

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen. Uppdraget kan sammanfattas i tre huvudsakliga områden:

- Förtydligande av principer för vad staten ska äga.
- Förvaltningen och finansieringen av kulturfastigheter.
- Effektivare struktur på den statliga fastighetsförvaltningen.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram en helhetsbild och tydligare kriterier för när staten ska äga fast egendom vilket innefattar en inventering av fastigheter som i dag förvaltas av statliga myndigheter och bolag. Utredningen ska lämna förslag till vägledande principer för när staten ska äga och förvalta fastigheter i myndighetsform och analysera om det finns skäl för att de fastigheter staten i dag äger även fortsättningsvis skall ägas av staten. Utredningen skall också ange vilka fastigheter eller grupper av fastigheter som bör avyttras till privata aktörer, överlåtas till annan fastighetsförvaltande myndighet eller till ett statligt bolag.

Utifrån de redovisningar Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk utfört inom ramen för Kulturfastighetsutredningen ska utredningen lämna förslag till vilka fastigheter staten ur ett kulturhistoriskt perspektiv bör förvalta.

Regeringen finner det även angeläget att den nuvarande organisationen för statlig fastighetsförvaltning utvärderas och att den framtida organisationen för förvaltningen är ändamålsenlig. I det sammanhanget ska beaktas att ansvarsfördelningen mellan myndigheter och statliga bolag ska vara ändamålsenlig.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera effektiviteten i förvaltningen och lämna förslag till en effektivare struktur och till åtgärder för hur denna kan uppnås. Mer specifikt ska

utredaren föreslå vilka myndigheter som fortsättningsvis ska ha ett fastighetsförvaltande uppdrag och hur det ska formuleras och samtidigt föreslå hur myndigheternas fastighetsförvaltningsansvar bör förtydligas, avgränsas eller avvecklas. Uppdraget omfattar även att föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag.

Utredningen har i uppdrag att utifrån Försvarmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar.

Genom tilläggsdirektiv i november 2010 fick utredningen i uppdrag att

- belysa underhållskostnader och antikvariska merkostnader förknippade med kulturbyggnader i allmänhet och jämföra dessa med andra typer av byggnader,
- se över modell och tillämpning av hyressättningen som används för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska Teatern, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet,
- föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen,
- se över underhållsnivån för dessa byggnader och bedöma hur en rimlig nivå kan upprätthållas.

De riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som beslutades av riksdagen 1991 bedömer regeringen som alltför rimliga och bör utgöra utgångspunkten för översynen.

### **Reformeringen av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjning**

Utredningen anlägger ett långt tidsperspektiv på frågorna och tar sin utgångspunkt i de förändringar som för 18–20 år sedan genomfördes både vad gäller statliga myndigheters lokalförsörjning och förvaltningen av de statligt ägda fastigheterna.

Under de första åren på 1990-talet infördes i statsförvaltningen en ny form av styrning där en detaljerad budgetstyrning ersattes av mål- och resultatstyrning. Ansvar och befogenheter att hantera resurser delegerades till myndigheterna. Det övergripande syftet var att effektivisera statsförvaltningen genom att fokusera på

resultaten av verksamheten snarare än användningen resurser i produktionen av resultatet. En del i denna nya styrning utgjordes av att myndigheterna gavs ökade möjligheter att disponera resurser för lokaler och att självständigt ta ansvar för sin lokalförsörjning. Byggnadsstyrelsens uppgift att förse statliga myndigheter med lokaler avvecklades. Detta lade grunden för den ordning för myndigheternas lokalförsörjning som gäller i dag.

Som en konsekvens av dessa förändringar genomfördes genomgripande förändringar av organisationen av statens förvaltning av fastigheter och lokaler. Byggnadsstyrelsen avvecklades och förvaltningen av dess fastighetsbestånd bildades 1993 en ny myndighet, Statens fastighetsverk, och två helägda statliga aktiebolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Under 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen inom försvaret till Fortifikationsverket med ansvar att förvalta fastigheter inom försvarets område.

Vid tidpunkten för reformeringen av den statliga fastighetsförvaltningen var marknadsvärdet på det samlade statliga fastighetsinnehavet i dessa myndigheter och bolag 43,4 miljarder kronor.

