vilka lokaler de skall hyra. Den nya fastighetskoncernen får verka i full konkurrens och får alltså inte någon motsvarighet till Byggnadsstyrelsens hittillsvarande monopolställning.

De av riksdagen beslutade förändringarna är uttryck för strävanden

- att understryka de statliga myndigheternas helhetsansvar för sin verksamhet och därvid ge dem ökade möjligheter att göra avvägningar mellan olika — korrekt prissatta — produktionsresurser för att nå bästa möjliga resultat,
- att åstadkomma en effektivare och mera professionell fastighetsförvaltning genom att renodla ägar- och förvaltarrollen och samtidigt utsätta denna för den genomlysning och det konkurrenstryck som möjliggörs genom aktiebolagsformen i kombination med en konkurrenssituation på fastighets- och lokalmarknaderna.

En central fråga, som skall behandlas i detta kapitel och som det är kommitténs skyldighet att utreda efter riksdagens tillkännagivanden hösten 1991, gäller huruvida det finns speciella omständigheter ifråga om högskolefastigheterna som talar för att välja en annan lösning för

fastighetsförvaltningen än den gängse. Närmast har aktualiserats frågan om man i detta fall istället borde sammanföra lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen under högskolornas ansvar.

I detta kapitel tas upp i första hand frågan hur högskolornas fastighetsförvaltning bör organiseras i framtiden men även några andra frågor som är specifika för högskolornas fastigheter och lokaler.

5.2 Riksdagens beslut

För att riksdagen skall kunna ta slutlig ställning till universitetens och högskolornas fastighetsförvaltning har riksdagen begärt att regeringen återkommer med redovisning på ett antal punkter. Utbildningsutskottet underströk att det är viktigt att fastighetsförvaltningen på högskolornas område organiseras på ett sätt som tar hänsyn till verksamhetens särart och ger utrymme för självständigt agerande från högskoleenheternas sida. Utskottet ansåg att det finns anledning att pröva om det är nödvändigt att för högskolefastigheternas del skilja fastighetsförvaltningen från brukandet av lokalerna. Frågan hur en, enligt förslaget i prop. 44, förändrad fastighetsförvaltning skulle påverka verksamheten, dvs. forskning och utbildning, samt förslagens konsekvenser för de framtida behoven av anslag till utbildning och forskning behövde ytterligare belysas.

Finansutskottet var av samma uppfattning som utbildningsutskottet, men erinrade samtidigt om att avsikten med förslaget i propositionen är att i betydande utsträckning öka universitetens och högskolornas bestämmanderätt i lokalförsörjningsfrågor.

Riksdagen har också förutsatt att ägandebilden när det gäller mark och fastigheter som brukas av SLU klarläggs innan överföring sker av de berörda fastigheterna till de bolag som bildas enligt förslagen i prop. 44 och den då aviserade propositionen om bolagiseringen av Domänverket. Även i detta fall är det viktigt att fastighetsförvaltningen organiseras på ett sätt som står i samklang med fastigheternas ändamål att tjäna forskningen och utbildningen vid SLU.

I utbildningsutskottets yttrande framhölls att donationsfastigheternas ställning måste klargöras innan ställning tas till bolagisering av statens fastigheter på universitets- och högskoleområdet. Riksdagen uttalade i detta sammanhang, för att det i framtiden inte skall råda något missförstånd om donationsfastigheternas status, att dessa fastigheter skall förvaltas av staten.

De uttalanden riksdagen har gjort skall kommittén enligt sina direktiv beakta. Enligt direktiven skall kommittén även belysa hur olika lösningar påverkar det framtida behovet av anslag till högskolan.

5.3 Högskolorna och deras lokalanvändning – några särdrag

5.3.1 Bakgrund

Den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen har genomgått stora förändringar under de senaste 20 - 30 åren.

Ansvar för lokaldimensionering inom högskolan vilade under 1960-talet och början av 1970-talet på de särskilda programkommittéer som inrättats för varje universitetsort. Kommittéerna var knutna till Utbildnings- respektive Jordbruksdepartementet. Skolöverstyrelsen hade motsvarande uppgift för bl.a. lärarutbildningarna. Kommittéerna utarbetade program för den kraftiga utbyggnad som ägde rum på flertalet orter under denna period. År 1979 överfördes programansvaret från departementskommittéerna till Byggnadsstyrelsen — som därmed fick ett totalansvar för högskolans lokalförsörjning.

Parallellt med detta övergick ansvaret för fastighetsförvaltningen och byggherrefunktionen till Byggnadsstyrelsen i de fall där högskolorna tidigare haft ett eget ansvar för dessa områden. Motsvarande utveckling har ägt rum inom en rad andra sektorer — senast för kriminalvården.

En annan viktig förändring var införandet av marknadsliknande hyror i början av 1970-talet.

Utvecklingen har i första hand inneburit att lokalbrukarna givits en mer normal hyresgästställning i förhållande till en professionell fastighetsförvaltningsorganisation inom Byggnadsstyrelsen.

I denna utveckling kan förändringarna i anslutning till införandet av ramanslag och ombildningen av Byggnadsstyrelsen ses som ytterligare ett steg mot en renodlad ansvarsfördelning enligt ett hyresgäst- hyresvärd-förhållande. Ansvar för lokaldimensioneringen som först åvilade departementskommittéerna förs nu från Byggnadsstyrelsen till högskolorna själva. Därmed får högskolorna full rådighet över sin resursanvändning och ansvaret för att planera sin lokalförsörjning integrerat med verksamhetsplaneringen. Samtidigt ges valfrihet på marknaden för hyresgästen i och med att Byggnadsstyrelsens nuvarande monopol upphör. I en kom-

mande organisation skärps kraven på en professionell fastighetsförvaltning och byggherrefunktion genom att verksamheten blir konkurrensutsatt.

5.3.2 Lokalanvändning

I detta avsnitt berörs några av de särdrag som präglar högskolorna och deras lokalanvändning jämfört med andra statliga institutioner. Analysen bör sedan föras ett steg vidare. Frågan är nämligen i vilken utsträckning dessa särdrag pekar fram mot att en annan lösning än den gängse bör väljas för högskolornas fastighetsförvaltning. Enligt riksdagens beslut bör huvuddelen av de statligt ägda fastigheterna föras in i en statligt ägd fastighetskoncern. Frågan kan således formuleras: Är detta en olämplig förvaltningsform för högskolorna? Finns det någon annan förvaltningsform som skulle ge ett bättre resultat?

Ett för högskolesektorn utmärkande drag är att verksamheten kännetecknas av ständig förändring och förnyelse. Ny forskning, nya undervisningsformer och expansion av såväl forskar- som grundutbildningen ställer höga krav på en fortlöpande anpassning av lokalerna.

Ett annat kännetecken är att högskolornas verksamhet finansieras från ett antal olika finansieringskällor: grundutbildnings- och fakultetsanslag, rådsanslag, sektorforskningsmedel, andra uppdragsmedel, donationer m.m.

Högskolornas fastigheter och lokaler utmärks likaledes av några speciella kännetecken. Ett av dessa är den heterogena sammansättningen. Den gäller såväl vid en jämförelse *mellan* olika högskolor som inom en och samma högskolas område. Här finns en blandning av statligt ägda och inhyrda lokaler, placeringsfastigheter i form av typiska kontorshus men också starkt specialiserade ändamålsfastigheter, t.ex. våtlaboratorier. Vissa universitetsfastigheter, såsom kärnorna i Uppsala och Lunds universitetsmiljöer, får betecknas som utpräglade kulturfastigheter.

Ett annat särdrag är de s.k. campusförhållandena. Ett antal av framför allt de större universiteten och högskolorna har eller söker åstadkomma sammanhållna områden, där alla eller åtminstone flertalet lokaler återfinns. Härigenom kan man bättre utnyttja olika kontors-, laboratorie- och undervisningslokaler. Vidare ges bättre förutsättningar för att samla forskare och studerande från olika ämnesområden för ett fruktbärande samarbete och för tvärvetenskapliga projekt. Ytterst kan campus ses som en väsentlig aspekt på universitetets identitet och ansikte utåt.

Sist men inte minst bör särskild uppmärksamhet ägnas åt konsekvenserna av den omfattande donationsverksamheten inom högskoleområdet. Cirka en tredjedel av högskolefastigheterna är fastigheter som disponeras med särskilda villkor. De är antingen direkt donerade, helt eller delvis finansierade med donerade medel eller innehåller markdelar som är upplåtna av t.ex. kommuner med det särskilda villkoret att marken skall användas för högskoleändamål. Särskilda villkor gäller för den Djurgårdsmark som är av avgörande betydelse för universitetet i Stockholm och för Tekniska högskolan i Stockholm (KTH).

Ytterligare en omständighet förtjänar att nämnas i detta sammanhang. Universiteten och högskolorna uppvisar sinsemellan betydande olikheter ifråga om storlek, inriktning, ålder och traditioner. Detta gäller även om man begränsar uppmärksamheten till fastighets- och lokalanvändningen. Det finns stora skillnader såväl i det faktiska fastighets- och lokalbeståndet som i synen på hur detta skall förvaltas. Kommittén har haft omfattande kontakter med universitet och högskolor runt om i landet. Genomgående har kommittén mötts av en positiv syn på de ökade möjligheter som övertagandet av lokalförsörjningsansvaret medger. Däremot är ambitionerna när det gäller att även ta över ansvaret för hela eller delar av fastighetsförvaltningen mycket varierande. Detta talar enligt kommitténs uppfattning för att fastighetsförvaltningen bör organiseras på ett sådant sätt att det blir möjligt att tillgodose skiftande lokala önskemål.

De kännetecken som har angetts ovan är av delvis olika karaktär. En del är inte unika för högskolorna utan återfinns också inom andra sektorer. Detta gäller inte minst föränderligheten och behovet av förnyelse med åtföljande krav på anpassning av lokalerna. Omdaning och förnyelse har successivt kommit att alltmer prägla stora delar av den offentliga verksamheten och mycket talar för att denna förändringsprocess kommer att spela minst lika stor roll under kommande år.

Flera av de ovannämnda kännetecknen — verksamhetens föränderlighet, förekomsten av olika finansieringsformer och byggnadsbeståndets heterogena karaktär — understryker i första hand kravet på att lokalanvändaren själv får ta över ansvaret för lokalförsörjningen. Detta är ju också vad som är på väg att genomföras till följd av redan fattade riksdagsbeslut. Tekniken med ramanslag innebär att myndigheterna själva avgör hur mycket pengar som skall läggas på lokaler och överföringen av lokalförsörjningsansvaret från Byggnadsstyrelsen till de olika myndigheterna innebär att dessa får ett väsentligt större inflytande över lokalanvändningen. Härigenom bör det vara möjligt att i stor utsträckning

rätta till de olägenheter med bristande kundanpassning och tidsutdräkt som det hittillsvarande monopolet ibland kan ha inneburit. Den nya ordningen kommer att frammana ökad lyhördhet och anpassningsförmåga hos fastighetsförvaltarna gentemot hyresgästernas önskemål, oavsett om dessa är högskolor eller andra statliga institutioner.

Två av de ovannämnda särdragen hos högskolorna — campusförhållandena och förekomsten av donationer — är dock av speciell karaktär. Det är kommitténs uppfattning att utformningen av den framtida fastighetsförvaltningen måste bli sådan att högskolornas önskan att vidmakthålla eller skapa campusmiljöer kan säkerställas. Vad gäller donationsfastigheter har riksdagen uttalat att dessa skall förvaltas av staten. Kommittén utgår från detta i sin framställning och anser för sin del att det är angeläget att universitet och högskolor även i framtiden skall kunna ta emot och förfoga över donationer. Dessa frågor kommer att behandlas senare i detta kapitel.

5.4 Fastighetsbeståndets omfattning

Den övervägande delen av de statligt ägda fastigheter som disponeras av universitet och högskolor har definierats som s.k. ändamålsfastigheter, dvs. byggnader som i varje fall på kort sikt saknar eller har en liten alternativ användning. Ändamålsfastigheter har som regel projekterats och byggts för sin speciella verksamhet.

Indelningen i ändamåls- respektive placeringsfastigheter gjordes i samband med Byggnadsstyrelsens fastighetsvärdering 1991. Denna indelning av fastigheter utgår inte från de enskilda fastigheternas karaktär utan mer från ett lämplighetskriterium för att föra samman stora fastighetsbestånd som underlag för värdering. Det innebär att klassificeringen av enskilda fastigheter innehåller ett mått av godtycke. Flertalet universitet och högskolor har inslag av både ändamålsanpassade fastigheter och fastigheter av mer generell karaktär, såsom vanliga kontorsfastigheter.

Byggnadsstyrelsen har också hyrt in lokaler för universitet och högskolor. Exmpelvis nyttjar universiteten i Uppsala och Göteborg och högskolorna i Kalmar och Falun/Borlänge i betydande omfattning lokaler som hyrs av privata fastighetsbolag m.fl. Högskolorna i Halmstad, Trollhättan/Uddevalla, Karlskrona/Ronneby och på Gotland nyttjar enbart inhyrda lokaler. Totalt nyttjas ca 360 000 m² inhyrda lokaler.

Det statligt ägda beståndet av ändamålsfastigheter som disponeras av universitet och högskolor (exklusive SLU) består av totalt ca 1 200 byggnader. Lokalarean är sammanlagt drygt 2,2 miljoner m². En grov värdeuppskattning — värdetidpunkt juni 1992 — visar på ett sammanlagt värde om ca 10 mdkr.

SLU:s ändamålsfastigheter, ca 500 byggnader om ca 450 000 m² (exklusive jord- och skogsbruksmark), värderas till 0,9 mdkr.

Placeringsfastigheter som nyttjas av högskolor har vid samma tidpunkt åsatts ett marknadsvärde av ca 550 mkr.

Det sammanlagda värdet av högskolefastigheterna inklusive ändamåls- och placeringsfastigheter samt SLU uppskattas således till ca 11,5 mdkr.

Budgetåret 1991/92 debiterade Byggnadsstyrelsen högskolan (inklusive SLU) för statsägda lokaler ca 1 750 mkr (938 kr/m²) och för inhyrda lokaler ca 400 mkr (1 139 kr/m²).

Inhyrda lokaler tas inte upp vidare i detta kapitel. Det förutsätts att respektive universitet och högskola, efter Byggnadsstyrelsens ombildning, själv svarar för hyreskontrakt och kontakter med sina hyresvärdar i enlighet med vad som beslutats om myndigheternas lokalförsörjningsansvar.

5.5 Framtida förvaltning av högskolefastigheter

5.5.1 Utgångspunkter

I det följande presenteras tre olika alternativ för hur den framtida fastighetsförvaltningen för högskolornas fastigheter skulle kunna utformas. Alla tre skiljer sig påtagligt från den hittillsvarande ordningen med ett fastighetsförvaltningsmonopol i Byggnadsstyrelsens regi. Givetvis skulle det vara möjligt att överväga ytterligare alternativ utöver de tre nämnda. Bakom valet ligger dock omfattande kontakter som kommittén haft, främst med representanter för ett stort antal universitet och högskolor, men även med företrädare för regeringskansliet och riksdagen liksom med Byggnadsstyrelsen och andra intressenter och experter på detta område. Dessa kontakter har gett underlag för kommitténs bedömning att dessa tre alternativ ganska väl fångar upp vanligt förekommande uppfattningar om hur den framtida fastighetsförvaltningen bör organiseras.

Naturligtvis kan en rad detaljer i alternativen, så som de här beskrivs, ifrågasättas och det är fullt möjligt att göra mer eller mindre genomgripande förändringar av dem.

För att möjliggöra en rättvisande jämförelse mellan de tre alternativen — som ju bör avse för- och nackdelar med olika tänkbara utformningar av fastighetsförvaltningen — är det enligt kommitténs uppfattning väsentligt att de är ekonomiskt likvärdiga för högskolorna respektive för staten. Det innebär att statens resursinsatser gentemot högskolorna — i huvudsak genom storleken på anslagen men också genom kraven på avkastning på det ianspråktaga fastighetskapitalet — skall vara lika stora i samtliga alternativ. En helt annan fråga — av stor vikt men som ligger utanför kommitténs mandat — är *hur stora* statsmakternas resursinsatser skall vara på högskoleområdet.

De tre alternativ som behandlas i det följande är:

Alternativ 1. Högskolefastigheterna förs in i en sammanhållen fastighetskoncern.

Alternativ 2. En särskild fastighetskoncern bildas för högskolefastigheterna.

Alternativ 3. Högskolefastigheterna förvaltas i särskilda resultatenheter under respektive högskola.

5.5.2 Alternativ 1 — högskolefastigheterna i en sammanhållen fastighetskoncern

De statligt ägda högskolefastigheterna liksom övriga "bolagiseringsbara" fastigheter förs in i en nybildad, statligt ägd och sammanhållen fastighetskoncern. Undantag görs för ett begränsat antal statligt ägda kulturfastigheter som hör till högskolorna och som kommittén föreslår skall föras in i den nybildade fastighetsförvaltande myndigheten enligt de generella kriterier som redovisas i kapitel 6.

Högskolefastigheterna i koncernen har lokalareor om sammantaget drygt 2,7 miljoner m², vilket motsvarar ca 38 % av den totala lokalarean i koncernens fastighetsbestånd. Högskolefastigheterna värderas till ca 11,5 mdkr, vilket motsvarar ca 36 % av det totala fastighetsbeståndets värde i koncernen.

Hur bolagsbildningen skall gå till finns närmare beskrivet i kapitel 8. Koncernen övertar "sina" fastigheter och motsvarande del av Byggnadsstyrelsens nuvarande skulder genom ett apportförfarande.

Det är uppenbart att högskolorna, oavsett vilket mått som används, utgör en betydande del av fastighetskoncernens kundkrets, i själva verket den största enskilda hyresgästkategorin.

Fastighetskoncernen blir den största fastighetsägaren i Sverige med en god spridning av fastighetsbeståndet såväl geografiskt som med avseende på typ av lokaler, låt vara att statliga myndigheter, inklusive högskolor, dominerar starkt bland hyresgästerna. Förutsättningar finns för en hög soliditet, vilket påtagligt avviker från flertalet nu verkande fastighetsbolag i Sverige. Koncernen skall, i enlighet med de riktlinjer som givits tidigare, bygga upp en egen finansförvaltning och Byggnadsstyrelsens nuvarande skuldsättning hos Riksgäldskontoret ersätts av upplåning på kapitalmarknaden. Den externa värdering ("rating") som fastighetskoncernen erhåller, har stor betydelse för strävandena att hålla nere kapitalkostnaderna.

Fastighetskoncernen verkar i fri konkurrens på fastighets- och lokalmarknaden utan att ha speciella privilegier eller utsättas för särskilda restriktioner jämfört med konkurrerande fastighetsbolag.

Följande riktlinjer bör vara vägledande för fastighetskoncernen:

- Hyran för placeringsfastigheter skall vara marknadsmässig.
- Hyran för ändamålsfastigheter — hit hör flertalet högskolefastigheter — skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran skall beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks.

Fastighetskoncernens organisation behandlas närmare i kapitel 8. Ytterst är detta en fråga som måste avgöras av koncernens styrelse och ledning. I kapitel 8 utvecklas dock en argumentation till förmån för en decentral organisation, där kompetens och befogenheter förs långt ut i organisationen, där hyresgästen möter *en* motpart i koncernen som är lokalt förankrad, tillgänglig, snabb och lyhörd och tillika har ett samlat ansvar för ekonomisk, teknisk och juridisk förvaltning.

Kommittén har haft anledning att överväga huruvida en högskola (och för den delen också andra kategorier av statliga hyresgäster) skall ha generell rätt att företrädas i styrelsen i det dotterbolag eller motsvarande enhet som förvaltar det fastighetsbestånd vars lokaler högskolan hyr.

Kommittén vill för sin del bestämt avråda från en sådan ordning. En styrelseledamots uppgift är att tillvarata bolagets intressen. En styrelse-

ledamot som samtidigt i någon mening skulle representera högskolans intressen skulle därmed kunna drabbas av lojalitetskonflikter och i vissa fall skulle rena jävssituationer kunna uppstå. Självfallet utesluter detta inte att en person med anställning inom högskolesektorn skulle kunna sitta i en dylik styrelse.

Kommittén förordar istället att lokala informationsorgan skall kunna upprättas med företrädare för respektive högskola och för fastighetskoncernen för att säkerställa insyn och erfarenhetsutbyte.

5.5.3 Alternativ 2 – högskolefastigheterna i en särskild koncern

Två statligt ägda men gentemot varandra fristående fastighetskoncerner bildas, varvid den ena övertar de statliga högskolefastigheterna (med samma undantag som nämndes under alternativ 1, dvs. kulturfastigheterna) och den andra övertar övriga "bolagiseringsbara" statliga fastigheter. Storleken hos de båda fastighetskoncernerna framgår av redovisningen under alternativ 1. Högskolekoncernen blir ungefär hälften så stor som den andra koncernen med avseende på lokalareor och fastighetsvärden. I den fortsatta framställningen behandlas huvudsakligen högskolekoncernen.

Bolagsbildningen sker på i princip samma sätt som i alternativ 1. Fördelningen av Byggnadsstyrelsens skuld mellan de båda koncernerna och den nya fastighetsförvaltande myndigheten bestäms av hur fastigheterna fördelas mellan de tre enheterna.

Ändamålet med högskolekoncernen är att långsiktigt förvalta de statligt ägda högskolefastigheterna. I princip skall endast universitet och högskolor vara hyresgäster, även om man marginellt får hyra ut åt andra hyresgäster i händelse av tomma lokaler.

Organisationen skall, så långt som möjligt, utformas efter samma principer som redovisades under alternativ 1 för den sammanhållna fastighetskoncernen, dvs. en decentral organisation med moderbolag och ett antal dotterbolag och/eller resultatenheter.

På motsvarande sätt skall högskolekoncernen skötas efter samma ekonomiska principer, inklusive hyressättning, och utsättas för samma avkastningskrav som redovisades ovan under alternativ 1 för den sammanhållna koncernen.

Högskolekoncernens styrelse skall bestå av personer som står fria från högskolan och som åtnjuter högskolans förtroende. Högskolorna skall, på

samma sätt som redovisas under alternativ 1, erbjudas insyn genom lokala informationsorgan.

5.5.4 Alternativ 3 – högskolefastigheterna i en resultatenhet under respektive högskola

De universitet och högskolor som så önskar skall kunna överta förvaltningsansvaret för de statligt ägda fastigheter i vilka de hyr lokaler. Övriga statligt ägda högskolefastigheter förvaltas av den nybildade statliga fastighetsförvaltningsmyndigheten. Möjlighet skall finnas att senare överföra förvaltningsansvaret för flera högskolefastigheter i den mån ytterligare universitet och högskolor önskar överta detta.

I enlighet med den ovan fastlagda principen att de tre alternativen skall vara ekonomiskt likvärdiga får högskolorna överta det ekonomiska ansvaret för tillgångarna (fastigheterna) med åtföljande hyresintäkter och driftkostnader m.m. samt ansvaret för den del av Byggnadsstyrelsens skulder som belöper sig på högskolefastigheterna med åtföljande kapitalkostnader. Den årliga avkastningen på högskolefastigheterna bör vara lika stor i detta alternativ som i övriga alternativ. Staten kvarstår som ägare till högskolefastigheterna men i ekonomisk mening överförs alla väsentliga förvaltningsfunktioner på respektive högskola. Förslaget i övrigt syftar som nämnts till att skapa ekonomiskt likvärdiga förhållanden jämfört med alternativen 1 och 2.

Vid de berörda universiteten och högskolorna inrättas genom beslut av regeringen särskilda resultatenheter med ansvar för förvaltningen av högskolefastigheterna. Dessa skall lyda under högskolestyrelserna men i övrigt vara organisatoriskt fristående.

Förvaltningsansvaret bör vara villkorat och bestämmas av regeringen. Det bör omfatta ekonomisk, juridisk och teknisk förvaltning med vissa restriktioner. I den årliga redovisningen bör ingå extern värdering av fastigheterna. Om en högskola missköter sina fastigheter kan regeringen besluta – i likhet med hur examensrättigheter föreslås kunna dras in – att den fastighetsförvaltande myndigheten skall överta förvaltningen. Kostnaderna för att ta igen det eftersatta underhållet skall i så fall belasta högskolan i fråga.

Inkomster av försäljning av fastigheter skall användas för nyinvesteringar eller för amortering av lån som ifrågavarande högskola har ansvaret för. Likviditetsöverskott får placeras räntebärande vid Riksgäldskontoret. Lån får också tas upp hos Riksgäldskontoret till marknads-

mässiga villkor, men högst till den procentsats av fastighetens värde som regeringen bestämmer. Lån avseende högre andelar av fastighetsvärdet skall prövas av regeringen i varje särskilt fall.

Institutioner (motsvarande) hyr sina lokaler av fastighetsförvaltningsenheten. Hyreskostnaderna bestrids inom ramen för de totala medel som institutionerna disponerar för sin verksamhet.

Liksom i dag skall högskolorna också kunna hyra lokaler från andra fastighetsägare. Det skall vara möjligt för de högskolor som förvaltar sina egna fastigheter att hyra ut lokaler till hyresgäster utanför högskolan. I sådana fall bör en marknadsmässig hyra tas ut.

5.5.5 Analys och principförslag

Som nämndes i inledningen till detta kapitel har riksdagen redan slagit fast de principer som bör gälla för förvaltningen av statliga fastigheter och för myndigheternas lokalförsörjning. Grundsynen är att fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen bör hållas åtskilda, därför att detta antas möjliggöra en effektivare resursanvändning och en mer professionell fastighetsförvaltning.

Frågan har väckts huruvida man för högskolorna borde frånga denna grundprincip. Skälet skulle vara att högskolorna i väsentliga hänseenden skiljer sig från alla andra statliga myndigheter och institutioner och att dessa särdrag dessutom är av den karaktären att en annan form för fastighetsförvaltning skulle vara bättre än den som nu är på väg att införas för övriga statliga lokalanvändare. Högskolans särdrag har behandlats i avsnitt 5.3 och tas även upp i den fortsatta framställningen, där en jämförelse görs mellan de olika alternativen.

Det framstår som praktiskt att först göra en jämförelse mellan å ena sidan en bolagisering av högskolefastigheterna (alternativen 1 och 2) och å andra sidan att högskolorna själva övertar förvaltningsansvaret (alternativ 3). Därefter görs en jämförelse mellan de båda bolagiseringsalternativen.

Den pågående förändringen av den statliga budgetprocessen med ramanslag, brytandet av Byggnadsstyrelsens monopol och överföringen av lokalförsörjningsansvaret till myndigheterna innebär att myndighetersnas, inklusive högskolornas, handlingsfrihet ökar avsevärt jämfört med tidigare. Denna förändring har genomgående uppfattats positivt, också bland högskolorna.

För universiteten och högskolorna, likväl som för alla andra myndigheter, är det viktigt att lokalplaneringen kan ske i nära samarbete med verksamhetsplaneringen och att en samordning kan ske mellan underhåll och omflyttningar. Genom att samtliga tre organisationsalternativ innebär decentraliserade organisationer där verksamheten bedrivs i nära samarbete mellan hyresgäst och fastighetsförvaltning bör de följdaktligen uppfylla alla krav på samordning och följsamhet mellan lokalplanering och verksamhetsplanering.

Handlingsfriheten på lokalförsörjningsområdet är inte total. Alltjämt gäller att de statliga myndigheterna inte själva får förvärva fastigheter med åtföljande ägar- och förvaltningsansvar. Det är naturligtvis ingen tillfällighet att en sådan inskränkning består. Så länge staten står för hela eller huvuddelen av finansieringen genom anslag, är det också naturligt att regering och riksdag inte vill avhända sig styr- och kontrollmöjligheter gentemot myndigheterna. Att jämföra myndigheter med affärsdrivande företag, som i vissa — men ingalunda alla — fall äger sina fastigheter, är därför missvisande. Sådana företag uppbär sina intäkter genom att erbjuda produkter som efterfrågas på en marknad och är därmed redan av denna anledning på ett helt annat sätt än de statliga myndigheterna oberoende av staten.

Universitet och högskolor har visserligen intäkter vid sidan av de statliga anslagen. Men de senare dominerar alltjämt finansieringen av högskolornas verksamhet. Situationen blir givetvis en annan om det framgent blir möjligt att överföra vissa universitet och högskolor till särskilda stiftelser. Enligt kommitténs uppfattning framstår det som naturligt att sådana universitet och högskolor då också får möjlighet att förvärva fastigheter.

Att ta över förvaltningsansvaret för ett fastighetsbestånd värt totalt ca 11,5 mdkr är ett stort åtagande. Med detta följer också att överta motsvarande del av Byggnadsstyrelsens nuvarande skuld, vilken kan beräknas uppgå till närmare 5 mdkr.

Det skulle innebära stora insatser att bygga upp en professionell fastighetsförvaltning med kompetens inom ekonomi, juridik och teknik samt i viss mån finansförvaltning på ett antal universitet och högskolor. Eftersom det inte kan uteslutas att det kommer att uppstå vissa vakanser, kan det också bli nödvändigt att inrätta en marknadsfunktion för att ombesörja extern uthyrning.

Organisationen skall även ha kunskap och resurser för att kunna styra och leda ny- och ombyggnadsprojekt inom fastställda kostnads-, tids- och

kvalitetsramar. Högskolefastigheter är i stor omfattning installationstäta ändamålsfastigheter som innehåller komplicerade energi- och klimat-anläggningar. En förutsättning för att hålla en professionell fastighetsförvaltning är att organisationen själv fortlöpande kan bedriva en utveckling kring arbetsmetoder, styrsystem, teknik m.m. För att det skall vara möjligt krävs ett brett underlag med ett stort fastighetsbestånd, så att erfarenhetsåterföringen blir tillförlitlig och kan utgöra bas för förbättrings- och utvecklingsarbete. Möjligheterna och intresset för att bygga upp sådan erforderlig kompetens varierar säkert avsevärt mellan olika universitet och högskolor.

Detta skulle ske i ett skede när fastighets- och lokalmarknaderna — nu och sannolikt ett antal år framöver — kännetecknas av svåra problem med kraftigt sjunkande fastighetsvärden, ökande vakanser och en press nedåt på hyrorna. Till detta kommer den pågående överföringen av lokalförsörjningsansvaret till de statliga myndigheterna, inklusive högskolorna. Den innebär att dessa nu påtagligt får känna vad lokaler kostar — och också får möjlighet att byta såväl hyresvärd som lokaler — mot att lokaler tidigare i praktiken varit en fri nyttighet.

Vad dessa förändringar kommer att innebära för högskolornas lokalefterfrågan är närmast omöjligt att bedöma på förhand. Bedömningarna kompliceras ytterligare av de föreslagna förändringarna av styrsystemet mot högskolorna. Osäkerheten är mot denna bakgrund osedvanligt stor. Erfarenheter från andra områden, där man börjat prissätta lokalanvändningen, visar att det kan ske stora förändringar redan på kort sikt. Att just i detta läge överta det ekonomiska ansvaret för fastigheter till ett värde av ca 11,5 mdkr och samtidigt dra på sig en skuldsättning om nära 5 mdkr förefaller äventyrligt. De rådande samhällsekonomiska problemen inklusive de höga realräntorna har inom många sektorer i själva verket lett till motsatt beteende: obenägenhet att förvärva och istället en önskan att avyttra fastigheter samt en stark aversion mot skuldsättning och strävanden att amortera ned befintliga lån.

Den pågående reformeringen och expansionen av högskolesektorn kommer att ställa befattningshavarna inom denna sektor inför stora utmaningar de närmaste åren. Det finns risk för att ledningsresurser och uppmärksamhet splittras om en ny verksamhet — fastighets- och i viss mån finansförvaltning — skulle föras in, en verksamhet som av många ändå betraktas som underordnad huvudverksamheten, nämligen att bedriva forskning och utbildning.

Inom många samhällssektorer går — under intryck av lågkonjunktur och strukturproblem — samhällsutvecklingen i motsatt riktning; sidoverksamheter avvecklas eller avyttras och en koncentration sker till kärnverksamheten. "Back to basics" är ett vanligt förekommande uttryck för att beskriva denna färdriktning.

En fastighetsförvaltning som inordnas som en stödjande sidoverksamhet i en organisation som har en helt annan huvudverksamhet riskerar att komma på mellanhand. Det finns gott om exempel på detta. Konkret innebär det ofta att fastighetsunderhållet eftersätts för att kortfristigt frigöra pengar för andra ändamål, som mera direkt anknyter till huvudverksamheten. På kort sikt är de negativa verkningarna härav begränsade — och just därför framstår detta ofta som en frestande utväg — men ackumulerat över tiden kan eftersatt underhåll bli ett mycket besvärande problem.

I vissa avseenden skulle alternativ 3 innebära sämre handlingsfrihet för högskolorna än något av bolagsalternativen. Om en högskola väl har övertagit förvaltningsansvaret för en grupp fastigheter, är det svårt att föreställa sig att man skulle kunna tillåta förhyrning av externa lokaler om samtidigt egna lokaler — för vilka man har det ekonomiska ansvaret — skulle stå tomma. Möjligheten att fritt få välja mellan olika hyresvärdar och olika lokaler skulle därmed väsentligt urholkas.

Frågan är också hur beslut om nyinvesteringar samt förvärv och avyttring av fastigheter skall fattas. Utan att här penetrera dessa frågor närmare förefaller det troligt att detta måste ske genom en administrativ process med högskolan som den ena parten och staten, eventuellt genom den nybildade fastighetsförvaltande myndigheten, som den andra. En sådan ordning påminner i hög grad om den som hittills har gällt, fast med Byggnadsstyrelsen som företrädare för staten. Denna ordning har väckt kritik, bl.a. från högskolesektorn, därför att den ibland har ansetts vara byråkratisk och tidsödande.

Avgörande för att man uthålligt skall säkerställa en tillräcklig nivå på underhållet är, att den organisatoriska utformningen blir sådan att en professionell fastighetsförvaltning upprättas som dessutom ges möjligheter att effektivt hävda sina intressen. Det är kommitténs uppfattning att alternativ 3 inte uppfyller detta krav.

I ett annat avseende innebär de båda koncernalternativen en fördel för högskolorna jämfört såväl med alternativ 3 som med den hittillsvarande ordningen. Genom koncernalternativen skapas nämligen ett klart civilrättsligt förhållande mellan å ena sidan högskolan/hyresgästen och å

andra sidan koncernen/hyresvärden. Det innebär bl.a. att en hyresnämnd har skyldighet att pröva alla frågor som rör hyresavtalet mellan parterna. Hyresnämndernas verksamhet är reglerad, bl.a. i 12 kap. jordabalken. Högskolorna får härigenom en större möjlighet till objektiv bedömning av sina hyresvillkor än vad de har idag eller vad de skulle få i alternativ 3.

För staten som fastighetsägare innebär alternativ 3 att ägandet av högskolefastigheterna till stor del mister sitt innehåll. Kvar av ägandet är väsentligen bara rätten att uppbära avkastning. I övrigt har staten som ägare inga eller små möjligheter att förfoga över sin egendom, genom beslut om hyressättning, teknisk förvaltning, m.m. Även om vissa kontrollmöjligheter kan införas — sådana har redovisats vid beskrivningen av alternativ 3 — är de i praktiken otillräckliga. Det är knappast troligt att någon annan fastighetsägare skulle acceptera att den egna egendomen förvaltades på sådana villkor.

Kommittén avstyrker mot denna bakgrund att högskolefastigheterna förvaltas av högskolorna (alternativ 3). I den fortsatta framställningen jämförs alternativen 1 och 2.

Alternativ 2 innebär att en fristående, statligt ägd fastighetskoncern skulle bildas med i princip enbart universitet och högskolor som hyresgäster. Ett förord för en sådan konstruktion måste bygga på föreställningen att den — i jämförelse med alternativ 1 med en sammanhållen fastighetskoncern — i någon mening skulle vara bättre för högskolorna genom att kunna erbjuda lägre hyror, bättre service, större inflytande för hyresgästerna o.dyl. Dessa frågor analyseras i den följande framställningen.

I diskussionen kring högskolornas lokalförsörjning har det yppats farhågor att en fastighetskoncern som ägare av högskolefastigheterna (härmed avses i första hand en ägare enligt modellen i alternativ 1) skulle uppträda på ett för högskolorna/hyresgästerna negativt sätt. Detta skulle kunna ske t.ex. genom att högskolorna tvingades lämna sina lokaler som i stället skulle erbjudas åt helt andra hyresgäster, genom att fastighetsägaren skulle ägna sig åt spekulativa fastighetsaffärer och sälja ut högskolefastigheterna för att få snabba vinster eller genom att denne systematiskt skulle ta ut oskäligt höga hyror. Dessa hot skulle, har det hävdats, kunna undanröjas genom att högskolorna själva fick överta förvaltningsansvaret (alternativ 3) eller genom att en separat högskolekoncern bildades (alternativ 2), som sedan kringgärdades med en rad restriktioner för att förhindra ett dylikt beteende.

Delvis är farhågorna oförenliga inbördes. En fastighetsägare kan inte gärna misstänkas för att snabbt vilja göra sig av med sina hyresgäster och samtidigt systematiskt ta ut överhyror, vilket onekligen förutsätter en viss varaktighet i hyresrelationen.

