

Statlig lokalförsörjning

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

BESLUT

DATUM
2006-05-00

ESV DNR
12-35/2006

HANDLAGGARE
Svante Holgersson

ERT DATUM
2005-12-01

ER BETECKNING
Fi2004/1882 (delsvis)
Fi2005/6052 (delsvis)

PRESTATION
4021304



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utreda och lämna förslag inom lokalförsörjningsområdet

Statskontoret fick genom regeringsbeslut den 1 december 2005 i uppdrag att utreda och lämna förslag inom lokalförsörjningsområdet. Per den 1 januari 2006 fördes uppdraget enligt samma beslut över till Ekonomistyrningsverket (ESV).

I rapporten redovisas i enlighet med uppdraget en analys av lämpligheten och konsekvenserna av ett antal eventuella förändringar som kan påverka styrningen inom lokalförsörjningsområdet. Vidare redovisas vissa förslag om ESV:s framtida stöd till myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet och om ESV:s roll för att följa upp och redovisa effektiviteten inom detsamma.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Utredare Svante Holgersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Kristina Lundqvist och utredare Stefan Gehlin deltagit.

Yvonne Gustafsson

Svante Holgersson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Uppdraget.....	7
1.2 Genomförande och avgränsningar	7
1.3 Rapportens disposition.....	8
2 Bakgrund och hittillsvarande utveckling	9
3 Översyn av lokalförsörjningsförordningen m.m.....	17
3.1 Samråd med ESV vid större förändringar.....	17
3.1.1 Uppdraget.....	17
3.1.2 Nuläge	18
3.1.3 Tidigare erfarenhet av samråd	18
3.1.4 Konsekvenser och lämplighet av att införa ett samråd	19
3.1.5 Förutsättningar för samråd.....	20
3.1.6 Underlag för samråd, omfattning.....	22
3.1.7 Förslag till eventuellt samrådsförfarande.....	23
3.1.8 Samråd för hyresavtal som kräver regeringens godkännande	26
3.1.9 Ändring av lokalförsörjningsförordningen	27
3.2 Möjlighet för ESV att yttra sig över kommande hyresavtal	27
3.3 Lokalsamverkan mellan myndigheter.....	28
3.4 Redovisning av lokalinnehav och lokalbindning.....	30
3.5 Underlag till Ekonomistyrningsverket.....	32
3.6 Kostnader utöver hyreskostnader.....	33
3.7 Ökade anslags- eller avgiftsbehov	35
4 Stöd från Ekonomistyrningsverket till myndigheterna.....	36
4.1 Generell information	37
4.2 Kollektiv information.....	37
4.3 Individuell information	38
4.4 Övrig information	39
5 Uppföljning och redovisning av effektiviteten i lokalförsörjningen	40
6 Lokalisering i centrala Stockholm	43
6.1 Inledning	43
6.2 Metod för att stimulera myndigheterna att söka mindre central lokalisering i Stockholm	44
7 Beräkning av resursbehov.....	47
Bilaga 1 Uppdraget	49
Bilaga 2 Författningsförslag.....	53
Bilaga 3 Myndigheter (motsv) med lokaler i Stockholm innanför tullarna	57

Sammanfattning

I rapporten redovisas regeringsuppdraget att utreda och lämna förslag inom lokalförsörjningsområdet. Uppdraget innebär att lämna förslag dels om inriktningen på och utformningen av Ekonomistyrningsverkets (ESV) stöd till myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet, dels om hur styrningen och uppföljningen av myndigheternas lokalförsörjningsansvar kan utvecklas.

Uppdraget är preciserat så att ESV ska utreda lämpligheten och konsekvensen av att införa nya regler eller att förändra vissa gällande regler i den nuvarande lokalförsörjningsordningen. Vidare ska förslag lämnas i några preciserade frågor.

Som en bakgrund till att bedöma motiv för eventuella förändringar av den nuvarande lokalförsörjningsordningen ges inledningsvis i rapporten en beskrivning och översiktlig analys av den hittillsvarande utvecklingen inom området.

De samlade lokalkostnaderna har under perioden 1998 – 2005 ökat från knappt 15 miljarder kr. till ca 19 miljarder kr. Ökningen är en kombination av ökade lokalareor och ökade m²-priser. Den övervägande delen av kostnadsökningen kan hänföras till universitets- och högskolesektorn och till den centrala statsförvaltningen. För den förras del avspeglar detta den kraftiga expansion som sektorn genomgått under perioden. Den inhyrda arean har där ökat med 50 % under perioden 1995 – 2005 medan m²-priset ökat med ca 23 %. För den centrala statsförvaltningen har arean ökat med knappt 17 % och m²-priset med ca 30 % under samma tid. KPI har under samma tid ökat med 12,5 %.

Bakom kostnadsökningen ligger i vissa fall faktorer som inte alltid kan påverkas av myndigheterna. Exempel på sådana är politiska beslut om verksamhetsförändringar och fluktuationer i marknadshyrorna. Sådana faktorer utgör en bakgrund när utvecklingen ska bedömas. Vad som är av särskilt intresse här är i vilken mån myndigheterna har effektiviserat sin lokalförsörjning i de delar man själva kan påverka. Analyserna, delvis grundade på genomgång av utvecklingen för vissa myndigheter eller grupper av sådana, ger vid handen att en förbättring har skett både vad gäller att minska areaåtgången per anställd och vad gäller anpassningen till rådande marknadshyror. Slutsatsen är en övergripande bedömning. Stora variationer finns fortfarande mellan myndigheter även om deras lokalbehov kan anses vara likartade. Det innebär att det fortfarande finns en potential för besparingar inom lokalförsörjningsområdet.

Uppdraget innehåller ett antal frågeställningar om nya eller förändrade regler i den nuvarande lokalförsörjningsordningen. ESV ska utreda lämpligheten och konsekvenserna av sådana förändringar.

- ESV förordar att, för att förbättra effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning, en första åtgärd bör vara att pröva att genom bl.a. ESV:s försorg utöka och förbättra den kunskap och den information som myndigheterna har om lokalförsörjningsfrågor. Först efter det att resultatet av en sådan förbättrad uppföljning kan utläsas och visat sig otillfreds-

ställande bör införandet av ett samråd övervägas. Ett förslag till hur ett sådant förfarande i så fall skulle kunna utformas redovisas i utredningen.

- Någon särskild reglering för att ESV ska kunna beredas möjlighet att yttra sig över kommande hyresavtal bör inte införas.
- Någon särskild regel om samordnad lokalförsörjning bör inte införas. Lokalsamverkan bör främst ses som ett medel för att åstadkomma en administrativ samverkan och behandlas i ett sådant perspektiv.
- Myndigheterna bör i sitt budgetunderlag lämna en redovisning av sin lokalförsörjning uppdelad på dels lokaler som är bundna genom avtal, dels lokaler som planeras anskaffas under den period som budgetunderlaget avser. En sådan redovisning kan ge underlag för en översiktlig bedömning av flexibilitet och effektivitetsutveckling i myndighetens lokalförsörjning.
- För att säkerställa att ESV har tillgång till behövligt underlag för att fullgöra sina uppgifter inom lokalförsörjningsområdet bör samtliga myndigheter vara skyldiga att lämna sådana uppgifter.
- För att undvika att kravet på att regeringen ska ge medgivande för att teckna långa hyresavtal kringgås, föreslås en förändring så att hänsyn även tas till kostnadsåtaganden utöver den direkta hyreskostnaden.
- För att säkerställa att begäran om ökade anslagsmedel eller ökade avgifter som krävs för en planerad lokalanskaffning ska kunna behandlas i det ordinarie budgetarbetet kan ett förtydligande göras i lokalförsörjningsförordningen.

Utformningen och omfattningen på det stöd som ESV i fortsättningen ska ge till de statliga myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet bör inriktas på att ESV tillgängliggör information av allmänt intresse för myndigheterna inom området. Som exempel kan nämnas utformning av lokalanskaffningsprocessen, hyresjuridik, marknadsinformation och goda exempel. För speciella behov inom lokalförsörjningsområdet bör myndigheterna hänvisas till att utnyttja den konsultmarknad som finns etablerad. En särskild prövning bör dock ske av möjligheterna att upprätta ramavtal för avrop av sådana tjänster. Det kan också finnas anledning att komplettera de utbildningar som finns om budgetarbete m.m. med inslag om lokalförsörjningsfrågor liksom att arrangera enstaka seminarier och skapa förutsättningar för nätverk för diskussioner om lokalförsörjningsfrågor.

För att följa upp och redovisa effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning bör ett antal tidsserier och nyckeltal följas årligen. Exempel på sådan är

- Totala och sektorvis area och lokalkostnader
- Förändringar i areautnyttjande/anställd sektorvis
- Förändring i marknadsanpassning i tecknade hyror sektorvis
- Lokalkostnader som andel av verksamhetskostnader.

