



Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

REMISS. Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31)

Statens fastighetsverk (SFV) lämnar härmed nedanstående synpunkter på betänkandet "Staten som fastighetsägare och hyresgäst".

Sammanfattning

SFV ställer sig i stora drag positivt till utredningens förslag men vissa oklarheter kräver förtydliganden vilket framgår längre ned i texten under respektive rubrik till de avsnitt verket valt att kommentera.

Generellt kan sägas att det är av avgörande betydelse vilka resurser som kommer att ställas till SFV:s förfogande för vård och utveckling av de kulturhistoriska fastigheterna. Det hade därför varit önskvärt om utredningen hade lämnat förslag på hur förvaltningen ska finansieras. Av denna anledning är det svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av utredningens förslag och SFV har i sitt yttrande utgått från att verket tillförs nödvändiga resurser för förvaltningen av de objekt som ska förvaltas av SFV.

I utredningen sägs att urvalet av de fastigheter staten fortsatt ska äga bör utgå från vad som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten. SFV vill peka på att de statligt ägda kulturfastigheterna representerar stora kulturhistoriska och ekonomiska värden. De ekonomiska värdena består dels av de värden som genereras av uthyrning, dels av den samhällsnytta som är särskilt påtaglig för de kulturfastigheter som utvecklas

till besöksmål av SFV i samverkan med lokala och regionala parter. De kulturhistoriska besöksmålen är en viktig del i den snabbt ökande besöks- och turistnäringen. Många fastigheter som i snävare mening inte bär sina kostnader lämnar således viktiga bidrag till samhällsekonomin vilket inte återspeglas i redovisad förmögenhet.

Utredningens förslag att sammanföra statens kulturfastigheter under SFV:s förvaltning är särskilt positivt. SFV har mångårig erfarenhet av denna typ av objekt och en väl fungerande organisation. Ett beslut om att överföra förvaltningen av kulturfastigheter från myndigheter som inte har något särskilt ansvar för att bevara kulturarvet eller att göra det tillgängligt för allmänheten (Fortifikationsverket, Trafikverket, Sjöfartsverket) till en myndighet som har ett sådant uttryckligt uppdrag måste i sig ses som en höjning av ambitionsnivån och därför medföra att regeringen tillskjuter mer resurser än vad som tidigare förbrukats på de enskilda objekten.

SFV anser att den metod som användes i kulturfastighetsutredningen med fördel kan användas som utgångspunkt i det framtida arbetet med att bestämma vilka fastigheter som långsiktigt ska ägas av staten. Metoden behöver dock vidareutvecklas så att den blir än mer trovärdig och transparent i ett längre tidsperspektiv och med en tydlig koppling mellan beslut om urval och bevarande-/utvecklingsnivå samt ekonomiskt förvaltningsansvar.

Angående frågan om nyckeltal kan konstateras att sådana generellt sett är användbara och bra instrument för att mäta effektivitet. Dock bör poängteras att de regelverk som gäller för bolag respektive myndigheter skiljer sig från varandra och att det föreligger stora skillnader i karaktären på fastighetsbestånd hos olika statliga förvaltare. SFV ifrågasätter därför nyttan av en omfattande rapportering till Ekonomistyrningsverket (ESV) av nyckeltal i fastighetsförvaltningen. SFV är även tveksamt till nyttan av omfattande marknadsvärdering av fastigheter som förvaltas i myndighetsform.

9. 1 Vilka fastigheter ska staten äga?

SFV instämmer i att det saknas tydliga, enkelt tillämpbara kriterier för vilka fastigheter staten ska äga och att det är svårt att fastställa sådana kriterier men att det borde fastställas allmängiltiga principer. Utredningen föreslår bland annat att staten ska äga fastigheter som är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla, har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde eller har central betydelse för rikets säkerhet.

Förslaget är bra men behöver kompletteras. Donationsfastigheter som staten mottagit och statens fastigheter utomlands för utrikesförvaltningen är kategorier med ett stort antal objekt som SFV förvaltar. Vissa långsiktiga

ändamålsfastigheter för statsförvaltningen där staten vill tillförsäkra sig full råddighet över byggnaderna kan exemplifieras med byggnader för regeringskansliet som inte är symbolbyggnader och vissa teater- och museibygnader som inte uppenbart är symbolbyggnader. Utredningen har i första hand behandlat fastigheter med byggnader. I direktiven undantogs nationalparkerna från uppdraget. Detta är sannolikt förklaringen till att utredningen förbigått den omfattande markförvaltning som SFV har avseende områden väster om odlingsgränsen i de nordliga länen, kronoholmar och jordbruksmark inom kungsgårdarna i södra Sverige. Dessa områden bör i allt väsentligt behållas av staten och förvaltas i myndighetsform – liksom Naturvårdsverkets omfattande förvaltning av nationalparker och naturreservat. Utredningen föreslår att övningsområden och skjutfält för Försvarsmakten (som förvaltats av Fortifikationsverket) överlåts till bolag. Konsekvenserna av detta med hänsyn till i första hand miljöbalken och tillämpning av arrendelagstiftningen bör belysas så att statens råddighet över markanvändningen inte äventyras. En samverkan mellan markförvaltande myndigheter/bolag kan utvecklas för att öka effektiviteten.