Enligt kommitténs uppfattning synes dessa farhågor i stort sett vara oberättigade. Det är riktigt att det för en betydande del av högskolornas nuvarande lokaler, till följd av en mer eller mindre långtgående ändamålsanpassning, är svårt att hitta alternativa lokaler. Detta gäller naturligtvis särskilt på kort sikt. Önskemålet att bevara eller utveckla sammanhållna campusområden är en omständighet som verkar i samma riktning. Dessa förhållanden kan med viss rätt sägas ge fastighetsägaren en stark ställning gentemot hyresgästen. Å andra sidan gäller i lika hög grad att ägaren till dylika lokaler av samma skäl har svårt att hitta någon alternativ hyresgäst.

Härigenom uppkommer i praktiken ett ömsesidigt beroende som normalt leder fram till en gemensam strävan hos hyresgäst och hyresvärd att bygga upp och vidmakthålla långsiktigt förtroendefulla relationer. Därmed torde hyresvärden söka utforma fastighetsförvaltningen på ett sätt som tillgodoser båda parterns intressen.

Det är i detta sammanhang inte ointressant att de nuvarande förhållandena på fastighets- och lokalmarknaderna med ett stort och växande överskott på lokaler stärker hyresgästernas förhandlingsposition i förhållande till hyresvärden. Detta lokalöverskott väntas enligt såväl kommitténs som flertalet övriga bedömares uppfattning bestå under åtskilliga år framöver, kanske under ett decennium. Även sett på längre sikt än så finns det skäl som talar för att vakansgraden på den svenska lokalmarknaden kommer att anpassas till vad som är normalt i omvärlden, dvs. till en väsentligt högre nivå än som tidigare rått i Sverige. Detta verkar långsiktigt till hyresgästernas förmån och gör att hyresvärdena blir mycket angelägna om att behålla sina hyresgäster, vilket i sin tur förutsätter stor lyhördhet och servicebenägenhet.

Flera andra faktorer bidrar likaledes till att minska möjligheterna för en fastighetskoncern att överutnyttja sin position gentemot högskolorna. Hit hör det förhållandet att det är staten som är ägare, de civilrättsliga avtal som upprättas mellan fastighetsägare och hyresgäst och som beskrivits ovan samt etablerandet av den nya stabs- och servicemyndigheten som kan bistå de statliga myndigheterna, inklusive högskolorna, med råd och analyser.

Kommittén anser att riskerna för att den sammanhållna fastighetskoncernen skulle missbruka sin ställning gentemot högskolorna är närmast obefintliga. Om problem ändå skulle uppstå lär korrektiv finnas både genom universitetens och högskolornas starka ställning i svenskt samhällsliv och opinionsbildning och genom att staten är ägare till fastighetskoncernen.

I ett avseende förefaller alternativen 1 och 2 likvärdiga, nämligen när det gäller att kunna erbjuda en professionell fastighetsförvaltning och god service gentemot högskolekunderna. Den personal som krävs för fastighetsförvaltningen torde, oavsett vilken av de båda koncernformerna som kommer ifråga, huvudsakligen komma att rekryteras från nuvarande Byggnadsstyrelsen, vilket borgar både för professionalism och för förtroendefulla relationer. Även i den mån det handlar om extern rekrytering eller upphandling av tjänster bör möjligheterna vara likvärdiga mellan de båda alternativen.

I en rad andra avseenden innebär alternativet med en separat fastighetskoncern för högskolefastigheterna emellertid en klart sämre lösning.

Att bilda två koncerner i stället för en leder med nödvändighet till dubbleringar av vissa funktioner och befattningar och därmed till högre kostnader totalt sett. Detta gäller inte minst på central nivå (moderbolagsnivå), där stordriftsfördelarna är påtagliga. Två enheter i stället för en gör det nödvändigt att dubblera ekonomiadministration, ADB-funktion, finansförvaltning, central juridikstab m.m.

Även i den regionala/lokala förvaltningen kommer dubbleringar med åtföljande fördyringar att bli svåra att undvika, då det handlar om att i delar av landet bygga upp två parallella organisationer.

En annan skillnad jämfört med alternativet med en sammanhållen fastighetskoncern är att de två fristående koncernerna i alternativ 2 får en mera ensidig sammansättning av sitt fastighetsbestånd och sina hyresgäster. Detta gäller naturligtvis främst den koncern som enbart skulle förvalta högskolefastigheter. Den skulle i själva verket bli unik genom att vara helt hänvisad till en enda kategori av hyresgäster. En sådan koncern skulle bli sårbar och få en svag ställning gentemot hyresgästerna.

För att inte skapa en överdriven rigiditet får det väl antas att båda koncernerna, åtminstone marginellt, skulle få hyra ut lokaler till andra hyresgäster än "huvudkategorierna". Högskolekoncernen skulle alltså, vid risk för tomma lokaler, få hyra ut till andra än högskolor och den andra koncernen skulle likaledes i undantagsfall få hyra ut lokaler till högskolor. I båda fallen, och särskilt när det gäller högskolekoncernen,

skulle dock uppdelningen på två koncerner med olika huvudinriktning skapa en minskad flexibilitet när det gäller att hantera problem med outhyrda lokaler. För högskolekoncernen skulle det knappast vara möjligt — eller ens te sig önskvärt — att upprätthålla hög kompetens för att värva hyresgäster från andra håll än högskolesektorn och det skulle därför kunna bli ett betydande problem att hantera ett potentiellt lokalöverskott. De försämrade möjligheterna att rekrytera externa hyresgäster skulle i sin tur leda till totalt sett lägre intäkter än i alternativ 1.

Oavsett vilket bolagsalternativ som väljs, förutsätter kommittén att koncernen eller koncernerna övertar "sin" andel av Byggnadsstyrelsens skuld och att denna, efter en övergångstid, placeras på kapitalmarknaden och inte som idag hos Riksgäldskontoret. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv upplåning på kapitalmarknaden krävs en extern värdering ("rating") av koncernerna. De faktorer som nämnts ovan — högre totala kostnader, lägre intäkter och sårbarheten hos högskolekoncernen till följd av den ensidiga sammansättningen av hyresgästerna — är av den karaktären att de leder till sämre rating och därmed till högre upplåningskostnader främst för högskolekoncernen jämfört med den sammanhållna fastighetskoncernen. Hur stor denna fördyring skulle bli är naturligtvis vanskligt att uttala sig om. Om den del av Byggnadsstyrelsens låneskuld som förs över till koncernen/koncernerna antas vara 14 mdkr, innebär varje höjning av upplåningskostnaderna med 10 punkter (en tiondels procent) en fördyring med 14 mkr årligen. Särskilt för högskolekoncernen finns det skäl att anta att kostnadshöjningen kan bli väsentligt större.

De skillnader som hittills har nämnts mellan de båda alternativen utgår ändå från förutsättningen att dessa i allt väsentligt är likvärdiga när det gäller möjligheterna att bedriva en rationell verksamhet på strikt affärsmässig grund. Men om det finns skäl att skapa en särskild koncern för högskolefastigheter torde detta sammanhålla med att det därigenom blir möjligt att genom särskilda regleringar få denna koncern att uppträda på ett annat sätt än vad den sammanhållna fastighetskoncernen skulle göra. För varje sådan reglering är risken påtaglig att den rubbar den naturliga balansen mellan hyresvärd och hyresgäst, och i detta fall sannolikt till hyresvärdens nackdel. Varje avsteg från en affärsmässig inriktning — det må vara hinder mot att hyra ut lokaler till andra än en viss kategori hyresgäster, hyresavtal som avviker från gängse förhållanden på marknaden eller förbud mot att avyttra fastigheter — försämrar fastighetskoncernens möjligheter att uppträda rationellt. Detta skulle inte

bara i sig försvaga koncernens resultat utan dessutom ytterligare försämra dess rating med åtföljande högre kapitalkostnader.

Alla sådana olägenheter, även om de har tillkommit med de bästa intentioner att gynna hyresgästerna, riskerar att försämra företagets resultat och att framtvunga, givet ägarens avkastningskrav, högre hyror och/eller sämre service och underhåll än vad som eljest varit möjligt.

Det går inte att undkomma dessa följder genom att hävda att staten skall garantera koncernen upplåning på kapitalmarknaden eller genom att sänka avkastningskravet på koncernen. I båda dessa fall innebär det att staten tar på sig en ytterligare kostnad i just detta fall (alternativ 2), som strider mot utgångspunkten att de tre alternativen skall vara ekonomiskt likvärdiga. Om å andra sidan staten anser sig ha råd att göra ytterligare ekonomiska åtaganden gentemot högskolorna, bör detta rimligen i lika hög grad gälla för de övriga alternativen. Det måste dessutom ifrågasättas om det då inte vore mera rationellt att ge ett ytterligare resurstillskott i form av höjda anslag till universitet och högskolor i stället för att förbruka extra resurser genom att skapa en onödigt fördyrande förvaltningsform för högskolornas fastigheter.

I likhet med i alternativ 3 uppkommer ett annat problem. Eftersom koncernen för högskolefastigheter i allt väsentligt skulle vara hänvisad till att enbart hyra ut lokaler till högskolorna, skulle man å andra sidan kunna hävda att det vore rimligt att högskolorna på motsvarande sätt i stort sett skulle vara tvingade att hyra sina lokaler från denna koncern. Detta skulle avsevärt begränsa högskolornas valfrihet, inte bara jämfört med alternativ 1 utan även jämfört med nu gällande ordning. Om man däremot vill att högskolorna skall ha samma valfrihet som övriga statliga myndigheter, blir relationen mellan koncernen för högskolefastigheter och högskolorna ännu mera obalanserad till koncernens nackdel.

Ytterligare ett påpekande förtjänar att göras. Universiteten och högskolorna disponerar redan idag en hel del lokaler som är förhyrda från andra fastighetsägare än staten. Förhyrningarna motsvarar f.n. en samlad lokalarea om ca 360 000 m², till en hyreskostnad av 400 mkr. Motparter är en rad privata och kommunala fastighetsbolag. Någon kritik mot detta förhållande har kommittén inte märkt och inga förslag har lagts fram om att denna möjlighet skulle förbjudas. Det ter sig mot denna bakgrund märkligt att den nya, av staten ägda fastighetskoncernen som riksdagen har beslutat att bilda skulle anses sämre lämpad att förvalta högskolefastigheter och att upplåta lokaler till högskolorna än vad dessa externa fastighetsbolag är. Detta gäller så mycket mera med tanke på att

fastighetskoncernen skulle bygga vidare på långvariga traditioner och rekrytera personal väsentligen från Byggnadsstyrelsen, som har en mera omfattande kompetens och erfarenhet av att förvalta högskolefastigheter än någon annan institution i Sverige.

Mot bakgrund av vad som har redovisats ovan, vill kommittén förorda att högskolefastigheterna förvaltas i enlighet med alternativ 1, dvs. att högskolefastigheterna — med de undantag som har nämnts — läggs in i en sammanhållen fastighetskoncern, som övertar huvudparten av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd.

De följande avsnitten i detta kapitel bygger på förutsättningen att det är detta alternativ som genomförs.

5.6 Donationsfastigheter m.m.

Riksdagen har uttalat att donationsfastigheter även i framtiden skall förvaltas av staten.

Donationsfastigheter i större omfattning finns vid universiteten i Lund och Uppsala — främst inom de s.k. egendomsförvaltningarna. Även i övrigt förekommer donationsfastigheter vid universiteten och vid vissa högskolor. Fastigheterna förvaltas antingen av respektive lärosäte eller av Byggnadsstyrelsen. Någon samlad förteckning över donationsfastigheterna finns inte.

Mot redovisad bakgrund har kommittén uppdragit åt generaldirektören Edmund Gabrielsson att kartlägga donationsfastigheterna, så att dessa i enlighet med riksdagens uttalande kan skiljas ut och även framgent förvaltas av staten. Kommittén utgår från att fastigheter som genom beslut av statsmakterna förvaltas av respektive lärosäte kvarstannar i denna förvaltningsform. Donationsfastigheter som förvaltas av Byggnadsstyrelsen bör föras över till fastighetsförvaltningsmyndigheten. En sådan överföring kan ske utan anslagskonsekvenser för berörda universitet och högskolor. Nuvarande lokalkostnadsanslag upptar medel för drift och underhåll av de donationsfastigheter som Byggnadsstyrelsen förvaltar. Dessa medel bör ingå i kommande ramanslag för högskolorna och användas för att bestrida motsvarande kostnader hos fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Edmund Gabrielsson beräknas avsluta sitt uppdrag i mitten av september. Kommittén återkommer därefter med en särskild redovisning rörande donationsfastigheterna.

Utöver de rena donationsfastigheterna förekommer vid universiteten och vid vissa högskolor donationer som har använts för att bekosta uppförande eller ombyggnad av vissa lokaler i en statlig byggnad. Hyran till Byggnadsstyrelsen har för sådana byggnader reducerats med den kapitaltjänstkostnad som motsvarar donationsdelen. För att säkerställa att dessa donationer beaktas vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen har kommittén inkluderat dem i uppdraget till Edmund Gabrielsson.

Det har framgått av de uppgifter som kommittén redan nu har erhållit, att dessa donationer är av mycket varierande omfattning och karaktär. I enstaka fall har de använts för att bekosta en hel byggnad, och kan därmed närmast jämföras med en donationsfastighet. I flertalet fall har donationerna använts som delfinansiering i ett statligt projekt som i övrigt lånefinansierats. Det torde därför bli aktuellt att överväga olika lösningar för hur dessa donationer i det enskilda fallet skall hanteras vid ombildningen. I vissa fall kan en fortsatt statlig förvaltning vara motiverad, i andra fall — då donationen utgör en del i en byggnad — bör en överföring till bolag förutsätta att återstående värde av donationsdelen fullt ut kommer respektive universitet eller högskola till del. Detta kan tillgodoses på flera olika sätt genom avtal eller inlösen.

Det har ibland framförts farhågor för att en förvaltning av högskolefastigheter i bolagsform skulle negativt kunna påverka möjligheterna till framtida donationer. Med den beslutade principen att donationsfastigheter även framgent förvaltas av staten är frågan inte aktuell för rena donationsfastigheter. För donationer som avser delfinansiering i byggnader skulle det emellertid kunna tänkas att vissa donatorer blir mindre motiverade om donationen investeras i fast egendom som ägs av ett fastighetsbolag. Om detta skulle visa sig bli fallet finner kommittén inget hinder mot att donationen stannar i statlig ägo genom att donationskapitalet förvaltas av högskolan. Avkastningen på kapitalet kan sedan användas för att bestrیدا hyran för de lokaler som högskolan beställer av bolaget eller eventuellt av annan fastighetsägare. I själva verket har en sådan lösning i några fall redan diskuterats på initiativ av donationsmottagarna. Fördelarna för högskolan är ett mer direkt och långsiktigt förhållande över donationskapitalet. I lokalförsörjningen har detta fördelen att donationen inte blir lika långsiktigt bunden till en viss byggnad, utan kan disponeras mer flexibelt över tiden om detta är lämpligt med hänsyn till t.ex. omflyttningar inom ett byggnadsbestånd. Ett bolag har bättre finansiella möjligheter att smidigt tillgodose ett sådant förfarande än nuvarande myndighetsförvaltning.

5.7 Ändamålsupplåten mark

I ett flertal fall ligger högskolebyggnader på områden som disponeras genom s.k. ändamålsupplåtelse. Innebörden av ändamålsupplåtelsen kan vara att marken överlåtits till staten med förbehållet att den skall användas för att tillgodose statliga lokalbehov, eller ett mer begränsat behov för högre utbildning och forskning. Sådana ändamålsupplåtelser har i första hand gjorts av kommunerna och gäller t.ex. delar av Göteborgs och Linköpings universitet samt flera av de regionala högskolorna.

De kommunala ändamålsupplåtelseerna kräver särskilda överväganden och förhandlingar vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen. I de fall oklarheter eller förhandlingar återstår vid ombildningen bör dessa områden övergångsvis kvarstanna i Byggnadsstyrelsens förvaltning och uppdrag lämnas till fastighetskoncernen att sköta förvaltningen av institutionsbyggnaderna i avvaktan på en överföring av ägandet till koncernen.

En särskild form av ändamålsupplåtelse föreligger beträffande institutionsområdena på Norra Djurgården i Stockholm. Förutom KTH-området ingår f.d. veterinärhögskolan, f.d. skogshögskolan och Frescati-området. Enligt riksdagens beslut skall Djurgårdsmarken ägas av staten. Det finns emellertid en motsättning mellan det principiella ställningstagandet att behålla Djurgårdsmarken i direkt statlig ägo och önskemålet att infoga institutionskomplexet i den ägar- och förvaltningsform som föreslås gälla för högskolefastigheter i övrigt.

Kommittén anser att en samlad bedömning talar för att högskoleinstitutionerna i det s.k. institutionsbältet i framtiden bör ägas och förvaltas i samma form som väljs för huvuddelen av högskolans institutionsbyggnader i övrigt, dvs. av fastighetskoncernen. Vi har funnit att Naturhistoriska Riksmuseet också lämpligen ingår i samma förvaltningskomplex.

Alternativet vore att låta institutionsområdet kvarstå i myndighetsförvaltning. Visserligen har vi funnit att en sådan lösning är lämpligast beträffande kärnorna i de gamla universiteten i Uppsala och Lund (se nedan 6.4.7) men det måste konstateras att en fortsatt myndighetsförvaltning av de betydligt större fastighetskomplexen på norra Djurgården skulle förutsätta en väsentligt annan inriktning än den vi i övrigt föreslår för den nya förvaltningsmyndigheten.

Vi föreslår därför att statsmakterna gör en avsiktsförklaring beträffande institutionsbältet med denna innebörd.

I det fall en överföring av ägandet till ändamålsupplåten mark möter hinder kan upplåtelse till koncernen ske genom tomträttsavtal, varvid byggnaderna kan överlåtas till denna. En sådan lösning har dock flera nackdelar jämfört med en överföring av ägandet av den fasta egendomen. Bl.a. skapas mer oklara och komplicerade förutsättningar för ägar- respektive förvaltarrollen i planärenden och för den långsiktiga utvecklingen av mycket stora byggnadsbestånd och finansieringsåtaganden. Kommittén finner därför att en överföring av markägandet bör prövas i första hand. Det är emellertid inte möjligt att genomföra någon omedelbar och samlad överföring av högskolebyggnaderna till fastighetskoncernen. Hänsyn måste tas till den särskilda planeringssituationen för området. Det pågår för närvarande ett arbete som syftar till att jämka samman de skiftande markanvändningsanspråk som gör sig gällande i områdena kring Brunnsviken med omnejd.

Det är lämpligt att staten i denna process i sin markägarroll företräds av fastighetsförvaltningsmyndigheten till dess att planeringen fullföljts så långt att man tagit ställning till de aktuella markanvändningsanspråken. Kultur- och naturvärdena inom området bör likaså ha säkerställts med stöd av tillämpliga skyddsinstitut.

När planeringen nått en sådan mognad — uppskattningsvis om 1 à 2 år — bör de olika institutionsområdena kunna överföras till fastighetskoncernen. Den kan dessförinnan förvalta institutionsbyggnaderna på uppdrag av myndigheten.

Ifråga om två viktiga delområden, kärnan i KTH-området respektive universitetsområdet i Frescati, anser kommittén att det inte föreligger några markanvändningskonflikter av den arten att det motiverar ett fortsatt direkt statligt ägande. Dessa områden bör därför kunna överföras direkt från Byggnadsstyrelsen till fastighetskoncernen i den takt som arbetet med fastighetsbildningar medger.

5.8 Campusområden

Ett antal universitet och högskolor är uppbyggda på s.k. campus, parkområden eller öppen mark, som tillsammans med byggnaderna bildar en sammanhållen miljö. Staten äger också på vissa orter obebyggd mark i anslutning till själva campus.

Typiska sådana campusetableringar är universiteten i Linköping, Umeå, Stockholm, delar av Lund, KTH och Chalmers samt högskolorna i Växjö, Karlstad, Örebro och Luleå.

Förutsättningarna för expansion skiljer sig åt mellan orterna. I vissa fall kan förtätningar i byggnadsbeståndet göras inom själva campus för att tillgodose en utbyggnad. I andra fall medger den obebyggda statliga marken utanför campus expansionsmöjligheter. För KTH och Chalmers krävs kompletterande markförvärv för att på sikt säkra utbyggnadsbehoven. Från ett antal högskolor har uttryckts oro över att mark vid en bolagisering skulle komma att utnyttjas för andra ändamål än sådana som tillgodoser högskolan.

Kommittén delar uppfattningen att det är av stor forsknings- och utbildningspolitisk betydelse att högskolornas behov av utbyggnad prioriteras inom campusområden och att mark i anslutning till hårt utnyttjade områden finns tillgänglig. Som tidigare påtalats kräver detta i vissa fall kompletterande markförvärv.

Det finns enligt kommittén starka skäl att utgå från att en intresse-gemenskap föreligger mellan högskolan och fastighetsförvaltaren i fråga om utbyggnadsreserverna. Universiteten och högskolorna blir de största hyresgästerna i en kommande fastighetskoncern. Nästan alla campusområden är vidare upplåtna och planlagda på sådant sätt att inriktningen på högskoleändamålet är väl etablerad. Markägandet i sig har fått en successivt minskad betydelse för beslut om markanvändningen. Planprocessen genom plan- och bygglagen samt lagstiftningen i bl.a. miljö- och naturresursfrågor reglerar markanvändningen på sikt.

En utveckling som inte får förbises i detta sammanhang är uppkomsten av campusområden som integrerar flera ägare och intressen i en uppbyggnad för högskola och högskoleanknuten forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m. Exempel på detta är branschforskningsinstitut, avknopplingsverksamhet vid de tekniska högskolorna och utbyggnaden av Lunds tekniska högskola i förening med Idéon. Ett exempel på en ännu längre driven integration och samverkan mellan stat, kommun och näringslivsintressen är uppbyggnaden av campus i Växjö.

Enligt kommittén är det högst osannolikt att samverkande intressen av det slag som nämnts inte skulle trygga högskolornas långsiktiga intressen inom nuvarande områden.

Kommittén förordar att prioriteringen av högskolornas behov av att utveckla campus ges en tydlig markering av regering och riksdag i samband med ombildningen av Byggnadsstyrelsen. Det bör samtidigt

påpekas att man därvid bör beakta att även andra viktiga samhällsintressen ibland gör sig gällande med samma krav på legitimitet som högskolornas utbyggnadsbehov — t.ex. utbyggnad av vägar och samfärdsel, miljö- och naturintressen.

5.9 Särskilda frågor om fastighetsförvaltningen för Sveriges lantbruksuniversitet

5.9.1 Riksdagens beslut

I riksdagsbehandlingen av prop. 44 tog utbildningsutskottet upp frågor rörande ägandebilden när det gäller mark och fastigheter som brukas av SLU. Enligt uppgift från SLU finns det jordbruksfastigheter som är uppförda både på Domänverkets fond och hos Byggnadsstyrelsen samtidigt som SLU självt har andel i den fasta egendomen i form av egna investeringar i byggnader, markanläggningar, skogsplanteringar m.m. Enligt utbildningsutskottets uppfattning är det angeläget att dessa förhållanden klarläggs, innan en överföring av de berörda fastigheterna sker till de bolag som bildas enligt förslagen i prop. 44 och prop. 134. Även i SLU:s fall är det viktigt att fastighetsförvaltningen organiseras på ett sätt som står i samklang med fastigheternas ändamål att tjäna forskningen och utbildningen.

Finansutskottet förutsatte att dessa frågor skulle tas upp till behandling i organisationskommittén. Riksdagen beslutade i enlighet med detta.

5.9.2 Fastighetsbeståndets omfattning

Det statligt ägda fastighetsbeståndet som disponeras av SLU domineras av universitetsfastigheterna vid Ultuna och Alnarp. Andra större anläggningar är skogshögskolan i Umeå, skogshögskolan i Garpenberg och veterinärinrättningen i Skara. Till detta kommer ett stort antal försöksgårdar för olika tillämpningar av jord- och skogsbruk. SLU bedriver utbildnings- och försöksverksamhet inom statligt ägda fastigheter på ca 30 olika orter i så gott som samtliga län.

Fastigheter som nyttjas av SLU kan således delas in i två kategorier, dels fastigheter för regelrätt utbildnings- och forskningsverksamhet, oftast kopplade till institutionsområden, som inkluderar lokaler för undervisning, avancerade laboratorier osv., dels jord- och skogsbruksfastigheter där marken nyttjas för olika försöks- eller forskningsändamål.

Fastigheterna redovisas i bilaga 2, indelade i fastigheter för grundutbildning och forskning, jord- och skogsbruksfastigheter som förvaltas av Domänverket samt jord- och skogsbruksfastigheter som förvaltas av Byggnadsstyrelsen.

Som nämnts finns det delar av fastigheter som är uppförda som kapitaltillgångar både hos Byggnadsstyrelsen och på Domänverkets fond. Sådana dubbelbokföringar finns avseende så gott som samtliga fastigheter som förvaltas av Domänverket och på vilka Byggnadsstyrelsen har förvaltningsenheter.

SLU:s egna investeringar i fastigheter som förvaltas av Domänverket uppgår enligt uppgift från SLU till ca 37 mkr. Egna investeringar i fastigheter förvaltade av Byggnadsstyrelsen uppgår till drygt 19 mkr. Investeringarna avser byggnader, t.ex. maskinhallar, förråd, enklare laboratorier och byggnadsanknutna installationer. Investeringar i skog och skogsmark ingår inte i detta belopp.

Byggnadsstyrelsens värdeuppskattning i juni 1992 av fastigheter — inklusive förvaltningsenheter på Domänmark — som disponeras av SLU visar på ett beräknat marknadsvärde av 0,9 mdkr. I detta ingår ingen jord- eller skogsbruksmark. Uppskattningen är dock behäftad med stora osäkerheter. Om-, till- och nybyggnader har inte beaktats, varken avseende återstående kostnader eller avseende hyreshöjningseffekter. Intäkter från externa lokaluthyrningar (t.ex. bostäder till privatpersoner) är mycket osäkra och potentialer kopplade till outhyrda lokaler har i princip inte beaktats. Fastighetsbeståndet är synnerligen heterogent alltifrån enkla ekonomibyggnader till avancerade laboratorier, medförande bl.a. osäkerhet om areor och fullständighet.

Jordbruksegendomar, helt eller delvis bokförda på Domänverkets fond, totalt ca 2 455 ha åker och 1 430 ha skog, har enligt SLU ett bokfört värde av drygt 20 mkr. I sammanhanget bör nämnas att ett flertal av dessa är eller har inslag av donationer. Även SLU:s donationer ingår i den pågående särskilda utredningen om donationsfrågor.

SLU har disponerat de Domänverksförvaltade fastigheterna för särskilda ändamål mot en årlig ersättning (enligt regeringsbeslut i början av 1980-talet) baserad på statens avkastningsränta multiplicerad med det bokförda värdet.

Inom de av SLU disponerade fastigheterna ryms även intressanta kulturmiljöer. Här ingår flera byggnadsminnen (på Alnarp, Garpenberg och Skinnskatteberg), liksom objekt som torde vara kvalificerade för byggnadsminnesskydd.

SLU arrenderar också ett stort antal jord- och skogsbruksfastigheter, eller delar därav, för försöksändamål m.m. Arrendekontrakt tecknas normalt på 1, 5 eller 10 år, där 5-årskontrakt är vanligast. Flertalet arrenden är långtidsarrenden och kontrakten omförhandlas vanligen. Fastighetsägare eller arrendeupplåtare är bl.a. Skogsvårdsstyrelsen, stiftsnämnder, hushållningssällskap, landsting, aktiebolag och privatpersoner. SLU:s kontrakterade arrenden behandlas inte vidare av kommittén. Det förutsätts att SLU svarar för dessa i enlighet med vad som beslutats om myndigheternas lokalförsörjnings- och utrustningsansvar. Samma förutsättningar gäller för övriga inhyrda fastigheter, t.ex. vissa utbildningslokaler i Värnamo.

5.9.3 Analys och förslag

SLU:s verksamhet är spridd över hela landet. Detta är en komplicerande faktor för planering, vid kontakter med fastighetsförvaltare, för drift och underhåll av byggnader, m.m.

De av SLU disponerade fastigheterna har indelats i dels mer utpräglade utbildningsfastigheter, dels jord- och skogsbruksfastigheter för försöksändamål. Detta har varit en naturlig utgångspunkt utifrån det delade ansvaret för statlig fastighetsförvaltning mellan Domänverket och Byggnadsstyrelsen. Det delade ansvaret inom vissa fastigheter har dock medfört oklarheter i redovisning av delinvesteringar m.m.

Kommittén föreslår att institutionsanknutna utbildningsfastigheter förs över till fastighetskoncernen och där förvaltas samlat för SLU i en organisatorisk enhet, t.ex. i ett dotterbolag eller en resultatenhet. En särskild enhet bör kunna ge SLU fördelen av att i princip endast ha en förvaltningsansvarig motpart inom koncernen.

Kommittén föreslår vidare att statens förvaltningsansvar för de rena jord- och skogsbruksfastigheterna för forsknings- och försöksändamål överförs till SLU. Det skulle ge SLU utrymme för långsiktig och ändå flexibel planering av forskningsverksamheten inom hela landet. Ett viktigt skäl för detta förslag är att jord- och skogsbruksfastigheterna till sin karaktär avsevärt skiljer sig från övriga fastigheter inom fastighetskoncernen och därför inte naturligen hör hemma inom denna.

Innan fastigheterna kan föras över till fastighetskoncernen respektive SLU behöver ytterligare analyser och överväganden göras.

Den föreslagna uppdelningen kan komma att strida mot önskemålet att hålla samman vissa kulturmiljöer som stabila resultatenheter, i första

hand Garpenberg och Skinnskatteberg. Det kan därför vara olämpligt att genomföra avstyckningar inom dessa fastigheter. Denna omständighet bör beaktas även vid de överenskommelser staten gör med Domän Aktiebolag. Då institutionsbyggnaderna idag ingår i fastigheter som inkluderar mark för försöks-, forsknings- och undervisningsändamål förutsätter förslagen nya fastighetsbildningar. Dessa nya fastighetsbildningar innebär avstyckning av tomtmark för universitetsfastigheter och nybildning av jordbruksfastigheter. Den nya fastighetsbildningen bör ske efter samråd med SLU och innebära att de jordbruksfastigheter som bildas överförs till SLU. I samband med nya fastighetsbildningar beaktas också sådana riksintressen som t.ex. anspråk på kulturminnesvård.

Till universitetsfastigheter bör också räknas fastigheterna för högskoleutbildning i Skara och Bispgården samt eventuellt Garpenberg och Skinnskatteberg (se ovan). Dessa bör föras till fastighetskoncernen.

För de försöksgårdar som kommittén föreslår skall förvaltas av SLU, bör statsmakterna i förväg fastställa ekonomiska överlåtelsevillkor samt löpande fastställa avkastningskraven. De dubbel- eller trippelbokförda deltillgångarna bör justeras ekonomiskt i samband med att överlåtelse sker. I de flesta fall torde det kräva inventeringar, syn och värderingar på ort och ställe.

Dessutom bör donationsfrågorna klarläggas. Detta borde inte innebära några större problem, eftersom de flesta donationerna är jord- och skogsbruksfastigheter, som kommittén föreslår skall förvaltas av SLU.

Till dess ovanstående frågor klarats ut bör fastighetsförvaltningen, som nu, ske i regi av Byggnadsstyrelsen och Domänverket.

5.10 Eftersatt underhåll

I anslutning till Byggnadsstyrelsens budgetarbete inför budgetåret 1992/93 gjordes en genomgång — i samarbete med Universitets- och Högskoleämbetet och Svenska akademiska rektorskonferensen — av underhålls- och reinvesteringsbehovet inom högskolan.

Genomgången resulterade i konstaterandet att många lokaler inte uppfyller normala krav på standard eller användbarhet på grund av bl.a. eftersatt underhåll, eller snarare brist på resurser för reinvesteringar och underhåll. Samtidigt konstaterades att det eftersatta underhållet innebär en kapitalförstörelse av statens fastigheter.

För att uppnå en normal underhållsnivå krävs en ökning av underhållet med 50 mkr per år. Dessutom krävs för att ta igen tidigare eftersatt underhåll ytterligare 50 mkr per år under en tioårsperiod. Vissa särskilda medel för reinvesteringar och underhåll har beslutats under föregående och innevarande budgetår. Kommittén bedömer mot den bakgrunden, att resurser för ytterligare underhåll motsvarande 1 mdkr bör avsättas i samband med bolagiseringen av det fastighetsbestånd som upplåtits åt högskolan. Underhållsåtgärderna är inte hyresgrundande, dvs. skall inte i sig medföra hyreshöjningar. Reinvesteringar, som ofta planeras och genomförs i samband med underhållsarbeten, är däremot hyresgrundande.

5.11 Fastighetsförvaltning för universitet och högskolor – sammandrag

Det har varit en av kommitténs huvuduppgifter att utforma förslag för hur högskolefastigheterna skall förvaltas. Inriktningen har varit att förslaget skall harmonisera med statsmakernas övergripande strävanden att effektivisera statsförvaltningen genom övergången till ett system med ramanslag, mål- och resultatstyrning samt överföring av lokalförsörjningsansvaret till myndigheterna. Samtidigt har det varit viktigt att identifiera de särdrag hos universitet och högskolor som har betydelse för hur fastighetsförvaltningen skall organiseras. Kommittén har därvid utgått från de tillkännagivanden som riksdagen gjort på detta område. Förslaget syftar till att hitta former för en professionell fastighetsförvaltning som kan utgöra ett viktigt stöd för en fortsatt utbyggnad och kvalitetshöjning inom den prioriterade sektor som forskningen och den högre utbildningen utgör.

Kommittén har noga analyserat tre tänkbara alternativ för hur fastighetsförvaltningen skulle kunna organiseras. Alternativ 1 innebär att högskolefastigheterna i likhet med större delen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd förs in i en sammanhållen fastighetskoncern. Alternativ 2 innebär att högskolefastigheterna läggs i en separat fastighetskoncern. Alternativ 3 innebär att högskolefastigheterna läggs i särskilda resultatenheter under respektive högskolor.

Kommittén förordar alternativ 1. Skälen för detta anges i det följande. Samtidigt beskrivs de förändringar som kommer att ske och som på olika sätt har betydelse för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning vid högskolorna. Vidare beskrivs de förslag som kommittén lägger fram för att tillgodose riksdagens önskemål.

1. En genomgripande reform är redan på väg att genomföras till följd av tidigare fattade beslut. Det gäller överföringen av lokalförsörjningsansvaret till de statliga myndigheterna, däribland universitet och högskolor. Det är befogat att här nämna denna förändring, eftersom den syftar till att komma till rätta med en del ofta påtalade missförhållanden. Högskolornas inflytande över den egna lokalförsörjningen kommer att öka väsentligt. Byggnadsstyrelsens monopol och myndighetsroll försvinner och högskolorna kan själva råda över sin lokalplanering och fritt välja mellan lokalerbjudanden från olika fastighetsägare. I de fall högskolorna uppnår kostnadsbesparingar genom billigare lokallösningar, kan de medel som frigörs användas för angelägen forskning och utbildning. Inslagen av politisk/administrativ styrning med en ibland besvärande tidsutdräkt begränsas väsentligt.

Jämfört med tidigare fattade beslut föreslår kommittén vissa uppmjukningar när det gäller högskolornas rätt att sluta hyresavtal. Viktigast av dessa är att regeringens prövning av avtalen begränsas till avtal med en längre löptid än tio år mot hittills gällande sex år.

2. Riksdagen har uttalat att donationsfastigheter skall förvaltas av staten. Detta är vägledande för kommittén liksom för den utredare som för kommitténs räkning särskilt granskar hithörande frågor och som väntas redovisa sin analys i september. Detaljförslagen bör därför anstå. Kommittén anser att det är angeläget att universitet och högskolor även i framtiden skall kunna ta emot och förfoga över donationer.

En angränsande fråga gäller de högskolebyggnader som ligger på områden som disponeras genom s.k. ändamålsupplåtelse, i första hand från kommunerna. Enligt kommitténs uppfattning bör ägandet överföras till fastighetskoncernen. Det krävs dock särskilda överväganden och förhandlingar och i vissa fall kan det därför vara lämpligt att dessa områden övergångsvis kvarstannar i Byggnadsstyrelsen.

När det gäller institutionsområdena på Norra Djurgården i Stockholm anser kommittén att de i framtiden bör ägas och förvaltas i samma form som gäller för flertalet av högskolans institutionsbyggnader i övrigt, dvs av fastighetskoncernen.

3. Ett av de viktigaste särdragen som utmärker ett antal universitet och högskolor är de s.k. campusförhållandena, dvs. strävan att vidmakthålla eller skapa sammanhållna områden. Dessa är betydelsefulla inte bara för att bättre kunna utnyttja olika resurser och för att kunna samla forskare

och studerande från olika ämnesområden för ett fruktbarande samarbete utan kan ytterst ses som en viktig aspekt på universitetens identitet och ansikte utåt. Kommittén anser det vara väsentligt att högskolornas utbyggnadsbehov prioriteras inom större campusområden och att mark i anslutning till utnyttjade områden finns tillgänglig.

Det kommer att föreligga en intressegemenskap mellan högskolorna och fastighetskoncernen i fråga om utbyggnadsreserverna. Nästan alla campusområden är upplåtna och planlagda på sådant sätt att inriktningen på högskoleändamålet är väl etablerad.