Möjligheter att utveckla metoderna för uppföljning finns redovisade i rapporten. Bl.a. beskrivs innehållet i en förstudie som ESV gör för att pröva möjligheterna att, via en interaktiv websida, enkelt tillhandahålla nyckeltal baserade på den information som finns i Hermessystemet.

Myndigheterna som är lokaliserade i Stockholmsregionen har ofta valt en centralt belägen lokalisering i och kring Stockholms city. Hösten 2005 fanns ca 185 statliga lokalbrukare inom tullarna i Stockholm. Sammantaget betalade de ca 2,7 miljarder kr i årlig hyra för sina lokaler. Uppdraget anger att ESV ska lämna förslag till åtgärder som syftar till att myndigheter som är etablerade i Stockholmsregionen i ökad omfattning kan komma att välja att lokalisera sin verksamhet utanför de mest centrala delarna av Stockholm.

I rapporten redovisas en tänkbar metodik som genom ett ekonomiskt incitament kan stimulera myndigheterna att söka mera perifera och billigare lokaliseringar. Metoden innebär att en extra, lägre rikthyra används för prisomräkning av lokalkostnaderna för myndigheter som är belägna i Stockholm innanför tullarna. Nivån på den extra, lägre rikthyran ska motsvara hyresläget i längre ut från city liggande delar av Stockholm än det läge som används idag för att bestämma rikthyran. Det senare har definierats som liggande i närheten, men inte mitt i stadens mest centrala delar. Myndigheter som inte ska beröras av den föreslagna metodiken utan kunna behålla sin nuvarande lokalisering behöver identifieras särskilt av regeringen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav genom beslut den 1 december 2005 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag inom lokalförsörjningsområdet. Fr.o.m. den 1 januari 2006 övergick uppdraget till Ekonomistyrningsverket (ESV) i och med att verket från den tidpunkten tog över det ansvar Statskontoret dittills haft för vissa lokalförsörjningsfrågor.

Uppdraget innebär att ESV ska utreda och lämna förslag i frågor som dels rör inriktningen på och utformningen av ESV:s stöd till myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet, dels hur styrningen och uppföljningen av myndigheternas lokalförsörjningsansvar kan utvecklas.

Det fullständiga regeringsuppdraget framgår av bilaga 1.

1.2 Genomförande och avgränsningar

För att utarbeta den föreliggande rapporten har uppgifter för beskrivning och analys hämtats främst ur ESV:s kontrakts- och användarregister för statliga myndigheters lokal innehav (KAR). Utöver detta har uppgifter också hämtats från de statliga myndigheternas årsredovisningar och från statsredovisningen. Vidare har ett stort antal rapporter i ämnet, främst från Statskontoret och Lokalförsörjningsverket, gått igenom som underlag för de fortsatta bedömningarna. Även flera statliga utredningar har berört frågor som är relevanta i sammanhanget. Kunskaperna som hämtats från den studerade litteraturen har också vägts samman med de praktiska erfarenheter som erhållits utifrån utförandet av de uppgifter Statskontoret och Lokalförsörjningsverket haft under tillämpningen av den under olika perioder gällande lokalförsörjningsordningen.

Rapporten behandlar den statliga lokalförsörjningen. Syftet är att, i enlighet med uppdraget, se över och lämna förslag om den fortsatta styrningen och uppföljningen och om ESV:s stöd till myndigheterna i sådana frågor. Lokalförsörjning är en av många olika uppgifter som en myndighet har att hantera för att skapa förutsättningar för att en effektiv verksamhet kan åstadkommas. Åtgärder som medför att lokalförsörjningen blir effektivare, genom minskade kostnader eller bättre stöd till myndighetens huvuduppgifter, ska bidra till att uppnå en totalt sett effektivare verksamhet. Verksamheten totalt blir effektivare först om kostnaderna för verksamheten som helhet minskar eller om de frigjorda resurserna används för huvuduppgifterna på ett sådant sätt att dessa blir effektivare.

I rapporten diskuteras utvecklingen av effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen liksom förslag till åtgärder som skulle kunna förbättra denna. Vad som diskuteras är således effektiviteten inom processen lokalförsörjning. Som regel innebär detta att diskutera möjligheterna att minska kostnaderna som uppstår för att förse verksamheten med erforderliga lokaler genom att minska arean och/eller hyran/m². De rekommendationer och förslag som växer fram ur ana-

lysen måste sedan givetvis relateras till det större sammanhanget och bedömas efter hur de bidrar till den mera övergripande verksamhetseffektiviteten.

Rapporten har utarbetats inom ESV:s avdelning Analys och prognoser av Svante Holgersson (projektledare) och Stefan Gehlin. Elisabeth Stasiewicz har bidragit med underlag till rapporten.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en kort beskrivning av bakgrunden till den nuvarande ordningen inom den statliga lokalförsörjningen och en beskrivning av den hittillsvarande utvecklingen av kostnader, areor och effektivitet.

Avsnittet 3 omfattar den del där ESV ska utreda lämpligheten och konsekvensen av ett antal förändringar och tillägg till den nuvarande lokalförsörjningsordningen. Varje fråga enligt uppdraget svarar mot ett delavsnitt.

Avsnitten 4 – 6 innehåller de analyser och förslag som enligt uppdraget ska lämnas angående utformningen av ESV:s stöd till myndigheterna inom lokalförsörjningsområdet, förslag om hur ESV kan följa upp och redovisa effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning och förslag till åtgärder som syftar till att myndigheter i Stockholmsregionen i ökad omfattning väljer lokaliseringar utanför de mest centrala delarna av Stockholm.

Det avslutande avsnittet 7 innehåller en beräkning av de resurser som beräknas behövas för att de olika förslagen ska kunna genomföras.

2 Bakgrund och hittillsvarande utveckling

Bedömning: De hittillsvarande erfarenheterna av den nya lokalförsörjningsordningen är i huvudsak goda. En fortlöpande förbättring av areaeffektivitet och anpassning till marknadshyror har skett. Fortfarande finns dock en potential för ytterligare förbättringar med åtföljande kostnadsbesparingar.

Den nuvarande lokalförsörjningsordningen infördes att gälla fr.o.m. år 1993. Det tidigare lokalförsörjningsmonopolet inom staten, som Byggnadsstyrelsen förvaltade, avskaffades vid samma tid och en åtskillnad gjordes mellan nyttjande och förvaltande av lokaler och fastigheter. När reformen genomfördes framhöll regeringen att den hade sitt ursprung i att den offentliga verksamheten blivit mer differentierad. Effektivitet i verksamheten fordrar då ökad delegering av ansvar och beslut, bl.a. om hur resurser ska fördelas mellan personal och lokaler. Omläggningen kan därför ses som ett led i den förändrade synen på budgetprocessen och som en del i övergången till ramanslag och mål- och resultatstyrning.

Reformeringen, inte bara inom lokalförsörjningsområdet, innebar en övergång till större frihet för myndigheterna att inom givna resursramar själva avgöra lämplig blandning av produktionsresurser för att åstadkomma uppsatta mål och prestationskrav. Ett väsentligt inslag var att man ville skapa ekonomiska incitament för myndigheterna att förbättra effektiviteten i sina respektive verksamheter.

Flera, mer eller mindre djupgående utvärderingar har gjorts av den nya lokalförsörjningsordningen sedan den infördes¹. I stora drag har man därvid konstaterat att reformeringen har fungerat tillfredsställande. Några mera grundläggande förändringar har heller inte gjorts i den ursprungligen utformade modellen. Samtidigt har regeringen vid flera tillfällen konstaterat att ytterligare effektiviseringar inom lokalförsörjningsområdet skulle kunna åstadkommas genom att de statliga myndigheterna mera aktivt engagerar sig i och prioriterar sina lokalförsörjningsfrågor.

En fortsatt reformering av den statliga lokalförsörjningen bör, mot bakgrund av vad som sagts ovan, ske inom ramen för det gällande styr- och budgeteringssystem med ramanslag och mål- och resultatstyrning. Det innebär att de ändringar som övervägs för att förbättra effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen bör bygga på ett fortsatt ansvar för myndigheterna att inom ramen för sina disponerade resurser själva bestämma om sina lokalfrågor. Förändringarna bör därför snarare bygga på ekonomiska incitament än på administrativa regler.