10.5 Berättelsemodellen (urvalsmetoden) och resultatet av Kulturfastighetsutredningen

SFV instämmer i att den urvalsmetod som låg till grund för Kulturfastighetsutredningen utgör en bra grund vid urvalet av vilka fastigheter som långsiktigt ska ägas av staten. Utredningen har inte lämnat förslag till hur urvalsmetoden bör utvecklas och tillämpas. För att åstadkomma detta bör processen tydliggöras samt ansvaret för dess olika delar bestämmas. Metoden för att välja ut de fastigheter som långsiktigt ska ägas av staten, för att på ett representativt sätt åskådliggöra berättelser, bör kopplas till ekonomiskt ansvarstagande för fastigheterna. Särskilt gäller detta naturligtvis de fastigheter som saknar intäkter för att på sikt täcka de löpande kostnaderna. Processen bör även klara av att hantera framtida nya behov och tillkommande fastigheter. Urvalsmetoden och kriterierna bör därför utvärderas och vid behov revideras och kompletteras.

SFV anser att det är mycket angeläget att arbetet med att vidareutveckla och fastställa metoden kommer i gång så snart som möjligt. Med nuvarande uppgiftsfördelning bör Riksantikvarieämbetet (RAÄ), länsstyrelserna, SFV samt regering/riksdag, som anvisar medel till bidragsfastigheterna, vara delaktiga i denna process.

10.6 Samlad förvaltning

SFV biträder förslaget att samla förvaltningen av statens kulturhistoriskt värdefulla fastigheter i en myndighet. SFV har idag en stor erfarenhet av förvaltning av olika kategorier av kulturfastigheter – och är därför väl lämpat för uppgiften. Att det i de fastigheter som härigenom kommer att överföras till SFV:s förvaltning pågår verksamhet, statlig eller privat, ser SFV enbart som positivt. En överföring av fastigheter bör därför inte, som tidigare, avvaktas till dess den statliga verksamheten upphör.

Förutsättningarna för överföring till SFV av SBM-fastigheter från RAÄ, Sjöfartsverket och Trafikverket torde i huvudsak vara okomplicerade. Detta gäller också delar av Fortifikationsverkets SBM-fastigheter. En konkret genomgång av fastigheterna får utvisa i vilka fall fastighetsbildningsåtgärder för att avskilja SBM-byggnader i ett större, ibland inhägnat bestånd är så pass komplicerade att de därför kan ifrågasättas. I sådana fall bör prioritet ges åt överföring av fastigheter som är föreslagna att ingå i den kulturhistoriska fastighetsportföljen. SFV instämmer i utredningens bedömning att Karlskrona örlogsbas är en sådan anläggning som kräver särskild genomgång.

Vid överföring av fastigheter som inte bär sina kostnader genom uthyrning är det särskilt viktigt att SFV får disponera de resurser för underhåll och drift som möjliggör att fastigheterna kan underhållas och utvecklas i enlighet med SFV:s framtida uppdrag.

SFV vill i detta sammanhang lyfta fram hyressättningsfrågan för de fastigheter som kan komma att överföras till SFV och som har Försvarmakten som hyresgäst. Idag erlägger Försvarmakten en kostnadshyra till Fortifikationsverket. SFV:s nuvarande uppdrag är att ha marknadsanpassade hyror med undantag för de fem musei- och teaterbyggnader som enligt särskilt beslut av regering och riksdag ska ha kostnadshyra. Vissa avsides belägna byggnader har i praktiken också en kostnadsbaserad hyra då marknad saknas. SFV har idag Försvarmakten som hyresgäst i Karlsborg och tillämpar där marknadsanpassade hyror. Om ytterligare försvarsfastigheter tillförs SFV måste hyressättningsprinciper och kostnadskonsekvenser tydliggöras så snart som möjligt.

10.7 Fastigheter som inte föreslås ingå i portföljen

Utredningens förslag är att de kulturfastigheter som inte uppfyller urvalsmetodens kriterier, måste analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar. Det kommer att bli aktuellt med försäljning av

fastigheter som i dag är statliga byggnadsminnen. I samband därmed bör frågor om fortsatt skydd för byggnader och miljöer prövas i första hand av länsstyrelserna. Inför ett sådant arbete kan det vara av vikt att regeringen överväger möjligheten att på ett enkelt sätt få till stånd ändringar i gällande skyddsföreskrifter.

Med hänsyn till karaktären på fastigheter som blir aktuella för försäljning krävs ett relativt omfattande utredningsarbete. Försäljningsprocessen kan därför förväntas bli relativt utdragen.