Kommittén förordar att prioriteringen av högskolornas behov av att utveckla campus ges en tydlig markering av regering och riksdag i samband med ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

4. De fastigheter som utnyttjas av SLU kan indelas i två kategorier, dels fastigheter för regelrätt utbildnings- och forskningsverksamhet, dvs. samma typ av fastigheter som utnyttjas av övriga högskolor, dels jord- och skogsbruksfastigheter, där marken nyttjas för olika försöks- eller forskningsändamål. Kommittén föreslår att den förstnämnda kategorin i likhet med övriga högskolefastigheter förs in i fastighetskoncernen, medan den andra kategorin överförs till SLU. Förutom att detta tillgodoser önskemål inom SLU hör jord- och skogsbruksfastigheterna genom sin speciella karaktär inte hemma i fastighetskoncernen.

5. Liksom all annan verksamhet kräver fastighetsförvaltning kompetens och professionalism. Det krävs kunskaper inom bl.a. ekonomi, juridik, teknik, finansförvaltning och marknadsföring. Organisationen måste ha kunskap och resurser för att kunna styra och leda ny- och ombyggnadsprojekt inom fastställda kostnads-, tids- och kvalitetsramar. Högskolefastigheter innehåller ofta komplicerade energi- och klimatanläggningar. För att kunna upprätthålla och utveckla en professionell fastighetsförvaltning krävs att organisationen själv fortlöpande kan bedriva en utveckling kring arbetsmetoder, styrsystem, teknik m.m. Härför krävs ett brett underlag med ett stort fastighetsbestånd, så att erfarenhetsåterföringen blir tillförlitlig och kan utgöra bas för förbättrings- och utvecklingsarbete. Men det krävs också att fastighetsförvaltningen organisatoriskt får en sådan ställning, att dess krav på ett rimligt sätt kan hävdas gentemot andra intressen. En fastighetsförvaltning som inordnas som en stödjande sidoverksamhet i en organisation som har en helt annan huvudverksamhet riskerar att komma på mellanhand. Det finns gott om exempel på detta.

Konkret innebär det ofta att fastighetsunderhållet eftersätts för att kortfristig frigöra pengar för andra ändamål. På längre sikt kan skadeverkningarna härav bli stora.

För kommittén har detta varit viktiga aspekter i valet mellan olika alternativ för fastighetsförvaltning.

6. Att kommittén förordar bolagsformen beror på flera omständigheter utöver de som nämnts under punkt 5. Ett skäl är de lösningar det skulle innebära för högskolorna att ta över förvaltningsansvaret för fastigheterna och samtidigt överta motsvarande skulder. Särskilt för vissa nya byggnader är kapitalkostnaderna så stora att kassaflödet blir negativt, dvs. hyresintäkterna täcker inte drift- och kapitalkostnaderna. I rådande samhällsekonomiska läge med kris på fastighetsmarknaden är strävandena hos praktiskt taget alla andra aktörer den motsatta: obenägenhet att förvärva och istället en önskan att avyttra fastigheter samt en stark aversion mot skuldsättning. Självfallet skulle också ett övertagande av förvaltningsansvaret avsevärt minska högskolans handlingsfrihet när det gäller att hyra in lokaler utifrån till goda villkor.

7. I valet mellan de två bolagsalternativen förordar kommittén som nämnts alternativ 1 med en sammanhållen fastighetskoncern. Alternativ 2 innebär att två fastighetskoncerner skapas, en för högskolefastigheter och en för övriga fastigheter. Enligt kommitténs bedömning innebär det senare alternativet nackdelar i form av högre totala kostnader, eftersom ett antal funktioner och befattningar då måste dubbleras.

Det blir också svårare att hantera problem med tomma lokaler, eftersom båda koncernerna i alternativ 2 genom sin inriktning och marknadsföringskompetens i huvudsak är hänvisade till vissa avgränsade kategorier av hyresgäster. Den sammanhållna fastighetskoncernen med sin bredare täckning och kompetens bör ha lättare att rekrytera hyresgäster och hålla nere vakanserna och kan därmed uppnå en given intäktsvolym med lägre hyror än vad fallet är för de båda koncernerna i alternativ 2.

Bolagsformen förutsätter också att kapitalskulden — som för högskolefastigheterna motsvarar nära 5 mdkr och totalt uppgår till 14 mdkr — placeras på kapitalmarknaden. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv kapitalförvaltning krävs en extern värdering ("rating") av koncernerna. I alternativ 2 med två separata koncerner skulle dessa riskera att få en sämre rating till följd av högre kostnader och lägre intäkter än den

sammanhållna fastighetskoncernen i alternativ 1. Detta skulle i sin tur leda till högre upplåningskostnader med åtföljande negativa effekter på de båda koncernerna i alternativ 2.

8. Den sammanhållna fastighetskoncernens organisation (enligt alternativ 1) har stor betydelse för hur hyresgästernas /kundernas önskemål skall kunna uppfyllas. Farhågor har uttalats för att denna skulle förete bristande lyhördhet genom centralstyrning från Stockholm och att hyresgästerna skulle ha att möta flera motparter inom koncernen.

För fastighetskoncernens överlevnad på den konkurrensutsatta marknad där den skall verka är det av utslagsgivande betydelse att den så långt som möjligt kan behålla sina hyresgäster och också rekrytera nya. Detta kan bara ske genom stor lyhördhet och kundanpassning i kombination med hög kvalitet på fastighetsförvaltningen, där befogenheter, ansvar och kompetens förs långt ut i organisationen. Kontakten med hyresgästerna kräver hög grad av tillgänglighet, vilket förutsätter både lokal närvaro och en tydlig identitet. Det är kommitténs uppfattning att hyresgästerna i kontakterna med koncernen skall mötas av *en* stark, lokal motpart och att därvid ekonomisk, juridisk och teknisk förvaltning måste hållas samman.

Redan i Byggnadsstyrelsens organisation finns ett antal fastighetsdistrikt som förvaltar enbart högskolefastigheter knutna till något av de större universiteten och högskolorna. Enligt kommitténs uppfattning bör detta kunna ske även inom fastighetskoncernen, varvid fastighetsdistrikten skulle ersättas av dotterbolag eller resultatenheter. Det bör dessutom vara möjligt att genomföra sådana organisatoriska förändringar att ytterligare några fastighetsdistrikt (eller snarare deras efterföljare i fastighetskoncernen) renodlas till att enbart förvalta högskolefastigheter.

SLU:s situation är speciell på så sätt att dess verksamhet bedrivs på ett 30-tal orter i landet. Enligt kommitténs uppfattning kan det vara lämpligt att dess fastigheter förvaltas av *en* enhet — dotterbolag eller resultatenhet — inom fastighetskoncernen. SLU får därvid endast *en* motpart inom koncernen.

9. Enligt kommitténs uppfattning bör bl.a. följande riktlinjer vara vägledande för fastighetskoncernen:

- Varje del inom koncernen skall långsiktigt bära sina kostnader och ge en marknadsmässig avkastning. Det innebär bl.a. att hyrorna för

vissa kategorier av fastigheter eller hyresgäster inte skall subventionera hyrorna för andra fastigheter eller hyresgäster. Det bör ligga i statens roll som ägare att på lämpligt sätt säkerställa att denna princip följs.

- Hyran för placeringsfastigheter skall vara marknadsmässig.
- Hyran för ändamålsfastigheter — hit hör flertalet högskolefastigheter — skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran skall beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks.

10. Kommittén bedömer, mot bakgrund av den genomgång som gjorts av Byggnadsstyrelsen i samarbete med Universitets- och högskoleämbetet och Svenska akademiska rektorskonferensen — att resurser för ytterligare underhåll inom högskolefastigheterna motsvarande 1 mdkr bör avsättas i samband med bildandet av fastighetskoncernen. Härigenom bör det vara möjligt att relativt snabbt lösa problemet med eftersatt underhåll inom högskolefastigheterna.

6 Förvaltningen av nationella kulturinstitutioner

6.1 Riksdagens beslut m.m.

I prop. 44 redovisade regeringen ett antal riktlinjer för förvaltningen av kulturfastigheter och kulturmiljöer m.m.:

- För en del särskilt värdefulla objekt där en effektiv förmögenhetsförvaltning inte är det enda kriteriet för förvaltningen tillgodoses de särskilda kulturintressena bäst genom fortsatt myndighetsförvaltning (s. 8).
- De kungliga slotten och Kungliga Djurgården bör fortsättningsvis förvaltas i myndighetsform. Som motiv anförs dels att slotten till övervägande del är att betrakta som kulturminnesmärken av museal karaktär med mycket begränsad alternativanvändning, dels de särskilda förhållanden som reglerar Konungens dispositionsrätter i sammanhanget, dels historiska skäl (s. 23).
- Historiska minnesmärken såsom fästen, monument, statyer och en del andra historiska byggnader (i första hand Vasaborgar) bör fortsättningsvis förvaltas i myndighetsform (s. 23).
- Fastigheter som donerats till staten med villkor att denna inte får avhända sig egendomen skall också fortsättningsvis förvaltas i myndighetsform (s. 24). Detta motiv för myndighetsförvaltning är sålunda inte primärt kulturpolitiskt, men eftersom en del av de fastigheter som berörs — t.ex. Hallwylska museet, Harpsund och Thielska galleriet — är kulturfastigheter är det av intresse i detta sammanhang.

Riksdagen gjorde i anslutning till sitt beslut med anledning av prop. 44 ett par uttalanden som rör det fortsatta arbetet när det gäller myndighetsförvaltning av kulturobjekt och kulturmiljöer (1991/92:FiU8, rskr. 107).

- Regeringen bör mycket noga överväga om de fastigheter, som används och/eller byggts för sådan mycket specialiserad kulturell

verksamhet — t.ex. Operan, Dramatiska Teatern och de statliga museerna — som bedrivs av nationella kulturinstitutioner, skall myndighetsförvaltas. Starka skäl talar för myndighetsförvaltning. Övervägandena får betydelse även för hur nybyggda lokaler för opera-, teater- och museiverksamhet skall förvaltas (s. 3 och 13).

- Det synsätt som numera präglar kulturmiljövården (dvs. där bevarandeintresset knyts till samlade miljöer) bör påverka urvalet av myndighetsförvaltade fastigheter. I första hand innebär detta att miljöer som slottsegendomar med tillhörande kronomarker skall hållas samman och bevaras såsom nationellt kulturarv (s. 14 och 28).

I prop. 134 har regeringen sammanfattat utgångspunkterna för de kulturpolitiska hänsynen i fyra satser (s. 30):

- Egendomar som representerar viktiga delar av det nationella kulturarvet skall hållas samman och kvarstå i statens ägo.
- Egendomar som kan betecknas som kulturreservat och som därför är olämpliga för förvaltning i bolagsform kvarstår i statens ägo.
- Beslut om byggnadsminnesskydd fattas beträffande de byggnader i Domänverkets förvaltning som är kvalificerade för detta.
- Ett avtal om allmän hänsyn till kulturvärdena i bolagets ägoinnehav skrivs in i avtalet mellan staten och bolaget.

Slutligen har riksdagen vid behandlingen av 1992 års budgetproposition tagit upp frågan om en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning (1991/92:KrU18, rskr. 204). Utskottet ville förorda att frågan om en stiftelse snarast blir föremål för överväganden, varvid hänsyn självfallet måste tas till innehållet i de beslut som kan komma att fattas om den statliga fastighetsförvaltningen (s. 22).

6.2 Lokalbeståndets omfattning

6.2.1 Byggnadsstyrelsen

Fastighetsbeståndet omfattar de kungliga slotten, marken på Kungliga Djurgården inklusive på området belägna museibyggnader m.m. Vidare omfattar det ett antal kulturmonument som Vasaslotten, fästen och skansar som Byggnadsstyrelsen förvaltar, statyer samt ett antal byggnader där det finns ett så starkt samband mellan verksamhet och lokal, att det

finns ett specifikt och berättigat intresse från statsmakternas sida att kontrollera sambandet mellan verksamhet och byggnad. Det gäller t.ex. Operan och Dramatiska teatern, hårt specialiserade museibyggnader, vissa äldre universitetsbyggnader, många landshövdingeresidens samt en del övriga äldre förvaltningsbyggnader, bl.a. delar av det fastighetsbestånd som disponeras av regeringskansliet. Vidare omfattar det vissa unika sammanhållna miljöer, t.ex. Riddarholmen och Skepps- och Kastellholmarna samt en del donationer.

6.2.2 Försvaret

Fastighetsbeståndet omfattar statliga byggnadsminnen utan eller med ringa militär användning. Som exempel kan nämnas Carlstens, Varbergs och Vaxholms fästningar. Totalt berörs ett 30-tal byggnader.

6.2.3 Domänverket

Fastighetsbeståndet omfattar i enlighet med regeringens förslag i prop. 134 kronoparker, kronoegendomar, kulturmonument som Biskops-Arnö, Björkö kulturreservat samt ett antal kungsgårdar.

6.3 Nuvarande regler för skydd av kulturmiljöer

6.3.1 Statliga fastigheter

Bestämmelser om den mest värdefulla bebyggelsen i statens ägo finns meddelade i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Regeringen fattar på Riksantikvarieämbetets (RAÄ) framställning beslut om vilka statliga byggnader som skall vara statliga byggnadsminnen. Kvalifikationsgrunden är att byggnaden skall vara synnerligen märklig eller ingå i ett synnerligen märkligt bebyggelseområde.

Till beslutet fogas skyddsföreskrifter som anger på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. RAÄ utformar skyddsföreskrifterna i samråd med den förvaltande myndigheten. Föreskrifterna syftar till att byggnaden inte skall ändras på ett sätt som gör att dess kulturhistoriska värde minskar och de kan därför vara mer eller mindre detaljerade beroende på byggnadens art.

Grunden för ett bevarande av en byggnad är att den har en funktionell användning. Skyddsföreskrifterna utformas sålunda med hänsyn tagen till

nyttjandet. Det ligger därför i sakens natur att diskussioner om föreskrifternas innebörd främst brukar uppstå i samband med funktionsomvandlingar eller i samband med krav på mer omfattande ombyggnader.

6.3.2 Kommunala och privata fastigheter

Om statens byggnadsminne övergår till en annan ägare övergår de automatiskt till att bli ett byggnadsminne enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Därmed träder länsstyrelsen in i regeringens och RAÄ:s roller när det gäller att ge tillstånd till ändringar av byggnaden i strid mot föreskrifterna. Sådana tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl (t.ex. om det är nödvändigt för att säkra byggnadens användning) och de får förenas med skäliga villkor om hur ändringen skall utföras.

Löpande underhåll och smärre ombyggnader som inte berörs av skyddsföreskrifterna omfattas inte av länsstyrelsens prövning.

Den som ändrar ett byggnadsminne i strid mot skyddsföreskrifterna kan dömas till böter samt åläggas att återställa byggnadens skick.

När länsstyrelsen fattar beslut om byggnadsminnesförklaring kan fastighetsägaren begära ersättning av staten för den inskränkning i förfogandet som uppstår. Ersättningsreglerna är i princip desamma som gäller för motsvarande skydd enligt PBL. Att beslut om statliga byggnadsminnen skall fattas före en bolagisering är sålunda nödvändigt bl.a. för att staten inte skall riskera att hamna i ersättningsdiskussioner med fastighetskoncernen.

RAÄ förfogar över anslag, f.n. ca 50 mkr, för bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Medlen används företrädesvis för bidrag till ägare av byggnadsminnen. Den nya fastighetskoncernens fastigheter kan alltså i princip komma ifråga för stöd från RAÄ.

6.4 Principer för bolagisering respektive fortsatt statlig förvaltning av kulturmiljöer

6.4.1 Byggnadsminnesskydd för bolagsfastigheterna

Den största delen av de särskilt värdefulla fastigheterna som förvaltas av Byggnadsstyrelsen och försvaret och som bolagiseras bör kunna skyddas på ett tillfredsställande sätt genom att de förklaras för byggnadsminnen. Sådant skydd bör därför åsättas de kvalificerade objekten före

bolagiseringen. Det finns f.n. 130 statliga byggnadsminnen i beståndet. Därutöver finns det 70-talet objekt där det är rimligt att pröva om de är kvalificerade för skyddet. Ett antal av de blivande byggnadsminnena kommer dock att myndighetsförvaltas och sålunda inte överföras till bolaget.

6.4.2 Allmän hänsynsregel

Såväl i fråga om Domänverkets bolagisering som i fråga om Vattenfall har regeringen beslutat att en särskild hänsynsbestämmelse till kulturvärdena skall skrivas in i avtalet mellan staten och bolaget. Detta motiveras med att bolagen får ansvaret för kulturegendomar av mycket särpräglad natur. En sådan hänsynsklausul är motiverad också beträffande fastighetskoncernen. Den innebär att koncernen — inom ramen för sitt företagsekonomiska ansvar — skall utforma sin förvaltning med hänsyn till kulturegendomarnas särskilda karaktär. Detta får bl.a. viss betydelse för koncernens förvaltning av den större mängden kulturhistoriska objekt som representerar betydande värden utan att vara kvalificerade för byggnadsminnesskydd.

Principen om byggnadsminnesskydd (och avtal om hänsyn) torde innebära att huvuddelen av de kulturhistoriskt värdefulla fastigheterna kan överföras till koncernen.

6.4.3 Myndighetsförvaltning av det nationella arvet

Det framgår av statsmakternas riktlinjer som det uttryckts i prop. 44 och 134 med tillhörande riksdagsbeslut att det bör vägas in i valet av framtida ägarform om en fastighet kan anses utgöra en del av det nationella arvet.

Sammanfattningsvis kan till nationalarvet i första hand räknas sådana byggnader som haft en central funktion i den svenska historien, samhällsutvecklingen och den vetenskapliga odlingen, dvs. de kungliga slotten, rikets fästningar och de symbolbärande huvudmonumenten inom olika administrativa strukturer och vid de gamla lärdomssätena. Till nationalarvet kan också räknas byggnader och egendomar som sedan urminnes tid har tillhört kronan, såsom kungsgårds- eller klosteregendom.

Det kan emellertid vara svårt att entydigt avgränsa den fastighetsgrupp som faller under definitionen. Det visar sig också att en tillämpning av ett antal mer operativa principer och praktiska resonemang medför att de fastigheter som sannolikt de flesta skulle vilja inrymma i nationalarvet

därvid ändå får sin behandling. I det följande urskiljs därför inga fastigheter för fortsatt myndighetsförvaltning *enbart* genom en hänvisning till nationalarvsaspekten. Den uttrycker emellertid ett grundläggande synsätt som påverkat utformningen och tillämpningen av de urvalskriterier som uppställts.

6.4.4 Myndighetsförvaltning av kungliga slott och sammanhållna slottsmiljöer

Att de kungliga slotten skall behållas i myndighetsförvaltning har utsagts av statsmakterna. Nära förbunden med den principen är idén att de miljöer som består av slott med tillhörande produktionsmarker skall bevaras sammanhållna. Detta har bäring särskilt på de fastigheter där Byggnadsstyrelsen och Domänverket hittills har delat på förvaltningen.

Huvuddelen av de miljöer som här är aktuella faller under myndighetsförvaltningen redan genom att vara kungliga slott. Det bör dock anmärkas att ambitionen att hålla samman ett slott med produktionsmarkerna inte låter sig förenas särskilt väl med bolagskonstruktionen. Det måste vara ett långsiktigt utvecklingsincitament för ett marknadsmässigt skött bolag att försöka göra sig av med den ekonomiska belastning som slottet utgör, men behålla de produktiva tillgångarna.

Under principen om bibehållen och samlad slottsförvaltning faller således de kungliga slotten med tillhörande byggnader och kronoparker samt en del övriga slott som för närvarande förvaltas av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen (se bilaga 3).

6.4.5 Kungliga Djurgårdens förvaltning

Marken på Kungliga Djurgården utgör statens egendom. Konungen har för evärdelig tid enskild dispositionsrätt till marken. Att Djurgården av bl.a. historiska skäl även framgent skall förvaltas i myndighetsform framgår redan av riksdagens beslut över prop. 44.

Som dispositionsrätten har tillämpats innebär den att Konungen har avstått från rätten dels till förmån för olika juridiska och fysiska personer, dels till olika ändamål. Vid ändamålets eventuella upphörande har Konungen återinträtt i dispositionsrätten.

Av ändamålsupplåtelse rna intar de som gjorts på Norra Djurgården för universitets- och högskoleändamål en särställning. Efter den upplåtelse som gjordes för universitetet i Frescati år 1964 uttalade sålunda riksdagen

att inga nya markupplåtelser därutöver borde ske (prop. 1964:183, SU195, rskr. 380).

Norra Djurgården präglas i dag av dels utbildnings- och högskolekomplexen, dels den kvarvarande karaktären av strövområden. Det ter sig från såväl utbildnings- som kulturpolitiska synpunkter angeläget att dessa huvudkaraktéristika konfirmeras i valet av framtida förvaltningsformer för området. Det bör sålunda i anslutning till det pågående utredningsarbetet kring bl.a. den framtida markanvändningen av området kring Brunnsviken m.m. slås fast att nya upplåtelser på Norra Djurgården bör komma ifråga endast för institutionskomplexens behov och utveckling. Upplåtelser som står i konflikt med bevarandet av områdets kulturvärden bör inte kunna göras.

Eftersom institutionskomplexet svarar mot den huvudsakliga användningen av områdets västra del är det rimligt att förvaltningen av fastigheterna inom KTH-området, huvudsakligen Albano, Kräftriket, Frecati Hage och Frescati, följer den ägo- och förvaltningsform som väljs för huvuddelen av landets högskolefastigheter i övrigt. Som framgått av redovisningen under kapitel 5 förordar kommittén att dessa fastigheter i huvudsak förs över till fastighetskoncernen och ägs av denna.

Övriga delar av statens marker och byggnader på Norra Djurgården samt Södra Djurgården bör dock under alla omständigheter förvaltas i myndighetsform (se bilaga 3).

6.4.6 Myndighetsförvaltning av kulturmonument

Det är enklast att tillämpa den princip i riktlinjerna, som anger att fastigheter som helt eller huvudsakligen är att betrakta som mera renodlade kulturhistoriska monument eller reservat bör förvaltas i myndighetsform. Med ett monument kan sålunda i detta sammanhang förstås relikta fastigheter, dvs. sådana som har sin karaktär given från en annan tid än vår egen men som numera inte kan användas i sin ursprungliga funktion. Samtidigt medför bevarandeintresset sådana restriktioner för alternativ användning av fastigheten att den varken på kort eller lång sikt kan fungera i ett kommersiellt eller marknadsmässigt sammanhang.

Det senare konstaterandet definierar gränslinjen gentemot de fastigheter som med byggnadsminnesskydd väl kan förvaltas i bolagsform.

De fastigheter som faller in under principen om kulturmonument är bl.a. byggnadsverk som i sig själva är museer, Vasaslotten, de fästen och skansar som Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen förvaltar, statyer och motsvarande byggnadsverk (se bilaga 3).

6.4.7 Statssymboler och statens kulturpolitiska beslutskompetens

Riksdagens uttalanden om bl.a. myndighetsförvaltning av vissa centrala kulturinstitutioner förutsätter en diskussion om hur besluten om användningen av vissa byggnadsverk skall fattas. En av utgångspunkterna för bolagiseringen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd är sålunda att myndigheterna självständigt söker sig till den fastighet som de bedömer bäst svarar mot verksamhetens behov.

Relationen mellan hyresvärd — hyresgäst blir med nödvändighet en annan i fråga om verksamheter med mera specifika lokalkrav. Detta är särskilt tydligt beträffande sådana nationella kulturinstitutioner som Operan, Dramatiska teatern och Nationalmuseum. Dessa byggnader har uppförts, lokaliserats och utformats inte bara för att vara funktionella i förhållande till respektive verksamhet, utan också för att manifestera statens nationella kulturpolitik som sådan, ge karaktär åt huvudstaden och uttrycka de representativa verksamheter som de rymmer.

Operan, Dramatiska teatern och Nationalmuseum är därför tre exempel på fastigheter där frågan om sambandet mellan verksamhet, fastighet och lokaler måste anses ligga inom ramen för statens kulturpolitiska kompetens. Alldeles oavsett om det kan tänkas finnas lämpliga alternativa lokaler för dessa institutioner är det inte kulturpolitiskt möjligt att delegera frågan om verksamhetens lokalisering till respektive styrelse.

Förutom för de angivna exemplen föreligger ett sådant intresse beträffande de museibygnader som är hårt specialiserade efter sin verksamhet eller som har en arkitektur som är specialutformad med tanke på verksamheten. Även de byggnader som utgör kärnorna i universiteten i Uppsala och Lund bör myndighetsförvaltas med tanke på universitetens historiska roller.

Likaså bör de flesta landshövdingeresidensen även i fortsättningen ägas av staten. Dessa byggnader är i mycket hög grad utformade i avsikt att ge statens representation i länen en passande inramning. Residensens fortsatta användning för sitt ändamål bör anses vara en angelägenhet som går utöver överväganden hyresvärd — hyresgäst. Det kan därutöver noteras att ett antal landshövdingehus bör behållas statsägda redan då de är inrymda i Vasaslott.

Exempel på fastigheter som faller under principen om statens kulturpolitiska beslutskompetens finns i bilaga 3.

Samma samband mellan verksamhet, fastighet och lokaler gäller även beträffande vissa förvaltningsbyggnader, främst en del domstolsbyggnader samt delar av det fastighetsbestånd som regeringskansliet disponerar. För regeringsbyggnaderna tillkommer förutom de kulturpolitiska aspekterna också säkerhetsskäl som motiverar fortsatt statligt ägande. De aktuella fastigheterna framgår av bilaga 3.

Det ligger i linje med den uppställda principen att myndighetsförvaltningen för en del av de nu behandlade byggnaderna bör kunna omprövas om och när statsmakterna t.ex. beslutar att den aktuella verksamheten skall inrymmas i andra lokaler. En del fastigheter som kulturinstitutionerna disponerar och som ägs av staten kan inte anses vara nationella kulturinstitutioner i bemärkelsen att de även fortsättningsvis skall ägas av staten. Som exempel kan nämnas scenverkstäderna och kulissmagasinen i Hågerås för Operan och Dramatiska teatern. En överföring av fastigheterna till fastighetskoncernen bör ske för dessa och andra liknande fastigheter. Av samma skäl är det inte självklart att alla fastigheter som nybyggs för kulturinstitutionerna i fortsättningen skall ägas av staten.

6.4.8 Myndighetsförvaltning av vissa speciella miljöer

Riddarholmen

Miljön på Riddarholmen är unik. Franciskanerklostret med kyrkan, sedermera kungamaktens begravningskyrka, anlades vid 1200-talets slut. Den indrogs till kronan efter reformationen och befästes. När Stockholm såsom centrum i Östersjöväldet växte under 1600-talet bebyggdes holmen med offentliga byggnader och adelspalats. Från 1700-talet tog den offentliga förvaltningskaraktären slutligt överhanden. På 1800-talet byggdes t.ex. husen söder om kyrkan om för tvåkammarriksdagen. I dag är holmen helt upplåten till ämbetsverk och domstolar. Den ägs med undantag för en fastighet (f.d. Norstedts tryckeri) helt av staten.

Riddarholmen domineras sålunda av ett antal historiska byggnadsverk och minnesmärken. Den är mycket nära förbunden med den svenska statens historia och utveckling. Dess karaktär bevaras genom bebyggelsens nuvarande användning som förvaltningslokaler. Om man så vill kan man kalla holmen för ett kulturresevat som bevaras genom att det utnyttjas för förvaltningsändamål. Riddarholmskyrkan är givetvis att betrakta som en reservatsbyggnad i sig.

Riddarholmen representerar tveklöst en viktig del av det nationella arvet. Såväl principen om kulturresevat som den om statens kultur-

politiska beslutskompetens har relevans för valet av framtida ägarform. Riddarholmen bör därför förvaltas i myndighetsform.

Skeppsholmen med Kastellholmen

Där den statliga förvaltningstraditionen präglat Riddarholmen har Skeppsholmen med Kastellholmen på motsvarande sätt präglats av den historiska flottverksamheten på ett sätt som gör Skeppsholmen till ett viktigt minnesmärke. Inom området finns ett 60-tal byggnader.

Den marina verksamheten har nu ersatts av statliga kultur- och utbildningsverksamheter på ett sätt som gör att holmen fått en ny men fortfarande mycket sammanhållen användning med ett bra utnyttjande av marinminnena. Därmed synes principen om den statliga kulturpolitiska beslutskompetensen vara i hög grad tillämplig. Om ytterligare en ny typ av verksamhet skall introduceras på holmen — och därigenom ändra dess karaktär — bör detta således ske som en följd av kulturpolitiska överväganden. Det kan för övrigt noteras att tomten för den planerade nybyggnaden för moderna museet återfinns på Skeppsholmen.

6.4.9 Donationer

Som framgått av den tidigare redovisningen har statsmakterna beslutat att donationsfastigheter skall förvaltas av staten. Under Byggnadsstyrelsens förvaltning finns ett antal donationsfastigheter som representerar värdefulla kulturvärden. I flera fall är en eller flera av de föreslagna principerna för myndighetsförvaltning tillämpliga men den framtida förvaltningsformen följer sålunda redan av donationsegenskapen.

Föreslagna fastigheter för myndighetsförvaltning framgår av bilaga 3.

6.4.10 Sammanfattning avseende myndighetsförvaltning

Resultatet av analysen av vilka fastigheter eller byggnadsverk som — av kulturpolitiska skäl och med hänvisning till det nationella arvet — bör bibehållas i statens ägo har visat att dessa tämligen väl kan samlas i ett antal strukturer eller grupper. Det finns också ett antal rumsligt sammanhållna miljöer som det är lämpligt att förvalta i ett sammanhang.

Bland dessa strukturer och miljöer kan särskilt nämnas:

- Statens slott
- Äldre befästningsverk

- Byggnader som är rena minnesmärken
- Huvuddelen av de centrala museerna
- Landshövdingeresidensen
- Regeringsbyggnaderna
- Kungliga Djurgården
- Riddarholmen
- Skeppsholmen med Kastellholmen
- Kärnorna i Uppsala och Lunds universitetsmiljöer

6.5 Övrigt

Inom såväl Domänverkets som försvarets fastighetsbestånd finns ett antal fastigheter som kan klassificeras på samma sätt som redovisats ovan. Som framgår av den redovisningen och kapitel 4 innebär statsmakternas ställningstagande till en förändrad lokalförsörjning och fastighetsförvaltning inom försvaret (prop. 1991/92:102, FöU12, rskr. 337) och bolagiseringen av Domänverket bl.a. att ett antal kulturfastigheter och kulturmiljöer inom försvaret och Domänverket skall myndighetsförvaltas och därvid föras över till den nybildade fastighetsförvaltningsmyndigheten. De viktigaste fastigheterna från försvaret redovisas också i bilaga 3. Enligt ett överlåtelseavtal som träffats mellan staten och Domän Aktiebolag skall bolaget ha statens uppdrag, under en övergångsperiod om fyra år eller den kortare tid som parterna kan komma överens om, att handha den faktiska förvaltningen och skötseln av fastigheter och områden av fastigheter som kvarblivit i statens ägo efter bolagiseringen av Domänverket. Domänverket och RAÄ har den 25 juni 1992 fått regeringens uppdrag att utreda förslag om åtgärder och förvaltning av Domänverkets kulturegendomar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 november 1992.

7 Fastighetsförvaltningsmyndigheten, Statens fastighetsverk

7.1 Riksdagens beslut

Riksdagen har vid behandlingen av prop. 44 godkänt att en ny statlig myndighet för fastighetsförvaltning inrättas. Riksdagen har vidare beslutat att den del av det statliga fastighetsbeståndet som hittills förvaltats av främst Byggnadsstyrelsen, Domänverket och Fortifikationsförvaltningen och som inte lämpar sig för förvaltning i bolagsform skall föras över för samordnad förvaltning i den nya fastighetsförvaltande myndigheten. Detta gäller framför allt av svenska staten ägda fastigheter i utlandet, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken, nationella kulturmonument, donationer och vissa markområden väster om odlingsgränsen i norra Sverige samt de s.k. kronoholmarna.

7.2 Statens fastighetsverks uppgifter och verksamhet

Den nya myndigheten, som i fortsättningen benämns Statens fastighetsverk (SFV), föreslås få tre huvudsakliga verksamhetsområden:

- förvaltning av statens utrikesfastigheter,
- förvaltning av de kungliga slotten och kulturfastigheter, m.m. samt
- förvaltning av statens markområden.

I enlighet med riksdagens beslut övertar SFV förvaltningen av de statliga utrikesfastigheterna. Myndigheten skall också efter uppdrag av Utrikesdepartementet — som fr.o.m. den 1 juli 1992 har lokalförsörjningsansvaret för utrikesförvaltningen — utföra de tjänster i övrigt som krävs för att förse den svenska utrikesförvaltningen med lokaler.

I SFV:s förvaltning föreslås sammanfört ett omfattande bestånd kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnadsverk — i flera fall med tillhörande markarealer — för vilka förvaltningen tidigare varit delad mellan i första hand Byggnadsstyrelsen, Fortifikationsförvaltningen och Domänverket. Därmed skapas en samlad förvaltning av kulturfastigheter i landet som inte tidigare haft någon motsvarighet.

SFV kommer dessutom att förvalta fastigheter för flera av landets centrala kulturinstitutioner — Operan, Dramatiska Teatern och flertalet större centrala museer — vilkas institutionsbyggnader behålls i statlig ägo bl.a. med tanke på de verksamheter de inrymmer.

Denna profilering innebär att SFV kommer att få en kulturpolitisk roll, både som förvaltare av landets största bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och markområden och som hyresvärd åt nationella kulturinstitutioner.

Vid sidan av kulturfastigheterna, föreslås SFV också förvalta regeringsbyggnaderna med de speciella villkor, bl.a. säkerhetsmässiga, som gäller för dessa. Därtill kommer en del av de egendomar som tillförts staten genom donationer.

Det tredje huvudområdet utgörs av markförvaltning. Här ingår som redan nämnts den mark som hör till de slottsegendomar som SFV föreslås förvalta men också de s.k. kronoholmarna och områdena ovanför odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten samt renbeteslanden i Jämtlands län. En betydande del av dessa markområden utgör miljöer av stort intresse för kultur- eller naturvärden.

Kommittén anser att huvudinriktningen för SFV:s fastighetsförvaltning, såsom den här har sammanfattats, bör avspeglas i myndighetens instruktion. Fastigheterna måste kunna vårdas så att värdet inte urholkas. För att detta skall vara möjligt måste fastighetsförvaltarens kostnader inklusive reinvesteringar, underhåll m.m. täckas av intäkter. Dessa intäkter motsvarar vanligtvis kostnaderna hos de lokalbrukande myndigheterna (hyresgästerna). Uppgifterna bör utföras på ett sätt som ger ett rimligt ekonomiskt utbyte av fastighetskapitalet med hänsyn tagen till de begränsningar i nyttjandemöjligheterna som finns för delar av beståndet. Förvaltningen bör kännetecknas av professionalism och god hushållning med statens medel.

En effektiv och ekonomiskt rationell fastighetsförvaltning står således inte i motsats till t.ex. det kulturpolitiska ansvar som läggs på myndigheten. Tvärtom måste myndigheten utveckla en hög grad av fastighetsekonomisk effektivitet för att kunna ta detta ansvar.

Det fastighetsbestånd som kommittén föreslår skall förvaltas av SFV kommer att vara av mycket varierande karaktär. Merparten är av sådant slag att lokalerna kan hyras ut och beräknas kunna ge avkastning. Andra delar saknar egentlig brukare och kommer därmed inte att ge några intäkter. Som placeringsobjekt är dessa rena underskottsfastigheter, men staten förvaltar dem som en del av kulturarvet och avyttring är inte aktuell. Eftersom en rättvisande bild av mark- och lokalkostnader i statsbudgeten skall eftersträvas, är det viktigt att kostnaderna för drift och underhåll även av dessa objekt tydliggörs i statsbudgeten. SFV:s resultatbudget redovisas därför i två kategorier, långsiktiga underskottsfastigheter och fastigheter som ger intäkter. Samma förhållanden gäller för SFV:s framtida förvaltning av mark.

Myndigheterna kommer i fortsättningen att själva svara för sin lokalförsörjning. Det innebär att de myndigheter, undantaget ett fåtal kulturinstitutioner som berörts i kapitel 6, som idag har sina lokaler i det av SFV förvaltade fastighetsbeståndet kan säga upp sina kontrakt och flytta till andra lokaler. Detta får till följd att SFV på samma sätt som fastighetskoncernen aktivt måste verka för att lokalerna är uthyrda.

SFV:s verksamhet kommer huvudsakligen att finansieras med hyresintäkter. Hyressättningen på statliga lokaler skall ske på affärs-mässiga grunder.

För att kunna möta hyresgästernas krav och för att i vissa fall kunna utöka och förädla fastighetsbeståndet kommer SFV att behöva göra investeringar av varierande storlek. Investeringarna bör finansieras genom lån i Riksgäldskontoret som statsmakterna medger. Beslut om investeringar fattas av regeringen inom en rullande planeringsram. SFV bör ges möjlighet att självt fatta beslut om investeringar upp till en gräns av 10 mkr.

7.2.1 Fastigheter för utrikesförvaltningen

Förvaltningen av utrikesfastigheter omfattar i huvudsak de lokaler som erfordras för den svenska utrikesrepresentationen. Denna består av de lönade utlandsmyndigheter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde som omfattar beskickningar, delegationer vid mellanfolkliga organisationer och lönade konsulat. Till utrikesförvaltningen räknas även statsägda fastigheter utomlands som upplåts åt SIDA, Exportrådet, ett fåtal kulturella institutioner m.fl.