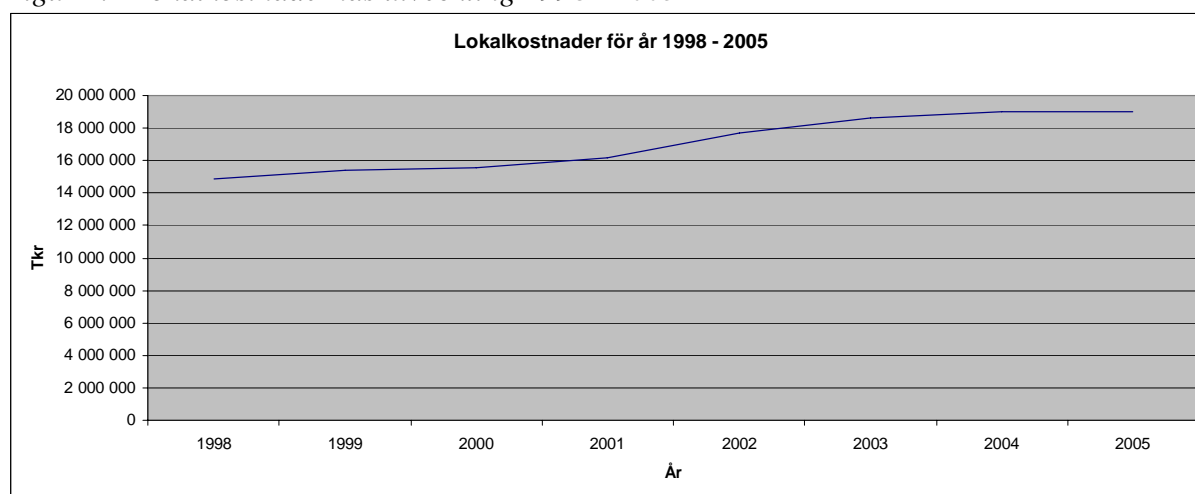
Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvenserna av att införa nya regler eller att förändra vissa gällande regler i det nuvarande lokalförsörjningssystemet. Även lämpliga former för ESV:s stöd till myndigheternas lokalförsörjning ska övervägas. Ett övergripande motiv för uppdraget är att pröva om större och snabbare effektiviseringar kan åstadkommas i den statliga lokalförsörjningsprocessen.

¹ Se t.ex. SOU 1997:96 Lokalförsörjning och fastighetsägande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation.

Som en bakgrund till att bedöma motiv för eventuella förändringar är det av intresse att teckna en bild av den hittillsvarande utvecklingen inom området. Framför allt är det önskvärt att söka bedöma den hittillsvarande effektivitetsutvecklingen och vilken ytterligare potential för effektiviseringar som finns. Av särskilt intresse är att söka bedöma om olika förändringar i regelsystem och stöd-/informationsgivning kan snabba på denna utveckling.

De totala kostnaderna för statens lokaler har utvecklats enligt nedanstående figur under åren 1998 – 2005. Uppgifterna är hämtade ur statsredovisningen och innefattar utöver rena hyreskostnader även kostnader för bl.a. hyrestillägg för fastighetsskatt och olika driftkostnader.

Figur 2.1 Lokalkostnadernas utveckling 1998 - 2005



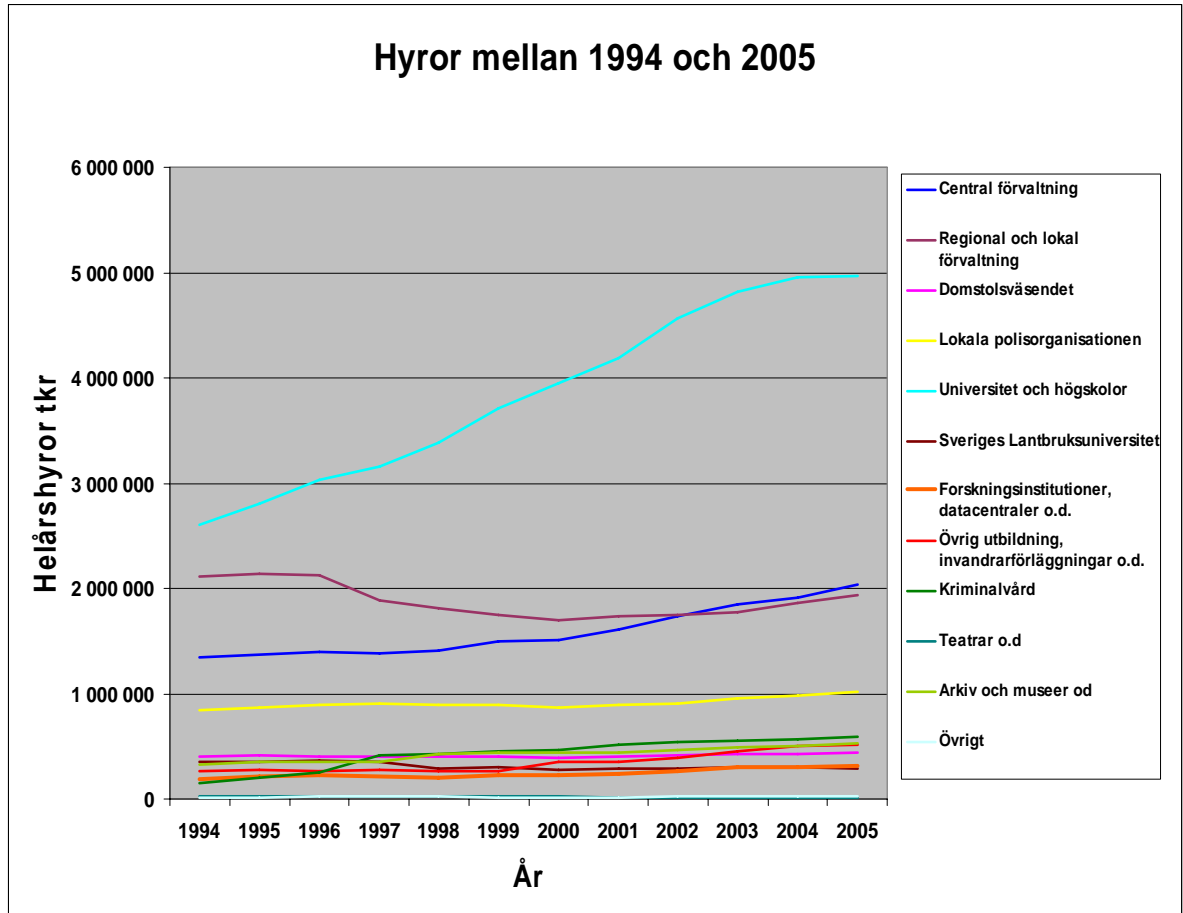
Under perioden har lokalkostnaderna ökat från ca 14,8 miljarder kr. till ca 19 miljarder kr eller med ca 28 %. Ökningen förklaras av en kombination av ökade lokalareor och ökade m²-priser, vilket framgår närmare nedan.

För att mera ingående förklara vad som ligger bakom den ovan beskrivna kostnadsökningen behöver en mera detaljerad beskrivning av utvecklingen inom olika samhällssektorer göras. För detta utgör uppgifter om hyreskostnaderna tillsammans med areauppgifter ett relevant underlag. I ESV:s databas Kontrakt- och användarregistret (KAR) finns uppgifter om de statliga myndigheternas hyresavtal registrerade sedan år 1994. Av dessa framgår bl.a. de årliga hyreskostnaderna och de areor som hyrts in. Däremot ingår inte kostnader för fastighetsskatt eller vissa driftkostnader.