10.8 Levandegörande/tillgängliggörande

Ett viktigt uppdrag i SFVs förvaltning är att levandegöra och tillgängliggöra de kulturhistoriskt värdefulla miljöer verket förvaltar. Vissa fastigheter utgör en viktig resurs för såväl turistnäringen som för lokal och regional utveckling. Utredningen anser att SFV bör arbeta än mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäring och då prioritera de besöksmål där det är möjligt att få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter. För att möjliggöra detta föreslår utredningen att investeringar i bidragsfastigheter ska kunna lånefinansieras på samma villkor som för hyresfastigheter. SFV biträder detta förslag.

10.9 Målsättning med bevarandet

Utredningen anser att SFV i sin förvaltning av kulturfastigheter bör klargöra målsättningen med bevarande för respektive fastighet. RAÄ har dels föreslagit olika nivåer av nyttjande, dels olika nivåer av bevarande. Syftet är att ambitionsnivån i bevarandet måste bli föremål för ett aktivt ställningstagande. SFV stöder syftet, men anser att de olika nivåindelningarna behöver förtydligas och utvecklas för att bli praktiskt tillämpbara. Definitionen av ambitionsnivå med bevarande görs idag genom att SFV i samråd med RAÄ för varje enskild fastighet upprättar så kallade vårdprogram. I vårdprogrammen tolkas skyddsföreskrifter och kärnvärden fastslås, vilket ligger till grund för bevarande, utveckling och prioriteringar. SFV lämnar också underlag till RAÄ inför upprättande av skyddsföreskrifter, och föreslår vid behov revideringar. SFV anser att arbetssättet i dag fungerar bra. Om de ekonomiska resurserna skulle minska dramatiskt kan fastigheter tvingas till avsevärt lägre underhållsnivåer vilket kan medföra behov av ändringar i skyddsföreskrifterna. Hanteringen riskerar att ta lång tid då beslut för varje enskild fastighet med nuvarande ordning tas av regeringen. Detta bör omprövas så att skyddsföreskrifterna kan förändras och beslutas på myndighetsnivå.

12.3 Effektivitet i förvaltningen

För att kunna bedöma den statliga fastighetsförvaltningens effektivitet föreslår utredningen att ESV får i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal. Generellt sett är detta bra och kan vara till hjälp i verksamheten under förutsättning att jämförbarhet föreligger. Dock bör poängteras att det föreligger stora skillnader mellan bolag och myndigheter avseende finansiella nyckeltal och att karaktären på förvaltade fastigheter uppvisar stora skillnader mellan olika förvaltare. SFV ifrågasätter därför nyttan av en omfattande rapportering till ESV av finansiella nyckeltal och nyckeltal för fastighetsförvaltningen.

12.5 Styrningen av de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna

SFV delar utredningens förslag att kostnaderna för de kungliga slotten bör särredovisas. En ytterligare differentiering av rapportering och uppdelning av SFV:s nuvarande verksamhetsgrenar kan med fördel behandlas i budgetdialogen då förändringarna i SFV:s uppdrag och fastighetsbestånd klarlagts.

En årlig marknadsvärdering av hyresfastigheter i syfte att kunna jämföra SFV mot andra statliga och privata aktörer innebär en avsevärd kostnad. SFV ifrågasätter nyttan av frekventa värderingar för styrningen av SFV:s fastighetsförvaltning.

15.7 Principer för tillämpning av kostnadsbaserad hyresmodell

Utredningen slår fast den grundläggande principen att fastigheten, även om den är en kostnadshyresfastighet, ska bära sina kostnader och att dessa ska täckas av hyror. Denna grundprincip delas av SFV.

SFV anser att det är bra att möjligheten till längre hyresavtal öppnas då detta medför en jämnare årshyra för hyresgästen samtidigt som SFV på ett effektivare sätt kan planera in löpande underhållsåtgärder.

SFV välkomnar också att det uttryckligt sägs att verket måste få kostnadstäckning för det underhåll som anses vara nödvändigt för fastighetens fortbestånd.

16. Konsekvenser

SFV instämmer i utredningens bedömning att det bör utses en organisationskommitté som får i uppdrag att hantera överföringen av kulturfastigheter till SFV. Kommittén bör dessutom få i uppdrag att fastställa de ekonomiska resurser som ska följa med respektive fastighet vid överföringen till SFV. Däremot är SFV tveksamt till att låta en kommitté hantera frågan om prövningen av enskilda fastigheter mot urvalsmetoden samt hanteringen av enskilda fastigheter som inte behöver ingå i portföljen. En effektiv förvaltning kräver en skyndsam hantering av dessa frågor eftersom det vid en osäkerhet om huruvida en fastighet ska behållas eller avvecklas uppstår svårigheter med att prioritera underhållsinsatser. SFV befarar att om en kommitté även får dessa uppdrag så riskerar urvals- och analysprocessen att ta lång tid i anspråk.

Beslut i detta ärende har fattats av verkets styrelse, ordförande Christer Alvemur, vice ordförande Bo Lundgren samt ledamöterna Ann-Charlotte Backlund, Carita Bäcklund, Eva Carron och Thomas Norell. Föredragande var chefsjuristen Björn Anderson.



Thomas Norell
Generaldirektör