Parallellt med denna utveckling och även senare har förändringar skett med fastighetsförvaltningen inom transportinfrastruktursektorn, framförallt vad gäller fastigheter inom järnvägssektorn. I samband med bolagiseringen av SJ bolagiserades även det fastighetsbestånd som Jernhusen AB i dag förvaltar. Nyligen har även bolagisering skett av Luftfartsverkets flygplatsverksamhet i samband med att Swedavia AB bildades.

Jernhusens fastighetsbestånd värderades vid bildandet 2001 till 6,3 miljarder kronor.

Trots att Vasakronan 2008 såldes för 41 miljarder kronor är det samlade marknadsvärdet 2009 av fastigheterna i de fyra statliga fastighetsbolagen, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket över 110 miljarder kronor.

Statens fastighetsportfölj har således ökat kraftigt i värde sedan fastighetsreformen genomfördes. En del av värdeökningen beror på stigande marknadsvärden, men en betydande del av värdeförändringen har skett genom omfattande investeringar. Störst har värdeförändringen varit i Akademiska Hus som utvecklats från 7,2 miljarder kronor 1993 och de 1996 ytterligare tillförda fastigheterna värda 5,6 miljarder kronor till dagens cirka 50 miljarder kronor. Även Specialfastigheter med ett marknadsvärde i dag på 15 miljarder kronor har genomgått en omfattande expansion.

## Den statliga fastighetsförvaltningen

Statens fastighetsförvaltning sker dels i ett antal myndigheter och dels i ett antal helägda aktiebolag. De fastigheter som staten äger direkt förvaltas av särskilt bestämda myndigheter. De större bestånden förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, som har fastighetsförvaltningen som sin huvuduppgift. Övriga fastighetsförvaltande myndigheter förvaltar framför allt fastigheter som de själva utnyttjar.

Staten äger i dag fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter. Dessa bolag är Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB. Förvaltningen sker utifrån samma regelverk som gäller för övriga aktiebolag. Staten äger alltså inte fastigheterna direkt utan äger samtliga aktier i bolagen. Även vissa andra statligt helägda bolag, t.ex. Vattenfall AB, LKAB och Swedavia AB äger fastigheter, men har inte fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift.

Värdet på det statliga fastighetsinnehavet oavsett förvaltningsform uppgår totalt till uppskattningsvis 150 miljarder kronor. Huvuddelen av värdet förvaltas i statligt helägda bolag, både de som har fastighetsförvaltning som huvuduppgift och andra bolag. Beståndet i de fastighetsförvaltande myndigheterna är inte fullständigt marknadsvärderat men kan beräknas ha ett värde på cirka 40 miljarder kronor.

Statens fastighetsinnehav ökar i takt med att de förvaltande myndigheterna och bolagen löpande genomför nyinvesteringar och förvärv. Även avyttring av fastigheter sker, men netto ökar statens fastighetsinnehav relativt mycket. Räknat sammantaget är nyinvesteringstakten hos de statliga fastighetsförvaltarna hög, och uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. De största nyinvesteringarna har skett inom universitets- och högskolesektorn, kriminalvården och försvaret. Eftersom de statliga fastighetsförvaltarna huvudsakligen har statliga myndigheter som hyresgäster finansieras ökade hyreskostnader till följd av investeringarna huvudsakligen med anslagsmedel.

## Statliga myndigheters lokalförsörjning

De statliga myndigheternas totala lokalkostnader uppgick 2008 till drygt 20 miljarder kronor per år. Den förhyrda ytan uppgår till cirka 13 miljoner kvadratmeter.

Lokalkostnaderna ökar stadigt och förklaras både av stigande hyror och ökning av förhyrd yta. Från 1998 till 2008 har lokalkostnader ökat från 14,8 till 20,2 miljarder kronor, dvs. 36 procent. Under samma period ökade KPI med knappt 17 procent.

Nästan hälften av lokalerna hyrs av icke-statliga hyresvärdar och den andelen har ökat sedan fastighetsreformen genomfördes. En dryg tredjedel hyrs av de statliga fastighetsbolagen.

## Utgångspunkter för statens fastighetsinnehav

Tydliga, enkelt tillämpbara kriterier för vilka fastigheter staten skall äga har inte formulerats och är svåra att fastställa. Däremot borde allmängiltiga principer kunna läggas fast mot vilka ägandet av enskilda fastigheter bör prövas.