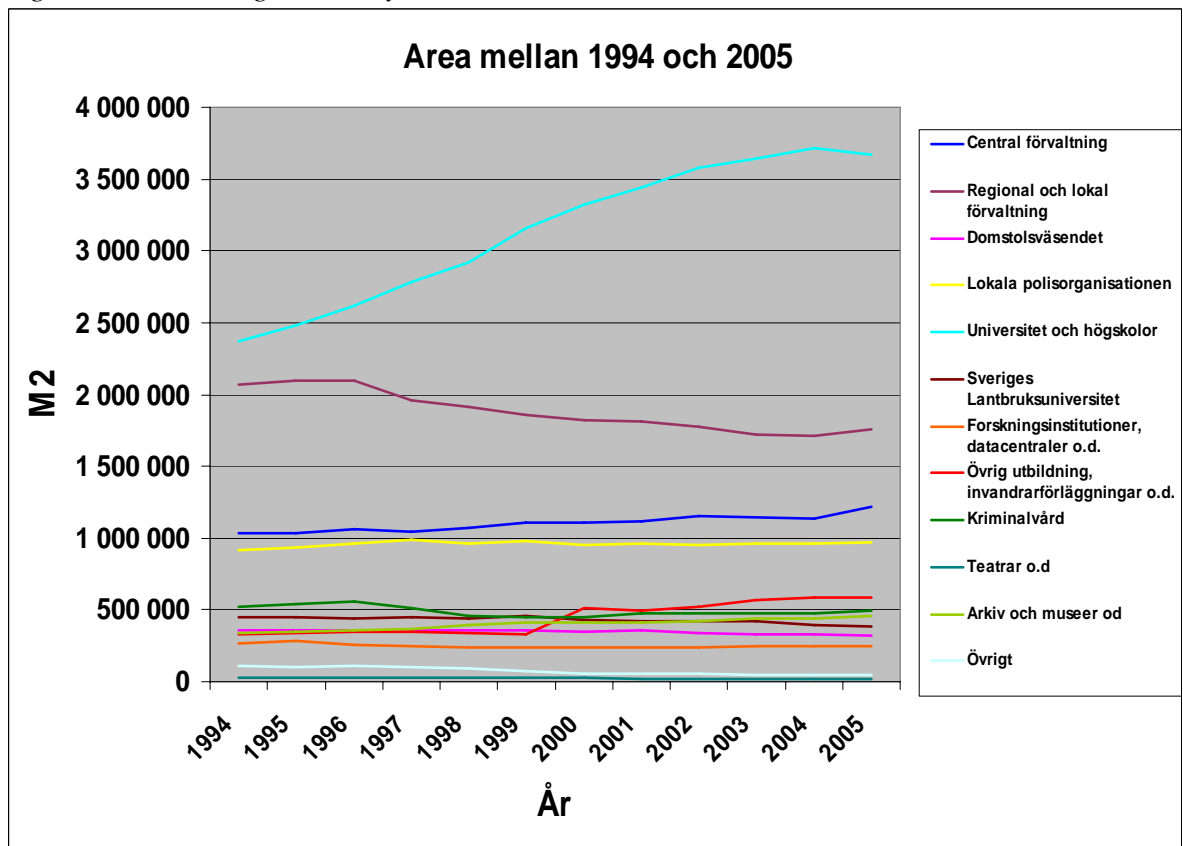
I nedanstående figurer har myndigheterna delats in i grupper som har någorlunda likartade lokalbehov. Dessutom har förvaltningsmyndigheterna delats in i central förvaltning² å ena sidan och regional och lokal förvaltning å andra sidan för att närmare kunna analysera var förändringar har skett.

² Här ingår även hyresavtal för den centrala myndigheten i sektorsmyndigheterna, t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen och Skatteverket.

Figur 2.2 Hyreskostnadernas utveckling 1994 - 2005



Figur 2.3 Utvecklingen av inhyrda areor 1994 – 2005



De totala hyreskostnaderna har ökat från knappt 9 miljarder kr år 1994 till knappt 13 miljarder kr år 2005 eller med ca 45 %. Förklaringen står att finna dels i att arean har ökat med ca 15 % och i att areapriset per m² har ökat med drygt 25 %. Ökningen är i stort sett helt hänförlig till grupperna Central förvaltning och Universitet och högskolor.

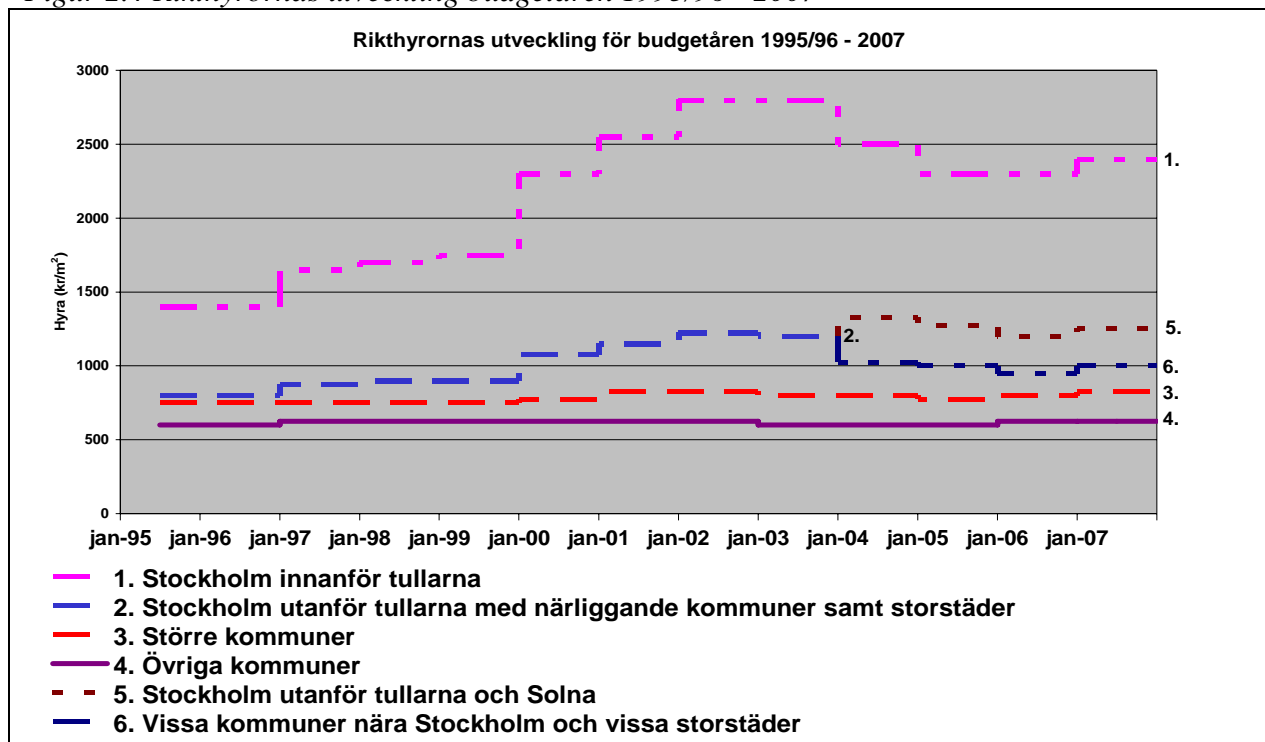
För gruppen Universitet och högskolor förklaras kostnadsökningen på totalt ca 85 % dels av att den inhyrda arean har ökat med ca 50 %, dels av att areapriset per m² har ökat med ca 23 %. Det förra är inte minst ett resultat av den kraftiga utbyggnad som skett av högskolesektorn under perioden.

För gruppen Central förvaltning förklaras kostnadsökningen på totalt drygt 50 % dels av att den inhyrda arean har ökat med knappt 17 %, dels av att areapriset per m² har ökat med ca 30 %.

De statliga lokalkostnaderna har som framgår ökat relativt kraftigt under den tid som den nya lokalförsörjningsordningen har gällt. Förklaringen till detta står som framgått att finna både i en utökad area och jämförelsevis hög ökning av m²-priset.

För att belysa utvecklingen av areapriset per m² i de hyresavtal som myndigheterna har tecknat kan en jämförelse göras med de s.k. rikthyrer som används för att beräkna prisomräkningsunderlag för lokalkostnader. Dessa rikthyrer tas fram årligen och är en prognos på ett års sikt. De ska spegla ett genomsnittligt marknadspris för kontorslokaler för de orter som ingår i respektive rikthyresområde³. För perioden 1995 – 2007 har utvecklingen varit enligt nedanstående figur.

Figur 2.4 Rikthyrornas utveckling budgetåren 1995/96 - 2007



³ För en närmare beskrivning av prisomräkningsmetodiken och rikthyrer och rikthyresområden, se www.esv.se/amnesomraden/lokalforsorjning

Som synes är det i storstadsområdena, och i synnerhet i Stockholm, som hyresnivån har ökat under perioden. För stora delar av övriga landet har hyresnivåerna utvecklats i takt med inflationen och i vissa fall t.o.m. lägre än så.