Utrikesdepartementet är central myndighet för utlandsmyndigheterna vilka är representerade på ca 120 orter över hela världen. Byggnadsstyrelsen har sedan år 1950 svarat för utrikesrepresentationens lokal- och bostadsfrågor. Av det totala disponerade beståndet om drygt 300 000 m² utgör det statligt ägda knappt hälften. Antalet chefsbostäder uppgår till 117 st. och övriga bostäder för utsänd personal till 664 st. Övriga utlandsobjekt uppgår till 163 st. Utrikesförvaltningens totala hyreskostnad för budgetåret 1992/93 uppgår till ca 400 mkr.

Regeringen föreslog i 1991 års budgetproposition att en treårig försöksverksamhet skulle inledas fr.o.m. budgetåret 1992/93 i syfte att åstadkomma en effektivare och mer flexibel resursanvändning inom utrikesförvaltningen (prop. 1990/91:100, bil. 5). Försöksverksamheten innebär att UD ges kostnadsansvaret för resurser för såväl verksamhet som lokaler (kanslier och chefsbostäder). Detta innebar att Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare, i likhet med vad som gäller för inrikes fastigheter, upphörde och att UD fr.o.m. den 1 juli 1992 är lokalhållare för utrikesrepresentationen i fråga om kanslier och chefsbostäder. Kontraktsansvaret för de förhyrda kanslierna och chefsbostäderna har därmed övergått från Byggnadsstyrelsen till UD. De upplåtelseavtal som upprättats mellan Byggnadsstyrelsen och UD vad gäller lokaler i av staten ägda fastigheter bör överföras från Byggnadsstyrelsen till SFV. UD har därmed övertagit det fulla programansvaret för kanslier och chefsbostäder. UD skall däremot inte förvalta fastigheter, dvs. företräda staten som fastighetsägare.

Kommittén har erfårit att avsikten är att fr.o.m. budgetåret 1993/94 utvidga försöksverksamheten till att även omfatta utrikesrepresentationens personalbostäder. Därmed skulle departementet kunna ges en totalram som inkluderar alla kostnader för verksamheten inom vilken departementet fritt kan prioritera mellan olika resursslåg. När förändringen genomförs blir UD lokalhållare för den egna verksamheten fullt ut.

Uppgifter som föreslås för Statens fastighetsverk

Det förändrade huvudmannaskapet för utrikesförvaltningens lokalförsörjning medförde att Byggnadsstyrelsens utrikesverksamhet fr.o.m. den 1 juli 1992 fick en delvis ändrad roll. Den nya huvuduppgiften, som fr.o.m. den 1 januari 1993 enligt riksdagens beslut övertas av SFV, blir att förvalta det av staten ägda fastighetsbeståndet utomlands. Övriga tjänster

som ligger inom ramen för lokalförsörjningsansvaret kommer till skillnad mot tidigare att utföras efter uppdrag av UD.

Fastighetsförvaltning

Denna verksamhet omfattar förvaltning av det av staten ägda fastighetsbeståndet i utlandet som totalt omfattar ca 139 000 m².

Fastighetsförvaltningen omfattar drift, underhåll, om- och tillbyggnad av befintligt bestånd samt nyproduktion.

Sedan några år tillbaka har inriktningen varit att öka andelen statsägda fastigheter, då detta på lång sikt ansetts vara ekonomiskt fördelaktigt för staten. Investeringarna har därför varit av stor omfattning och genom att marknadshyrorna därmed inte ger full kostnadstäckning de första åren kommer verksamheten under en tid att ge ett sämre resultat än normalt.

Med anledning av de stora politiska förändringar som pågår i omvärlden har Sverige nyligen öppnat och kan förväntas etablera diplomatiska förbindelser med ett flertal nya länder. Detta kommer att ställa krav på ytterligare beskickningslokaler. I de fall lokalfrågan inte kan eller bör lösas genom förhyrningar kommer det att medföra ytterligare investeringar genom köp eller nybyggnader.

Uppdragsverksamhet

Den andra verksamhetsgrenen för fastighetsverkets utrikesavdelning föreslås bli uppdragsverksamhet med huvudsaklig inriktning mot UD men även mot övriga myndigheter inom utrikesförvaltningen. Den avdelning som föreslås bli överförd från Byggnadsstyrelsen till SFV har lång erfarenhet från och god kännedom om den utländska fastighetsmarknaden, främst på de orter där den svenska utrikesförvaltningen är representerad. Avdelningen har vidare ett väl utbyggt kontaktnät inom byggnads- och fastighetsbranschen i flertalet länder samt ingående kännedom om UD-verksamhetens art och lokalbehov. SFV kommer därför på uppdragsbasis att kunna erbjuda UD m.fl. lokaliseringsutredningar, alternativa förslag till lösningar i lokal- och bostadsfrågor, programförslag till ny- och ombyggnadsprojekt, marknadsstudier, utredningar om inhyrning, anskaffning, iordningställande, drift, underhåll och avveckling av hyresobjekt, hyreskostnadsberäkningar och förslag till långtidsplaner för UD:s lokalförsörjning.

UD disponerar ett inredningsanslag för inredning av främst kansli- och representationslokaler. Kommittén räknar med att SFV i fortsättningen

skall kunna erbjuda UD tjänster avseende projektering, produktion och förvaltning i denna verksamhet. Uppdragsverksamheten i sin helhet kräver ortskännedom, förvaltningskunskap, utredningserfarenhet, projekterings- och projektledningskunnande m.m.

Denna del av utrikesavdelningens verksamhet överensstämmer i många delar med den som inom Sverige kommer att bedrivas av stabs- och servicemyndigheten. I likhet med vad som gäller inom Byggnadsstyrelsen idag har kommittén emellertid inte funnit skäl att dela upp utrikesregionens verksamhet på de två nya myndigheterna. Verksamhetens stora geografiska spridning i förhållande till dess volym gör att samma personer ofta måste fylla flera funktioner. En strikt uppdelning av utrikesverksamheten på samma sätt som skett med verksamheten inom Sverige skulle leda till ineffektivt utnyttjande av resurserna och ökad administration.

7.2.2 Förvaltning av kulturfastigheter m.m.

Resultatet av analysen av vilka fastigheter eller byggnadsverk som — av kulturpolitiska skäl och med hänvisning till det nationella arvet — bör behållas i statens ägo, har ingående redovisats i kapitel 6. I nedanstående tabell redovisas omfattningen av huvuddelen av detta fastighetsbestånd.

Slott- och kulturfastigheter Areasammanställning

Objekt	Lokalarea x 1000 m ²	Bruttoarea x 1000 m ²
Kungl. slott	138 288	188 473
Statens slott, residensbyggnader, m.m.	156 987	227 557
Museer och teatrar	196 968	265 442
Regeringsbyggnader	189 588	256 937
Riddarholmen	45 688	62 197
Skepps- o. Kastellholmen	50 065	63 140
Kärnorna i Uppsala och Lunds universitetsmiljöer	27 621	41 740
Summa	805 205	1 105 486

Utöver det i tabellen redovisade fastighetsbeståndet föreslås SFV också få förvalta ett antal äldre befästningsverk och monument samt Kungl. Djurgården.

SFV föreslås få förvaltningsansvaret för ett omfattande bestånd av kulturhistoriskt mycket värdefulla byggnader.

Detta ställer särskilda krav på SFV som fastighetsförvaltare. Byggnaderna måste sålunda förvaltas, vårdas och underhållas på ett sätt som gör att de bevaras såsom uttryck för gångna tiders byggnadskonst, både upplevelsemässigt och materialtekniskt. Det innebär att SFV i sin förvaltningsorganisation måste ha kunskande om äldre tiders hantverk, sätt att bygga och genomföra ett fortlöpande underhåll samt förmåga att tillämpa dessa kunskaper på byggnaderna. Motsvarande krav gäller de markområden med kultur- och naturvärden som SFV föreslås ansvara för. Det är viktigt att det kunskande och de erfarenheter som finns hos de nuvarande förvaltarna tas till vara.

SFV:s förvaltning av byggnadsminnen kommer att stå under tillsyn av Riksantikvarieämbetet. Samtidigt kommer SFV att få möjligheter att utveckla ett praktiskt förvaltningskunskande i fråga om byggnads- och markvård som det är angeläget att sprida till en bredare krets av förvaltare. Det är därför viktigt att SFV och Riksantikvarieämbetet kan bedriva en fruktbar samverkan inom det gemensamma intresseområdet.

Byggnadsvård vid de kungliga slotten m.m.

I budgetpropositionen 1990 anmälde regeringen att den med början budgetåret 1990/91 bemyndigade Byggnadsstyrelsen att under en tioårsperiod ta i anspråk 140 mkr för upprustning av de kungliga slotten. Arbetsna har igångsatts och sker i stor omfattning inom ramen för en s.k. bygghytta. Avsikten med bygghytan är, förutom att upprusta slotten, också att utveckla metoder och personal för restaureringsarbete av det här aktuella slaget. Hittills har arbetet bedrivits inom ramen för Byggnadsstyrelsens egenregiverksamhet.

Bygghytan leds av arbetsledare med lång erfarenhet från restaureringsarbete. Byggnadsarbetarna arbetar en begränsad tid vid bygghytan enligt ett roterande system. Därigenom kan kunskapen om restaureringsarbete spridas till en större grupp byggnadsarbetare som kan utnyttja den vunna kunskapen vid underhålls- och restaureringsarbeten på andra fastigheter. Verksamheten vid hyttan har dessutom en koppling till den FoU-verksamhet i restaureringsteknik som finns vid Konsthögskolans arkitektlinje i Stockholm.

Den betydande mängd kulturarvsfastigheter som kommer att förvaltas av SFV ger enligt kommitténs uppfattning underlag för att verksamheten i lämplig omfattning fortsättningsvis bedrivs inom SFV:s ram.

Det är kommitténs uppfattning att SFV skall få ett ansvar för att bygghytteverksamheten utvecklas. Avvägningen mellan egen personal inom SFV och köpta tjänster får studeras i det fortsatta utredningsarbetet parallellt med en utvärdering av befintlig verksamhet.

Ålderdomliga befästningsverk

Fortifikationsförvaltningen förvaltar för närvarande ett antal ålderdomliga befästningsverk som saknar militär användning. Som exempel kan nämnas Carlstens, Varbergs och Vaxholms fästningar. Totalt berörs ett 30-tal byggnader.

Fortifikationsförvaltningen har nyligen låtit genomföra en utredning om vilka resurser som krävs för att delvis iståndsätta befästningsverken och i övrigt förhindra ytterligare förfall av dessa. Kostnaderna har av utredaren beräknats till mellan en och två miljarder kronor för åtgärder som bedöms erforderliga under den kommande 25-årsperioden. För de första tio åren fordras enligt utredaren drygt en miljard kronor. Omfattningen av insatserna kommer senare att bli föremål för beredning inom regeringskansliet. Även finansieringsfrågan kommer att bli föremål för prövning. Kommittén föreslår att SFV därefter återkommer med förslag om hur underhållsarbetena i denna del bör bedrivas.

Regeringsbyggnaderna

Åtminstone vissa regeringsbyggnader (Rosenbad, Arvfurstens palats, Adelcrantzka huset, Sagerska huset) hör tveklöst till de fastigheter som är av stort kulturhistoriskt värde. För de nämnda byggnaderna tillkommer förutom de kulturpolitiska aspekterna också säkerhetsskäl som motiverar fortsatt statligt ägande. Säkerhetsaspekten är giltig för regeringskansliets samtliga byggnader anslutna till det kulvertsystem som binder samman kanslihuskvarteren. Dessa fastigheter omfattas av ett sammanhållet driftövervakningssystem. Sett tillsammans med de säkerhetskrav som gäller för kanslihuset bör därför fastigheternas drift och underhåll liksom hittills skötas av egen personal.

Kommittén anser att förvaltningen av de lokaler som krävs för regeringen och dess kanslis verksamhet under freds- och krigsförhållanden bör skötas av SFV. Självfallet bör det dock, liksom hittills varit

fallet, vara möjligt för regeringskansliet att vid behov hyra lokaler även från andra fastighetsägare.

Tomträtter

Byggnadsstyrelsen förvaltar ett 15-tal fastigheter som är upplåtna med tomträtt. Exempel på sådana är upplåtelser till Sveriges Radio och Svenska Filminstitutet.

Tomträtt får endast upplåtas i fastighet som tillhör staten eller kommun eller som eljest är i allmän ägo. Med det sistnämnda avses exempelvis kyrklig jord och universitetens donationsfastigheter, däremot inte fastigheter som ägs av statliga aktiebolag. Det är i och för sig möjligt att överlåta fastigheterna till ett bolag inom fastighetskoncernen. Bolaget skulle emellertid vara förhindrat att upplåta nya tomträtter och det framgår inte av nuvarande bestämmelser i jordabalken om ett bolag kan ändra villkoren i gällande tomträttsavtal (jfr. 13 kap. 21 § jordabalken). Mot bakgrund därav anser kommittén att de fastigheter som för närvarande är upplåtna med tomträtt även fortsättningsvis bör förvaltas i myndighetsform och således av SFV.

7.2.3 Förvaltning av statens markområden

Som redovisats ovan under kapitel 4 kommer vissa markområden och fastigheter som förvaltas av Domänverket att överföras till SFV. Sammantaget uppgår marker ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län till drygt 6 miljoner hektar (inklusive fjäll och andra impediment), varav 830 000 hektar utgör produktiv skogsmark. Därav är 395 000 hektar reservat. Renbetesfjällen i Jämtlands län uppgår till 76 000 hektar. Det finns vidare ca 200 st. bebyggda s.k. kronoholmar.

Domänverket finns tills vidare kvar som ett affärsdrivande verk. Samtliga ovan nämnda fastigheter finns därmed på domänfonden i avvaktan på ändrad förvaltningstillhörighet.

Kommittén finner att dessa markområden ligger väl inom det verksamhetsområde som riksdagen tidigare utpekade för SFV. Kommittén föreslår därför att dessa marker och fastigheter successivt förs över till SFV.

7.2.4 Vattenområden av riksintresse

Vid behandlingen av proposition 1991/92:49 om vissa frågor vid överföringen av verksamheten vid Statens Vattenfallsverk till aktiebolagsform, godkände riksdagen att vattenområden och älvsträckor som skyddas av naturresurslagen och som hade förvaltats av Vattenfall inte skulle överföras till Vattenfall AB. Regeringen uppdrog genom beslut i december 1991 åt Byggnadsstyrelsen att förvalta dessa vattenområden och älvsträckor. Uppdraget skulle gälla fram till dess att den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten bildats och kunde ta över förvaltningsansvaret. De nämnda områdena bör därför överföras till SFV från den 1 januari 1993.

I 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) anges ett antal områden som, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse. I dessa områden får varken vattenkraftverk, vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål utföras. Riksdagen har beslutat att de fyra s.k. huvudälvar som utgör sådana områden, Torne, Kalix och Pite älv samt Vindelälven, skall kvarbli i statens ägo i den mån de i dag förvaltas av Domänverket. Enligt kommitténs uppfattning bör dessa områden förvaltas av SFV. I avvaktan på att en överföring av fastigheterna kan ske gäller som tidigare nämnts det särskilda förvaltningsuppdraget mellan staten och Domän Aktiebolag för Domänverkets marker.

7.3 Ledning och organisation

Förslag till instruktion, se bilaga 4.

Ledning

SFV bör ledas av en generaldirektör.

Till verket bör knytas en lekmanastyrelse i enlighet med riksdagens beslut om ledningen inom den statliga förvaltningen. I lekmanastyrelsen bör ingå sammanlagt högst sju ledamöter.

Generaldirektören bör till sitt förfogande ha en verksledning bestående av avdelningschefer och en stabschef. Verksledningen skall behandla frågor av betydelse för myndigheten som helhet, policyfrågor och frågor

som berör fler än en avdelning. Till verksledningen bör knytas en stab med juridisk, ekonomisk och administrativ kompetens.

Principer för organisationen

Som tidigare nämnts föreslår kommittén att SFV:s verksamhet skall bedrivas inom tre huvudområden. Verksamheten bör inledningsvis bedrivas inom två avdelningar. Den ena, utrikesavdelningen, bör därvid svara för förvaltningen av utrikesfastigheter, och den andra, inrikesavdelningen bör svara för förvaltningen av inrikes fastigheter inklusive markområden.

Utrikesavdelningen

Avdelningen bör i huvudsak ha samma organisation som idag finns i Byggnadsstyrelsen och vara uppdelad i tre enheter, en kanslienhet, en fastighetsförvaltningsenhet och en enhet som svarar för inredningsfrågor.

Kanslienheten svarar för avdelningens administration. Däri ingår, förutom allmänna administrationsuppgifter, ekonomistyrning, upphandling av konsulttjänster och transporter, m.m.

Förvaltningsenheten svarar för fastighetsförvaltning och projektledning. Till enheten hör också fem utlandsstationerade driftingenjörer.

Inredningsenheten skall svara för anskaffning och underhåll av inredning till kanslier och chefsbostäder.

Inrikesavdelningen

Avdelningen föreslås uppdelad i fem fastighetsdistrikt och en markenhet. Varje fastighetsdistrikt bör förvalta lokaler omfattande 150 000 – 200 000 m². Omfattningen kommer att variera beroende på det förvaltade beståndets karaktär. Tre distrikt svarar för förvaltningen av fastigheter i Stockholm med omnejd, två distrikt svarar för förvaltningen av fastigheterna i landet i övrigt.

Markenheten bör förvalta samtliga markområden inom SFV:s ansvarsområde. Överföringen av de olika markområdena till SFV beräknas pågå under flera år. Verksamheten bör därför inledningsvis bedrivas inom inrikesavdelningen som en särskild resultatenhet. Senare, när omfattningen av de förvaltade markområdena har klarlagts, bör prövas om markförvaltningen skall läggas i en särskild avdelning. Sambanden mellan slottsanläggningar m.m. och tillhörande marker

kommer dock att betonas på ett annat sätt inom den nya myndighetens förvaltning än vad som tidigare varit fallet.

De olika verksamheterna inom verket kommer att kräva specialkunskaper i varierande omfattning. Det kommer dock inte att finnas ekonomiskt utrymme för att dubblera kunnade i dessa fall. Det är därför angeläget att arbetet inom organisationen kännetecknas av stor flexibilitet och att utrymme skapas för erfarenhetsutbyte och samarbete över avdelningsgränserna.

En stor del av det totala förvaltade fastighetsbeståndet är väl samlat. Beståndets omfattning och fastigheternas egenart skapar goda förutsättningar för att drift och underhåll skall skötas av verket självt. Kommittén föreslår därför att fastighetsdistrikten i stor utsträckning bemannas med egen driftpersonal.

I vissa fall kan det vara svårt att finna en ekonomiskt godtagbar grund för en egen driftorganisation. I dessa fall får underhåll och drift köpas externt på ett- eller flerårsbasis.

7.4 Dimensionering

Den verksamhet som kommittén föreslår att SFV skall bedriva kommer totalt att kräva ca 160 personer.

Den centrala förvaltningen, ledning, stab etc. kommer att uppgå till högst 20 personer.

Utrikesavdelningen beräknas omfatta ca 40 personer.

Med utgångspunkt i den organisation som i dag krävs för drift och underhåll av kulturfastigheter m.m. beräknar kommittén att inrikesavdelningen, inklusive driftpersonal kommer att behöva totalt ca 100 anställda.

7.5 Finansiering

Verksamheten beräknas få en omslutning av 950 mkr. Därtill kommer lån i Riksgäldskontoret för investeringar.

Finansiering sker huvudsakligen genom hyresintäkter men även genom anslag. I prop. 44 redovisas vikten av att en rättvisande bild ges i statsbudgeten av mark- och lokalkostnader. Det är viktigt att kostnaderna för s.k. underskottsfastigheter redovisas skilt från sådana fastigheter som

ger intäkter. Den resultatbudget som upprättas för SFV bör ta sin utgångspunkt i detta krav. En preliminär resultatbudget som upprättats för det fastighetsbestånd som i betänkandet föreslås förvaltas av verket pekar på att resultatet, före avsättningar, från överskottsfastigheterna kan komma att uppgå till ca 200 mkr.

Kostnaderna för underskottsfastigheter m.m., uppgår preliminärt till ca 200 mkr. Osäkerheten vad gäller omfattningen av förvaltningen av donationsfastigheter och driftkostnader för fastigheter som överförs från försvaret m.m. gör dock bedömningen mycket osäker.

Kommitten föreslår därför att underlaget för resultatbudgeten överarbetas ytterligare och att budgeten senare fastställs i regleringsbrev för SFV. I regleringsbrevet bör också fastställas de avkastningskrav som bör gälla för överskottsfastigheterna.

7.6 Lokalisering

I prop. 44 har angetts att fastighetsförvaltningsmyndigheten skall lokaliseras till Stockholm.

Större delen av det förvaltade fastighetsbeståndet (70 %) är beläget i Stockholm med omnejd. Verkets kontaktyta utåt riktas mot dess kunder som utgörs av uppdragsgivare (regering, UD) och hyresgäster. Kommittén finner därför lokaliseringen till Stockholm vara välgrundad.

Myndighetens centralförvaltning och utrikesavdelningen, sammantaget ca 60 personer, föreslås få gemensamma lokaler i Stockholm. De olika fastighetsdistrikten föreslås lokaliserade på lämpligt sätt i anslutning till de av distrikten förvaltade områdena.

7.7 Administrativa frågor

ADB-frågor

Det ADB-system — BRIS — som idag används inom Byggnadsstyrelsen har stora brister. För den verksamhet som föreslås för SFV kommer därför ett nytt, mindre komplext system att utvecklas. Arbetet med att utveckla ett sådant har påbörjats. Det nya systemet kommer att kunna implementeras tidigast under våren 1993 och vara helt färdigt att tas i drift vid årsskiftet 1993/94. Under tiden måste SFV använda BRIS. Inom

Byggnadsstyrelsen pågår ett arbete med syfte att öka funktionaliteten för detta system.

8 Fastighetskoncernen

8.1 Riksdagens beslut och fastighetsbeståndets omfattning

Den fastighetskoncern som avses bildas skall främst äga och förvalta huvuddelen av det fastighetsbestånd som för närvarande förvaltas av Byggnadsstyrelsen. Koncernen kommer också att förvalta fastigheter från andra statliga myndigheter, bl.a. vissa fastigheter från försvaret. Koncernen föreslogs i prop. 44 bestå av ett statligt helägt moderbolag och ett antal dotterbolag, uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. För den tekniska fastighetsförvaltningen föreslogs ett särskilt dotterbolag.

Samtliga aktier borde enligt förslaget inledningsvis ägas av svenska staten. Efter det att koncernen bildats borde moderbolaget — utan riksdagens och regeringens prövning — fritt få avyttra hela eller delar av sitt aktieinnehav i dotterbolagen, eller på annat sätt få förändra sin ägarandel i dessa.

Föredraganden uttalade också sin principiella inställning att det inte var nödvändigt att staten ägde så kallade placeringsfastigheter. En utförsäljning av aktier eller fastigheter borde ske när detta är affärsmässigt lämpligt för koncernen och för staten.

Marknadsvärdet på fastighetsbeståndet angavs till 38 mdkr per september 1991. Den föreslagna fastighetskoncernen skulle därmed bli en av de största i landet. Koncernen beräknades vidare få en soliditet på ca 50 %. Nuvarande upplåning genom Riksgäldskontoret föreslogs kunna ersättas med lån på kapitalmarknaden efter viss tid.

Riksdagsbehandlingen resulterade som framgått av redovisningen under kapitel 2 i vissa tillkännagivanden från riksdagen om förvaltningen av det fastighetsbestånd som disponeras av universitet och högskolor respektive om förvaltningen av kulturmiljöer och donationsfastigheter. Regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett nytt förslag. Med dessa förbehåll godkände riksdagen att huvuddelen av Byggnadsstyrelsens förvaltningsverksamhet i enlighet med vad som föreslogs i propositionen skulle föras över till den föreslagna fastighetskoncernen.

Detta innebär att riksdagen bl.a. godkände de föreslagna riktlinjerna för statens ägande av fastighetskoncernen och bemyndigade regeringen att besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra koncernbildningen.

Fastighetsbeståndets omfattning

Som framgått av redovisningen under kapitel 4 tillförs fastighetskoncernen ca 85 % av Byggnadsstyrelsens nuvarande fastighetsbestånd motsvarande ca 6 miljoner m².

Fastighetsbeståndet består, beräknat efter disponerad area, till ca 45 % av lokaler för mera generella förvaltningsändamål och till ca 55 % av ändamålslokaler, lokaler för högre utbildning och forskning, specialskolor, kriminalvård m.m. De bokförda värdena fördelar sig med ca 55 % på den första kategorin och ca 45 % på den senare.

Vidare överförs lokaler från försvaret för förvaltning inom fastighetskoncernen. Det gäller främst lokaler för generella förvaltningsändamål belägna utanför de militära etablissemangen. Hit hör bl.a. de tre största militära förvaltningsbyggnaderna i Stockholm. Genomgången av vilka fastigheter som skall förvaltas av fastighetskoncernen pågår. Totalt rör det sig om fastigheter med en uppskattad lokalarea av ca 500 000 m², av vilken de tre militärstabsbyggnaderna i Stockholm svarar för mer än 20 % av arean. Värdering av fastighetsbeståndet pågår.

8.2 Marknadsförutsättningar

I kapitel 3 har en omvärldsanalys redovisats. Här finns anledning att, med utgångspunkt från denna, beröra sådana omständigheter som kan vara av särskild betydelse för den blivande fastighetskoncernen.

Lokalk marknaden kan väntas vara svag under åtskilliga år framöver med betydande vakanser, press nedåt på hyrorna och en skärpt konkurrens. Hyresgästernas ställning kommer att vara stark.

När fastighetskoncernen bildas den 1 januari 1993 utgörs den helt dominerande delen av dess hyresgäster, ca 95 %, av statliga myndigheter. Den kommer därför, på ett helt annat sätt än andra fastighetsägare, att påverkas av de neddragningar av den statliga verksamheten, och därmed även av den statliga lokalefterfrågan, som har aviserats. Om statens andel av den totala sysselsättningen kommer att minska, vilket

synes troligt, innebär det att fastighetskoncernen i detta avseende kommer att ha ett sämre utgångsläge än konkurrerande fastighetsägare.

Till detta kommer de förändringar av den statliga budgetprocessen som är beslutade och på väg att genomföras med ramanslag och överföring av lokalförsörjningsansvaret från Byggnadsstyrelsen till de olika myndigheterna. Denna förändring kommer att få flera konsekvenser. Dels kommer myndigheterna på ett helt annat sätt än tidigare att känna hur stora lokalkostnaderna faktiskt är, vilket kan leda till strävanden att minska lokalkostnaderna, t.ex. genom att minska lokalareorna. Dels kommer myndigheterna att ha möjlighet att välja mellan lokalerbjudanden från olika fastighetsägare, vilket utsätter fastighetskoncernen för en typ av konkurrens som Byggnadsstyrelsen inte tidigare behövt ta någon större hänsyn till.

Fastighetsmarknaden kommer, enligt den bedömning kommittén gör, under åtskilliga år framöver att kännetecknas av utbudsöverskott med åtföljande låga priser. Potentiellt finns ett än större utbudstryck genom att bankerna nu övergångsvis för att skydda sina fordringar bygger upp stora fastighetsbestånd, som kan komma att säljas ut i ett senare skede.

Allra störst är obalansen, enligt kommitténs bedömning, på byggmarknaden med kraftigt sjunkande efterfrågan, stor överkapacitet och en kraftig press nedåt på byggpriserna. Vad beträffar Byggnadsstyrelsen är investeringsnivån hög under innevarande och nästa budgetår till följd av bl.a. nyligen beslutade s.k. sysselsättningspaket. Därefter kan investeringsnivån väntas sjunka avsevärt. Det är visserligen möjligt, eller t.o.m. troligt, att det följer flera sysselsättningspaket men deras effekter för den blivande fastighetskoncernen blir förmodligen mindre än vad de tidigare paketen har blivit för Byggnadsstyrelsen. Dels är det troligt att det, på grund av det rådande lokalöverskottet, inte kommer att göras några större satsningar på att bygga fler lokaler, dels kommer statsmakterna sannolikt inte längre att specialdestinera investeringsprojekt till fastighetskoncernen så som man tidigare har gjort till Byggnadsstyrelsen.

Ytterligare en omständighet bör beaktas i det fortsatta förändringsarbetet. Detta kommer att innebära stora organisatoriska förändringar genom att Byggnadsstyrelsen ersätts av tre nya organisationer: fastighetskoncernen och två myndigheter. För den personal som går över från Byggnadsstyrelsen till fastighetskoncernen innebär det en stor omställning att övergå från att ha arbetat i en tämligen skyddad monopolverksamhet till att arbeta i en verksamhet i fri konkurrens. Under hela denna föränd-

ringsprocess måste samtidigt den löpande verksamheten fortgå med minsta möjliga störningar.

Mot denna bakgrund vill kommittén formulera följande riktlinjer för fastighetskoncernens verksamhet och organisation.

8.3 Affärsidé

Fastighetskoncernens verksamhet bör vara koncentrerad till en väl utmejslad och tydlig affärsidé. För att sidoverksamheter skall kunna komma ifråga bör krävas dels att de är lönsamma, dels att de på ett påtagligt sätt stöder huvudverksamheten.

Huvudverksamheten bör enligt kommitténs uppfattning vara att äga och på ett professionellt sätt förvalta fastigheter och därvid erbjuda statliga myndigheter och andra hyresgäster goda lokaler och erforderlig service till en affärsmässig hyra. Kommittén vill understryka att det sist och slutligen är styrelsen och ledningen i den blivande fastighetskoncernen som formulerar affärsidén.

Även framgent kommer sannolikt statliga myndigheter att vara den dominerande hyresgäst kategorin och det blir därför en huvuduppgift för koncernen att behålla dessa hyresgäster. Det kan bara ske genom att koncernen övertar och vidareutvecklar den unika kompetens som finns inom Byggnadsstyrelsen på detta område och förmår att tillgodose de önskemål som de statliga myndigheterna har ifråga om lokalförsörjningen. De förändringar som har beskrivits ovan gör det dock sannolikt nödvändigt att dessutom öka ansträngningarna att i större utsträckning rekrytera andra än statliga hyresgäster.

Ett starkt och utvecklingsbart företag skall byggas upp som skall verka i hård konkurrens under de kommande åren. Med hänsyn till situationen på fastighetsmarknaden kommer det inte att vara möjligt att snabbt sälja ut stora delar av fastighetsbeståndet till rimliga ekonomiska villkor. Detta bör givetvis inte hindra fastighetskoncernen från att redan på kort sikt genomföra avyttringar eller förvärv av fastigheter eller andra affärsmässigt motiverade transaktioner. På längre sikt, i en mera normal fastighetsmarknad, bör även större utförsäljningar kunna komma ifråga.

8.4 Organisationsgrundande principer

Såväl den allmänna situationen på fastighets- och lokalmarknaderna som förändringarna av den statliga lokalförsörjningen stärker hyresgästernas ställning. Det kommer att ställas ökade krav på fastighetsägarna att visa lyhördhet och kundanpassning. För fastighetskoncernen bör detta bl.a. innebära att denna gentemot hyresgästerna uppvisar en hög grad av tillgänglighet, vilket bl.a. förutsätter lokal närvaro och en tydlig identitet. Hyresgästen skall i princip endast ha *en* motpart inom koncernen, vilket förutsätter att teknisk, ekonomisk och juridisk förvaltning så långt möjligt integreras. Hyresgästerna kommer att i ökad utsträckning efterfråga skraddarsydda lösningar, så att lokalerna anpassas efter behoven i deras verksamhet. De kommer också att skilja sig åt när det gäller avvägningen mellan service och hyra. Detta understryker vikten av flexibilitet inom fastighetskoncernen.

Sammantaget talar detta för en *decentral* organisation av koncernen. Resultatansvar, befogenheter och kompetens måste föras långt ut i organisationen och så nära kunden som möjligt. För att detta skall fungera är det dock en nödvändig förutsättning att ett centralt styr- och informationssystem kan upprättas.

Det är kommitténs uppfattning att driften av de egna fastigheterna i huvudsak skall skötas av fast anställd personal och att detta skall utgöra en väsentlig del av koncernens affärsidé och identitet. Detta understryker kravet på att teknisk, ekonomisk och juridisk förvaltning hålls samman i koncernen.

I övrigt bör gälla att resurser som inte är nödvändiga att ha i egen regi för att effektivt bedriva kundverksamheten i första hand skall köpas på marknaden. Koncernen bör därför vara stramt bemannad med egna resurser, framför allt på central nivå. I moderbolaget behövs utöver lednings- och stabsresurser personal för ekonomiadministration, ADB-frågor, finansförvaltning, juridik, information/marknadsföring och personalfrågor samt teknisk och fastighetsekonomisk kompetens. Sammantaget bedömer kommittén att antalet befättningshavare kommer att bli avsevärt mindre än vad som är fallet på Byggnadsstyrelsens huvudkontor idag. Kommittén har dock ännu inte tillräckligt underlag för att ange vilket antal det kan bli frågan om. Härvid bör det noteras att även fastighetsförvaltningsmyndigheten och stabs- och servicemyndigheten kommer att behöva centralt placerad personal.

I prop. 44 förordades att fastighetskoncernen skulle bestå av ett moderbolag och ett antal dotterbolag. Ett dotterbolag skulle främst förvalta s.k. placeringsfastigheter, ett annat högskolefastigheter och ett tredje ändamålsfastigheter. Vidare skulle ett särskilt dotterbolag bildas för att sälja tekniska förvaltningstjänster till de fastighetsförvaltande bolagen i koncernen.

Hur organisationen skall utformas på lägre nivåer behandlades inte i prop. 44. Kommittén har inte heller haft möjlighet att göra detta på den korta tid som har stått till buds. Detta är frågor av utomordenligt stor vikt. Ett underlag för att mer i detalj fastställa en organisation bör tas fram under de kommande månaderna genom kommitténs försorg. I detta arbete bör de synpunkter beaktas som har framförts ovan. Av särskilt stor betydelse är att organisationen möjliggör en långtgående decentralisering av kompetens, ansvar och befogenheter, samtidigt som kunderna skall möta *en* motpart i koncernen som har ett samlat ansvar för ekonomisk, juridisk och teknisk förvaltning. Enligt kommitténs uppfattning bör det, såsom fallet normalt är för företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad, vara fastighetskoncernens styrelse och ledning som ytterst fastställer organisationen. Denna kan för övrigt inte vara statisk utan kan behöva ändras i takt med att nya krav ställs på verksamheten.

8.4.1 Sidoverksamheter inom koncernen

Diskussionen hittills har främst utgått från fastighetsförvaltningens behov. Som nämnts anser kommittén att denna bör utgöra huvudverksamheten i den blivande fastighetskoncernen. I detta avsnitt kommer även att beröras vissa sidoverksamheter som idag finns inom Byggnadsstyrelsen och diskuteras huruvida det är lämpligt att inordna dem i koncernen. I den mån detta blir aktuellt finns det skäl som talar för att de i så fall bör läggas som separata dotterbolag till moderbolaget, i varje fall om dessa verksamheter helt eller delvis är inriktade mot externa beställare.

Som utgångspunkt för dimensioneringen bör gälla att koncernen skall ha egna resurser endast för sådana uppgifter som är av strategisk betydelse för verksamheten eller så specialiserade att de inte kan handlas upp på marknaden på ett betryggande sätt. Koncentrationen på strategiska resurser betyder att egna resurser för *byggadministration* inom koncernen i första hand koncentreras till projekt- och byggledning för större och mera komplexa projekt. Resurser för övriga projekt samt för besiktning och kontroll köps däremot på marknaden. Detta innebär i förening med

den minskande investeringsvolymen ett resursbehov som bedöms väsentligt understiga nuvarande resurser inom Byggnadsstyrelsen. Motsvarande gäller för koncernens behov av egna resurser för *teknisk service*.

Det fortsatta organisationsarbetet får visa den närmare dimensioneringen av verksamheten. Därvid måste även beaktas hur administrationen av den övergångsvis höga investeringsvolymen inom Byggnadsstyrelsen skall ske.

Resurser för *byggproduktion i egen regi* finns för närvarande inom Byggnadsstyrelsens södra, östra och mellansvenska regioner. Endast en mindre del kan betecknas som så specialiserade, främst på kulturhistoriskt värdefulla byggnader, att motsvarande kompetens är svår att tillgå externt. Dessa byggresurser är dessutom främst inriktade mot sådana byggnader som kommer att förvaltas av fastighetsförvaltningsmyndigheten. Övriga resurser bedömer kommittén det vara möjligt att handla upp på marknaden. Det kan ifrågasättas om en sidoverksamhet — som egen-regibyggandet skulle utgöra — bäst sköts i en koncern med fastighetsförvaltning som huvudverksamhet. Till bilden hör också att byggmarknaden av kommittén bedöms vara svag under åtskilliga år framöver med överkapacitet och pressade priser. Sammanfattningsvis innebär detta att kommittén utifrån verksamhetens inriktning ifrågasätter om fastighetskoncernen skall bedriva en omfattande verksamhet med byggproduktion i egen regi.

Det fortsatta organisationsarbetet får visa om — och i så fall i vilken utsträckning — det finns förutsättningar att driva vidare en byggproduktion i egen regi, antingen inom fastighetskoncernen eller genom en annan organisatorisk lösning.