Utredningen menar att fastigheter som staten ska äga bör ta sin utgångspunkt i ett antal snäva kriterier och som har en annan innebörd än att lokalerna nyttjas för statlig verksamhet. Dessa utgångspunkterna bör vara det är fråga om fastigheter som:

- är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla,
- har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde,
- har central betydelse för rikets säkerhet.

Att förse statliga myndigheter med lokaler för verksamheten i allmänhet är inget starkt skäl för staten att äga fastigheter. En stor del av de fastigheter statliga myndigheter nyttjar ägs inte av staten. Detta gäller särskilt generella kontorslokaler, men även mer specialutformade byggnader. Samtidigt förvaltar statligt ägda bolag lokaler, framförallt Akademiska Hus och Specialfastigheter, lokaler som huvudsakligen förhyrs av statliga myndigheter.

Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande. Statens ägande av fastigheter bör utgå från att konkurrens genom en fungerande marknad är bästa sättet att pressa kostnader. Vad staten ska fortsätta äga av det befintliga fastighetsbeståndet bör utgå från vad

som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen.

Huvudprincipen bör vara att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform i de verksamheter där fastighetsförvaltning är huvuduppgiften.

Regeringen bör fortlöpande pröva statens ägande. I detta syfte föreslår utredningen att en årlig samlad redovisning av statens fastighetsåtagande och investeringsplaner görs av Ekonomistyrningsverket.

Direktiv bör lämnas till myndigheter och bolag om prövning av beståndet i syfte att klargöra vilka fastigheter som uppfyller kriterierna för statligt ägande.

### **Statens kulturfastigheter**

En stor del av det statliga fastighetsbeståndet som förvaltas i myndighetsform, framförallt av Statens fastighetsverk, är kulturhistoriskt intressanta byggnader. Det är byggnader som speglar den svenska historien och som utgör en del av det nationella kulturarvet.

Regeringen gav 2008 Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv se över kriterierna för vilka kulturfastigheter som ska förvaltas av staten och redovisa en övergripande inriktning för bevarandet av dessa fastigheter. Samtidigt fick Statens fastighetsverk i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och utifrån Riksantikvarieämbetets kriterier föreslå vilka fastigheter som ur ett kulturhistoriskt perspektiv ska förvaltas långsiktigt av staten. Resultatet av detta uppdrag, Kulturfastighetsutredningen, har varit en viktig utgångspunkt för utredningens arbete. Utifrån Riksantikvarieämbetets översyn och SFV:s kulturfastighetsutredning har vi haft att lämna förslag till vilka fastigheter som bör förvaltas av staten.

Den samlade bilden som vår utredning redovisar är:

- att statens bestånd av kulturfastigheter är stort,
- att det växer i takt med att den statliga verksamheten förändras,
- att det kommer att fortsätta växa,
- att förvaltningen är spridd på olika myndigheter med olika förutsättningar och möjligheter,
- att förvaltningen i regel inte inbringar hyresinkomster och
- att förvaltningen är kostsam.

Det är därför viktigt att statsmakterna ges möjlighet att samlat bedöma det statliga beståndet av kulturfastigheter i syfte att upprätthålla ett välavvägt fastighetsbestånd och samtidigt väga av ambitionerna mot ekonomiska prioriteringar.

Kulturfastighetsutredningen tar sin utgångspunkt i en berättelsemodell där ett antal breda nationella berättelser formuleras till vilka man kopplar kulturfastigheterna som bäst materialiserar berättelserna. En viktig utgångspunkt i skapandet av berättelserna var att spegla viktiga skeenden och vändpunkter i den historiska och kulturhistoriska utvecklingen i Sverige.

Med berättelsemodellen som utgångspunkt definieras en portfölj av särskilt värdefulla fastigheter som bedöms att staten långsiktigt bör äga.

Utredningen anser att Kulturfastighetsutredningens förslag i princip bör tillämpas. Modellens tillämpning som en grund för urval av statens innehav bör formaliseras och ansvaret för dess olika delar bestämmas.

Kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier behöver analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar.

I syfte att åstadkomma en rationell hantering av statens kulturfastigheter föreslår utredningen att kulturfastigheter som i dag förvaltas av andra myndigheter sammanförs och förvaltas av Statens fastighetsverk.

Statens fastighetsverk bör arbeta mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringsen. Det är viktigt att myndigheten prioriterar utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter.

Statens fastighetsverk bör också i sin förvaltning av kulturfastigheter klargöra målsättningen med bevarandet för respektive fastighet.