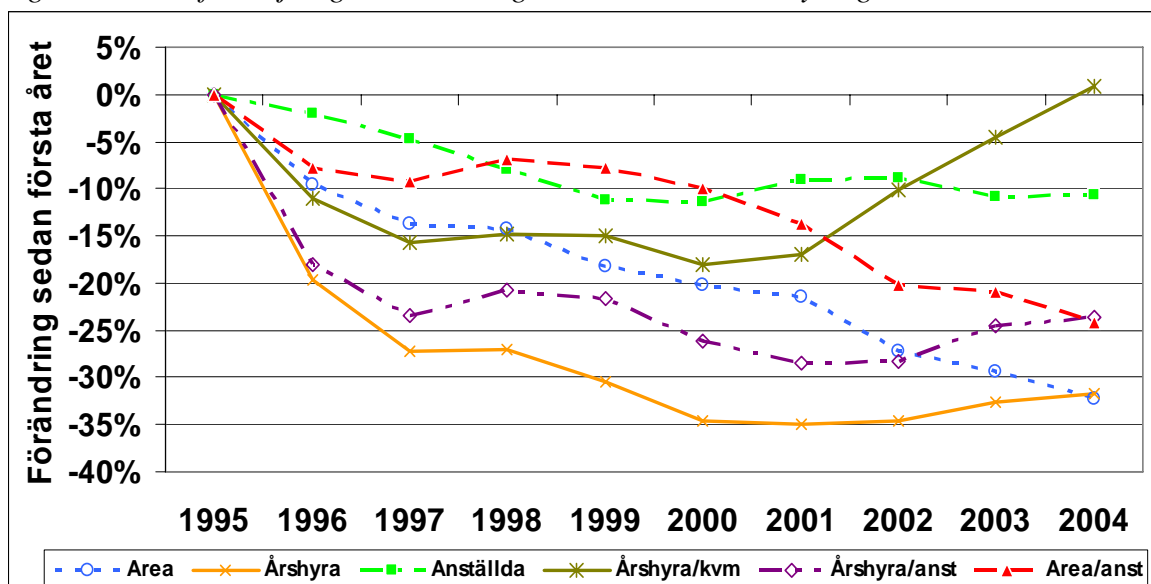
Hyresnivån bestäms till stor del av lokalernas läge, som regel högre hyra ju mera central lokaliseringen är på orten. På mindre orter har statliga myndigheter av tradition haft en central placering. Någon större förändring i detta avseende har inte skett efter det att den nya lokalförsörjningsordningen började gälla. På större orter, och särskilt i Stockholmsområdet, är spridningen på hyresnivåerna och nivåernas fluktuationer över tiden betydligt mera påtagliga än vad som gäller för mindre orter. Som en övergripande tendens har kunnat iaktas, återigen särskilt i Stockholm, att myndigheterna har sökt sig till mera centrala lägen när hyresnivåerna varit sjunkande. Den omvända rörelsen, att söka sig till mera perifera lägen när hyresnivåerna varit stigande, har inte varit lika påtaglig.

Vad gäller hyresnivån kan myndigheterna påverka sin hyreskostnad dels genom att förhandla så att nivån inte överstiger marknadens nivåer i ett visst läge, dels genom det läge på orten man väljer för sin lokalisering. Däremot kan man inte påverka de förändringar som följer med marknadens fluktuationer. Det man däremot direkt kan påverka för att sänka sina lokalkostnader är att se till att lokalerna är effektiva, d.v.s. att de är väl anpassade areamässigt till verksamhetens behov.

Det vanligaste sättet att beskriva lokaleffektivitet är att relatera lokalerna till antalet anställda så att ett mått på antalet m²/anställd eller årskostnad/anställd erhålls. För verksamheter där antalet anställda inte är styrande för lokalbehovet kan delvis andra mått tas fram.

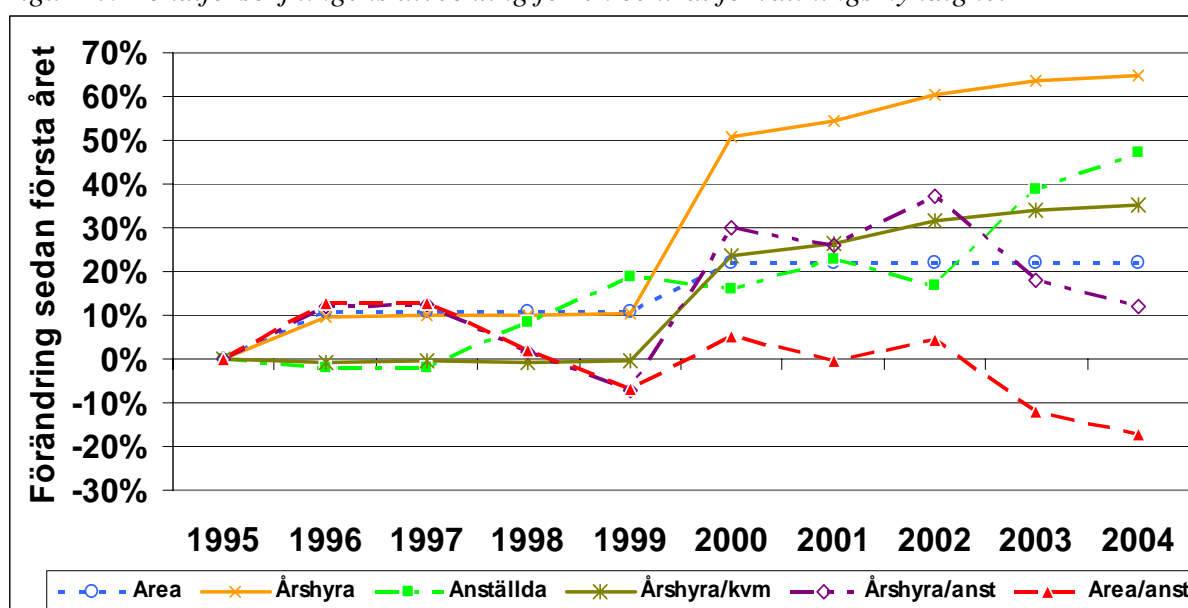
Genom sammanställningar av nedanstående slag kan utvecklingen av effektiviteten i en myndighets lokalförsörjning följas. Där framgår inte bara hur areaeffektiviteten har utvecklats utan även motsvarande utveckling för hyreskostnaden och årskostnaden per anställd.

Figur 2.5 Lokalförsörjningens utveckling i en större koncernmyndighet 1995 - 2004



Figuren beskriver utvecklingen i en av våra större koncernmyndigheter. Det innebär att i figuren sammanfattas information i ett stort antal hyresavtal av olika storlek som representerar lokaler på många orter i landet. Vad som framgår är att de inhyrda areorna har minskat med drygt 30 % sedan den nya lokal-försörjningsordningen infördes. Antalet anställda minskade under första halvan av perioden för att sedan vara någorlunda oförändrad. Areaeffektiviteten (m^2 /anställd) förbättrades under senare delen av perioden. Under den första delen av perioden höll areaminskningen jämn takt med personalminskningen, vilket resulterade i att areaeffektiviteten i stort sett hölls oförändrad. Kvadratmeterpriset har stigit i slutet av perioden. Det har dock inte fått fullt genomslag på totalhyra och årskostnad/anställd eftersom arean har fortsatt att minska.

Figur 2.6 Lokalförsörjningens utveckling för en central förvaltningsmyndighet



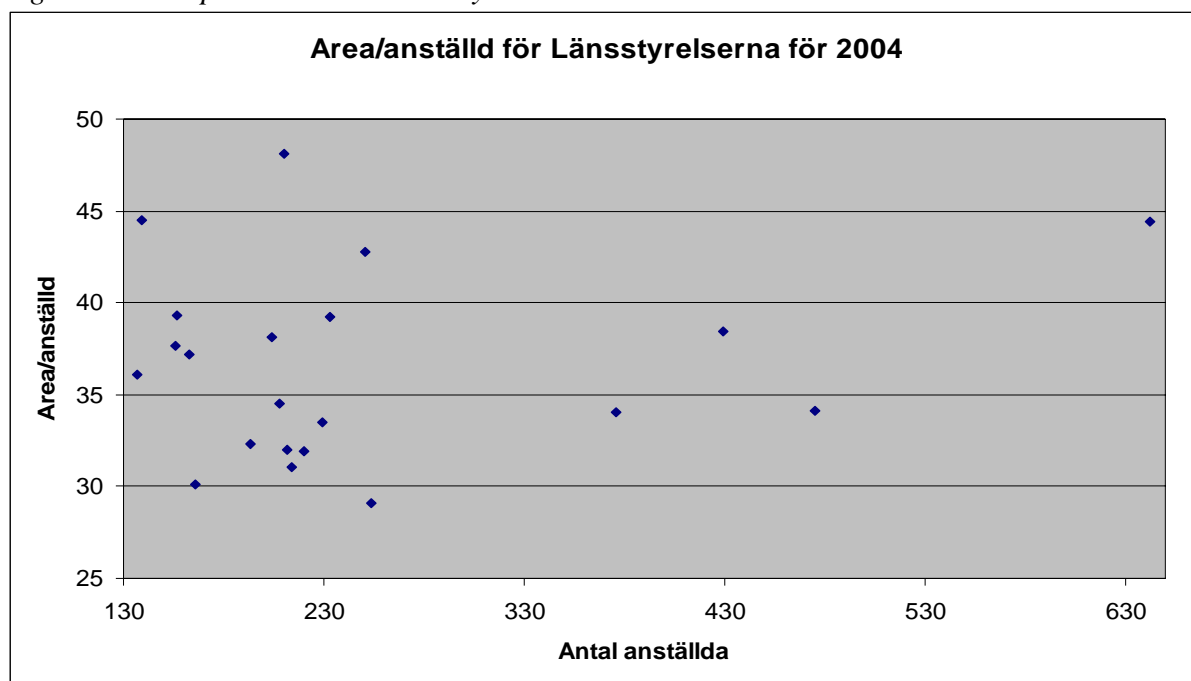
Figuren beskriver utvecklingen i en central förvaltningsmyndighet belägen i Stockholm. Bilden är i flera avseenden typisk för detta slag av myndigheter. Den inhyrda arean har ökat något under tiden. Den förbättring av areaeffektiviteten som har skett kan i allt väsentligt tillskrivas det faktum att antalet anställda har ökat under perioden och att således flera personer har beretts arbetsplatser i de hyrda lokalerna. En sådan fortlöpande effektivisering är möjlig intill en viss gräns varefter större lokaler behöver anskaffas. Ofta resulterar detta i att nya lokaler med växturymme anskaffas med följderna att den uppmätta areaeffektiviteten sjunker. Hyreskostnadens utveckling är också typisk för en myndighet i Stockholm. I det här fallet svarar hyreshöjningen i stort sett mot den höjning som skett av marknadshyrorna.