Den nuvarande *inredningsverksamheten* vid inredningsenheten inom Byggnadsstyrelsen är till övervägande del inriktad mot sektorn högre utbildning och forskning samt kultursektorn. Byggnadsstyrelsen disponerar särskilda anslag för inredning och det är obligatoriskt för högskolan och kultursektorn att vända sig till Byggnadsstyrelsen. Uppdragsverksamheten omfattar endast ca 20 % av arbetsvolymen.

När de lokalbrukande myndigheterna själva får ansvaret för sin lokalförsörjning bortfaller även Byggnadsstyrelsens inredningsansvar. Detta kommer enligt kommitténs bedömning att innebära en kraftig minskning av arbetsvolymen. Det finns inte tillräckliga motiv att ha någon inredningsverksamhet på central nivå i koncernen. Däremot kan det inte uteslutas att behov av en sådan kompetens kan uppstå längre ut i organisationen, som ett inslag i kundkontakterna.

Efter riksdagsbeslut år 1972 (prop. 1972:1 bil. 2, FiU11, rskr. 81) fick Byggnadsstyrelsen i uppdrag att svara för *effektivisering och rationalisering inom lokalvården i den statliga sektorn*. Byggnadsstyrelsen har vidare sedan budgetåret 1979/80 ansvar för *inköpssamordning av lokalvårds- och rengöringsmateriel för statliga myndigheter* och bedriver sedan budgetåret 1988/89 *försöksverksamhet med lokalvård i egen regi i Norrköping*.

Byggnadsstyrelsen svarar sedan budgetåret 1971/72 även för *gemensam kontorsdrift* för hyresgästerna i *kvarteret Garnisonen*. Verksamheten omfattar bl.a. telefonväxel, lokalvård, bevakning, inredning och reproduktionsservice.

Enligt prop. 44 borde dessa verksamheter föras till fastighetskoncernen och omfattning och inriktning prövas inom ramen för koncernens verksamhet.

Utifrån den ovan angivna inriktningen av koncernens verksamhet mot fastighetsförvaltning och med hänsyn till att koncernen kommer att verka i konkurrens, bör den enligt kommitténs uppfattning inte ha något ansvar för effektivisering och rationalisering inom lokalvården i den statliga sektorn. Av samma skäl bör Byggnadsstyrelsens ansvar för inköpssamordningen av lokalvårds- och rengöringsmateriel avvecklas. Det bör ankomma på ledningen för fastighetskoncernen att avgöra huruvida styrning och ledning i lokalvårdsfrågor skall ingå som en del i fastighets servicen till hyresgästerna.

Det är också kommitténs uppfattning att någon lokalvård i Norrköping i egen regi inte skall bedrivas inom fastighetskoncernen. Ett arbete med syfte att överföra lokalvården i Norrköping till ny huvudman eller till ny organisationsform bör därför kunna inledas omgående inom Byggnadsstyrelsen.

Vad gäller förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen pågår, enligt vad kommittén erfarit, ett rationaliseringsarbete inom Byggnadsstyrelsen med syfte att bättre anpassa verksamheten till hyresgästernas behov. Bl.a. har verksamheten organisatoriskt integrerats med den övriga fastighetsförvaltningsverksamheten i kvarteret. Vidare har beslut tagits att avveckla delar av verksamheten (bl.a. tryckeriet och inredningshanteringen). Kommittén förutsätter att rationaliseringsarbetet fullföljs och anpassas till koncernens verksamhetsidé, vilket kan innebära förändringar inom ytterligare delar av verksamheten.

8.4.2 Organisatorisk samordning med försvaret

Kommittén har erfarit att LEMO föreslår att den *projekteringsverksamhet* som bedrivs vid centrala Fortifikationsförvaltningen och den *byggadministrativa verksamheten* som bedrivs inom Fortifikationsförvaltningens byggnadsområden i fortsättningen bör bedrivas i bolagsform. LEMO har vid det löpande samråd med kommittén som ägt rum diskuterat förutsättningarna för att dessa verksamheter skulle kunna ingå i den planerade fastighetskoncernen.

Projekteringsverksamheten och den byggadministrativa verksamheten utgör skilda affärs- och kompetensområden med få gemensamma beröringspunkter och bör därför enligt kommittén prövas var för sig i fråga om lämpligt huvudmannaskap.

Den projekterande verksamheten vid centrala Fortifikationsförvaltningen är till stor del inriktad på försvarets speciella behov för befästningar och anläggningar. Vid Byggnadsstyrelsen bedrivs ingen projekteringsverksamhet i egen regi, utan dessa tjänster köps på konsultmarknaden. Kommittén har inte heller funnit några skäl att inom fastighetskoncernen bygga upp några egna projekteringsresurser. Det skulle därför vara helt främmande att knyta Fortifikationsförvaltningens nuvarande projekteringsverksamhet till fastighetskoncernen. Inte ens tillfälligt kan en sådan lösning accepteras.

Byggadministrativ verksamhet bedrivs inom såväl Byggnadsstyrelsen som Fortifikationsförvaltningen. Vid sidan av de rent byggadministrativa tjänsterna finns emellertid också verksamhet inom Fortifikationsförvaltningens byggnadsområden där motsvarande verksamhet hos Byggnadsstyrelsen ingår i fastighetsförvaltningen. Fortifikationsförvaltningens byggnadskontor och Byggnadsstyrelsens regionala byggadministration är inte i något fall lokaliserade till samma ort.

Kommitténs bedömning är att fastighetskoncernens resurser för byggadministration skall inriktas på koncernens interna behov och att vidare en viss neddragning behöver göras jämfört med nuvarande bemanning inom Byggnadsstyrelsen. Om det bedöms önskvärt att säkerställa en sammanhållen byggadministrativ resurs, huvudsakligen inriktad för att tillgodose försvarsmaktens behov, bör detta ske i andra organisatoriska former än genom att lägga ansvaret på fastighetskoncernen.

8.5 Principer för styrning och hyressättning

Grundläggande för fastighetskoncernen är att verksamheten kan bedrivas under samma konkurrensförutsättningar och med likvärdiga avkastningskrav, som gäller för fastighetsmarknaden i övrigt. I detta ligger att fastighetskoncernen varken övergångsvis eller mera långsiktigt skall ha några privilegier eller utsättas för några restriktioner som avviker från vad som normalt gäller för konkurrerande företag på marknaden. Kommittén utgår från att ägaren på bolagsstämma fastställer utdelningskraven och att dessa ligger på en marknadsmässig nivå. Styrelsen och ledningen fastställer sedan utifrån utdelningskravet ekonomiska mål, styrprinciper m.m.

Mot bakgrund av den fortsatta dialogen kring främst styrningen av koncernen som förutsätts ske redovisas här vissa utgångspunkter som diskuterats inom kommittén. Det bör understrykas att dessa har en preliminär karaktär.

Att fastställa ekonomiska mål för fastighetsföretag är i flera avseenden mera komplext än vad som är fallet i många andra branscher. I fastighetsföretag kan man inte beräkna verklig skuldsättningsgrad och kostnader för eget kapital eller tillämpa sedvanliga nyckeltal för lönsamhet och finansiell struktur med mindre än att man justerar beräkningarna för orealiserade värdeförändringar i fastighetsbeståndet. Problemen är desamma som för andra branscher med reelltillgångar, där tillgångarnas värde i väsentlig grad kan avvika från de värden som tas upp i redovisningen.

En effektiv styrning av ett fastighetsföretag förutsätter att fastigheternas aktuella värden bedöms vid återkommande tillfällen i syfte att mäta den orealiserade värdeförändring som inte framgår av bolagets redovisning.

Den närmare utformningen av intern och extern styrning och redovisning kan dock ske efter olika alternativ.

Koncernens fastighetsbestånd kan som redovisats tidigare grovt delas in i två kategorier nämligen placeringsfastigheter och ändamålsfastigheter. Placeringsfastigheter kan köpas och säljas på en marknad, medan ändamålsfastigheter som byggts för en speciell verksamhet inte har någon eller bara en begränsad alternativ användning i varje fall på kort sikt. Det betyder att ändamålsfastigheternas värde till mycket stor del är knutet till den nuvarande verksamheten. Det innebär också att värdeutvecklingen för placeringsfastigheterna normalt är lättare att avläsa på marknaden. Gränsen mellan vilka fastigheter som tillhör den ena eller andra kategorin

är flytande. Sett över ett längre tidsperspektiv har även många ändamålsfastigheter en alternativ användning, i varje fall efter mer eller mindre omfattande ombyggnader.

Med nuvarande fastighetsmarknad och efter de senaste årens erfarenheter har direktavkastningskraven accentuerats och orealiserade värdeförändringar fått en mera underordnad betydelse för affärsbesluten i ett fastighetsföretag. Även om orealiserade värdeförändringar således inte utgör en del av den löpande redovisningen och inte ingår i räntabilitetsmått för eget och totalt kapital, är det ändå önsvärt att värdeutvecklingen bedöms återkommande och redovisas som kompletterande information. Principen för det avkastningskrav som kan uppställas för investeringar i placerings- respektive ändamålsfastigheter är i grunden och långsiktigt densamma. Vissa skillnader kan dock finnas när det gäller likviditetsaspekten och risktagandet. Dessutom finns en tendens att direktavkastningen för placeringsfastigheter varierar mera över tiden än vad som gäller för ändamålsfastigheter.

Kommitten föreslår att följande riktlinjer bör gälla för fastighetskoncernen.

- Varje del av koncernen skall långsiktigt bära sina kostnader och ge en marknadsmässig avkastning. Det innebär bl.a. att hyrorna för vissa kategorier av fastigheter eller hyresgäster inte skall subventionera hyrorna för andra fastigheter eller hyresgäster.
- Hyran för placeringsfastigheter skall vara marknadsmässig.
- Hyran för ändamålsfastigheter skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks.

Fastighetskoncernens finansiella förutsättningar bör möjliggöra att marknadsmässiga krav uppfylls i termer av bl.a. kortsiktig direktavkastning samt långsiktig totalavkastning, innefattande värdeförändring på fastighetsbeståndet som motsvarar vad som i genomsnitt gäller för börsföretag i allmänhet.

8.6 Finansiella förutsättningar

De förutsättningar som ligger till grund för redovisningen nedan bygger i stort på läget i juni 1992. En framskrivning har sedan skett till januari 1993. Stor osäkerhet råder fortfarande om värdet på fastighetsbeståndet på grund av läget på fastighetsmarknaden. Härtill kommer att det ännu inte är klart vilka fastigheter som skall överföras från försvaret till fastighetskoncernen.

Ett grundläggande krav vid ombildandet av Byggnadsstyrelsen till aktiebolag är, som angivits ovan och i prop. 44, att verksamheten skall kunna bedrivas under samma konkurrensförutsättningar och med likvärdiga avkastningskrav som andra fastighetsföretag. Ombildningen bör därför resultera i att den statliga fastighetskoncernen får en finansiell ställning som motsvarar den som uppvisas i en normal marknadssituation för väl fungerande börsnoterade fastighetsföretag.

En utförlig redovisning, inkluderande de mera principiella utgångspunkterna för att beräkna den finansiella ställningen, har lämnats i prop. 44, avsnitt 4.2. För att få underlag för att stämma av om de antaganden beträffande finansiering, utdelning, soliditet m.m. som redovisades i prop. 44 fortfarande håller har kommittén genomfört en förnyad simulering per januari 1993 av balans- och resultaträkningen. En sammanfattning av denna lämnas nedan.

Ett viktigt led i detta arbete har varit att se över den tidigare gjorda fastighetsvärderingen. Kommittén nöjer sig med att redovisa de förändringar som skett på marknaden sedan den föregående redovisningen hösten 1991 och som har betydelse vid fastställandet av startbalansräkningen för koncernen. Den nya värderingen avser förhållandena i juni 1992. Det kan inte uteslutas att det kommer att ske ytterligare förändringar av marknadsvärdena fram till tidpunkten för överföringen av fastigheterna till bolaget. I vilken mån dessa förändringar skall påverka koncernens startbalansräkning får avgöras i anslutning till bildandet av koncernen.

8.6.1 Värdering av fastighetsbeståndet

Den tidigare kategoriindelningen i placeringsfastigheter och ändamålsfastigheter som grund för värderingen har bibehållits.

Vid värdering av *placeringsfastigheter* har den s.k. avkastningsmetoden använts, varvid utgående eller antagna marknadshyror efter avdrag för drift- och underhållskostnader kapitaliserats med en nettokapitaliserings-

procent. Värderingen har inför prop. 44 utförts av tre välrenommerade värderingsfirmor.

Värderingen av *ändamålsfastigheter* gjordes mera överslagsmässigt med utgångspunkt i dagens hyror samt drift- och underhållskostnader.

Värde för placeringsfastigheter i september 1991

Det totala marknadsvärdet beräknades uppgå till ca 23 mdkr.

Värde för placeringsfastigheter i juni 1992

Nedgången på fastighetsmarknaden har fortsatt sedan september 1991. Detta gäller speciellt fastighetsbestånd på lokala marknader med stort utbudsöverskott — t. ex. storstadsregionerna. Av denna anledning har kommittén med konsult hjälp från tidigare anlitade värderingsfirmor i juni 1992 gjort en överslagsmässig bedömning av värdeförändringarna för placeringsfastigheter.

En jämförelse mellan bedömningarna i september 1991 och juni 1992 visar bl.a. följande:

- Vid en jämförelse mellan olika objekt varierar värdeförändringen mellan i stort sett oförändrat värde för vissa objekt till nedgångar på runt 40 %. Några objekt har genomgått ombyggnader och har därigenom ökat i värde.
- De värdemässigt största nedgångarna avser objekt i Stockholms innerstad samt större objekt med outhyrda lokaler och en del byggnader med delvis speciell användning.
- Neddragningar inom den offentliga sektorn torde ännu inte i nämnvärd omfattning ha påverkat marknadsvärdena. Risken för ytterligare värdefall är därför stor på vissa orter till följd av fortsatta rationaliseringar och besparingar inom denna sektor.

I anslutning till den förnyade värderingen har konstaterats att initierade bedömare har uppfattningen att priset på kommersiella fastigheter under år 1990 fortsatt med ett ännu större prisfall under år 1991 och att någon vändning inte kommer att äga rum under år 1992.

Det sammanlagda värdet på placeringsfastigheterna har i juni 1992 uppskattats till någonstans i intervallet 16 — 22 mdkr.

Eftersom osäkerheten är stor beträffande värdeutvecklingen på det aktuella fastighetsbeståndet har kommittén, i de simuleringar som utgjort

underlag för framtagande av finansiella data per januari 1993, använt ett uppskattat marknadsvärde på placeringsfastigheterna i den nedre delen av intervallet.

Värde för ändamålsfastigheter i september 1991

Av det totala marknadsvärdet om ca 15,4 mdkr vid värdetidpunkten i september 1991 svarade universitet och högskolor för den största andelen med ett bedömt marknadsvärde om ca 11 mdkr. SLU svarade för ca 1 mdkr och återstoden utgjordes av fastigheter för kriminalvården, kulturfastigheter, specialsolor och övrigt.

Värdet på mark tillhörande ändamålsfastigheterna beräknades till 3 mdkr. Markvärdet ingår i ovan angivna värden.

Värde för ändamålsfastigheter i juni 1992

Vid den förnyade bedömningen har ändamålsfastigheterna värderats till 14,2 mdkr per juni 1992. Av beloppet svarar universitet och högskolor för ca 10 mdkr, SLU för ca 0,9 mdkr och kriminalvården för ca 1 mdkr. Resterande del av det totala marknadsvärdet utgörs av kulturfastigheter om 1,1 mdkr, specialsolor om 200 mkr och övriga om 1 mdkr.

Eftersom osäkerheten är stor beträffande värdeutvecklingen på det aktuella beståndet har kommittén i de simuleringar som gjorts per januari 1993 för bolagets balans- och resultaträkning antagit att ett ytterligare prisfall kan komma att inträffa. Det sammanlagda värdet för koncernens fastighetsbestånd kan sålunda fastställas till ca 32 mdkr. Kommittén har härvid även tagit hänsyn till ett grovt bedömt värde på de fastigheter som kommittén antagit kommer att tillföras koncernen från försvaret (ca 1 mdkr) och till värdet på råmark (ca 200 mkr).

Under antagande att fastigheterna åsätts ett värde om ca 32 mdkr, att betalningsansvaret för lån om sammanlagt ca 14 mdkr övertas, att bolaget tillförs en underhållsreserv om 1,5 mdkr, att en pensionsskuld om 0,4 mdkr övertas samt att till den bolagiseringsbara delen hörande övriga tillgångar och skulder tillförs till ett nettovärde om 0,9 mdkr kommer bolaget att erhålla ett eget kapital om ca 17 mdkr. Detta skulle motsvara en synlig soliditet på ca 50 %.

Simuleringarna visar att det är möjligt att ge fastighetskoncernen sådana ekonomiska förutsättningar vid bildandet, att den får erforderlig finansiell styrka för att kunna agera affärsmässigt och uthålligt på 1990-talets fastighetsmarknad.

8.6.2 Fastighetskoncernens finansiering

Fastighetskoncernen föreslås bildas genom att fastigheter och till verksamheten hörande övriga tillgångar och skulder tillförs koncernen. Det är angeläget dels att koncernen får en stark soliditet, dels att fastigheterna vid apporttillfället upptas till ett värde som möjliggör en enkel och rättvisande uppföljning av koncernens lönsamhet under kommande år. Dessa mål uppnås bäst om fastigheterna vid koncernens bildande åsätts ett värde som nära ansluter till det bedömda marknadsvärdet, och om koncernen erhåller en synlig soliditet som väl motsvarar soliditeten inkl. dolda reserver i finansiellt starka börsnoterade fastighetsföretag.

Fastighetskoncernen bör i samband med bolagsbildningen återbetala de lån som finns på Byggnadsstyrelsen till den del de avser det bestånd som skall bolagiseras. Dessa lån bör ersättas med lån på kapitalmarknaden.

För att skapa en tidsfrist som möjliggör en placering av lånen på kapitalmarknaden i en takt som bedöms marknadsmässigt lämplig för bolaget, bör ett temporärt låneupplägg via Riksgäldskontoret ersätta den skuld som avser ej återbetalda investeringsanslag som Byggnadsstyrelsen erhållit. Riksgäldskontoret har medverkat vid liknande finansieringsupplägg bl.a. vid omorganisationen av Vattenfall.

Byggnadsstyrelsens pensionsskuld bör, till den del den avser den verksamhet som skall bolagiseras, överföras på koncernen.

Vid värdering av den egendom som skall tillföras koncernen bör beaktas att underhållet i enlighet med vad som redovisats i prop. 44 är eftersett för vissa delar av fastighetsbeståndet. För att inte initialt belasta koncernen med extraordinära underhållskostnader föreslås att koncernen vid bildandet erhåller en underhållsreserv om 1,5 mdkr som möjliggör att snabba underhållsåtgärder vidtas för att undvika en onödig kapitalförstoring.

När fastigheterna överförs till koncernen tillkommer en kostnad för lagfartsstämpel. Det är enligt kommitténs bedömning rimligt att beakta detta vid värderingen av den egendom som skall tillföras koncernen.

Resterande del av Byggnadsstyrelsens verkskapital, till den del det är relaterat till koncernen, bör också tillföras denna.

I överbäggandena om koncernens finansiering har en utgångspunkt varit att likviditet och upplåning hanteras av en finansförvaltning inom moderbolaget. Uppbyggnaden av en sådan central resurs leder till skal-

fördelar och är nödvändig för att koncernen skall kunna tillgodose sitt behov av finansiella resurser till lägsta möjliga kostnad. Inrättandet av en finansförvaltning bör ges hög prioritet.

Regeringen har under hösten 1991 och våren 1992 beslutat om eller aviserat fastighetsinvesteringar inom Byggnadsstyrelsens verksamhetsområde för drygt 2 mdkr. En del av dessa investeringar innebär tidigare-läggningar av investeringar med hänsyn till sysselsättningsläget. Detta innebär att dessa inte alltid är företagsekonomiskt motiverade vid beslutstillfället och således inte heller med fastighetsmarknadens synsätt lönsamma. Enligt kommitténs bedömning måste detta beaktas särskilt vid värdering av den egendom som skall tillföras koncernen respektive vid fastställandet av koncernens låneskuld.

Den översiktliga värdering av fastighetskapitalet som skett per juni 1992 bör inte utan vidare läggas till grund för en överlåtelse av fastighetskapitalet. Vid bolagiseringen kommer inte heller alla fastigheter som skall förvaltas av fastighetskoncernen att kunna föras över från Byggnadsstyrelsen vid en och samma tidpunkt på grund av att nödvändig fastighetsbildning för åtskilliga objekt inte är genomförd. Vidare pågår utredning kring övertagande av fastigheter från försvaret, kring ändamålsupplåten mark m.m. De ovan redovisade frågorna kring värderingen m.m. av de byggprojekt som beslutats som en följd av regeringens senaste s.k. sysselsättningspaket måste också klaras ut.

Dessa omständigheter och den fortsatta osäkerheten om utvecklingen på fastighetsmarknaden talar för att en förnyad genomgång av underlaget måste ske som utgångspunkt för överlåtelsen av fastighetsbeståndet. Förhållandena innebär vidare att vissa tillgångar och skulder kommer att tillföras koncernen successivt. På liknande sätt som skett vid Domänverkets bolagisering, bör Byggnadsstyrelsen som avvecklingsmyndighet förvalta de fastigheter som avses bli överförda till fastighetskoncernen men där t.ex. fastighetsbildning först måste ske. Den tekniska fastighetsförvaltningen bör, i avvaktan på att en överlåtelse till fastighetskoncernen kan ske, kunna skötas av denna.

8.6.3 Förväntad resultatutveckling

Resultatnivån i fastighetskoncernen kommer inledningsvis dels att påverkas av vissa omställningskostnader av engångskaraktär, t.ex. stämpelskatt på aktier vid bolagets bildande, dels av ökade avskrivningar till

följd av att fastigheterna åsatts ett högre värde vid bolagsbildningen än det tidigare bokförda värdet.

Resultatnivån kan utifrån de förutsättningar som redovisats i avsnitt 8.6.1 beräknas till storleksordningen 900 mkr efter avskrivningar och räntekostnader. Till följd av övergångsförhållandena när koncernen inleder sin verksamhet år 1993 är det dock på nuvarande stadium mycket svårt att bedöma vad det faktiska resultatet blir det första verksamhetsåret.

8.7 Genomförande av bolagiseringen

Förfarandet vid bildandet av aktiebolag är reglerat i aktiebolagslagen.

Fastighetskoncernen bör bildas genom att de fastigheter som skall överföras till koncernen och koncernens del av Byggnadsstyrelsens övriga tillgångar och skulder tillförs koncernen genom apport.

Moderbolaget i koncernen bör vara bildat senast den 31 december 1992. Detta bör ske genom nybildning för att på bästa sätt tillvarata effekterna av nu gällande skatteregler. Med hänsyn till gällande regler för förlustutjämning i koncerner finns det skäl som talar för att bildandet av dotterbolag sker vid samma tidpunkt.

Likvid för tecknade aktier vid en nybildning kan ske i form av konstanter eller genom tillskott (apport) av egendom i form av fastigheter.

Apport bedöms vara huvudalternativ och är troligen också det enklaste sättet att kunna åstadkomma en bolagsbildning utifrån de givna förutsättningarna.

8.7.1 Skattemässiga överväganden

Bildandet av fastighetskoncernen kommer att medföra att en rad skattefrågor aktualiseras. Dessa kan indelas i tre grupper: transaktionsskatter, skatter som aktualiseras vid bolagisering samt frågor som rör fastighetskoncernens långsiktiga skattesituation.

Transaktionsskatter kommer att uttas i form av stämpelskatt för aktier och som lagfartsstämpel för fastighet.

Om fastighetsbeståndet direkt tillförs den slutlige ägaren i koncernstrukturen kommer lagfartsstämpel att uttas endast en gång.

De skatteeffekter som aktualiseras till följd av bolagiseringen är löneskatt på pensioner, avdragsrätt för pensionsavsättningar samt inkomstskatt vid överföring av tillgångar och skulder.

En genomgång har även gjorts av fastighetskoncernens långsiktiga skattesituation. De skattefrågor som aktualiseras är inkomstskatt, regler beträffande utdelning och koncernbidrag, Annellavdrag, skatteutjämningsreserv (SURV) och mervärdesskatt.

Skatteintäkterna för fastighetskoncernen kommer inte att avvika från vad som är gängse för ett normalt aktiebolag. Hänsyn till skatteeffekterna har tagits i den ovan lämnade redovisningen för resultatutveckling, m.m.

8.7.2 Överföring av fastigheterna

Ett övergripande avtal bör upprättas mellan staten och fastighetskoncernen vid överföring av tillgångar och skulder till koncernen. Avtalet kan ses som ett övergripande ram-/incitamentsavtal som dels fastställer de principer m.m. som skall tillämpas vid överföring av fastigheter och övriga delar av Byggnadsstyrelsens verksamkapital till fastighetskoncernen, dels reglerar vad som gäller i det fall vissa fastigheter inte kan tillföras koncernen enligt ursprunglig ambition eller tidplan.

I detta avtal bör vidare göras förbehåll för de nyttjanderätter och servitut som fastigheten besväras av.

Det övergripande avtalet redovisar de ramar/intentioner som skall tillämpas vid överföring av fastigheter m.m. Ett regelrätt överlåtelseavtal skall dock finnas för äganderättsövergången. I bilaga till detta bör finnas en specifikation av eventuella belastningar (nyttjanderätter, servitut m.m.) för varje fastighet.

8.8 Bolagsordning

Bolagsordningarna för bolagen i koncernen bör utformas efter gängse regler. Om behov finns av regleringar av policykaraktär bör detta göras i det avtal som upprättas mellan staten och fastighetskoncernen i samband med bolagsbildningen. Detta överensstämmer med förfarandet vid andra bolagiseringar av statliga verk som genomförts.

9 Stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning

9.1 Bakgrund

Riksdagen har godkänt regeringens förslag till riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop. 1990/91:150, FiU30, rskr. 386). Riktlinjerna innebär att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och att myndigheterna själva får besluta om sin lokalförsörjning.

Riksdagen har vidare godkänt nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen, vilka bl.a. innebär att uppgiften att förvalta statens fastigheter skiljs från ansvaret för lokalförsörjningen.

Som en direkt följd av de nya riktlinjernas tillämpning har riksdagen beslutat om inrättandet av en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet, som bl.a. skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor m.m.

Riksdagen har vidare beslutat om anslag för verksamheten budgetåret 1992/93 och tilldelat stabs- och servicemyndigheten ett förslagsanslag om 35 mkr för perioden den 1 januari 1993 — den 30 juni 1993 (prop. 1991/92:100 bil. 8, FiU26, rskr. 239).

Som ett led i regeringens arbete att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna beslutade regeringen den 26 mars 1992 om nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning (se bilaga 5). Syftet med beslutet att delegera lokalförsörjningsansvaret är att öka myndigheternas finansiella ansvar och skapa förutsättningar för dessa att fatta rationella beslut.

Riktlinjerna innebär bl.a. att lokalförsörjningsansvaret skall överföras successivt från Byggnadsstyrelsen till de lokalbrukande myndigheterna. Överföringen inleddes den 1 juli 1992 för de myndigheter som budgeterat lokalkostnader under ramanslag eller finansierar lokalkostnaderna med avgiftsintäkter och som för denna verksamhet tilldelats ett anslag upptaget med ett formellt belopp på statsbudgeten. Vidare lades det fast i regeringsbeslutet vilket ansvar som åvilar varje lokalbrukande myndighet. Detta innebär att

- Varje myndighet som anvisas medel under ramanslag eller motsvarande skall ha ett helhetsansvar för sin verksamhet. Detta innefattar ett krav på att lokalförsörjningsfrågorna skall skötas på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt.
- Myndigheterna övertar det fulla programansvar som enligt regeringens beslut den 15 februari 1979 om Allmänna anvisningar för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden åvilar Byggnadsstyrelsen. Myndigheterna övertar samtidigt det fulla finansiella ansvaret för lokalutnyttjandet.
- Myndigheter som anvisas lokalkostnader under ramanslag skall själva besluta om, beställa och betala för sin lokalförsörjning.
- Myndigheterna skall så långt möjligt eftersträva samordning med andra myndigheter, t.ex. ortsvis.
- Myndigheterna bör utgå från en generell standard, utrymmesmässigt och tekniskt, vid prövningen av lösningar på olika lokalproblem.
- Myndigheterna skall inte förvalta fastigheter, dvs. företräda staten som ägare.
- Myndigheter med lokalkostnader under ramanslag får själva möjlighet att ingå nya hyresavtal med upp till sex års löptid.
- I de fall hyresavtalets löptid avser längre tid än tre år skall beslut alltid fattas i samråd med stabs- och servicemyndigheten.
- Vid längre löptider än sex år skall alla nya hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen.

Regeringen beslutade vidare den 26 mars 1992 att ge Byggnadsstyrelsen i uppdrag att fr.o.m. den 1 juli 1992 upprätthålla en servicefunktion för lokalförsörjningsfrågor för de myndigheter som har behov av detta och som fr.o.m. den 1 juli 1992 har lokalförsörjningsansvar för den egna verksamheten (se bilaga 6).

Den successiva tillämpningen av de nya riktlinjerna innebär att övriga myndigheter kommer att få eget lokalförsörjningsansvar fr.o.m. den 1 juli 1993. Byggnadsstyrelsen eller dess efterföljare kommer övergångsvis under budgetåret 1992/93 att vara lokalhållare för dessa myndigheter enligt regeringens beslut den 15 februari 1979 om allmänna anvisningar för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden (den s.k. 1979 års handläggningsordning).

Den omvärldsbeskrivning som redovisas i kapitel 3 har i hög grad relevans för stabs- och servicemyndigheten. Den har beaktats vid de överväganden som görs i detta kapitel.

9.2 Stabs- och servicemyndighetens roll

Riksdagens beslut att inrätta en stabs- och servicemyndighet innebär att regeringens behov av stabsfunktioner och myndigheternas behov av service i lokalförsörjningsfrågor ges en samlad organisatorisk lösning. Enligt de nya riktlinjerna för lokalförsörjningen kommer någon detaljerad prövning av myndigheternas lokalkostnader för den beslutade verksamheten inte att ske i framtiden. Regeringen har dock ett övergripande ansvar som innebär att de regelverk, system m.m. inom vilka myndigheterna tillåts agera skall ges en för staten som helhet effektiv lösning. Den ändrade ansvars- och befogenhetsfördelningen skapar enligt riksdagsbeslutet nya behov av stabsfunktioner till regeringen. Kommittén återkommer i det följande till de uppgifter som bör fullgöras av stabsfunktionen.

I riksdagsbeslutet framhålls särskilt att den nya stabs- och servicemyndigheten inte skall förvalta något eget fastighetsbestånd. Den kan därigenom agera utan bindningar i sitt arbete med att bistå myndigheterna vid utvärdering av olika lokalförsörjningsalternativ. Stabs- och servicemyndigheten får sålunda en utpräglad stödfunktion till myndigheterna till skillnad mot den som Byggnadsstyrelsen har haft med sitt lokalförsörjningsmonopol och sin beslutanderätt över de statliga myndigheternas lokalfrågor. Kommittén anser att det är av avgörande betydelse för den nya stabs- och servicemyndigheten att denna fundamentala skillnad i roll kommer till klart uttryck bl.a. i myndighetens instruktion.

Vikten av oberoende har manifesterats kraftigt under utredningsarbetet. Det är av utomordentligt stor vikt att detta oberoende kan säkerställas så att ett stort förtroende kan skapas för de tjänster myndigheten tillhandahåller. Ett sådant förtroende förutsätter givetvis att myndigheten förfogar över den kompetens som erfordras för att motsvara de krav som följer av uppgifterna på såväl stabs- som serviceområdet. Ett professionellt agerande är i sig en viktig förutsättning för att detta oberoende skall få ett reellt innehåll.

Myndigheten får fördelen att arbeta med både stabs- och serviceuppgifter. Därmed ges förutsättningar för stabilitet och kontinuitet i verksamheten och goda möjligheter för stabs- och serviceuppgifterna att berika varandra. Dessutom skapas gynnsamma betingelser för personalens kompetensutveckling i den kunskapsorganisation som myndigheten kommer att bli. Kombinationen av stabs- och serviceuppgifter måste ges en sådan utformning att de inte kommer i konflikt med varandra. Bl.a.

måste det samrådsförfarande som skall förekomma mellan de statliga förvaltningsmyndigheterna och stabs- och servicemyndigheten utformas så att den enskilda sakmyndighetens odelade ansvar inte undergrävs. Kommittén återkommer till detta i det följande.

För att kunna fullgöra uppgifterna på både stabs- och serviceområdet måste myndigheten vara helt fristående från alla de intressen som agerar på hyres- och fastighetsmarknaden. Det gäller givetvis även den nya statliga fastighetskoncernen och den nya förvaltningsmyndigheten.

Samtliga statliga myndigheter skall kunna få tillgång till professionell och objektiv hjälp i lokalförsörjningsfrågor med utgångspunkt i att det är sakmyndigheten som, till skillnad från tidigare, har ansvaret för och fattar besluten i dessa frågor. Det är också denna professionalism och objektivitet som — förutom en nära kännedom om statliga verksamheter — kommer att vara ett viktigt konkurrensmedel på en marknad där konkurrensen kommer att bli mycket hård. Det finns för övrigt enligt kommitténs mening inte skäl att utveckla och sälja sådana tjänster när stabs- och servicemyndigheten inte har förutsättningar att erbjuda något utöver vad som redan finns på marknaden och där sådana tjänster dessutom kan vara lättillgängliga för myndigheterna i deras omedelbara närhet på orten. Stabs- och servicemyndigheten skall inrikta sin verksamhet på områden där man genom sin kunskap och överblick över den statliga sektorn har naturliga fördelar jämfört med andra konsulter och serviceföretag som kan komma att erbjuda de statliga myndigheterna tjänster på lokalförsörjningsområdet.

En central förutsättning för att statliga myndigheter skall komma att efterfråga service från stabs- och servicemyndigheten är att myndigheten inte kommer att användas av regeringen för att överpröva sådana beslut i enskilda lokalförsörjningsfrågor som ankommer på sakmyndigheten. Stabsuppgifterna måste därför ges en sådan utformning att stabs- och servicemyndigheten inte i verkligheten lyfter av sakmyndigheten det ansvar för lokalförsörjningen och det helhetsansvar som man nu får för sin verksamhet. Då skulle en av grunderna för den nya ordningen med långtgående delegering i praktiken falla. I avsnittet stabsuppgifter beskrivs under vilka förutsättningar stabsfunktionen måste fungera för att detta skall undvikas.

Det finns anledning att erinra om att den uppgift som åvilat Byggnadsstyrelsen att svara för bevakningen av effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen fortsättningsvis är en uppgift för RRV:s förvaltningsrevision (prop. 44 s. 11).

Stabs- och servicemyndighetens roll och övergripande verksamhetsidé på lokalförsörjningsområdet bör mot bakgrund av det anförda vara att den är regeringens och myndigheternas självklara val när det gäller att få ett oberoende professionellt stöd som underlag för de beslut dessa har att fatta.

9.3 Stabsuppgifter

Den ändrade ansvars- och befogenhetsfördelningen för den civila statsförvaltningen och för myndigheterna inom totalförsvaret skapar nya behov av stabsfunktioner till regeringen. Behovet av en stabsfunktion för lokalförsörjningsfrågor har således sin grund i att regeringens detaljstyrning minskar och myndigheterna ges ett eget ansvar för sin lokalförsörjning och därmed ett ökat finansiellt ansvar för sin verksamhet. Regeringen har dock ett övergripande ansvar som innebär att de regelverk, system m.m. inom vilka de statliga myndigheterna tillåts agera skall ge en för staten som helhet effektiv lösning.

Lokalkostnaderna inom Byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde uppgår i statsbudgeten för budgetåret 1992/93 till ca 8,8 mdkr. Deras andel av myndigheternas totala förvaltningskostnader utgör ca 10 %. Myndigheternas lokalkostnader ökade med ca 31 % under de senaste två åren. Inom Försvarsdepartementets område tillämpas för närvarande inga lokalkostnader som inkluderar kapitaltjänstkostnader. Inriktningen är att det inom Försvarsdepartementets område skall tillämpas en mer marknadslig hyressättning. Det finns således ett stort behov av att åstadkomma en effektivare resursanvändning även när det gäller lokalkostnaderna och deras utveckling.

I riksdagens beslut om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m., har ett antal sakområden för stabs- och servicemyndigheten pekats ut.

Den övergripande uppgiften för stabsfunktionen bör vara att på uppdrag lämna regeringen underlag för bedömning av de statliga myndigheternas resursanspråk såvitt avser lokalförsörjning, bistå regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden samt kunna svara för utredningar av byggnadsprojekt i tidiga skeden och för vissa förhandlingsuppgifter. Kommittén anser att dessa uppgifter bör anges i myndighetens instruktion. Kompetens och kunnande skall finnas för följande uppgifter:

- Utforma och uppdatera prisomräkningsfaktorer för lokalkostnader.
- Teckna samråd med myndigheter om hyresavtal.
- Utforma nyckeltal och riktningsgivande lokalprogram.
- Biträda regeringen inför beslut om anskaffning och dimensionering av ändamålsfastigheter samt utreda byggnadsprojekt i tidiga skeden.
- Bevaka avtal m.m. och tillhandahålla förhandlingskompetens.