## Försvarsfastigheter

Utredningens direktiv nämner särskilt uppdraget att utifrån Försvarsmaktens framtida fastighetsbehov göra en översyn av försvarets fastighetsförvaltning och föreslå nödvändiga förändringar. Av direktiven framgår vidare att vi har i uppdrag att belysa effekterna av att statens fasta egendom förs samman i större

områden och därmed färre myndigheter och att särskilt utvärdera, och i förekommande fall, föreslå förändringar i fördelningen mellan myndigheter och statliga bolag. Utredningens bedömningar och förslag skall ses mot dessa uppdrag.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter sammanförs i ett gemensamt bolag. Det finns likheter i Fortifikationsverkets öppna bestånd och de fastigheter Specialfastigheter förvaltar som borde tas tillvara i en mer rationell struktur. Specialfastigheters uppdrag är att långsiktigt äga, förvalta och utveckla ändamålsfastigheter för offentliga verksamheter. Både Fortifikationsverket och Specialfastigheter förvaltar ändamålsfastigheter åt statliga myndigheter som finns spridda över hela landet. Specialfastigheter har hyresgäster med höga krav på säkerhet och tekniska installationer, såsom polisen och kriminalvården, vilket även Fortifikationsverket har. Utredningen bedömer att det finns samordningsvinster med att sammanföra bestånden i ett gemensamt bolag. Efter sammanslagningen kommer dessa byggnader att vara kvar i statlig ägo. Kontraktformer som baseras på marknadsmässiga grunder och standardavtal bör tillämpas för försvarets förhyrning av fastigheter.

Utredningen föreslår också att ansvaret för försvarsanläggningar och Försvarsmaktens camper utomlands ska föras till Försvarsmakten. Detta kommer att innebära en mer rationell hantering av dessa objekt, för vilka utredningen gör bedömningen att ett skiljande av ägande och nyttjande, som annars utgör en grundläggande princip, inte innebär några fördelar.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten vid omläggningstillfället engångsvis ges en möjlighet att avstå att fortsatt förhyra fastigheter man inte kommer att behöva och att dessa överförs till annan aktör för konvertering och avveckling av det statliga ägandet.

Förslagen kommer att få som konsekvens att Fortifikationsverket som myndighet avvecklas. Fastighetsbeståndet som myndigheten i dag förvaltar, och som utredningen uppskattar har ett värde på cirka 11,5 miljarder kronor, övergår i huvudsak till det nya bolaget, men även till Försvarsmakten, Statens fastighetsverk och, vad avser fastigheter där det statliga ägandet ska avvecklas, till annan aktör med inriktning mot utveckling och avveckling.

Förslagen ger Försvarsmakten möjligheter till en rationellare lokalförsörjning på samma villkor som andra myndigheter. Samtidigt innebär förslagen att Försvarsmakten måste ta ett samlat

ansvar för sin lokalförsörjning, givet de ramar statsmakterna beslutat, i linje med vad som gäller för övriga myndigheter. Enligt utredningens bedömning behöver Försvarsmakten stärka sin kompetens i fastighetsfrågor och ge frågorna vederbörlig prioritet för att kunna rationalisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. Vidare behöver myndighetens arbete med att analyserna konsekvenserna av nyinvesteringar förbättras.

Den samlade ekonomiska effekten är till stor del beroende på utfallet av det lokaleffektiviseringsarbete Försvarsmakten behöver genomföra.

## Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen

Som konstateras ovan har värdetillväxten i det samlade statliga fastighetsbeståndet varit mycket stor sedan fastighetsreformen i början av 1990-talet. När det gäller statsmakternas styrning av de fastighetsförvaltande aktörerna kan utredningen konstatera att den hittillsvarande utvecklingen inte har skett utifrån en beslutad eller uttalad strategi. Respektive myndighet och bolag har utvecklat egna strategier utifrån sina förutsättningar.

Ekonomistyrningsverket föreslås få i uppdrag att årligen redovisa det samlade statliga fastighetsinnehavet i myndigheter och i helägda statliga fastighetsbolag och de av myndigheter och bolagen redovisade investeringsplanerna för de kommande åren. Verket bör också få i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat och göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknaden i övrigt.