Figurer utformade enligt ovan beskriver den relativa utvecklingen i lokalförsörjningen, d.v.s. om utvecklingen går åt rätt eller fel håll och med vilken styrka den utvecklas. För att få en mera fullständig bild behöver en koppling också ske till mera absoluta mätvärden. Ett sådant erhålls om det antal m^2 man disponerar per anställd under de olika åren beskrivs. Genom att också ha en uppfattning om vad som kan betraktas som ett rimligt antal m^2 per anställd för just denna verksamhet så kan man också få en uppfattning om den återstående potentiella besparingsmöjligheten genom att minska arean. Ett annat sådant abso-

lut mätetal kan man få genom att jämföra den hyresnivå som myndigheten tecknat avtalet till jämfört med den marknadshyra som gällde vid tillfället.

Den potential till areaeffektivisering som finns kan tydliggöras med en figur av nedanstående slag. För att framställa den krävs att det finns uppgifter tillgängliga om area och antal anställda hos myndigheter som kan anses ha behov av samma slag av lokaler. Areauppgifterna är de som myndigheterna har rapporterat till KAR.

Figur 2.7 Area per anställd vid länsstyrelserna 2004



Figuren visar areaeffektiviteten vid landets länsstyrelser, sammanlagt 21 stycken, sådan den redovisats till KAR år 2004. Ett rimligt antagande är att den typ av lokaler som länsstyrelserna behöver i stort sett är likadan över hela landet. Om samtliga länsstyrelser uppvisade samma areaeffektivitet som den med det lägsta åtgångstalet (ca 30 m²/anställd) så skulle den sammanlagda arean kunna minskas med uppemot 20 %. Sammanställningar av detta slag för andra grupper av myndigheter med likartade lokalbehov visar en liknande spridning av lokaleffektiviteten myndigheterna emellan. Sammanställningar av detta slag kan vara av intresse inte minst inom koncernmyndigheter med många hyresavtal.

Analysen kan som nämnts också föras ett steg vidare. Det förutsätter då att "normtal" tas fram som representerar helt effektiva lokaler för den analyserade myndighetsgruppen. I exemplet med länsstyrelsen skulle då visas huruvida ett åtgångstal på 30 m²/anställd är optimalt eller om detta kan sänkas ytterligare.

Utifrån studier av material av det slag som redovisats i det föregående kan vissa övergripande slutsatser dras om hur den statliga lokalförsörjningen och dess effektivitet har utvecklats under den tid som den nya lokalförsörjningsordningen har varit i kraft.

Inledningsvis under den nya lokalförsörjningsordningen tecknade de statliga myndigheterna många gånger avtal med en hyresnivå som klart översteg marknadens nivåer. Studier som gjordes i Statskontoret visar att myndigheternas avtalade hyresnivåer därefter successivt närmat sig marknadens nivåer. Fortfarande tecknar dock myndigheterna många gånger hyresavtal på nivåer som ligger över de aktuella marknadshyrorna. En fullständig anpassning till den nya situationen har således ännu inte skett. Principiellt bör statliga myndigheter t.o.m. kunna förväntas teckna hyresavtal på en nivå något under gällande marknadshyror p.g.a. den säkerhet de uppvisar som hyresgäst.

Även utvecklingen av areaeffektiviteten har huvudsakligen varit positiv. Dock visar analyser av tillgängligt underlag att spridningen mellan myndigheter och inom koncernmyndigheter fortfarande är stor. Det finns därför en potential för fortsatta areaminskningar och åtföljande kostnadsbesparingar.

3 Översyn av lokalförsörjningsförordningen m.m.

3.1 Samråd med ESV vid större förändringar

Förslag: För att förbättra effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning bör i första hand prövas att genom bl.a. ESV:s försorg utöka och förbättra den kunskap och den information som myndigheterna har om lokalförsörjningsfrågor. Först efter det att resultatet av en sådan insats kan utläsas ur en förbättrad uppföljning och visat sig otillfredsställande bör införandet av ett samråd övervägas.

Om ett samrådsförfarande ska införas kan detta regleras genom att ett tillägg görs till 9 § i lokalförsörjningsförordningen som säger att samråd med ESV ska ske innan ny- eller omteckning av hyresavtal av ekonomisk betydelse sker.

ESV bör ges rätt att meddela föreskrifter i anslutning till bestämmelsen i lokalförsörjningsförordningen. En tänkbar modell för ett samrådsförfarande redovisas i det följande.

3.1.1 Uppdraget

Av regeringens direktiv framgår att avsikten med att pröva ett samrådsförfarande mellan de lokalanskaffande myndigheterna och ESV är att utröna huruvida ett sådant kan bidra till att minska statens kostnader för lokaler.

Uppdragets uttryck att minska statens kostnader för lokaler kan tolkas på flera sätt. Grundläggande måste dock vara att kostnaderna för själva lokalen ska sänkas. Effekten av denna lokalkostnadsminskning kan sedan tas ut på olika sätt. Ett är att myndigheten, inom en oförändrad resursram, får mera utrymme för övriga produktionsresurser och därmed för ökade prestationer. En striktare tolkning är att den minskade lokalkostnaden också ska ge utslag på statsbudgeten. Det innebär att det belopp varmed lokalkostnaderna minskas också ska föras bort från myndighetens resursram.

Den första tolkningen är okontroversiell och kan sägas vara den ordning som gäller i dagsläget. Myndigheterna ska inom ramen för sina tilldelade resurser kunna göra vad som uppfattas som en lämplig och effektiv resursfördelning. Uppgiften här blir då närmast att genom ett samrådsförfarande externt tillföra kompetens för att effektivisera myndigheternas lokalförsörjning mera än vad som sker idag med de incitament som redan finns.

Den andra tolkningen är mera kontroversiell eftersom den innebär att vinsterna av en lokaleffektivisering helt eller delvis förs bort från myndighetens resursram. Detta strider mot den nuvarande ordningen där det helt legat på myndigheten att avgöra hur mycket som ska läggas på lokaler i förhållande till andra resurser, givet att man håller sig inom den tilldelade resursramen.

Ett samråd kan således visa på en möjlighet till lokaleffektivisering i samband med att ett nytt hyresavtal ska tecknas. Huruvida effektiviseringen kommer till stånd och/eller hur en möjlig kostnadsminskning hanteras budgetmässigt ligger utanför själva samrådsförfarandet.

3.1.2 Nuläge

Av den nu gällande förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning framgår att myndigheterna, inom ramen för vad regeringen beslutat om lokalisering, själva beslutar om sin egen lokalförsörjning. Myndigheterna kan således själva ingå de hyresavtal som behövs för att man ska kunna genomföra sin verksamhet. Om hyresavtalen är av ekonomisk betydelse och har en längre löptid än sex år får de dock endast slutas efter medgivande från regeringen. För universitet och högskolor är motsvarande tidsgräns mer än tio år. Om nya hyresavtal förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande för att kunna slutas så får det ske endast efter medgivande från regeringen.

Något ytterligare krav på samråd eller medgivanden utöver vad som framgår av det föregående finns inte. Denna ordning har gällt sedan år 1998.