9.3.1 Utforma och uppdatera prisomräkningsfaktorer för lokalkostnader

Enligt de nya riktlinjerna för de statliga myndigheternas lokalförsörjning kommer någon detaljerad prövning av myndigheternas lokalkostnader inte att ske i framtiden. Myndigheterna skall, inom ramen för den fortlöpande budgetprövningen, få kompensation för prisutvecklingen i samhället, så även när det gäller lokalkostnaderna.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att lämna förslag till ett nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m. (Dir. 1992:28). I uppdraget ingår att lämna förslag om hur uppräknings av ramanslagen skall kunna göras. I detta ingår även uppräknings av lokalkostnadsandelen av ramanslagen.

De underlag som skall ligga till grund för regeringens bedömning av den allmänna prisutvecklingen kommer att levereras från tre olika stabsfunktioner till regeringen; Statens arbetsgivarverk när det gäller lönekostnadsutvecklingen, stabs- och servicemyndigheten när det gäller uppräknings av lokalkostnadsandelen i myndigheternas anslag och RRV när det gäller övriga förvaltningskostnader.

Det kommer således att vara en huvuduppgift för stabsfunktionen att tillhandahålla detta underlag för regeringens budgetprövning.

9.3.2 Teckna samråd med myndigheter om hyresavtal

I riksdagsbeslutet har angivits, utifrån de beslutade nya riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning, att myndigheterna skall ha samråd med stabs- och servicemyndigheten i de fall de avser att ingå nya hyresavtal med längre löptid än tre år. Stabs- och servicemyndighetens samråd utgör ett viktigt underlag för myndigheternas beslut att ingå hyresavtal, även då regeringen har att godkänna avtalet. I sådana fall skall samråd ske innan hyresavtalet underställs regeringen. Kommittén har i det föregående (avsnitt 2.6) gjort den bedömningen att myndigheternas bemyndigande att själva sluta avtal med en längre löptid än tre år bör

gälla *efter* samråd med stabs- och servicemyndigheten. Samrådet bör vidare gälla avtal av *ekonomisk betydelse för verksamheten och myndigheten*. Dessa förtydliganden bör gälla för samtliga myndigheter.

Vad gäller högskolesektorn bör regeringsprövningen av avtalen begränsas till avtal med en längre löptid än *tio* år.

Efter några år bör en utvärdering av systemet ske för att ge underlag för eventuella justeringar. Därvid bör prövas om inte även andra sektorer kan få samma bemyndigande som högskolan.

9.3.3 Utforma nyckeltal och riktningsgivande lokalprogram

Regeringen har behov av underlag för den fördjupade prövning av myndigheternas verksamhet, som förutsätts ske vart tredje år samt vid prövningen av myndigheternas lokalförsörjningsplaner. Vid denna prövning krävs, för jämförelser av myndigheternas lokalstandard m.m., ett riktningsgivande underlag i form av lokalprogram för olika verksamheter.

Det är en prioriterad uppgift att utveckla generella riktningsgivande underlag för enskilda verksamheter och sektorer. Detta gäller för generella lokaler och ändamålslokaler. Stabsfunktionen skall kunna tillhandahålla ett sådant underlag med nyckeltal och annan jämförande information inför såväl regeringens fördjupade prövning av myndigheternas verksamhet som den löpande budgetprövningen av enskilda lokalärenden. Det är sannolikt att även myndigheterna kommer att efterfråga stöd rörande riktningsgivande lokalprogram.

Den nya stabsfunktionen skall som tidigare nämnts inte ha till uppgift att för statens räkning svara för bevakning av effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen. Denna uppgift skall enligt prop. 44 framgent ingå i förvaltningsrevisionens inom RRV uppgifter.

Enligt riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning skall varje myndighet fortlöpande upprätta treåriga lokalförsörjningsplaner som kan tjäna som underlag för både budgetprocessen och den egna planeringen. Kommittén förutsätter att stabs- och servicemyndigheten utarbetar anvisningar för hur dessa planer skall utformas. Dessa anvisningar kan lämpligen ingå i RRV:s sammanställning av "Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet". Anvisningarna bör även innehålla bestämmelser om vilken typ av årlig redovisning av lokaler, kostnader och förändringar som skall lämnas i form av nyckeltal m.m.

9.3.4 Biträda regeringen inför beslut om anskaffning och dimensionering av ändamålsfastigheter samt utreda byggnadsprojekt i tidiga skeden

För den statliga verksamheten finns ett större antal ändamålsfastigheter. Behov av sådana fastigheter kommer att finnas även i framtiden. Inför sådana ställningstaganden om ändamålsfastigheter som förutsätter anslagsjusteringar, skall stabsfunktionen kunna tillhandahålla yrkesmässig kompetens, som kan biträda regeringen i värdering av olika lokalalternativ. Stabsfunktionen skall även kunna tillhandahålla regeringen ett kvalificerat kunnande för att utreda byggnadsprojekt i tidiga skeden, bedöma kostnader och fungera som kvalitetskontrollant för statens räkning för sådana byggnadsprojekt som innebär mycket stora ekonomiska förpliktelser för staten.

9.3.5 Bevaka avtal m.m. och tillhandahålla förhandlingskompetens

Staten har ett antal löpande avtal med kommuner, landsting och enskilda som rör upplåtelser, nyttjanderätter, ersättningar m.m. som inte kommer att överföras från Byggnadsstyrelsen till lokalbrukarna eller till någon ny fastighetsförvaltare. För att klara bevakningen av sådana avtal och för att tillhandahålla förhandlingskompetens m.m. erfordras ett kunnande inom stabsfunktionen.

Regeringen kommer vidare att ha behov av kompetens för olika typer av förhandlingar i fastighetsfrågor i samband med avveckling av statliga verksamheter, avyttring av statliga fastighetstillgångar samt vid ett eventuellt övertagande av verksamheter från andra huvudmän m.m. Stabsfunktionen måste kunna tillhandahålla en mycket god sådan kompetens.

Enligt förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom, m.m. skall fastighetsförvaltande myndigheter samråda med Byggnadsstyrelsen vid avyttring av statsägda fastigheter. Stabs- och servicemyndigheten bör fr.o.m. den 1 januari 1993 överta samrådsuppgiften från Byggnadsstyrelsen och vara den myndighet som har till uppgift att bevaka statens intressen i sådana frågor.

9.3.6 Mål för verksamheten på stabsområdet

Det övergripande målet för verksamheten inom stabsfunktionen bör vara att utifrån de krav som statsmakterna ställer på den statliga lokalförsörjningen tillhandahålla regeringen ett objektivt och professionellt stöd. Detta mål bör preciseras i regleringsbrevet där den ekonomiska styrningen av verksamheten sker. Kommittén återkommer till den ekonomiska styrningen i avsnitt 9.8.

9.4 Serviceuppgifter

I avsnittet om stabs- och servicemyndighetens roll har angetts de grundläggande förutsättningar som måste gälla för fullgörandet av uppgifter på serviceområdet. Det finns här inledningsvis anledning att erinra om att myndighetens verksamhet kommer att vara efterfrågestyrd. Efterfrågan på tjänster kommer således att vara avgörande för omfattningen och inriktningen på verksamheten, vilket ställer stora krav på flexibilitet hos myndigheten. Efterfrågan kommer naturligtvis också att vara beroende av att stabs- och servicemyndigheten har den rätta kompetensen och kan konkurrera prismässigt på marknaden. I myndighetens instruktion bör anges att myndigheten får tillhandahålla statliga myndigheter tjänster på lokalförsörjningsområdet. Servicefunktionen bör redovisningsmässigt hållas åtskild från stabsfunktionen som en egen resultat-enhet. Detta kommer att ställa stora krav på myndighetens uppföljning och redovisning, vilket kommittén återkommer till i avsnitt 9.8.

Följande områden behandlas i detta avsnitt:

- Myndigheternas egen kompetens och resurser.
- Konkurrensförhållanden på marknaden.
- Inriktning av efterfrågan på tjänster.
- Mål för verksamheten på serviceområdet.

9.4.1 Myndigheternas egen kompetens

Först och främst hänger naturligtvis efterfrågan på tjänster samman med i vilken utsträckning myndigheterna själva skaffar sig egen kompetens på området. Här kommer bilden sannolikt att variera avsevärt mellan olika kategorier av myndigheter. De större myndigheterna på högskolans område kan tas som exempel på myndigheter vilka redan har och kan komma att skaffa sig ytterligare kompetens. Det gör att de troligen inte

i någon nämnvärd grad kommer att efterfråga tjänster av den typ som stabs- och servicemyndigheten kommer att kunna tillhandahålla. Till den andra ytterligheten kan räknas småmyndigheter som inte kommer att kunna skaffa sig egen kompetens men som måste förutsättas ha ekonomiska möjligheter att köpa dessa tjänster. Inte heller medelstora myndigheter torde ha ett så omfattande behov av att hantera lokalförsörjningsfrågor att de finner det ändamålsenligt att rekrytera, utveckla och behålla kompetens på detta område. Åtskilliga myndigheter med en regional och/eller central förvaltning har kompetens på lokalförsörjningsområdet centralt placerad (t.ex. Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Riksskatteverket). Här sker emellertid en decentralisering av lokalförsörjningsansvar till regional och lokal nivå, vilket gör att en ny situation uppkommer med åtföljande krav på att hantera lokalfrågorna på denna nivå.

Efterfrågan från myndigheterna när det gäller utbildning i lokalförsörjningsfrågor visar att det i nuläget finns en osäkerhet hos myndigheterna om hur man kommer att hantera dessa frågor och därmed vilken inriktning och omfattning det efterfrågade stödet kommer att ha.

9.4.2 Konkurrensförhållanden på marknaden

Osäkerheten i fråga om omfattning och inriktning av stödet till de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor kommer självfallet att bestå tills tjänsterna och prissättningen av dessa prövats på marknaden. Det finns därför anledning att något beröra den konkurrenssituation som kommer att gälla för den nya stabs- och servicemyndigheten innan frågan om vilka typer av tjänster som kan bli aktuella behandlas närmare.

Utvecklingen på hyresmarknaden kommer, som redovisats i det föregående, att under lång tid kännetecknas av ett överskott på kontorslokaler med åtföljande ökande konkurrens om hyresgästerna. Sålunda kan förväntas att fastighetsägarna i ökad utsträckning kommer att erbjuda skilda slag av tjänster vid sidan av de rent ekonomiska villkor som kan tas in i hyresavtal. Det kan också vara så att sådana tjänster utbjuds "gratis" till hyresgästen. Det kan röra sig om framtagande av lokalprogram, funktionsanalyser m.m. Det är uppenbart att det i sådana situationer blir svårt för stabs- och servicemyndigheten att konkurrera i och med att den måste ta betalt för sina tjänster. Det är naturligtvis svårt att uttala sig om omfattningen av sådana "gratistjänster". Till sist beror det på vilket förhållande hyresgästen har till fastighetsägaren och vilket

förtroende för denne som finns. Finns ett stort förtroende kan det vara naturligt att vända sig till fastighetsägaren. I andra fall ökar förutsättningarna för stabs- och servicemyndigheten att med sin oberoende ställning utgöra ett naturligt val. Det bör påpekas att stabs- och servicemyndigheten genom sin nationella överblick kommer att ha en fördel genom att snabbt kunna tillhandahålla statliga myndigheter information om olika fastighetsägares agerande på hyresmarknaden och vilka ekonomiska villkor de erbjuder.

Även i övrigt förekommer konkurrens: från konsulter, arkitektbyråer, mäklare och advokater. Här råder dock en konkurrens på ekonomiskt mer lika villkor. Såsom framhållits från flera myndigheter kommer stabs- och servicemyndigheten att ha förutsättningar för att vara ett alternativ till dessa förutsatt att man har den erforderliga kompetensen och är konkurrenskraftig. Det kan gälla medverkan med framtagande av underlag vid utvärdering av lokalalternativ, stöd vid hyresförhandlingar m.m. Av betydelse för myndigheternas val är naturligtvis den lokala anknytningen. I detta avseende är det en nackdel för stabs- och servicemyndigheten att det oftast finns konsult hjälp att få på orten. Stabs- och servicemyndigheten måste kompensera detta genom högt utvecklad kunskap såväl på sakområdet som i fråga om den verksamhet olika myndigheter bedriver. Myndigheten kan inte ha den nära fortlöpande kontakt med utvecklingen på den lokala hyresmarknaden som aktörerna på orten har. Däremot kan den med sin överblick, bl.a. genom olika system för information om utvecklingen på lokala hyresmarknader, snabbt bilda sig en uppfattning om det aktuella läget på en viss marknad när en hyresgäst önskar få hjälp.

9.4.3 Inriktning av efterfrågan på tjänster

När det gäller vilka tjänster som kommer att efterfrågas finns vissa sådana angivna i riksdagsbeslutet. Under utredningsarbetets gång har genomgångar gjorts av vilka typer av uppgifter som kan bli aktuella med beaktande av vad som ovan har anförts om konkurrens m.m. Såsom tidigare har konstaterats kommer efterfrågan att variera beroende på vilken typ av myndighet det är frågan om. Det har också framkommit ett behov av att få ökade kunskaper om vad som krävs av myndigheterna för att dessa skall kunna ta det ansvar för lokalförsörjningen som nu åläggs dem. Det är sålunda viktigt att stabs- och servicemyndigheten under ett inledande skede kan erbjuda myndigheterna erforderlig

utbildning. Det kan krävas att sådan utbildning anordnas i mer grundläggande frågor redan innan den nya myndigheten skapas.

Det har framkommit under utredningsarbetet att det är en viktig uppgift för stabs- och servicemyndigheten att biträda vid hyresförhandlingar. Därvid krävs såväl förhandlingskompetens som juridisk kompetens. Dessutom har framkommit behov av stöd vid anskaffning av lokaler, vid utformning av lokalförsörjningsplaner och lokalprogram samt vid genomförande av speciella lokalförsörjningsuppgifter. Vidare finns behov av att stabs- och servicemyndigheten som projektledare kan bistå med utredningshjälp i tidiga skeden av byggnadsprojekt och vara hyresgästens ombud som kvalitetskontrollant i fråga om större projekt. Däremot är det inte möjligt att nu ange i vilken omfattning som efterfrågan på dessa tjänster kan utvecklas. Det förefaller dock troligt att det kommer att ske en utveckling där behovet av stöd kommer att förändras allteftersom myndigheterna anpassar sig till sitt nya ansvar.

Det har under utredningsarbetet framkommit att det inte kommer att finnas tillräcklig efterfrågan för att inom stabs- och servicemyndigheten behålla och utveckla en egen kompetens på inredningsområdet.

Som framgått under avsnittet om stabsuppgifterna kommer myndigheten att ta fram information som belyser lokalutnyttjandet m.m. Det kan noteras att intresse visats från myndigheterna att få del av sådan information. Det kan här bli fråga om att göra särskilda undersökningar och specialbearbetningar som tillgodoser såväl centrala som lokala myndigheters behov av information.

Även om stabs- och servicemyndigheten har de statliga förvaltningsmyndigheterna som sina primära avnämare utesluter detta inte att kunder kan finnas bland statliga bolag och kanske även bland privata hyresgäster. Däremot är det, av de skäl som angetts tidigare, nödvändigt att myndigheten inte kommer i ett beroendeförhållande till den statliga fastighetskoncernen, förvaltningmyndigheten eller andra lokalupplåtare.

Vid det samråd som förevarit med LEMO har framkommit att den föreslagna nya försvarsmaktsmyndigheten kan ha behov av sådant stöd som stabs- och servicemyndigheten kan tillhandahålla. Även andra myndigheter som hör till Försvarsdepartementet kan enligt LEMO förutsättas behöva stöd av samma slag som övriga civila myndigheter.

9.4.4 Mål för verksamheten på serviceområdet

Stabs- och servicemyndigheten bör, utifrån vad som har angetts i det föregående och som kommer att anges i instruktionen, utarbeta en detaljerad affärsidé som omfattar inte bara affärsområdet service som helhet utan som bör delas upp så att varje ingående del kan marknadsföras samt bedrivas och följas upp efter satta mål. För detta arbete skall följande övergripande mål tjäna.

Det övergripande målet för verksamheten på serviceområdet bör vara att tillhandahålla i första hand de statliga förvaltningsmyndigheterna de tjänster dessa efterfrågar på lokalförsörjningsområdet, där stabs- och servicemyndigheten med sin professionella och oberoende ställning kan vara konkurrenskraftig.

I fråga om den ekonomiska styrningen bör staten ställa ett normalt förekommande resultatkrav för verksamheten.

Det övergripande målet bör preciseras i myndighetens regleringsbrev. Kommittén återkommer till den ekonomiska styrningen i avsnitt 9.8.

9.5 Övergångsuppgifter

Som tidigare nämnts tillämpas de nya riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning successivt fr.o.m. den 1 juli 1992. Detta innebär att många myndigheter, främst inom högskolan och kultursektorn samt inom Försvarsdepartementets område, kommer att lokalförsörjas i enlighet med 1979 års handläggningsordning till den dag de erhåller lokalförsörjningsansvaret. De övergångsfrågor som därvid uppkommer bör lösas så flexibelt som möjligt.

I prop. 44 s. 26 anges att den nya stabs- och servicemyndigheten övergångsvis bör få till uppgift att fungera som lokalhållare för myndigheter enligt 1979 års handläggningsordning.

Kommittén anser att ansvaret för den administrativa hanteringen av hyreskontrakt och betalningar om möjligt bör finnas kvar inom Byggnadsstyrelsen under det första halvåret 1993 i den mån de inte kunnat föras över till respektive hyresgäst. Ett uppdrag bör ges till Byggnadsstyrelsen att övergångsvis sköta dessa frågor och eventuella andra arbetsuppgifter som inte förs över till någon ny myndighet. Om det visar sig lämpligt att någon av de nya organisationerna bör sköta det praktiska arbetet bör det vara möjligt att genomföra detta på uppdrag från Byggnadsstyrelsen.

Kommittén anser vidare att stabs- och servicemyndigheten bör ges i uppdrag att t.o.m. den 30 juni 1993 hantera lokalförsörjningsärenden enligt 1979 års handläggningsordning för de myndigheter som inte erhållit lokalhållningsansvaret. Den pågående lokalförsörjningsplaneringen för myndigheterna bör successivt kunna föras över till varje myndighet så snart som möjligt. I samband med att 1993 års budgetproposition lämnas kommer de myndigheter som den 1 juli 1993 får eget lokalförsörjningsansvar att få klara planeringsförutsättningar för verksamheten. Stabs- och servicemyndighetens arbete under det första halvåret 1993 bör kunna begränsas till att i samråd med myndigheterna svara för skrivelser till regeringen i sådana lokalfrågor som måste underställas regeringens prövning och sköta sådana lokalförsörjningsfrågor som myndigheterna inte har kompetens att klara av själva.

I prop. 44 s. 26 anges att vissa *avtalsfrågor vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen* måste ges en övergångslösning innan myndigheterna kan träda in i Byggnadsstyrelsens ställe. Den nya stabs- och servicemyndigheten bör därför ges i uppdrag att under ombildningen bevaka dessa hyresavtal och ges befogenhet att företräda staten i de kommande förhandlingarna.

I prop. 1991/92:100 bil. 8 s. 43 anges att den nya stabs- och servicemyndigheten övergångsvis bör svara för *lokalförsörjningen för myndigheter som inte erhållit ramanslag* och för statens räkning sluta avtal m.m. Den bör även svara för avvecklingen av förhyrda lokaler som myndigheter lämnat tillbaka enligt förordningen (1980:598) om förvaltning av vissa civila statliga fastigheter, m.m. och där avveckling ännu inte skett eller alternativ hyresgäst anskaffats. För budgetåret 1992/93 har ett förslagsanslag om 70 mkr förts upp på statsbudgeten för att balansera uppkommande förluster för inhyrda lokaler för myndigheter som inte erhållit ramanslag inklusive kostnader för ej avvecklade inhyrda tomma lokaler. Detta innebär att resurser skall avsättas inom myndigheten för att bl.a. kunna avveckla inhyrda tomma lokaler så snabbt och så ekonomiskt fördelaktigt som möjligt. Kommittén vill särskilt påpeka att det sannolikt kommer att finnas behov av medel för detta ändamål under ett flertal år framöver.

Byggnadsstyrelsen sköter idag viss *rådgivning i transportfrågor*. Denna omfattar rådgivning till statliga myndigheter i samband med flyttningar och medverkan vid upphandling samt innefattar även rätten att sluta avropsavtal om sådana transporter av bohag för statsanställda som bekostas av arbetsgivaren. Kommittén anser att denna verksamhet bör ses över.

Byggnadsstyrelsen tecknar idag *avropsavtal* inom flera olika områden. Kommittén anser att utgångspunkten bör vara att ansvaret för dessa frågor fullt ut bör finnas hos respektive myndighet. Det finns dock skäl för att i annan ordning pröva om avropsavtal av detta slag bör tecknas i framtiden. En förutsättning för att en central myndighet skall teckna sådana avtal bör vara att avtalen innebär fördelaktiga överenskommelser och att de bygger på frivillig samverkan mellan myndigheterna.

Enligt förordningen (1978:899) om *statliga parkeringsplatser* skall statliga parkeringsplatser avgiftsbeläggas. Byggnadsstyrelsen svarar idag för avgiftssättningen m.m. Enligt kommitténs uppfattning finns det inga skäl att bedriva denna verksamhet vidare inom ramen för stabs- och servicemyndighetens verksamhet. Kommittén anser det naturligt att det bör åvila den ansvarige för fastighetsförvaltningen att svara för avgiftssättningen. Kommittén föreslår att regeringen omprövar den nämnda förordningen och att avgiftssättningen för parkeringsplatser m.m. får hanteras inom ramen för de fastighetsförvaltande myndigheternas och de fastighetsförvaltande bolagens verksamheter.

Byggnadsstyrelsen har idag ansvaret för planering och anskaffning av *inredning inom högskole- och kulturområdet*. Byggnadsstyrelsen har även fått inredningsansvar för enstaka byggnadsprojekt, genom särskilda uppdrag, när det gäller landshövdingarnas tjänstebostäder samt för specialskolorna. För dessa ändamål disponerar Byggnadsstyrelsen normalt medel på särskilda anslag på statsbudgeten.

Med den nya ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan myndigheterna och Byggnadsstyrelsen skall Byggnadsstyrelsens nuvarande ansvar för inredning inom högskole- och kultursektorn överföras till respektive myndighet. Detta bör ske i samband med genomförandet av ett nytt anslagssystem m.m. inom högskolan och när övriga myndigheter erhåller ramanslag eller motsvarande den 1 juli 1993. Verksamheten bör finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Under det första halvåret 1993 bör inredningsverksamheten finnas kvar inom Byggnadsstyrelsen till dess att den fullt ut kunnat läggas ut på berörda myndigheter och inredningsuppdragen färdigställts. Kommittén förutsätter att det inte läggs ut några nya inredningsuppdrag till Byggnadsstyrelsen efter den 1 juli 1993. De inredningsuppdrag som finns efter den 1 juli 1993 bör om möjligt föras över till respektive myndighet eller efter samråd med berörda myndigheter färdigställas inom Byggnadsstyrelsen. Det bör ankomma på Byggnadsstyrelsen att i samråd med berörda myndigheter lämna förslag till regeringen om hur det praktiska genomförandet bör ske.

Det kommer under de närmaste åren att finnas ett stort antal av riksdagen och regeringen beslutade byggnadsprojekt som skall komma till utförande. Årskostnadskonsekvenserna för dessa projekt har behandlats i regeringens budgetprövning. Projekten kommer att förvaltas av fastighetskoncernen och fastighetsförvaltningsmyndigheten. Årskostnadskonsekvenserna kommer att falla ut successivt under flera år. Det kommer att finnas behov av kompetens från en stabsfunktion för att följa upp dessa projekt och deras kostnadsutveckling. Stabsfunktionen skall kunna lämna underlag till regeringen inför den slutliga budgeteringen.

I avsnitt 2.5 tar kommittén upp vissa frågor om anslagskonsekvenser vid omläggningen. Enligt kommitténs uppfattning bör omläggningen vara kostnadsneutral för myndigheterna. Dessa kan härvid vända sig till stabs- och servicemyndigheten för att få underlag för framställning till regeringen om justeringar av anslagen.

9.6 Ledning och organisation

Stabs- och servicemyndigheten bör ledas av en generaldirektör.

I likhet med myndigheter av motsvarande karaktär bör ett råd inrättas som stöd till generaldirektören. Rådet bör huvudsakligen bestå av företrädare för kunderna på både affärsområdet stabs och affärsområdet service. Då båda kundkategorierna är företrädade i rådet ges där möjligheter att fortlöpande stämma av den närmare gränsdragningen mellan stabs- och serviceuppgifter. Generaldirektören bör vara ordförande i rådet, vars ledamöter bör utses av regeringen.

Den efterfrågad styrda kunskapsintensiva verksamheten vid stabs- och servicemyndigheten kommer att kräva en organisation med hög grad av flexibilitet. Organisationen måste vidare kännetecknas av att stabs- och serviceuppgifterna skall understödja varandra så att verksamheten som helhet kan få så bra betingelser som möjligt. Därmed ges medarbetarna goda möjligheter att utveckla sin kompetens. Det innebär att medarbetarna i stor utsträckning kommer att arbeta inom både stabs- och serviceområdet. Samtidigt är det viktigt att ansvaret för respektive affärsområde kan anges entydigt och att det därför under generaldirektören finns en ansvarig för affärsområde stab och en ansvarig för affärsområde service.

I riksdagsbeslutet har angetts att stabs- och servicemyndigheten bör vara lokaliserad till Stockholmsområdet för att kunna fungera som stöd till regeringen. Även det faktum att merparten av de myndigheter som

utgör de förväntade kunderna finns i Stockholmsregionen anges som skäl härför. Under utredningsarbetets gång har frågan om en regional organisatorisk anknytning aktualiserats utifrån att Byggnadsstyrelsen är organiserad också regionalt och lokalt. Det har dock inte bedömts möjligt att, med de begränsade resurser och med den typ av uppgifter som stabs- och servicemyndigheten kommer att ha, på ett ansvarsfullt sätt bygga upp en regional organisation. Möjligheterna att, med ett fåtal medarbetare placerade regionalt, upprätthålla och vidareutveckla den erforderliga kompetens som krävs för att kunderna skall efterfråga tjänster kommer att vara alldeles för små. Däremot måste naturligtvis eftersträvas att på olika sätt göra myndigheten lättillgänglig och det skall bl.a. finnas nära kontaktvägar till den expertis som finns i myndigheten oavsett var kunden befinner sig i landet.

Det kan bl.a. i anslutning här till konstateras att stabs- och servicemyndigheten kommer att ha behov av en välutvecklad informations- och marknadsföringsfunktion som stöd för sin verksamhet.

Med hänsyn till den flexibilitet som kommer att krävas av myndigheten där uppgifterna kommer att ändra karaktär och skifta i omfattning beroende bl.a. på hur marknaden utvecklas bör en detaljerad organisation inte läggas fast av statsmakterna. Statsmakterna bör i första hand ställa krav på verksamhetens resultat utifrån de uppgifter och mål som anges i instruktion och regleringsbrev.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund och vad som har sagts i det föregående att myndighetens instruktion får den lydelse som framgår av förslaget i bilaga 7. Kommittén anser att målen för myndighetens verksamhet bör anges i det regleringsbrev som årligen gäller för myndigheten.

9.7 Dimensionering

I riksdagsbeslutet konstaterades att det inte är möjligt att bedöma hur stor servicefunktionen behöver vara i framtiden eftersom denna funktion blir efterfrågestyrd och finansierad med avgifter. Som ett riktmärke när det gäller de ekonomiska resurserna för hela myndigheten angavs 70 mkr per år under en treårsperiod. Riksdagen har sedermera (prop. 1991/92:100 bil.8, FiU26, rskr. 239) anvisat ett förslagsanslag om 35 mkr för det första halvåret 1993, dvs. halva budgetåret 1992/93.

Kommittén har i sitt arbete funnit att behovet av resurser är något mindre. Fortfarande råder naturligtvis osäkerhet om verksamhetens omfattning både på stabs- och serviceområdet. Det är först när myndigheten verkat någon tid som det går att göra en säkrare bedömning av hur stor den blir. Klart är att vissa verksamheter i stabsfunktionen är av karaktären basuppgifter som behöver bedrivas med långsiktighet och kontinuitet. Det gäller framför allt arbetet med indexfrågor, nyckeltal, riktningsgivande lokalprogram och samrådsfunktionen för hyresfrågor. Detta gör stabsfunktionen till en fast kärna i myndigheten.

Det framstår mot den angivna bakgrunden som viktigt att organisationen inledningsvis dimensioneras så att den inte får "för stor kostym" som sedan måste minskas. Det är av utomordentligt stor vikt att den nya organisationen kan få möjligheter att koncentrera sitt arbete på att utveckla sina verksamheter i enlighet med kundernas önskemål och att undvika att hamna i en situation där det tidigt framkommer att vissa delar av verksamheten måste avvecklas.

Kommittén har i det föregående konstaterat att omfattningen av de övergångsfrågor som myndigheten har att hantera bör kunna begränsas påtagligt och att någon tillfällig resurs för dessa frågor inte skall behöva beräknas särskilt. Det bör dock finnas utrymme för att hålla en viss handlingsberedskap för att åstadkomma en smidig överföring av lokalförsörjningsansvaret till myndigheterna. Beredskap behövs också om deras anspråk på lokalförsörjningstjänster under övergångsperioden skulle överstiga vad som nu går att bedöma. Kommittén anser att regeringen bör överväga om det på grund därav behövs extra resurser.

Den kunskapsorganisation som den nya stabs- och servicemyndigheten kommer att vara har behov av hög kompetens som kan rekryteras men även behållas och vidareutvecklas inom ramen för organisationen. För detta krävs inte bara att uppgifterna är av en viss omfattning utan också att det finns ett visst antal personer som tillsammans kan föra verksamheten framåt samtidigt som de själva utvecklas. Detta bör vara en av utgångspunkterna vid bemanningen av organisationen. En annan bör vara att den typ av specialistkompetens där uppgifterna inte är tillräckligt frekventa eller där antalet experter skulle bli mycket begränsat inte bör tas in permanent i organisationen. Här får kompetensen köpas på marknaden. Liksom för alla situationer och områden där extern expertis behöver upphandlas på marknaden behöver dock myndigheten ha professionell kompetens för att sakkunnigt kunna göra sådan upphandling.

Det är först när en detaljerad organisation läggs fast som antalet medarbetare kan anges mer exakt. För närvarande bedöms att omkring 50 årsarbetskrafter kommer att ingå i den nya myndigheten och att därutöver inköp av experttjänster behöver göras i inte oväsentlig omfattning.

Mot den angivna bakgrunden bör anslaget för budgetåret 1993/94 kunna begränsas till ca 65 mkr (inkl. avgifter från den avgiftsfinansierade verksamheten). Kommittén föreslår att ett ramanslag om 65 mkr för budgetåret 1993/94 förs upp.

9.8 Ekonomisk styrning

I föregående avsnitt har tagits upp frågan om dimensionering av stabs- och servicemyndigheten och det anslag som riksdagen beslutat om för att garantera ett utbud av tjänster under en övergångstid. I detta avsnitt behandlas den ekonomiska styrningen av stabs- och servicemyndighetens verksamhet.

De beslutade förändringarna av den statliga lokalförsörjningen bör, vad gäller stabs- och servicemyndighetens verksamhet, medföra förutsättningar för en mycket hög grad av effektivitet genom att de tjänster som myndigheten kommer att erbjuda till sin utformning och volym anpassas till vad uppdragsgivarna eller beställarna faktiskt önskar.

Vidare medverkar den finansieringsform som följer med efterfrågestyrningen till att den produktivitet med vilken de enskilda uppdragen utförs lättare kan mätas och därmed ges också förutsättningar för produktiviteten att öka. Om konkurrens finns med andra leverantörer kan effektivitetshöjningar förväntas uppkomma. Alla möjligheter att utnyttja konkurrensen bör tillvaratas.

Den förändrade styrningen av myndigheter med uppdragsmodell och myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet ställer höga krav på uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamhetens resultat. Regeringen har genom avgiftsförordningen (1992:191) skärpt redovisningskraven så att resultatet i normalfallet, i form av särredovisning av samtliga kostnader och intäkter som belastar respektive verksamhetsområde, skall framgå av myndighetens redovisning.

Stabs- och servicemyndigheten skall arbeta på uppdrag av regeringen och myndigheter m.fl. Aktiv bearbetning av kunder utanför den statliga sektorn förutsätts normalt inte förekomma. Serviceverksamheten bör vara avgiftsfinansierad. Stabs- och servicefunktionerna skall utgöra separata resultatenheter.

Stabs- och servicemyndigheten bör disponera räntekonto med kreditmöjlighet hos Riksgäldskontoret. Tjänsterna skall erbjudas på villkor som ger full kostnadstäckning. Stabs- och servicemyndigheten bör själv fastställa avgifterna. Därmed läggs kostnads- och intäktsansvaret på stabs- och servicemyndigheten fullt ut.

Innan den nya stabs- och servicemyndigheten kan börja sin verksamhet den 1 januari 1993 krävs förberedelser i en rad avseenden under hösten 1992. Det gäller bl.a. utformning av ett ekonomiadministrativt system och ett väl utvecklat tidredovisningssystem. En myndighet som inte har de förvaltningsuppgifter som den nuvarande Byggnadsstyrelsen har och som fastighetskoncernen liksom fastighetsförvaltningsmyndigheten kommer att få, behöver inte ha den typen av system som Byggnadsstyrelsen har idag. Däremot måste, som tidigare betonats, stora krav ställas på ett ekonomiadministrativt system som skall användas för styrning och uppföljning av en efterfrågestyrd myndighet som i betydande utsträckning kommer att arbeta i konkurrens på den öppna marknaden. För att få bästa möjliga utformning av ett sådant system anser kommittén att det bör utvecklas utifrån de krav på verksamheten som kommittén angett i det föregående och utgöra en del i den närmare precisering av verksamhetens uppläggning som skall ske under hösten. Härvid bör också förslag till regleringsbrev utformas.

Utformningen av stabs- och servicemyndighetens ekonomiadministrativa system och tidredovisningssystem måste således göras så att det möjliggör en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten för de två resultatområdena stab och service. Självklart behöver myndighetens internredovisning dessutom en mer finfördelad indelning för uppföljning mer i detalj.

Ett uppföljningssystem bör således utvecklas som möjliggör avstämningar mellan kostnader, resursinsatser, prestationer och utfall i hela verksamheten. Systemet skall ligga till grund för resultatredovisning och resultatanalys och ge förutsättningar för bedömning av myndighetens målpuppfyllelse.

Styrning och uppföljning av verksamheten bör utgå från en resultatbudget. Resultatbudgeten bör fastställas i kommande regleringsbrev för stabs- och servicemyndigheten.

När det gäller det ekonomiadministrativa området innebär de nya riktlinjerna för ekonomistyrningen inom statsförvaltningen med bl.a. införandet av en ny redovisningsmodell att stor vikt måste läggas på detta område inledningsvis.

De nya reglerna i budgetförordningen (1989:400, omtryckt 1991:1029) och bokföringsförordningen (1979:1212, omtryckt 1991:1026) innebär att stabs- och servicemyndigheten skall lämna årsredovisning till regeringen med resultatredovisning samt resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys. De ökade kraven på redovisningen innebär att en rad åtgärder måste vidtas redan under hösten och vintern 1992.

En objektplan måste byggas upp med utgångspunkt i en utvecklad verksamhetsanalys av produktionsflöden m.m., så att en utvecklad internredovisning stöder strukturen på verksamheten. Kravet på att upprätta en fullständig balansräkning innebär att samtliga tillgångar, skulder och kapitalposter skall invärderas. Detta innebär att ett helt nytt redovisningssystem måste tas fram. Kravet från statsmakterna är att den nya redovisningsmodellen skall finnas i funktion den 1 juli 1993.

9.9 Återstående frågor

Det återstår en rad konkreta frågor att behandla innan myndigheten inleder sin verksamhet. Naturligtvis krävs därvid att åtgärder vidtas så att myndigheten kan anslutas till de statliga redovisnings- och revisions-systemen liksom lönesystemet. Därutöver behöver förberedelser vidtas för att bl.a. tidredovisningssystem samt diarie- och arkiveringssystem skall kunna användas då myndigheten inleder verksamheten.

Behovet och utformningen av datorstöd behöver också närmare analyseras inte bara för de nämnda systemen utan också för de mer verksamhetsspecifika informationssystemen vid myndigheten.

Det fortsatta förberedelsearbetet kan göras inom kommitténs ram. Den bör därför fortsätta sitt arbete i denna del till dess generaldirektören för stabs- och servicemyndigheten har utsetts. Denne bör få i uppdrag att slutföra förberedelserna och ta de beslut om bemanning, ekonomi-administrativa system, datorstöd, lokaler m.m. som erfordras för att den nya myndigheten skall kunna börja sin verksamhet den 1 januari 1993.

10 Genomförande

10.1 Utgångspunkter

I prop. 44 ges i avsnitten 8 och 9 vissa förutsättningar i personal- och övergångsfrågor. I kommitténs överväganden och förslag har dessa beaktats. Förslagen har tidigare redovisats i detta betänkande. Med utgångspunkt från dessa ges här vissa ytterligare riktlinjer beträffande det fortsatta organisations- och bemanningsarbetet m.m. Även trygghetslagstiftningen, gällande avtal samt erfarenheter från tidigare omorganisationer och ombildningar av statlig förvaltning är utgångspunkter för nedan redovisade riktlinjer.