Regeringen bör utarbeta en samlad fastighetsstrategi med övergripande riktlinjer för utvecklingen av statens fastighetsbestånd. I strategin bör bland annat frågor om statens samlade fastighets-exponering, investeringsnivån, önskvärd förändring av fastighetsportföljens sammansättning och upprätthållandet av en god konkurrens inom olika sektorer behandlas.

Förändringar av den statliga verksamheten får ibland stora effekter på behovet av lokaler och användningen av mark. Vanligtvis innebär det ett minskat behov av fastigheter antingen genom att verksamhetens omfattning minskar eller att den ska bedrivas på annan ort eller i andra lokaler. Exempel på detta är framförallt

försvarsbesluten och förändringar i järnvägsinfrastrukturen. I den mån staten äger och förvaltar dessa fastigheter uppstår ofta ett behov av att avveckla en del av beståndet. Detta bör ske på ett så ekonomiskt fördelaktigt sätt som möjligt, ofta genom konvertering och olika utvecklingsinsatser. Denna fastighetsutveckling och försäljningsverksamhet kräver särskild kompetens och en viss volym för att den ska kunna bedrivas effektivt. Denna fastighetsutveckling syftar till att skapa ekonomiska värden. Men fastighetsutveckling innebär också att fastighetsägaren tar en ekonomisk risk. Statsmakterna bör fastställa generella principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra utvecklingsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.

Förslagen i betänkandet innebär att Statens fastighetsverk kommer att vara statens enda myndighet med fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Utredningen föreslår att verksamheten vid Statens fastighetsverk indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp samt att verket ges i uppdrag att årligen marknadsvärdera hyresfastigheterna. Förslagen väntas resultera i en mer ändamålsenlig styrning av myndigheten. Statsmakterna får förutsättningar att på ett tydligare sätt följa ekonomiska flöden och resultat i olika delar och jämföra ekonomisk information med övriga aktörer på fastighetsmarknaden.

När det gäller styrningen av de statliga fastighetsbolagen föreslår utredningen att bolagsordningarna för fastighetsbolagen utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår. I styrningen av fastighetsbolagen bör hänsyn tas till den samlade statliga fastighetsstrategin. Utredningen bedömer att det kan finnas behov av att pröva om ytterligare styrtal ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning. Utredningen har vidare gjort ett antal bolagsspecifika iakttagelser som bör övervägas vid regeringens kommande bolagsgenomgångar av de statliga fastighetsbolagen.

### **Förbättringsåtgärder avseende myndigheternas lokalförsörjning**

I syfte att ge statliga myndigheter bättre förutsättningar att analysera sitt lokalutnyttjande och sina lokalkostnader i jämförelse med andra myndigheter och liknande verksamheter bör Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att årligen tillgängliggöra statistik

som underlag för analysen av effektiviteten i myndigheternas lokal-försörjning. Detta skulle ge regeringen möjlighet att analysera myndigheternas lokaleffektivitet och få ett bättre underlag för att bedöma möjligheten till strukturförändringar på olika politik-områden.

Myndigheter med flera hyresavtal bör dessutom vara skyldiga att inneha hyresavtal med olika längd som resulterar i ett väl avvägt samlat hyresåtagande för att möta verksamhetsförändringar. Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att redovisa den genomsnittliga löptiden för varje myndighets kontraktspportfölj och samlade ekonomiska hyresåtagande.

Myndigheterna har som hyresgäster det fulla ansvaret för funktionskrav och hyreskostnader vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader. Utredningen bedömer att myndigheterna som beställare av ny- och ombyggnationer behöver utveckla genomförandeprocesser och kostnadsuppföljningar. Eftersom nyproduktion som beställs av myndigheter ofta avser specialutformade fastigheter som förutsätter långa hyresavtal bör detta leda till kostnadseffektivare nyproduktioner och långsiktigt effektivare resursanvändning.

Utredningen har föreslagit principer som bör utgöra utgångspunkt för nya hyresavtal mellan Statens fastighetsverk och de fem institutionerna Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet, Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern. Utredningen har haft samråd i denna del med representanter för samtliga fem kulturinstitutioner och med Statens fastighetsverk och gör bedömningen att det finns en samsyn kring utredningens förslag. Konsekvenserna av att utgångspunkterna tillämpas blir att kulturinstitutionerna som hyresgäster får en mer förutsägbar hyreskostnad och att de behöver lägga mindre resurser på hyresfrågor, samtidigt som det ger Statens fastighetsverk möjlighet att förvalta fastigheterna långsiktigt.