3.1.3 Tidigare erfarenhet av samråd

När den nya lokalförsörjningsförordningen infördes år 1993 så innehöll den en bestämmelse om att myndigheterna, innan hyresavtal av ekonomisk betydelse och med en löptid på mer än tre år tecknades, skulle samråda med Lokalförsörjningsverket om hyresavtalets utformning och innehåll. I Lokalförsörjningsverkets föreskrifter konkretiserades definitionen av ekonomisk betydelse så att samråd skulle ske om den första årskostnaden översteg tio basbelopp alternativt uppgick till tio procent av myndighetens verksamhetskostnader.

Antalet samråd var under budgetåret 1994/95 370 stycken och under det förlängda budgetåret 1995/96 567 stycken eller 378 stycken på årsbasis. Under Lokalförsörjningsverkets sista verksamhetsår 1997 var antalet samråd 170 stycken. Den genomsnittliga kostnaden för att handlägga ett samråd var för budgetåret 1995/96 2000 kr i dåtida prisläge. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett samrådsärende var knappt 3,5 timmar. Samrådsförfarandet kan således sägas ha tagit knappt en årsarbetskraft i anspråk.

I sin utvärdering av samrådsförfarandet noterade Lokalförsörjningsverket att synpunkter lämnades på knappt hälften av de insända avtalsförslagen. I knappt 15 procent av fallen hade de lämnade synpunkterna beaktats i det undertecknade hyresavtalet. Det bör då också noteras att de synpunkter som lämnades ofta var begränsade till sin natur, t.ex. synpunkter på indexstorlek. Myndigheterna sade sig ha haft nytta av samrådsförfarandet i tre fjärdedelar av fallen, men noterade att man p.g.a. att samrådet skedde så sent i processen inte kunde ta hänsyn till dem. Den tillförda kunskapen ansåg man snarare skulle komma till nytta i framtida lokalanskaffningar.

I anslutning till att Lokalförsörjningsverket lades ner vid utgången av år 1997 så gjordes en revidering av lokalförsörjningsförordningen. Denna innebar bl.a. att bestämmelserna om samråd för hyresavtal av ekonomisk betydelse och med

en löptid längre än tre år togs bort. Statskontoret, som tog över vissa uppgifter från Lokalförsörjningsverket, gavs således inte något motsvarande uppdrag. Kravet på godkännande av regeringen för att teckna hyresavtal med en längre löptid än sex år (tio år för universitet och högskolor) förändrades inte. Det skäl som anfördes för att slopa samrådskravet var främst att myndigheterna under de fem år som den nya lokalförsörjningsordningen gällt hade hunnit skaffa sådana erfarenheter att samråd inte längre ansågs nödvändigt.

3.1.4 Konsekvenser och lämplighet av att införa ett samråd

För att bedöma lämpligheten av att införa ett samrådsförfarande behöver ett antal förhållanden prövas. Eftersom det skäl som anförts för att överväga ett samrådsförfarande är att det därigenom ska vara möjligt att minska statens kostnader för lokaler, så är en första uppgift att analysera den hittillsvarande kostnadsutvecklingen under den tid den nya lokalförsörjningsordningen har varit i kraft. Denna utveckling har beskrivits i ett antal olika avseenden i avsnittet 2. En sammanfattande bedömning av analysen är att utvecklingen på en övergripande nivå har inneburit en viss effektivisering av det statliga lokalutnyttjandet. En närmare granskning ger dock vid handen att det fortfarande finns effektivitetsvinster kvar att hämta in både vad gäller areautnyttjande och anpassning till hyresmarknadens priser.

I dagsläget finns mycket få begränsningar i myndigheternas rätt att själva välja sina lokaler, både vad gäller storlek och läge, inom ramen för de resurser man disponerar. Myndigheterna förutsätts på eget initiativ uppträda som en rationell aktör. Incitamentet för att göra detta är det ekonomiska utbyte man kan få av ett sådant uppträdande.

För att kunna uppträda som den förutsatta rationella aktören krävs att myndigheten har tillräckliga kunskaper både om marknader och lokalutformning och om hur anskaffningsprocessen lämpligen utformas och genomförs. Kunskapen kan finnas både inom den egna organisationen och i form av anlitate utomstående experter. En förutsättning för ett rationellt beteende är givetvis också att kunskapen utnyttjas på ett adekvat sätt. Ansvar för att så sker vilar inte minst på myndighetens högsta ledning.

Mot den beskrivna bakgrunden bör ett första steg vara att pröva huruvida en bättre effektivitet kan åstadkommas i myndigheternas lokalförsörjning genom att förbättra och utöka den kunskap och den information som myndigheterna har i lokalförsörjningsfrågor. Framför allt är det en fråga om hur kunskaperna och informationen kan systematiseras och göras lättare tillgänglig.

I avsnitt 4 nedan görs en genomgång och redovisas förslag om ett utökat stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor från ESV:s sida. Den information som beskrivs där är så heltäckande att den bör kunna ge en myndighet som tar del av den tillräckliga förutsättningar för att utforma sin lokalanskaffningsprocess på ett riktigt sätt, att dimensionera de planerade lokalerna och att bilda sig en uppfattning om det marknadsmässiga priset för lokalerna. Beroende på storlek och förutsättningar kan processen genomföras med myndighetens egna resurser eller med kompletterande hjälp från utomstående experter.

Samråd kan ses som ett ytterligare, mera ingripande sätt att utifrån tillföra kompetens till lokalanskaffningsprocessen, men också som ett sätt att mera direkt fästa uppmärksamheten på eventuella besparingsmöjligheter och skapa en bättre garanti för att sådana möjligheter tas i beaktande. Den kunskap och den information som kan tillföras genom ett samråd är i princip desamma som myndigheterna skulle få tillgång till genom ett utökat stöd från ESV:s sida så som det beskrivs i avsnittet 4. I sin minimala form skulle ett samrådsförfarande avse att försäkra sig om att anskaffningsprocessen genomförs på ett sådant sätt att denna kunskap utnyttjas. I en mera utbyggd form, för att försäkra sig om att möjliga besparingar tagits tillvara, skulle samrådet även innebära en bedömning av det insända underlaget i sak.

ESV:s bedömning är att, för att snabba på effektivitetsutvecklingen i den statliga lokalförsörjningen, bör i första hand prövas att genom ESV:s försorg utöka och förbättra den kunskap och den information som myndigheterna har om lokalförsörjningsfrågor. Först efter det att resultatet av en sådan insats kan utläsas ur en förbättrad uppföljning och visat sig otillfredsställande bör införandet av ett samråd övervägas.

3.1.5 Förutsättningar för samråd

Kostnaderna för lokaler bestäms i grunden av två komponenter; antalet m^2 (per anställd) och m^2 -priset. För att kunna påverka lokalkostnaderna behöver synpunkter därför komma in i lokalanskaffningsprocessen innan dessa båda faktorer redan har låsts.

Lokalanskaffningsprocessen kan beskrivas som bestående av ett antal på varandra följande steg. Detta gäller vare sig det handlar om att skaffa helt nya lokaler eller om det är fråga om att förnya eller förlänga hyresavtalet för den nuvarande lokalen. Översiktligt kan följande steg sägas ingå i processen:

- Verksamhets- och funktionsbeskrivning
- Lokalförteckning och lokalprogram
- Förfrågningsunderlag
- Utvärdering av lokalalternativ
- Hyresförhandlingar
- Avtalstecknande

Det är främst i utredningsskedet man tar de beslut som styr lokalkostnaderna för lång tid framåt. Skedet motsvaras av de båda första punkterna ovan. Ett lokalprogram innehåller normalt en verksamhetsbeskrivning, en lokalförteckning, ett sambandsschema (beskriver hur olika delar av organisationen samverkar), funktionsstudier och en målbeskrivning.

Det som ligger till grund för bedömningen av lokalernas storlek är en lokalförteckning som listar varje önskat utrymme med uppgift om antal, area m.m. Lokalförteckningen grundas således på en genomgång av de funktioner som behövs för en fungerande verksamhet.

För att i ett samråd kunna påverka antalet m^2 behöver således detta ske innan lokalförteckningen är helt låst. Det samråd som skedde med Lokalförsörjningsverket kom tidsmässigt in efter hyresförhandlingarna men före avtalstecknan-

det. Detsamma kan sägas gälla för när myndigheterna begär regeringens godkännande för att teckna ett långt hyresavtal. Momenten före hyresförhandlingarna är genomgångna och låsta.

För att granska en lokalförteckning kritiskt behövs kunskaper om rimliga mått för att fylla de olika funktionskraven. För generella kontorslokaler finns sådana tillgängliga. Granskningen kan tänkas ske alltifrån en faktisk, mer eller mindre noggrann granskning av den verkliga lokalförteckningen till en översiktlig granskning genom att jämföra lokalförteckningens lokalbehov uttryckt i m^2 per anställd med ett "normtal" för m^2 -behov per anställd i generella lokaler. Det kan också vara möjligt att gå vidare med en noggrannare granskning enbart i de fall som det faktiska åtgångstalet i lokalförteckningen överstiger "normtalet" på ett förutbestämt sätt. För att samrådet ska vara meningsfullt behövs också, utöver lokalförteckningen, även en beskrivning av myndighetens verksamhet. Genom en sådan skapas förståelse för utformningen av de redovisade lokalbehoven.