Ansaret för personal anställd i Byggnadsstyrelsen åvilar ledning och personalansvariga chefer i Byggnadsstyrelsen. Ansaret för rekrytering till de nya organisationerna åvilar ledningarna för dessa.

10.2 Tidplan

Som framgått av den tidigare redovisningen återstår ännu ett antal utredningsuppgifter innan kommitténs uppdrag är slutfört.

Enligt direktiven skall stabs- och servicemyndigheten, fastighetsförvaltningsmyndigheten och fastighetskoncernen kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 1993. Av praktiska skäl behöver överföring av verksamheter till de nya organisationerna ske successivt. Ombildningen bör dock i huvudsak vara avslutad den 1 juli 1993.

I korthet kan en tidplan enligt följande skisseras:

- Den 1 september 1992. Kommittén överlämnar sitt betänkande. Därefter tilläggsdirektiv.
- Början av oktober 1992. Proposition avlämnas till riksdagen.
- November/december 1992. Riksdagsbeslut.
- Hösten 1992. Fortsatt arbete inom organisationskommittén. Tillsättning av ledningar för de nya organisationerna efter riksdagsbeslutet.

- Den 1 januari 1993. Stabs- och servicemyndigheten, fastighetsförvaltningsmyndigheten och fastighetskoncernen inleder sin verksamhet. Byggnadsstyrelsen finns kvar under en övergångstid.
- December 1992 (efter riksdagsbeslutet) — våren 1993. Fortsatt organisationsarbete samt rekrytering av personal.

10.3 Personalfrågor

Personaldimensioneringen av de nya organisationerna skall bestämmas utifrån verksamhetens krav.

Kommittén räknar med att övertalighet kommer att uppstå inom Byggnadsstyrelsen. Det sammanhänger med att de tre nya organisationer som skall ersätta Byggnadsstyrelsen delvis får en annan verksamhet än den som bedrivs vid Byggnadsstyrelsen. Övertalighet bedöms uppstå såväl på huvudkontoret som inom regionerna. En förändrad inriktning och omfattning av uppgifterna kommer bl.a. att påverka stabsuppgifter, byggadministration, byggproduktion i egen regi, teknisk service, inredning samt lokalvård i egen regi i Norrköping. Det är troligt att också andra verksamheter kommer att beröras.

Kommittén har ännu inte ett underlag som medger att det sammanlagda personalbehovet för de nya organisationerna kan beräknas närmare.

Rekryteringen för de båda nya myndigheterna bör ske i tre steg, enligt följande:

- Steg 1. Generaldirektörer utses.
- Steg 2. Rekrytering av övriga chefer. Denna kan genomföras av respektive verkschef när regeringen utfärdat en tillsättningsförfordning.
- Steg 3. Rekrytering av övrig personal.

Tillsättning av verkschefer bör ske i nära anslutning till att riksdagen beslutar om propositionen.

Även bildandet av moderbolaget i fastighetskoncernen bör ske så snart riksdagens beslut föreligger. Vid den konstituerande stämman utses moderbolagets styrelse. Styrelsen utser verkställande direktör. Därefter kan rekrytering ske enligt steg 2 och 3.

Av hänsyn till personalen inom Byggnadsstyrelsen och för att skapa en rationell hantering vid bemanningen, bör rekryteringen till de tre

organisationerna så långt som möjligt bedrivs parallellt. För att detta skall kunna ske krävs samverkan mellan de tre nya organisationerna.

Kommittén bedömer att huvuddelen av de anställda i de nya organisationerna kommer att rekryteras från Byggnadsstyrelsen. En viss externrekrytering kommer dock att bli nödvändig. I vissa fall skall anställning av personal vägas mot möjligheter att köpa tjänster.

Enligt kommitténs uppfattning bör, med hänsyn till att Byggnadsstyrelsen avvecklas, all personal inom Byggnadsstyrelsen sägas upp samtidigt. Det betyder att all personal behandlas lika. Beslut om uppsägning fattas av Byggnadsstyrelsen.

Enligt kommitténs uppfattning kan tidpunkten för riksdagens ställningstagande till propositionen vara en lämplig tidpunkt för uppsägning. Tiden mellan beslut om uppsägning från Byggnadsstyrelsen till beslut om anställning vid någon av de nya organisationerna bör vara så kort som möjligt, eftersom denna tid av ovisshet om framtiden kan innebära påfrestningar för många.

10.4 Övergångsfrågor

Byggnadsstyrelsen hade den 30 juni 1991 ca 2 100 anställda, varav ca 270 är placerade på huvudkontoret och drygt 1 800 arbetar regionalt och lokalt.

Organisationsförändringen innebär att två myndigheter och en fastighetskoncern bildas. Därutöver kan verksamheter som för närvarande bedrivs inom Byggnadsstyrelsen och som inte föreslås ingå i de tre nya organisationerna komma att utgöra bas för att bilda nya företag eller dylikt, alternativt övertas av andra företag. Vidare kan viss naturlig avgång beräknas ske.

Inom Byggnadsstyrelsen kommer det under en övergångsperiod att finnas arbetsuppgifter, även sedan de nya organisationerna har bildats. Vid rekryteringen till dessa bör hänsyn tas till att Byggnadsstyrelsen på ett effektivt sätt skall kunna fullgöra kvarvarande uppgifter. Dessa kan utföras av personal som lånas in från de tre nya organisationerna samt från avvecklingsorganisationen.

10.4.1 Avvecklingsorganisation

För att ta hand om personal som inte erhåller anställning i någon av de nya organisationerna eller erhåller annat förvärvsarbete behöver en sär-

skild avvecklingsorganisation inrättas. En sådan organisation behöver resurser för bl.a. ledning, ekonomi- och personaladministration. Tidigare erfarenheter från avveckling av statliga myndigheter har visat att det för sådant arbete är lämpligt att anlita externa experter utan bindning till vare sig den gamla eller de nya organisationerna.

11 Övriga frågor

11.1 Arkivfrågor

Enligt arkivlagen (1990:782) skall en statlig myndighets arkiv, sedan myndigheten upphört och förutsatt att dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, inom tre månader överlämnas till arkivmyndighet, vilken för Byggnadsstyrelsen är Riksarkivet. När det gäller Byggnadsstyrelsen kommer delar av verksamheten att fortsätta, dels i myndighetsform, dels i form av aktiebolag. Oavsett verksamhetsformen kommer de nya organisationerna att vara beroende av tillgång till handlingar ur Byggnadsstyrelsens arkiv.

I förslaget till arkivlag (prop. 1989/90:72) skriver föredraganden att i det fall en verksamhet överförs från en statlig myndighet till ett enskilt rättssubjekt kan arkivet som regel inte överlämnas till det enskilda organet. "Detta följer av principen att en handling som är allmän handling inte kan förlora denna status. I stället bör frågan lösas så att det enskilda organet i behövlig omfattning får låna handlingar från arkivmyndigheten" (s. 78). Ett överlämnande kan vara möjligt i det fall handlingsoffentlighet enligt sekretesslagen skall gälla hos ett enskilt organ i viss verksamhet (s. 57), något som knappast är aktuellt i detta fall.

Även de nybildade bolagen behöver givetvis tillgång till den information som arkiven innehåller. Om en statlig verksamhet övergår till bolag är lösningen för närvarande att arkivmyndigheten lånar ut de delar av arkivet som bolaget behöver tillgång till. Lånet sker efter leverans pro forma till arkivmyndigheten.

I enlighet med vad som redovisats i prop. 44 ankommer det på Riksarkivet att besluta om överlämnande av Byggnadsstyrelsens arkiv till de nya myndigheterna och att utforma närmare föreskrifter om detta. Detsamma gäller utformningen av föreskrifter och villkor för lån till och deposition hos bolagen.

Rent praktiskt innebär bildandet av nya organisationer följande.

Arkivet avslutas hos Byggnadsstyrelsen och levereras pro forma till Riksarkivet. På grundval av den registrering av arkivet som sker i

samband med avslutandet av Byggnadsstyrelsens verksamhet görs ett formellt lån av arkivet till de nybildade organisationerna. Arkivet måste där i fortsättningen hållas isär från de arkiv som bildas inom ramen för de nya organisationerna.

De handlingar som skall bevaras för framtiden skall vid en senare tidpunkt levereras till Riksarkivet. Den övervägande delen av arkivet, inklusive ritningar, är gallringsbar efter viss tid enligt av Riksarkivet eller Byggnadsstyrelsen fastställda gallringsfrister. De flesta handlingarna utgör ett referensmaterial som de nya organisationerna använder sig av under en mycket kort tidsrymd varefter handlingarna gallras ut. För det mera omfattande gallringsbara ritningsmaterialet gäller kravet att påteckningar, ändringar etc. gjorda efter organisationsförändringen bör vara utförda med avvikande färg, daterade eller på annat sätt identifierbara som gjorda efter det att handlingen utlånats.

Enligt vad kommittén erfarit pågår ett arbete inom Byggnadsstyrelsen i samråd med Riksarkivet för att klara ut de arkivfrågor som sammanhänger med organisationsförändringarna.

Huvuddelen av Byggnadsstyrelsens arkiv bör enligt kommitténs bedömning överföras till fastighetsförvaltningsmyndigheten. Det ankommer på Riksarkivet att i anslutning till det fortsatta arbetet utfärda föreskrifter om överförande av arkivet till denna myndighet respektive beträffande de delar av arkivet som kan behöva överföras till stabs- och servicemyndigheten. Riksarkivet har därvid även att ta ställning till i vilken omfattning de överlämnade handlingarna får införlivas med de nya myndigheternas arkiv. Som sektorsansvarig myndighet medverkar Riksarkivet också vid fastställandet av formerna för utlån från fastighetsförvaltningsmyndigheten till stabs- och servicemyndigheten respektive till fastighetskoncernen.

Ritningshanteringen är i detta sammanhang ett särskilt problem. Ritningar över byggnader och anläggningar är ju ett i hög grad levande material som uppdateras kontinuerligt i takt med förändringar i objekten.

Dessa problem har vid tidigare bolagsbildningar lösts genom att arkivmyndigheten lånat ut handlingar till bolaget. Eventuell sekretess har upprätthållits genom förbehåll enligt 14 kap. 9§ sekretesslagen gentemot bolagets personal. Arkivmyndigheten har sedan medgivit att förändringar införs på ritningar under förutsättning att notering sker om när förändringen införts. Dessa förändringar blir då också tillgängliga i tryckfrihetsförordningens mening. Alternativt kan handlingar kopieras och kopiorna överlämnas till fastighetskoncernen. Ett sådant förfarande är dock dyrbart.

Fortsatta överläggningar får ske mellan Byggnadsstyrelsen, Riksarkivet och organisationskommittén om formerna för överlämnande, deposition och lån av handlingar till de nya myndigheterna och fastighetskoncernen.

11.2 Byggnadsanknuten konst

Beslutet att överföra väsentliga delar av det statliga fastighetsinnehavet till en fastighetskoncern ger vissa följder för främst förvaltningen av statens konst. Här ges en redovisning av de viktigaste konsekvenserna.

11.2.1 Den befintliga konsten

Någon exakt uppgift om det antal konstföremål som finns i de statliga byggnaderna finns inte. Huvuddelen av konstverken — uppskattningsvis ca 65 000 verk — har tillkommit genom förvärv av Statens konstråd, inom ramen för rådets uppgift att verka för att konstnärliga värden införlivas med samhällsmiljön.

Ytterligare konstföremål utgörs av sådana som tillhör statens konstmuseer men som är deponerade hos myndigheter eller av sådana som förvärvats självständigt av myndigheter.

Ägaransvaret för *lösa konstföremål* (exkl. de delar som tillhör statens konstmuseers samlingar) utövas för statens räkning av den myndighet som brukar lokalerna ifråga. Varje myndighet har skyldighet att förteckna sitt innehav av konst och årligen inventera detta (föordningen (1990:195) om vård av statens konst). Att byggnaderna överförs till ett bolag med privaträttslig status innebär därför ingen ändring ifråga om ägandet av de lösa konstföremålen.

Andra förhållanden gäller emellertid för *fasta konstverk och s.k. byggnadsanknuten konst*. Fasta konstverk är att betrakta som en del av respektive byggnad. Om byggnaden överläts till annan ägare medföljer konstföremålet i överlåtelsen jämlikt jordabalkens bestämmelser, såvitt parterna inte överenskommer om annat. Byggnadsanknuten konst är sådan som utan att vara ett fast konstverk ändå har ett särskilt samband med en byggnad — t.ex. genom att vara utformad och avpassad till form eller storlek i avsikt att utsmycka en viss byggnad. Ägaransvaret för byggnadsanknuten konst fullgörs av den fastighetsförvaltande myndigheten. Detta ansvar definieras i den kvittenshandling som upprättas mellan Statens konstråd och den mottagande fastighetsförvaltande

myndigheten. Statens konstmuseer fungerar därefter som tillsynsmyndighet.

Under perioden mellan budgetåren 1978/79 och 1989/90 förvärvade staten enligt konstrådets statistik 696 byggnadsanknutna eller fasta konstverk.

Eftersom placeringen i en viss byggnad normalt konstituerar en del av värdet hos ett byggnadsanknutet konstverk, anser kommittén att konstföremål av denna typ bör överlätas till de nya förvaltarna, dvs. till såväl fastighetsförvaltningsmyndigheten som fastighetskoncernen.

Överföringen till fastighetsförvaltningsmyndigheten är relativt enkel genom att staten fortfarande äger konstverken. Överföring kan ske genom att gällande skriftliga åtaganden gentemot Statens konstmuseer överförs på fastighetsförvaltningsmyndigheten. En överföring till fastighetskoncernen blir mer komplicerad genom att konstföremålen får en ny ägare.

Det totala antalet konstföremål som föreslås överfört till koncernen är relativt svårt att uppskatta med hänsyn till osäkerheterna kring de äldre förvärven.

Enligt kommitténs bedömning som under hand har bekräftats av Statens konstmuseer torde inte värdet på den samlade apportegendom som staten överlåter på fastighetskoncernen påverkas i avgörande utsträckning om den byggnadsanknutna konsten ingår eller inte. Detta utesluter emellertid inte att det kan finnas enskilda konstverk av betydande konstnärligt och ekonomiskt värde bland de aktuella föremålen.

Regeringen har den 8 juli 1992 uppdragit åt Statens konstmuseer att i samråd med kommittén göra en utredning om den byggnadsanknutna konsten. Avsikten är att klarlägga om det finns konstverk av sådan karaktär att de bör bli föremål för särskilda överväganden för att eventuellt skiljas från byggnaden och behållas i statlig ägo, eller om andra särskilda åtgärder kan behöva vidtas för vård av konstverken.

Utredningen beräknas kunna bli slutförd under hösten 1992, varefter regeringen har möjlighet att besluta om eventuella särskilda åtgärder beträffande den byggnadsanknuta konsten i anslutning till att ägandet av berörda fastigheter överförs till koncernen.

11.2.2 Förvärv av nya konstverk

För framtida förvärv av lösa konstföremål — som utgör huvuddelen av beställningarna — innebär bolagiseringen inte några ändringar i formell

mening, eftersom konsten beställs åt den statliga myndighet som är hyresgäst i lokalerna. Koncernen bör i dessa fall inte ha någon särställning i konstrådets arbete i förhållande till andra fastighetsvärdar för statliga myndigheter.

För den fasta eller byggnadsanknutna konsten blir de omedelbara konsekvenserna att konstrådet inte längre kommer att kunna förvärva fast eller byggnadsanknuten konst till de lokaler som en myndighet hyr av fastighetskoncernen eller andra fastighetsägare, och som byggs särskilt för myndigheten, med mindre än att ägandet till konstverken överförs till fastighetsägaren.

Förutsättningarna för staten att framgent stimulera beställning av fast eller byggnadsanknuten konst till myndigheternas lokaler kommer alltså att förändras med den nya organisationen. Kommittén har härvid noterat att Statens konstråd fått i uppdrag att i sin fördjupade anslagsframställning behandla bl.a. frågan kring vilka riktlinjer som bör gälla för rådets agerande mot aktiebolag som träder in i affärsverkens ställe (prop. 1991/92:100 bil. 12). Uppdraget torde vara tillämpligt även gentemot den statliga fastighetskoncernen.

12 Kommitténs fortsatta arbete

Kommitténs förslag rörande organisationsfrågor, verksamhetsinriktning, dimensionering och därmed sammanhängande frågor skall enligt direktiven redovisas till regeringen senast den 1 september 1992. I händelse att vissa frågor då kvarstår olösta anmälde föredraganden sin avsikt att återkomma till regeringen med förslag till tilläggsdirektiv. Som framgått tidigare har den korta tiden — i praktiken fyra månader — varit styrande för uppläggningsen av arbetet. Kommittén har därför koncentrerat arbetsinsatserna till de frågor inom universitets- och högskoleområdet och inom kultursektorn där riksdagen begärt klarlägganden och uttalat att regeringen bör återkomma till riksdagen med nytt förslag baserat på organisationskommitténs överväganden. Vidare har kommittén prioriterat andra övergripande frågor som sammanhänger med organisationsarbetet och där kommittén bedömt det angeläget att regering och riksdag får del av kommitténs överväganden.

Som kommittén anmält under bl.a. kapitel 5 pågår ett utredningsarbete när det gäller främst donationer till högskolan. Detta utredningsarbete beräknas bli avslutat under september 1992, varefter kommittén återkommer till regeringen med en redovisning som underlag för bl.a. propositionsarbetet. Kommittén bedömer att fortsatt utredningsarbete behöver ske under hösten.

Den förnyade riksdagsbehandling som skall ske beträffande bl.a. fastighetsförvaltning inom högskolan samt förvaltningen av kulturbyggnader ger vissa ramar för det fortsatta arbetet. Då statsmakternas ställningstaganden främst i högskolefrågan är avgörande för organisationernas utformning måste beslut i tillsättnings- och bemanningsfrågor invänta ett sådant ställningstagande.

Den fastställda tidplanen med inrättandet av de nya organisationerna med början den 1 januari 1993 medför att arbetet måste fortsätta i avvaktan på beslut från regering och riksdag. Det innebär att kommittén i första hand behöver direktiv att fortsätta förberedelsearbetet för att bilda de nya organisationerna i avvaktan på regeringens ställningstagande till den nya propositionen. Arbetet får då ske utifrån de tidigare direktiven

och kommitténs betänkande. Kommittén bedömer det också angeläget att arbetet kan fortsätta under riksdagsbehandlingen av propositionen.

I betänkandet har kommittén redovisat ett antal frågor där fortsatt arbete måste ske inför bildandet av de nya organisationerna. Det gäller bl.a. ytterligare överväganden kring dimensionering och bemanning av de nya myndigheterna, anslagsbehov m.m. inför våren 1993 och budgetåret 1993/94. Vidare behöver fortsatt arbete ske kring bl.a. ett ekonomisk-administrativa system och ADB-system för myndigheterna.

Fastighetskoncernens organisatoriska uppbyggnad och dimensionering på såväl central som regional och lokal nivå behöver utredas vidare. Detta innefattar också ställningstagande till vissa sidoverksamheter i koncernen, bl.a. byggadministration och byggproduktion i egen regi.

Även för fastighetskoncernen måste fortsatt arbete ske kring styr- och ekonomisystem, ADB-system m.m.

En viktig uppgift är vidare att planera bildandet av fastighetskoncernen, ta fram bolagsordningar och överlåtelseavtal för fastigheter m.m.

Som tidigare redovisats behöver en ny fastighetsvärdering genomföras som underlag för framtående av startbalansräkning, fastställande av resultatkrav m.m.

Överföringen av fastigheter till fastighetsförvaltningsmyndigheten respektive till fastighetskoncernen förutsätter att ett antal fastighetsbildningar och planfrågor klaras ut. Detta arbete kan ibland ta lång tid.

I och med att betänkandet är avlämnat kommer kommitténs arbete delvis att ändra inriktning. Arbetet kommer i högre grad att inriktas mot att utforma de nya organisationerna. Detta innebär att arbetet i kommittén kommer att ske mera uppdelat för respektive organisation även om det kvarstår ett betydande behov av samverkan. I anslutning till att chefer utses för de nya myndigheterna respektive styrelse och verkställande direktör tillsätts för fastighetskoncernen, kan kommittén avvecklas och det fortsatta arbetet styras av ledningarna för respektive organisationer.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Dir. 1992:26

Ombildning av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Dir. 1992:26

Beslut vid regeringssammanträde 1992-03-05

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att vidta åtgärder för att

1. ombilda delar av nuvarande Byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet,
2. bilda den fastighetskoncern till vilken huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsinnehav skall föras, och
3. bilda en ny fastighetsförvaltningsmyndighet.

Kommitténs arbete skall bedrivas skyndsamt och vara slutfört den 1 september 1992.

Bakgrund

I prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. har regeringen föreslagit riksdagen att anta nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. I riktlinjerna föreslås följande:

För det första skall uppgiften att förvalta statens fastigheter skiljas från Byggnadsstyrelsens ansvar för myndigheternas lokalförsörjning. Ansvaret för lokalförsörjningen skall föras över till respektive lokalbrukande myndighet.

För det andra skall delar av Byggnadsstyrelsen ombildas till en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet, som bl.a. skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor m.m.

För det tredje skall huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd överföras till bolag och fortsättningsvis förvaltas i aktiebolagsform. Med hänsyn till verksamhetens omfattning skall en fastighetskoncern bildas. Koncernen skall bestå av ett av staten helägt moderbolag och ett antal dotterbolag, uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. För fastighetsdriften har ett särskilt dotterbolag föreslagits. För den del av fastighetsbeståndet som bedöms olämplig att föra över till aktiebolag skall förvaltningen handhas av en ny statlig fastighetsförvaltningsmyndighet.

Ombildningen av Byggnadsstyrelsen skall påbörjas den 1 januari 1993 och i huvudsak vara genomförd den 1 juli 1993.

Riksdagen (1991/92:FiU8, rskr. 107) har i stort godkänt den föreslagna omorganisationen av statens fastighetsförvaltning i enlighet med dessa riktlinjer. Emellertid har riksdagen gett regeringen tillkänna synpunkter i fråga om

- restriktioner vad gäller hyresavtalens längd inom universitets- och högskoleområdena,
- universitetens och högskolornas fastighetsförvaltning,
- förvaltningen av nationella kulturinstitutioner,
- kulturpolitiska aspekter på fastighetsförvaltningen,
- förvaltningen av slottsanläggningar med omgivande mark,
- förvaltningen av donationsfastigheter.

Med anledning härav har riksdagen uttalat att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag som beaktar de ställningstaganden som redovisats i Finansutskottets betänkande och som är baserat

på överväganden av de organisationskommittéer som aviserades i propositionen. Jag återkommer till dessa frågor.

Den beslutade ombildningen innebär stora förändringar för verksamheten och delar av personalen vid Byggnadsstyrelsen. Ett flertal frågor av ekonomisk och administrativ art kräver närmare analyser och överväganden innan ombildningen kan genomföras. Ytterligare överväganden behövs även med hänsyn till de synpunkter riksdagen framfört.

Utredningsuppdraget

En kommitté bör tillkallas för att vidta de åtgärder som behövs för att genomföra ombildningen av Byggnadsstyrelsen.

Regeringens förslag och riksdagens ställningstagande till förslagen skall vara utgångspunkt för kommitténs arbete.

Kommittén skall snarast utreda de särskilda frågor som riksdagen påtalat inom universitets- och högskoleområdet. Kommittén skall därvid särskilt beakta vikten av att fastighetsförvaltningen på högskolans område organiseras på ett sätt som tar hänsyn till verksamhetens särart och ger utrymme för självständigt agerande från högskoleenheternas sida. Kommittén bör, mot bakgrund av den strävan efter ökad frihet och autonomi för högskoleenheterna som riksdagen bejakat (prop. 1990/91:150 del II, UbU21, rskr. 389), pröva om det är nödvändigt att även i fråga om högskolefastigheterna ha ansvaret för fastighetsförvaltningen skilt från ansvaret för lokalförsörjningen. Kommittén skall även uppmärksamma vad riksdagen angett om föreslagna restriktioner vad gäller universitetens och högskolornas rätt att själva ingå hyresavtal. Kommittén skall också belysa frågan hur en, enligt regeringens förslag, förändrad fastighetsförvaltning skulle påverka verksamheten, dvs. forskning och utbildning, samt förslagens konsekvenser för de framtida behoven av anslag till utbildning och forskning.

Kommittén skall vidare inventera Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd och lämna förslag till vilka fastigheter som skall föras över till fastighetskoncernen respektive föras över till fastighetsförvaltningsmyndigheten.

Kommittén skall, som Finansutskottet påpekat, noga överväga om även andra kulturmiljöer och objekt än sådana som nämnts i propositionen bör myndighetsförvaltas. När urvalet görs av de fastigheter som skall myndighetsförvaltas måste ställningstagandet således ske även utifrån kulturpolitiska bedömningar. Kommittén skall också beakta andra

aspekter vid urvalet av de fastigheter som bör kvarstå i myndighetsförvaltning. Hänsyn skall t.ex. tas till att det s.k. nationella arvet hålls samman som enheter, särskilt i fråga om slottsegendomar, där förvaltningen av slotten med omgivande marker i dag sköts av olika myndigheter. Såsom utskottet har uttalat skall samtliga donationsfastigheter även fortsättningsvis förvaltas av staten.

Kommittén skall genomföra nödvändiga förberedelser inför bildandet av fastighetskoncernen och därvid ta ställning till frågor av ekonomisk och administrativ art. Med ledning av i propositionen angivna verksamhetsmål bör kommittén exempelvis utarbeta förslag till organisations- och verksamhetsplaner för fastighetskoncernen samt budget för år 1993 samt lämna förslag om ekonomisk styrning av verksamheten i övrigt. Härigenom kan fastighetskoncernens styrelse, så snart den utsetts, erhålla ett underlag för de beslut den skall fatta i dessa frågor. Kommittén bör vidare lämna förslag till bolagsordning för de i koncernen ingående bolagen och skall i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att moderbolaget och vissa dotterbolag skall vara bildade och etablerade den 1 januari 1993.

Kommittén skall utarbeta förslag till organisation för och dimensionering av stabs- och servicemyndigheten. Kommittén skall också lämna förslag till instruktion för myndigheten och skall i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att stabs- och servicemyndigheten skall kunna vara verksam fr.o.m. den 1 januari 1993.

Kommittén skall lämna förslag till organisation för och dimensionering av den nya fastighetsförvaltningsmyndigheten. Kommittén skall vidare lämna förslag till instruktion för fastighetsförvaltningsmyndigheten och skall i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att den nya myndigheten skall kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 1993.

Regeringen skall återkomma till riksdagen innan ställning tas till bl.a. frågan om bolagisering av statens fastigheter inom universitets- och högskoleområdet. Även av praktiska skäl torde överföringen av verksamheterna komma att behöva ske successivt. Hela ombildningen bör dock i huvudsak vara avslutad senast den 1 juli 1993.

Kommittén skall under arbetets gång samarbeta med Byggnadsstyrelsen samt med de andra myndigheter som kan beröras av förslagen. Som ett exempel kan nämnas lösningen av arkivfrågorna, vilken förutsätter kontakter med bl.a. arkivmyndigheten. Kommittén skall i de delar den bedömer lämpligt anlita exempelvis Riksrevisionsverket för att ta fram underlag för sina ställningstaganden.

Kommittén skall för myndigheternas del lämna förslag till innehavare av de tjänster som skall tillsättas av regeringen och i övrigt tillsätta tjänster i de nya myndighetsorganisationerna.

Kommittén skall, när arbetet påbörjas och vidare under arbetets gång, informera berörda huvudorganisationer på arbetsmarknaden och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

Kommitténs förslag rörande organisationsfrågor, verksamhetsinriktning, dimensionering och därmed sammanhängande frågor skall redovisas till regeringen senast den 1 september 1992. I händelse att vissa frågor då kvarstår olösta får jag återkomma till regeringen med förslag till tilläggsdirektiv.

Med hänvisning till att uppdraget omfattar många frågor av principiell och praktisk betydelse skall arbetet redovisas etappvis till Finansdepartementet. Kommittén skall skyndsamt kartlägga vilka frågor som kan kräva en tidig avrapportering.

Kostnader

Utredningskostnaderna bör slutligt belasta Byggnadsstyrelsens resultat, men förskottsvis belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet

att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med högst fyra ledamöter med uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att dels ombilda delar av nuvarande Byggnadsstyrelsen till en stabs- och servicemyndighet, dels bilda den fastighetskoncern till vilken huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsinnehav skall föras, dels bilda en ny fastighetsförvaltningsmyndighet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna förskottsvis skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Fastigheter som nyttjas av Sveriges lantbruksuniversitet

Fastigheter för grundutbildning, forskning, inklusive utbildningslokaler, laboratorier, m.m. är:

- Ultuna med fastigheterna Kungsängen, Lilla Djurgården, Nántuna, Danmarks-Säby, Funbo-Löfsta, Funbo-Bodarna och Kasby (i fortsättningen benämnda Ultuna m.fl.), C-län, inklusive 1 100 ha åker och 430 ha skog
- Alnarp, M-län, inklusive 340 ha åker
- Garpenberg, W-län
- Umeå med fastigheten Röbäcksdalen 160 ha, AC-län,
- Skara veterinärinrättning, R-län
- Skinnskatteberg, U-län
- Bispgården, Z-län
- Värnamo, G-län (inhyrda lokaler)

För ovanstående fastighetsbestånd kan nämnas att Domänverket förvaltar fastigheterna Ultuna m.fl., Alnarp, Röbäcksdalen och Bispgården, på vilka Byggnadsstyrelsen har ett stort antal förvaltningsenheter, i princip samtliga byggnader. Övriga förvaltas av enbart Byggnadsstyrelsen.

Jord- och skogsbruksfastigheter för försök, forskning m.m., som förvaltas av Domänverket är:

- Vojakkala, BD-län, 40 ha
- Öjebyn, BD-län, 420 ha
- Offer, Y-län, 310 ha
- Stenstugu, I-län, 270 ha
- Lanna, R-län, 120 ha
- Skara försöksgård, R-län, 150 ha

- Ugerup, L-län, 80 ha
- Kivik, L-län, 20 ha
- Stjärnelund, M-län, 35 ha
- Vindeln, AC-län
- Kuolpavare rengårde, BD-län

Den av Domänverket tidigare förvaltade fastigheten Wiad, D-län, 410 ha, förvaltas av SLU under tiden fram till att en planerad försäljning kan komma till stånd.

För ovanstående fastighetsbestånd kan nämnas att Byggnadsstyrelsen har förvaltningsenheter — byggnader — på Öjebyn, Skara försöksgård, Ugerup, Vindeln och Kuolpavare.

Jord- och skogsbruksfastigheter för försök, forskning m.m., som förvaltas av Byggnadsstyrelsen är:

- Balsgård, L-län, 35 ha
- Skällås, Simlångsdalen, N-län, 2,5 ha
- Siljansfors försökspark, Mora, W-län, 1 ha
- Brunna plantförsöksstation, W-län, 6,5 ha
- Jädraås herrgård, Ockelbo, X-län, 2,25 ha
- Forsgården (i anslutning till Bispgården), Z-län, 1 ha.

Dessutom förvaltar Byggnadsstyrelsen utbildningslokaler för SLU:s nyttjande i Malmö.

Benämningarna ovan är ibland namn på egendomar, som kan innehålla flera indelade och registrerade fastigheter med individuella beteckningar.

Bilaga 3

Sammanställning av objekt ur Byggnadsstyrelsens och Fortifikationsförvaltningens fastighetsbestånd som av kulturpolitiska skäl m.m. bör förvaltas i myndighetsform.

Till sammanställningen skall fogas de objekt/fastigheter som avses överförda från Domänverket. Utöver de på listan upptagna objekten kan tillkomma vissa ytterligare smärre fastigheter, som för närvarande utreds.

Byggnadsstyrelsen

Kungliga slott och sammanhållna slottsmiljöer

Stockholms slott med tillhörande byggnader

Drottningholms slott

Ulriksdals slott

Haga slott med Hagaparkens byggnader

Rosersbergs slott

Tullgarns slott

Gripsholms slott

Strömsholms slott

Läckö slott

Svartsjö slott

Bogesunds slott

Hovdala slott

Kungl. Djurgården med bl.a.

Tekniska museet (delvis stiftelseägt)

Etnografiska museet

Sjöhistoriska museet

Borgen

Dragongården

Thielska galleriet
Biologiska museet
Nordiska museet (stiftelseägt)
Waldermars udde (förvaltas av kommunen)
Vasamuseet
Villa Lusthusporten
Galärvarvsområdet

Norra Djurgårdens s.k. institutionsbälte övergångsvis i myndighetsförvaltning (därutöver oförändrad förvaltning avseende Riksmarsalks-ämbetet och Kungl. Djurgårdsförvaltningen)

Kulturmonument

Uppsala slott med ruiner
Vadstena slott
Linköpings slott
Kalmar slott
Örebro slott
Västerås slott
Gävle slott
Halmstads slott
Nyköpingshus
Malmö hus

Landskronas citadell och Gråen
Bohus fästning
Dalarö skans
Borgholms slottsruin
Skokloster

Linnés Hammarby
Strandridaregården i Ljugarn
Vadsterna kloster
Strängnäs domkyrkomiljö
Dalarö tullhus

Vasaminnena och monumenten
Brösebromunumentet i Fågelmara

Kvidinge
John Ericsson monumentet i Filipstad
Ornässtugan
Utmeland

Isala
Rankhyttan

Statyerna i Stockholm:
Karl XIV
Gustav II Adolf
Karl XII
Karl XIII
Obelisk
Prins Gustaf

Statssymboler och statens kulturpolitiska beslutskompetens
(jfr även ovan om Kungl. Djurgården)

Operan
Dramatiska teatern
Nationalmuseum
Armémuseum med artillerigården
Historiska museet och kv. Krubban

Landshövdingeresidensen med vissa landsstathus (jfr även ovan ang
Vasaslotten under Kulturmonument)

Uppsala universitetskärna
Lunds universitetskärna

Göta Hovrätt
Wrangelska palatset
Södra Bancohuset
Kronobageriet

(tills vidare även Oxenstiernska palatset samt kv. Mercurius)

*Regeringsbyggnaderna**Riddarholmen**Skeppsholmen och Kastellholmen*

Fortifikationsförvaltningen

Varbergs fästning

Vaberget

Tingstäde fästning

Drottningkärs kastell

Godnatts fästningstorn

Kurrholmens fästningstorn

Smörasken

Bastion Aurora

Slutningsmuren

Bastion Söderstjärna

Stora Kruthuset

Västra Hästholmens fort

Grimskärs skans

Carlstens fästning

Södra strandverket

Nya Älvsborgs fästning

Skansen Kronan

Skansen Lejonet

Oscar II:s fort

Vaxholms kastell

Fredriksborgs fästning

Oscar-Fredriksborgs fästning

Rindö redutt

Siarö fort

Karlsvärds fästningsruin

Batteriet Mojner

Bilaga 4

Förslag till förordning med instruktion för Statens fastighetsverk

utfärdad den 00 xx 1992.

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Statens fastighetsverk är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att förvalta den civila delen av statens fasta egendom såsom utlandsfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbyggnaderna, statens kulturfastigheter, gamla fästen och monument, vissa donationer och markområden.

2 § Statens fastighetsverk skall förvalta fastighetsbeståndet inom sitt verksamhetsområde på ett sätt som

1. innebär god resurshållning och hög ekonomisk effektivitet
2. ger en god och konkurrenskraftig lokalthållning åt verkets hyresgäster
3. långsiktigt tar till vara, vårdar och utvecklar fastigheternas kulturvärden.

Statens fastighetsverk skall vidare efter uppdrag från regeringen utföra byggnadsföretag för statens räkning.

3 § Har genom Statens fastighetsverks verksamhet skada tillfogats någon person, som inte är anställd hos myndigheten, eller egendom, som

inte står under myndighetens förvaltning, får Statens fastighetsverk betala skäligt skadestånd, dock inte med mera betydande belopp.

Verksförordningens tillämpning

4 § Verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på Statens fastighetsverk.

Myndighetens ledning

5 § Statens fastighetsverks generaldirektör är chef för myndigheten.

Styrelsen

6 § Statens fastighetsverks styrelse består av högst sju personer, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande.

Styrelsen är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Organisation

7 § Inom Statens fastighetsverk skall finnas en avdelning som ansvarar för utrikesfastigheter och en avdelning som ansvarar för inrikesfastigheter.

Varje avdelning leds av en avdelningschef. En av avdelningscheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

Verksledningen består av generaldirektören och avdelningscheferna.

Personalföreträdare

8 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Statens fastighetsverk.

Personalansvarsnämnden

9 § Statens fastighetsverks personalansvarsnämnd består — förutom av generaldirektören och personalföreträdarna — av avdelningscheferna. Generaldirektören är nämndens ordförande.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Tjänstetillsättning m.m.

10 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Andra tjänster tillsätts av Statens fastighetsverk.

11 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter anmälan av generaldirektören.

12 § Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Bisysslor

13 § Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförrordningen (1965:601) lämnas av Statens fastighetsverk även i fråga om de i 7 § angivna avdelningscheferna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1993.

Bilaga 5

FINANSDEPARTEMENTET

REGERINGSBESLUT 10

1992-03-26

Dnr 2525/91

(delvis)

Doss C 12

Byggnadsstyrelsen

106 43 STOCKHOLM

Nya riktlinjer för myndigheternas lokalförsörjning

Regeringen beslutade den 11 juni 1987 om riktlinjer för försöksverksamhet med lokalkostnader på ramanslag.

Riksdagen har beslutat om nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop. 1990/91:150, FiU30, rskr. 386).

Dessa innebär bl.a. att Byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol avskaffas och att myndigheter som anvisas medel under ramanslag blir lokalhållare för sin egen verksamhet, dvs. ges möjlighet att själva besluta om att förhyra lokaler för den egna verksamheten.

Regeringen beslutar, med upphävande av regeringens beslut den 11 juni 1987 om riktlinjer för försöksverksamheten med lokalkostnader på ramanslag, att för myndigheter som anvisas medel under ramanslag eller tilldelats anslag upptaget på statsbudgeten med ett formellt belopp för avgiftsfinansierad verksamhet och för vilka Byggnadsstyrelsen är lokalhållare, skall gälla de riktlinjer som framgår av bilagda, inom Finansdepartementet upprättade promemoria.

För övriga myndigheter, för vilka Byggnadsstyrelsen är lokalhållare, gäller regeringens beslut den 15 februari 1979 om allmänna anvisningar för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden. Detta beslut gäller tills respektive lokalbrukande myndighet övertagit lokalförsörjningsansvaret från Byggnadsstyrelsen.

Departementen skall sända en kopia av detta beslut till de myndigheter som hör till respektive departements område.

På regeringens vägnar

Anne Wibble

Niklas Angestav

Likalydande till

Riksrevisionsverket

Kopia till

samtliga departement

1992-03-26

NYA RIKTLINJER FÖR MYNDIGHETERNAS LOKALFÖRSÖRJNING

1. Bakgrund

I beslut den 11 juni 1987 fastställde regeringen riktlinjer för försöksverksamhet med lokalkostnader på ramanslag.

I riktlinjerna angavs hur lokalbrukande myndigheter och Byggnadsstyrelsen skulle förfara i lokalkostnadsfrågor under försöksverksamheten.

Riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen har redovisats för riksdagen i anslutning till 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9, s. 36-40, FiU26, rskr. 338). Innebörden är följande:

- statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat,
- lokalförsörjning bör prövas långsiktigt,
- myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler,
- handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.

För att fullfölja dessa riktlinjer godkände riksdagen i anslutning till 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150 bil. 1:1, FiU30, rskr. 386) att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och att de ges möjligheter att besluta om sin lokalförsörjning fullt ut. Detta har skett som ett led i arbetet att överföra gällande restriktioner i fråga om dispositionen av statliga medel till myndigheterna i form av ett ökat handlingsutrymme.

Riksdagen godkände vidare att Byggnadsstyrelsens nuvarande monopol som lokalhållare för statsförvaltningen skulle upphöra. Myndigheterna bör genomgående vara lokalhållare för den egna verksamheten.

Riksdagen har under innevarande riksmöte godkänt (prop. 1991/92:44, FiU8, rskr. 107) nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen, vilka bl.a. innebär att uppgiften att förvalta statens fastigheter skiljs från ansvaret för lokalförsörjningen. Delar av Byggnadsstyrelsen ombildas till

en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet, som bl.a. på uppdrag skall kunna lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd skall överföras till bolag och fortsättningsvis förvaltas i aktiebolagsform. För de delar av fastighetsbeståndet som inte är lämpliga att föra över till bolag skall förvaltningen handhas av en nybildad statlig myndighet. Med anledning av ovan nämnda beslut skall regeringen återkomma till riksdagen innan slutlig ställning tas till bl.a. överföring till aktiebolag av statens fastigheter inom universitets- och högskoleområdet. Frågan om nya riktlinjer för lokalförsörjningen inom detta område kan därför komma att aktualiseras i detta sammanhang.

2. Riktlinjer för myndigheter för vilka Byggnadsstyrelsen är lokalhållare

2.1 Övergångsfrågor

Överföringen av lokalförsörjningsansvaret från Byggnadsstyrelsen till lokalbrukande myndighet skall ske successivt med början den 1 juli 1992 för de lokalbrukande myndigheter som budgeteras lokalkostnader under ramanslag. Detta gäller även för myndigheter som finansierar sina lokalkostnader med avgiftsintäkter och som för denna verksamhet tilldelats ett anslag upptaget med ett formellt belopp på statsbudgeten.

För övriga myndigheter gäller regeringens beslut den 15 februari 1979 om allmänna anvisningar för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden (1979 års handläggningsordning) ända tills de budgeteras lokalkostnader under ramanslag.

För överförande av lokalförsörjningsansvar från Byggnadsstyrelsen till lokalbrukande myndighet med lokalkostnader på ramanslag gäller följande:

För myndigheter med lokalkostnader på ramanslag i statsägda lokaler gäller upplåtelsehandlingen tills nytt avtal tecknats med det fastighetsbolag som kommer att bildas.

För myndigheter i inhyrda lokaler gäller efter den 1 juli 1992 respektive den 1 juli 1993 av Byggnadsstyrelsen tecknat avtal med hyresvärd, inklusive eventuella tilläggsavtal för reglering av kostnader för investeringar Byggnadsstyrelsen utfört i lokalerna. Dessa avtal överförs på myndigheter som budgeteras lokalkostnader under ramanslag.

2.2 Myndigheternas ansvar

Varje myndighet som anvisas medel under ramanslag skall ha ett helhetsansvar för sin verksamhet. Detta innefattar ett krav på att lokalförsörjningsfrågorna hanteras på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt.

Myndigheterna övertar det fulla programansvaret som enligt 1979 års handläggningsordning åvilar Byggnadsstyrelsen. Myndigheten övertar samtidigt det fulla finansella ansvaret för lokalutnyttjandet.

Det är myndigheterna som anvisas lokalkostnader under ramanslag som själva skall besluta, beställa och betala för sin lokalförsörjning.

Myndigheterna skall så långt som möjligt eftersträva samordning med andra myndigheter, t.ex. ortsvis.

Myndigheterna bör utgå från en generell standard, utrymmesmässigt och tekniskt, vid prövningen av lösningar på olika lokalproblem.

Myndigheterna skall inte förvalta fastigheter, dvs. företräda staten som ägare.

Myndigheter som anvisas lokalkostnader under ramanslag kan hyra lokaler i såväl statliga som kommunala eller privata fastigheter.

Myndigheter med lokalkostnader under ramanslag får möjlighet att träffa hyresavtal med upp till sex års löptid.

I de fall hyresavtal avser längre tid än tre år bör beslut alltid fattas i samråd med Byggnadsstyrelsen eller senare den stabs- och servicemyndighet som kommer att bildas.

Vid längre löptider än sex år bör alla hyresavtal av ekonomisk betydelse prövas av regeringen.

Myndigheter som budgeteras lokalkostnader under ramanslag kommer att ges en möjlighet att köpa stöd från en efterfrågestyrd servicefunktion för lokalförsörjningsplaneringen. Regeringen kommer under en övergångsperiod garantera att det finns ett utbud av tjänster till myndigheter som behöver ett sådant stöd inom Byggnadsstyrelsen eller senare den stabs- och servicemyndighet som kommer att bildas.

2.3 Budgetbehandlingen av lokalkostnader inom ramanslag

De nya riktlinjerna för lokalförsörjningen innebär att det inte kommer att ske någon detaljerad prövning av myndigheternas lokalkostnader. Prövningen kommer, inom ramen för den fortlöpande budgetprövningen, att avse kompensation för prisutvecklingen i samhället.

Utgångspunkten kommer att vara en generell kostnadsutveckling på lokaler och inte som hittills en hyresavisering baserad på statsmakternas eller Byggnadsstyrelsens beslut. Lokalkostnadsindex med koppling till olika regionala eller ortsvisa variationer för utformning av dessa prisomräkningsfaktorer kommer att tas fram.

2.4 Myndigheternas information till statsmakterna

Myndigheter som anvisas medel under ramanslag skall fortlöpande upprätta treåriga lokalförsörjningsplaner som kan tjäna som underlag för både budgetprocessen och den egna planeringen. Dessa skall redovisa dels förändringar som myndigheten själv får besluta om, dels förändringar som kräver statsmakternas ställningstagande.

Ändringar i lokalutnyttjandet som förutsätter anslagsökningar måste underställas regeringen för prövning.

Bilaga 6

FINANSDEPARTEMENTET

REGERINGSBESLUT 7

1992-03-26

Dnr 2525/91

(slutligt)

Byggnadsstyrelsen

106 43 Stockholm

Uppdrag angående lokalförsörjningsfrågor

Riksdagen har beslutat om nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop. 1990/91:150, FiU30, rskr. 386).

Riktlinjerna innebär bl.a. att Byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol avskaffas och att myndigheter som anvisas medel under ramanslag blir lokalhållare för sin egen verksamhet, dvs. ges möjlighet att själva besluta om att förhyra lokaler för den egna verksamheten, successivt fr.o.m. den 1 juli 1992.

Enligt propositionen skulle regeringen uppdra åt Byggnadsstyrelsen att, i avvaktan på att en ny stabs- och servicemyndighet bildas, interimistiskt upprätthålla en servicefunktion som vid behov kan ta uppdrag från myndigheterna på lokalförsörjningsområdet. Byggnadsstyrelsen skulle vidare, under budgetåret 1991/92, genomföra de åtgärder som behövdes för att så långt som möjligt separera ägar- och förvaltarfunktionen från servicefunktionen.

Regeringen, som denna dag beslutat om nya riktlinjer för myndighetenas lokalförsörjning, uppdrar åt Byggnadsstyrelsen att fr.o.m. den 1 juli 1992 tills vidare upprätthålla servicefunktionen för lokalförsörjnings-

frågor för de myndigheter som har behov av detta och som den 1 juli 1992 har lokalförsörjningsansvar för den egna verksamheten.

På regeringens vägnar

Anne Wibble

Monica Lundberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Riksrevisionsverket

Bilaga 7

Förslag till instruktion för Stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning

Uppgifter

1 § Myndigheten har till uppgift att på uppdrag förse regeringen med underlag för bedömning av de statliga myndigheternas resursanspråk såvitt avser lokalförsörjning, bistå regeringen med utredningar i lokalförsörjningsärenden, svara för utredningar av byggnadsprojekt i tidiga skeden samt svara för vissa förhandlingsuppgifter.

2 § Myndigheten får på uppdrag tillhandahålla statliga myndigheter tjänster inom lokalförsörjningsområdet.

Avgifter

3 § Verksamheten enligt 2 § skall finansieras genom avgifter.

Verksförordningens tillämpning

4 § Verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på myndigheten med undantag av 3 § andra stycket samt 8, 11-13 och 20-22 §§.

Myndighetens ledning

5 § Myndighetens generaldirektör är chef för myndigheten.

Organisation

6 § Inom myndigheten finns en stabsfunktion och en servicefunktion. Vid myndigheten finns ett råd som består av högst tio personer. Generaldirektören ingår i rådet och är dess ordförande.

Rådets uppgifter

7 § Rådet skall ge generaldirektören de råd som han behöver för att bedriva verksamheten effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Generaldirektören skall informera rådet om verksamheten.

Personalföreträdare

8 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på myndigheten.

Personalansvarsnämnden

9 § Myndighetens personalansvarsnämnd består av generaldirektören och de ansvariga för stabs- och servicefunktionerna samt personalföreträdarna. Generaldirektören är nämndens ordförande. Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. När ärenden av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Ärendenas handläggning

10 § Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av personalansvarsnämnden. Om sådana ärenden inte behöver prövas av generaldirektören, får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Tjänstetillsättning m.m.

11 § Generaldirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid. Andra tjänster tillsätts av myndigheten. Myndigheten får tillsätta tjänster utan att de kungjorts lediga till ansökan.

12 § Förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av regeringen för en bestämd tid. Det sker efter anmälan av generaldirektören.

13 § Andra ledamöter av rådet än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Bisysslor

14 § Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1993.

Reservation av Hans Strandell

Jag reserverar mig mot kommitténs förslag och det synsätt, som förslagen grundas på, beträffande organisationen av fastighetsförvaltningen på högskoleområdet. Enligt min mening borde kommittén ha föreslagit att fastighetsförvaltningen organiseras antingen i bolag inom en särskild fristående koncern för högskolefastigheter eller att den behålls inom statlig förvaltning, i första hand lokalt i resultatenheter vid varje berörd högskola. Hur valet mellan alternativen skall ske bör avgöras i det kommande beredningsarbetet.

Eftersom min uppfattning och mitt förslag har konsekvenser för text och förslag i övrigt som läggs fram av kommittén, främst när det gäller utformningen av fastighetskoncernen, måste reservationen även avse andra förslag av kommittén i den mån de strider mot mitt förslag. Eftersom jag anser att högskolans förhållanden sammantagna är unika inom den statliga verksamheten anser jag dock att några konsekvenser för organisationen av fastighetsförvaltningen inom andra sakområden inte behöver uppkomma.

Genomförs något av de alternativ jag förordar påverkas även övergångsfrågorna. I båda fallen behöver en uppdelning ske mellan högskolefastigheter och övriga fastigheter.

Bildas en separat koncern för förvaltning av högskolefastigheter kan den av kommitténs majoritet föreslagna proceduren för bildandet av fastighetskoncernen samtidigt tillämpas även för fastighetskoncernen för högskolan. Avtal om sambruk av tekniska och administrativa resurser kan slutas mellan koncernerna.

Vid det statliga alternativet fordras ett fortsatt organisationsarbete bl a för att bygga upp lokala fastighetsförvaltningar.

Det innehåll jag anser att ett principavsnitt om organisationen av lokalförvaltningen för högskolan borde ha haft återger jag i delvis sammanfattande form i det följande.

Fastighetsförvaltning m m för universitet och högskolor

Riksdagens beslut m m

I regeringens proposition om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av Byggnadsstyrelsen m m förutsattes att med hänsyn till särarten hos de fastigheter som upplåts till universitet och högskolor skulle dessa fastigheter förvaltas av ett särskilt dotterbolag inom den statliga fastighetskoncernen (s 13). För dessa s k ändamålsfastigheter skulle gälla vissa särskilda regler. Bl a skulle produktionskostnadsmetoden användas vid värdering. I avvaktan på resultatet av en sådan värdering skulle fastigheternas åsättas värden som motsvarade vad som kan förräntas på basis av utgående hyror.

Genom vad som förutsattes i propositionen markerade regeringen således att särskilda förhållanden i vissa avseenden gäller för högskolefastigheterna. Under riksdagsbehandlingen restes ett antal frågor kring förhållandet mellan de grundläggande principer för fastighetsförvaltningen m m, som föreslogs i propositionen, och de särskilda förhållanden som gäller för högskolan.

Riksdagen har gjort uttalanden som har vidarebefordrats som direktiv till kommittén. De frågor rörande fastighetsförvaltningen som kommittén har att behandla avser förhållandet mellan fastighetsförvaltningen och högskolans planeringssystem, ekonomiska förhållanden och utvecklingsmöjligheter m m. Uppgiften att pröva om det även för högskolans del är nödvändigt att skilja ansvaret för fastighetsförvaltningen från brukandet av lokalerna ger en viktig utgångspunkt för arbetet.

Innebörden av direktiven till kommittén bör enligt kommitténs mening tolkas så att — i motsats till vad som gäller för övriga områden — något beslut om principer för fastighetsförvaltningen på högskolans område ännu inte har fattats. Detta innebär att på högskolans område har utredningen haft att bedriva ett arbete av mer grundläggande slag.

Framst genom utbildningsutskottets uttalande om behov av att beakta högskolans särart m m blir frågan om hur fastighetsförvaltningen borde organiseras om man tar verksamhetens krav till utgångspunkt ställd i centrum. Det framstår dock enligt kommitténs mening som självklart att förutsättningen även därvidlag måste vara att kravet på en effektiv fastighetsförvaltning inte kan eftersättas.

Förhållanden inom högskolan

Bakgrund

Den högre utbildningen och forskningen befinner sig f n i en förändringsperiod. Beslut har fattats om en ökad dimensionering av den grundläggande utbildningen. Forskningens resurser skall förbättras.

Regeringen har genom propositionen (1992/93:1) om universitet och högskolor — frihet för kvalitet — förelagt riksdagen förslag som ger nya utgångspunkter för högskolans del. Bl a innefattar förslagen en betydande avreglering och ett ökat lokalt ansvar för universiteten och högskolorna när det gäller att anordna och bedriva utbildning och forskning. Situationen kommer bl a att karaktäriseras av mångfald och konkurrens. En ökad kvalitet eftersträvas. Uppföljning och utvärdering sätts ännu mer i centrum. Högskoleorganen på alla nivåer ställs inför en situation där deras ansvarstagande, initiativkraft och handlingsförmåga sätts på prov i en helt annan utsträckning än tidigare.

Karaktäristiska drag inom högskolan

I det följande gör kommittén en genomgång av förhållanden inom högskolan som är relevanta som bakgrund till ställningstaganden om verksamhetens beroende av systemet för fastighetsförvaltningen.

Etableringen av en högskola är ett långsiktigt åtagande från statens sida och måste ses i ett perspektiv som är minst flera decennier långt. Detta innebär att hållbarheten av lösningarna i fastighetsförvaltningsfrågorna måste prövas i ett lika långsiktigt perspektiv.

Generellt sett är högskolans verksamhet starkt lokalberoende. Stora delar av verksamheten är extremt lokalberoende eftersom lokalerna måste vara specialbyggda för verksamheten. Samtidigt är verksamheten snabbt föränderlig såtillvida att nya metoder och framsteg i forskning och undervisning ställer krav på anpassning av lokaler. Årligen påbörjas och avslutas ett betydande antal projekt med normalt 3-6 års löptid. Lokalplaneringen måste i ovanligt hög grad kunna ske integrerat med verksamhetsplaneringen. Inom många områden måste lokalplaneringen följa forskningsfrontens rörelser. En samordning av omflyttningar, underhåll och upprustning är ofta en förutsättning för effektivitet. Lokalplaneringen blir en ständigt aktuell och ofta central fråga för utvecklingsmöjligheterna.

Karaktäristiskt för högskolan är också campusförhållandena. Med campus avses här inte bara fall där en hel högskola har en samlad etablering utan även större samlokaliseringar av institutionskomplex i övrigt. Det finns sålunda ett direkt verksamhetsmotiverat samband mellan lokaler. Det gäller dels så enkla samband som mellan kontors- laboratorie- och undervisningslokaler, dels möjlighet att samla ett stort antal forskare och studerande, vilket ger förutsättningar för samarbete och för tvärvetenskapliga ansatser. Denna aspekt på campus som utvecklingsfaktor har understrukits i den senaste budgetpropositionen (bil 9, s 17). För framtiden är det därför av grundläggande betydelse att ägandet av markreserver organiseras på sådant sätt att de under lång tid kan hållas tillgängliga för högskolans behov och inte riskerar att exploateras för andra ändamål på grund av krav från andra intressenter. Möjligheterna att med utgångspunkt i högskolans intressen kunna bevaka mark- och planfrågor är således viktiga.

Den största delen av högskolans lokalbestånd utgörs av fastigheter som staten byggt särskilt för högskolan. Fastighetskapitalet för högskolan framstår sålunda till största delen som en specialdestinerad resurs för högskolan, och inte som ett allmänt användbart fastighetskapital. Viktiga delar har tillkommit genom donationer till högskolan. I en under senare år ökad utsträckning har fastigheter även delfinansierats genom att högskolorna har omprioriterat medel från andra områden.

Sammanhållningen av campusområden och lokalernas specialutformning gör att det, i motsats till vad som gäller för vanliga förvaltningsmyndigheter, inte finns någon fungerande marknad för högskolans lokaler. Högskolornas möjligheter att utnyttja marknaden är mycket begränsade.

Högskolornas verksamhet finansieras från ett stort antal finansieringskällor: grundutbildnings- och fakultetsanslag (motsv), rådsanslag, sektorsforskningsmedel, andra uppdragsmedel, donationer etc. Bakom finansieringskällorna står ett brett spektrum av uppdragsgivare. Denna mångfald är en av de faktorer som leder till att verksamheten blir starkt föränderlig till sin karaktär. Det är en mycket vanlig situation att medel som erhålls för projekt behöver användas både till driftkostnader och till investering i utrustning och till ombyggnad av lokaler.

Särskild uppmärksamhet behöver här ägnas åt konsekvenserna av den omfattande donationsverksamheten inom högskoleområdet. F n är så mycket som en tredjedel av högskolefastigheterna donationsfastigheter i någon mening. De är antingen direkt donerade, helt eller delvis finan-

sierade med donerade medel eller innehåller markdelar som är upplåtna av t ex kommuner med det särskilda villkoret att marken skall användas för högskoleändamål. Särskilda villkor gäller även för den djurgårdsmark som är av central betydelse för Universitetet i Stockholm och för Tekniska högskolan i Stockholm. En donation kan således ske i olika former. Det är vidare inte ovanligt att lokallösningar åstadkoms genom att donerat kapital används för att delvis täcka investeringsutgifterna och därigenom leder till lägre hyra.

Då man utformar ett nytt system för fastighetsförvaltning inom högskolan måste man således ta ställning till hur ägandet av fastigheter med blandad finansieringsbild eller komplexa markupplåtelser skall organiseras. Delvis donationsfinansierade fastigheter är ett exempel.

En förutsättning för en harmonisk utveckling inom högskolans lokal-försörjnings- och fastighetsförvaltningsområde är att det råder en intressegemenskap mellan hyresvärd och hyresgäst. En fråga som mot den angivna bakgrunden behöver ställas är i hur hög grad högskolans intresse kan styra i ett långsiktigt perspektiv i jämförelse med den påverkan som soliditets-, lönsamhets- och avkastningskrav har särskilt om högskolefastigheterna ingår i en koncern som även har andra verksamhetsområden och andra intressen.

Vad som nyss sagts skall ses mot bakgrund av att den faktiska monopolsituation som föreligger till förmån för fastighetsägaren leder till en snedvriden förhandlingssituation vid hyressättningen. Visserligen är mycket stora delar av högskolans lokaler på kort sikt av lågt eller intet marknadsvärde i vanlig mening, eftersom alternativa användningsmöjligheter saknas, varför även hyresvärdens position försvåras på kort sikt. Eftersom högskolorna i praktiken inte har möjligheter att flytta sina campus är det dock mest sannolikt att fastighetsägaren blir starkast.

Ovan angivna förhållanden med avsaknad av fungerande marknad genom förekomsten av campus bestående av ändamålsfastigheter leder till konsekvenser för hur hyressättningen kan utformas. Att tillämpa rena marknadsförhållanden blir inte möjligt. Hyressättningen för de statligt ägda campusberoende fastigheterna behöver således i stället väsentligen grundas på de faktiska kostnaderna för fastigheterna inbegripet ägarens avkastning på kapitalet och kostnaderna för fastighetsdriften. En i egentlig mening marknadsberoende hyressättning är endast möjlig för delar av fastighetsbeståndet.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att förhållanden av ovan angivna slag visserligen kan återfinnas inom andra områden, men att den

sammanlagda omfattningen och styrkan av de olika faktorerna inom högskolan är unik och inte har motsvarigheter inom andra sektorer. Vad som här har sagts om avsaknaden av fungerande marknad innebär inte att marknaden helt saknar intresse för högskolorna. Som framgått är dock den huvudsakliga bilden en annan. Campusetableringarna och deras principiella betydelse är det mest tydliga exemplet härpå. Det är givet att gradskillnader i nämnda avseenden finns mellan olika högskolor och orter.

Slutsatser

Kommittén anser att de ovan angivna omständigheterna sammantagna är så betydande att utformningen av fastighetsförvaltningen måste få stor betydelse för verksamhetens utveckling. Planering samt beslut om ekonomi och åtgärder inom fastighetsförvaltningen behöver ske parallellt med arbetet med lokalförsörjningen. Att så långt möjligt kunna fatta samlade beslut om verksamhet, driftkostnader, förhyrningar och större och mindre investeringar med anlitande av de olika finansieringskällor som står till buds blir en viktig förutsättning för effektivitet. Lokalförsörjningsansvaret och fastighetsförvaltningen kan således inte ses frikopplade från varandra. Det är vidare av betydelse att den ovan nämnda propositionen om högskolan (1992/93:1) givit vissa nya utgångspunkter för bedömningarna. Decentralisering, mål och resultatstyrning ställer krav på helhetsansvar vilket understryker betydelsen av de nyss nämnda sambanden.

I en koncern är det koncernledningens skyldighet att se till koncernens intresse. Uppstår en svår situation på grund av negativa marknads-effekter inom området för placeringsfastigheter blir det nödvändigt att stötta detta område med hjälp av mer stabila koncerndelar, d v s i praktiken högskolan. Krav på bättre resultat kan då komma att ställas på högskoledelarna av sådana skäl. Högre hyror än nödvändigt sett ur högskolesynvinkel och ett försämrat underhåll kan bli följden.

Den väsentliga skillnaden för högskolornas del i fråga om marknad och konsekvenserna därav för hyressättningen leder till att högskolans fastighetsförvaltning behöver ges stabilitet genom att organiseras inom ett eget ekonomiskt system. Förvaltningen av universitets- och högskolefastigheterna bör då ha som sitt ändamål att mot kostnadstäckning och normal förräntning av kapitalet kunna tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för universiteten och högskolorna. I detta bör även ligga att hålla

markreserver. För att uppnå målen krävs en styrning via ett ägarbestämmande över fastighetsförvaltningen från högskolepolitiska utgångspunkter.

Förhållandena är vidare sådana att fastighetsförvaltningen behöver organiseras i lokala enheter med beslutskompetens så att en nära samverkan kan ske med de verksamhetsansvariga. Detta behöver säkerställas i ett långsiktigt perspektiv så att högskolans behov av stabila planeringsförutsättningar tillgodoses. En skiftande organisationspolicy hos koncernledningarna under olika tider skulle få negativa effekter för högskolan.

Möjligheter inom en totalkoncern

En särskild inriktning av verksamheten i ekonomiskt och organisatoriskt avseende i ett bolag kan ges på ett för bolagets ledning omedelbart bindande sätt genom föreskrifter i bolagsordningen. Om staten ger sådana föreskrifter vid bolagets bildande, säkrar staten enklast deras bestånd genom att ha egen direkt majoritet på bolagsstämman. För ändring av bolagsordningen krävs sålunda beslut av stämman. Sett mot denna bakgrund ger en lösning enligt propositionens riktlinjer där universitetsfastigheterna ligger i dotterbolag inom en koncern som i övrigt är marknadsinriktad en osäker lösning beträffande dotterbolagets inriktning. Enligt normala koncernrättsliga regler utövar moderbolaget i ett helägt dotterbolag rösträtten på bolagsstämman i dotterbolaget. De ställningstaganden som där sker är inte något som normalt måste underställas bolagsstämman i moderbolaget. För att säkra ett direkt inflytande över dotterbolaget för staten skulle krävas kraftiga avvikelser från vanliga aktiebolagsrättsliga regler när det gäller förhållanden inom en koncern med ett större och varierat verksamhetsområde.

Avtal mellan staten och bolag inom koncernen är inte något subsitut för ändamålsbestämmelser i bolagsordningen. Avtal kan sålunda i princip ingås först när bolaget uppstått som juridisk person. De som företräder bolaget har då att se till bolagets intressen och utan grund i bolagsordningen kan det inte ses som naturligt att ingå avtal som anger grunderna för bolagets ekonomiska inriktning.

En annan aspekt är att ett bolag, med den speciella inriktning ett särskilt förvaltningsbolag för universitetsfastigheterna borde ges, inte naturligt passar in i en koncernbildning med ett vittomspännande verksamhetsområde. En avvikande verksamhetsgren kan praktiskt få svårigheter att genom avtalsbindningar ytterligare skilja ut sig från koncernens huvudinriktning.

Inom en totalkoncern synes det således inte vara möjligt att tillgodose behovet av särskilda anordningar för högskolan.

Möjligheter inom ett särskilt bolag eller en särskild koncern för högskolefastigheter

Regeringen förutsatte i sin proposition att högskolefastigheterna skulle förvaltas i ett särskilt dotterbolag inom koncernen. Det ligger därför nära till hands att pröva vilka möjligheter som finns om man i stället skapar ett helt fristående bolag/koncern för högskolefastigheterna.

I bolagsordningen för ett särskilt fastighetsbolag bör då av ägaren — staten — direkt kunna anges det särskilda ändamålet med verksamheten, vilka organisatoriska grundprinciper som skall gälla och de ekonomiska förutsättningar som förut nämnts och som skiljer verksamheten från den inom den allmänna fastighetskoncernen. Att som hyresvärd agera även på lokalmarknaden utanför högskolan bör vara helt möjligt för att stärka den egna ställningen. Slutligen kan i bolagsordningen också ges de grundläggande föreskrifter för sammansättningen av bolagets styrelse som behövs med hänsyn till ändamålet med verksamheten.

Universitet och högskolor bör erbjudas insyn och möjligheter att ge synpunkter på verksamheten via rådgivande lokala organ.

En direkt lokal anknytning av fastighetsförvaltningen till resp. högskola eller ort skapas genom en särskild koncern med helägda lokala dotterbolag. För mindre högskolor kan ett gemensamt dotterbolag bildas. En sådan koncernbildning kan, på ett annat sätt än i en storkoncern med heterogena dotterföretag som verkar inom skilda områden, göras så att ändamålet med verksamheten säkras i alla led. Sålunda kan den särskilda inriktningen ges redan i moderbolagets bolagsordning och sedan fullföljas i bolagsordningarna för dotterbolagen.

Med ett särskilt bolag/särskild koncern ges bättre möjligheter att genom avtal reglera åtskilliga förhållanden mellan bolaget/koncernen och högskolorna som betingas av det särskilda ändamålet med fastighetsförvaltningen. Problemen med ändamålsupplåten mark bör också vara enklare att lösa om bolaget har ett av staten fastlagt ändamål som överensstämmer med syftet med upplåtelsen av marken.

Om det är ändamålsenligt och ekonomiskt motiverat bör bolagen som redan nämnts också ha möjlighet att hyra ut lokaler, som på kort sikt inte behövs för högskolan, till externa hyresgäster. Det kan gälla ledigblivna lokaler lika väl som lokaler i strategiska fastighetsinnehav som ännu inte

tagits i anspråk för högskoleverksamheten. På motsvarande sätt bör det inte föreligga någon skyldighet för högskolorna att alltid hyra av just högskolebolaget.

En särskilt fastighetsbolag (koncern) för högskolefastigheterna får en finansiellt mycket stark ställning, bl a på grund av sin långsiktiga stabilitet. Det kan tillhandahålla en flexibel fastighetsförvaltning med omfattande professionella resurser. Det innebär en rollfördelning mellan å ena sidan högskolan som utbildnings- och forskningsorganisation och å andra sidan koncernen med dess bolag som fastighetsförvaltare.

Alternativet med ett fristående bolag synes således vara möjligt att tillämpa eftersom det ger tillräckliga möjligheter att säkra och utveckla förvaltningen från högskolepolitiska utgångspunkter. Förvaltningen kan göras lika effektiv som vid alternativet med en samlad koncern.

Möjligheter vid statliga förvaltning

Möjligheter till den reglering, som är nödvändig, finns även vid en lösning där fastigheterna även fortsättningsvis förvaltas av staten. Den statliga förvaltningen kan då ske antingen genom en central myndighet — på samma sätt som blir fallet t ex med kulturfastigheter och utrikes fastigheter — eller efter beslut av regeringen genom de lokala myndigheterna själva.

Det sistnämnda alternativet innebär att ansvaret för fastighetsförvaltningen inte skiljs från ansvaret för lokalförsörjningen. Eftersom denna aspekt enligt direktiven skall prövas särskilt kräver alternativet en ingående analys.

En sådan lokal förvaltning innebär att fastigheterna förblir i statens ägo men att den lokala myndigheten tilldelas förvaltningsansvaret. Den skuld till statsverket respektive till Riksgäldskontoret för berörda fastigheter som tidigare belastat Byggnadsstyrelsens drift skall på motsvarande sätt belasta den lokala fastighetsförvaltningen. Särskilda resultatenheter för fastighetssidan bör ordnas. Resultatenheterna skall fungera under bolagsliknande former inom ramen för lokalförsörjningsplanerna. Förvaltningen kan avse samtliga statligt ägda högskolefastigheter — således även donationsfastigheter — utom vissa kulturfastigheter i universitetskärnorna i Uppsala och Lund. Kapital får anskaffas genom lån i Riksgäldskontoret eller genom realisationsvinster. Lån får enligt lokalt beslut tas upp högst till den procentsats av fastigheternas samlade värde som regeringen bestämmer. Hyressättningen — inom högskolan — baseras på självkost-

nadsprincipen för fastighetsförvaltningen som helhet. Uthyrning av lokaler på marknadsmässiga villkor bör kunna ske till hyresgäster utanför högskolan. Avkastningskravet föreskrivs av regeringen. På grundval av årliga revisionsberättelser skall särskilt prövas bokförda fastighetsvärden samt fastigheternas skick avseende underhåll och ändamålsenlighet för den verksamhet som bedrivs i lokalerna.

Ovan har angivits hur den lokala fastighetsförvaltningen kan utformas. En bedömning behöver dock även göras av vilka möjligheter som finns att få en sådan förvaltning att fungera i praktiken.

Först skall konstateras att lokala fastighetsförvaltningar av angivet slag kräver en uppbyggnad av organisationer som i dag inte finns vid högskolorna. Särskild personal med kvalifikationer för uppgifterna behöver rekryteras. Detta kan bekostas inom ramen för nuvarande hyresmedel. I dagens situation torde det inte föreligga svårigheter att rekrytera personal. Om ett gemensamt intresse finns kan högskolorna även upparbeta ett samarbete för att underlätta tillgången på expertis. Tjänster kan även köpas utifrån.

Den risk det samlade ansvaret däremot kan föra med sig är att fastighetskapitalet långsiktigt urholkas genom att medel till andra kortsiktigt mer påträngande kostnader prioriteras högre. Denna risk är reell och måste tas på allvar. Det som framförallt kan eftersättas är medel till underhåll och avsättning av resurser till reinvesteringar. Det f n eftersatta underhållet av statens fastigheter är ett exempel på sådana mekanismer.

Man kan således t ex tänka sig ett scenario av att högskolestyrelserna hindrar fastighetsförvaltningarna från att ta ut en hyra som räcker för normalt underhåll av fastigheterna. För att få ett perspektiv på denna fråga kan man dock göra jämförelser med vissa andra aktuella förhållanden inom högskoleområdet.

Enligt regeringens förslag i propositionen (1992/93:1) Universitet och högskolor — frihet för kvalitet — skall den högskola som missbrukar sin frihet genom att inte hålla tillräcklig kvalitet i sin utbildning kunna förlora sin examinationsrätt.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att staten avstått från all ekonomisk och organisatorisk reglering inom skolans område mot att i stället en mål- och resultatorienterad styrning införts. Även här finns en systematisk uppföljningsverksamhet med sanktioner som en yttersta möjlighet.

Av den totala resurstilldelningen till högskolan avser ca 20 % lokaler. Det framstår som rimligt att man inom det statliga kvalitetsuppföljnings-

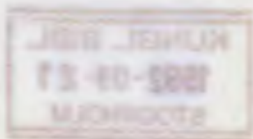
systemet skall kunna finna ett system som innehåller tillräckliga korrektiv även för lokalsidan. Till det uppföljningssystem med revisionsberättelser som angivits för alternativet med lokal förvaltning kan således kopplas en förutsättning att den högskola som missköter förvaltningen av de statliga fastigheter, som anförtrotts högskolan, skall mista rätten att förvalta fastigheterna. Fastigheterna bör då övergå till Statens fastighetsverk som har att tillse att missförhållanden rättas till. Därvid bör den berörda högskolan också få bekosta t ex vad ett återställande av rimligt underhåll kostar.

Mot den angivna bakgrunden finner kommittén således att systemet med lokal statlig fastighetsförvaltning inom särskilda resultatenheter är möjligt att tillämpa.

Sammanfattande slutsatser

Vid den jämförelse mellan de olika alternativen från ekonomiska utgångspunkter bör noteras att i samtliga fall skall medel till hyreskostnader anvisas inom ramen för ramanslagen till högskoleenheterna som skall ha lokalförsörjningsansvaret. I detta avseende är alternativen således helt lika. För samtliga alternativ gäller vidare att investeringskapital normalt skall skaffas genom upplåning, vilket alltid kan väntas ske på goda villkor. Staten kan ställa samma krav på avkastning vid alla alternativen. Samma krav på fastighetsförvaltningen i fråga om effektivitet kan ställas oavsett vilket alternativ som väljs.

Av de redovisade alternativen ger dock endast de med separat bolag/koncern eller statlig fastighetsförvaltning i första hand inom särskilda resultatenheter vid högskolorna tillräckligt bra långsiktiga förutsättningar för högskolans verksamhet. Som framgått har en högskola i lokalbrukaravseende stora likheter med en industri eller ett affärsdrivande verk där lokalerna är en aktiv resurs för verksamheten. Det är därför naturligt att den vanliga lösningen med en professionell lokalförsörjning förlagd till särskilda avdelningar eller fastighetsbolag inom den egna koncernen lämpar sig även för högskolan.



KUNGL. BIBL.

1992-09-21

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar än ute. M.
3. Psykiskt störda situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringsammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Förfatningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsräter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpoliserna. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Lärapuppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Längsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

- 73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
- 74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
- 75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
- 76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
- 77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
- 78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
- 79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisén. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psykiiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvärgård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [57]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tullmotoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Lärarupprådet. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.
[31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

- Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och
ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsvrige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Develop-
ment. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utveck-
las om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
-