För verksamheter som kräver unika lokaler ("ändamålslokaler") kan granskningen inte ske på samma rutinartade sätt med hjälp av etablerade erfarenhetsvärden.

Ett mellanting mellan generella lokaler och ändamålslokaler utgörs av lokaler som innehåller vissa verksamhetsspecifika funktioner, men som i övrigt är att betrakta som generella lokaler. Exempel på sådana kan vara polisstationer och domstolar. Eftersom dessa uppträder i flera "exemplar" så kan vissa erfarenhetsvärden etableras även för de verksamhetsspecifika lokaldelarna.

M^2 -priset bestäms för existerande lokaler av tillståndet på hyresmarknaden. Avgörande faktorer är lokalernas läge och deras kvalitet/ålder. Den senare faktorn kan i sin tur påverka den effektivitet som kan uppnås i lokalerna på så vis att nyare lokaler som regel kan utnyttjas mera effektivt både area- och funktionsmässigt.

För att kunna påverka m^2 -priset skulle ett samråd behöva ske innan ett förfrågningsunderlag skickas ut, d.v.s. innan man bestämmer sig för inom vilket område som lokalerna ska sökas. Myndighetens val av läge för sin lokalisering påverkas dock inte bara av det pris som lokalerna betingar. En rad andra faktorer som inte berör lokalerna i sig påverkar ett sådant beslut. Kundkontakter, restider och rekryteringsmöjligheter är exempel på sådana. Mot bakgrund av betydelsen hos sådana, ej lokalmässiga faktorer för det slutliga lägesvalet bör någon bedömning av detta inte ingå i ett eventuellt samrådsförfarande. Detta bör i stället koncentreras till frågor om själva lokalerna och deras utformning.

För ändamålslokaler eller lokaler med verksamhetsspecifika delar krävs ibland nybyggnad eller omfattande ombyggnad för att tillfredsställa lokalbehovet. Sådan lokalanskaffning förutsätter som regel också ett långt första hyresavtal som i sin tur kräver regeringens godkännande. Hyreskostnaden i sådana avtal bestäms ofta som en s.k. kostnadsbaserad hyra. Det är i första hand investeringskostnadens storlek och objektets avskrivningstid som då bestämmer årshyrens storlek. För att lämna synpunkter på ett sådant hyresavtal kan krävas kunskaper inte bara om marknadshyror utan även om byggkostnadernas och beräkningsmodellens rimlighet.

3.1.6 Underlag för samråd, omfattning

Begreppet ”större förändring inom ramen för lokalförsörjningsansvaret” finns inte närmare definierat i utredningsdirektivet. Samtidigt sägs där att syftet med samrådet ska vara att minska statens kostnader. Det är, med hänvisning till syftet, därför inte tillräckligt att myndigheten själv i sin lokalplanering avser att vidta en större förändring för att ett samråd ska ske. Om myndigheten enbart avser att med mer eller mindre oförändrade villkor sitta kvar i de nuvarande lokalerna, så kan knappast någon större förändring sägas vara planerad. Kravet på samråd bör därför snarast utlösas av att en större förändring kan vara möjlig att genomföra.

För att en större förändring ska anses vara möjlig kan ett antal variabler för det aktuella hyresavtalet betraktas. Sådana kan vara att kostnaden för hyresavtalet överstiger ett visst belopp, att hyresavtalet binder mer än en viss andel av myndighetens kostnader eller att hyresavtalet har lång giltighetstid. Kombinationer av de tre förhållandena är också tänkbara.

För att bedöma vilken omfattning som antalsmässigt kan bli aktuell för ett samråd om nya hyresavtal mellan ESV och de statliga myndigheterna redovisas i det följande ett antal sammanställningar som grundar sig på de uppgifter som finns i KAR angående hyresavtal för statliga myndigheter och som registrerades under år 2005.

Tabell 3.1 Nya hyresavtal registrerade i KAR år 2005

Storlek, tkr	Antal	%	Samlat värde, mkr	%
- 500	657	69	81	5
500 – 1 000	78	8	54	4
1 000 – 2 500	98	10	145	9
2 500 – 5 000	54	6	198	13
5 000 – 10 000	34	3	240	16
10 000 -	38	4	813	53
Summa	959	100	1 531	100

Sammantaget registreras knappt 1 000 nya hyresavtal i KAR varje år. Detta kan i stort sägas motsvara det antal hyresavtal som de statliga myndigheterna tecknar under ett år. Observera dock att det år hyresavtalet registrerades i KAR inte alltid är detsamma som det år som hyresavtalet tecknades. En stor del av hyresavtalen, eller ca 70 %, innebär ett årligt kostnadsåtagande på mindre än 500 tkr per avtal. Förutom tillhyrningar av olika slag så avser flertalet av dessa hyresavtal lokaler för lokala kontor inom myndigheter med en regional organisation, t.ex. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. De motsvarar endast 5 % av den samlade hyresavtalskostnad som registrerats för myndigheterna under året. Denna karaktäristik gäller i stort även för hyresavtal i kostnadsintervallet 500 tkr till 2 500 tkr. Här tillkommer dock även ett antal mindre myndigheter med enbart ett verksamhetsställe. För de senare motsvarar avtalet i stort sett den samlade hyreskostnaden.

Avtal med en hyreskostnad på högst 2 500 tkr svarar för så mycket som 87 % av antalet under året registrerade hyresavtal, men enbart för 18 % av de samlade hyreskostnaderna. Sätts gränsen vid avtal med en hyreskostnad på högst

5 000 tkr så omfattas i stället 93 % av antalet hyresavtal och 31 % av hyreskostnaderna. Omvänt svarar hyresavtal med en hyreskostnad på mer än 2 500 tkr för 13 % av antalet hyresavtal och 82 % av hyreskostnaderna. För hyresavtal med en hyreskostnad på mer än 5 000 tkr blir motsvarande 7 % av antalet hyresavtal och 69 % av hyreskostnaderna.

Antalsmässigt utgör avtalen med en hyreskostnad på mer än 2 500 tkr 126 stycken och avtalen med en hyreskostnad på mer än 5 000 tkr 72 stycken. Drygt hälften av det senare antalet kan sägas avse någorlunda generella lokaler (förvaltningslokaler, domstols- och polislokaler) och ca en tredjedel universitets- och högskolelokaler. Resterande hyresavtal avser lokaler som är av mera speciell karaktär (lokaler för kulturinstitutioner, kriminalvårdsanstalter m.m.)

Kravet på samråd om lokalkostnaden översteg 10 % av verksamhetskostnaden avsåg framför allt att se till att samråd skedde även när små myndigheter tecknade nya avtal. En genomgång av myndigheternas årsredovisningar för år 2004 visar dock att en sådan regeln skulle ha en mycket begränsad effekt. Det relativt begränsade antal myndigheter (förutom universitet och högskolor och kulturella institutioner) som har lokalkostnader överstigande 10 % är till stor del myndigheter med lokaler centralt i stockholmsområdet.

3.1.7 Förslag till eventuellt samrådsförfarande

Inledning

Statens kostnader för lokaler uppstår genom att myndigheterna har tecknat ett stort antal hyresavtal. I databasen KAR, som innehåller uppgifter om den absoluta huvuddelen av de hyresavtal som myndigheterna har tecknat, finns sammanlagt 7 000 aktiva hyresavtal registrerade. De representerar en sammanlagd årlig hyreskostnad på ca 12,8 miljarder kr. En översiktlig beskrivning av hyreskostnadernas utveckling över tiden har getts i avsnitt 2.

Syftet med att åter införa ett samrådsförfarande skulle vara att snabba på effektiviseringen av lokalutnyttjandet i staten. Utformningen av förfarandet bör utformas så att huvuddelen, i första hand kostnadmässigt, av det statliga lokalutnyttjandet kommer att beröras. Det går inte att utifrån nuvarande kunskaper hävda att vissa sektorer inom staten skulle vara i större behov av effektiviseringsinsatser än vad andra sektorer är. Metodiken bör också utformas så att den tar hänsyn till att villkor och förutsättningar skiljer sig åt mellan stora och små myndigheter, mellan stora och små hyresavtal, mellan generella och speciella lokaler etc.

Ett samrådsförfarande som fyller sitt syfte har också ett lärande inslag. Den direkta effektivisering som kan tänkas komma till stånd genom samråden bör därför avta över tiden, allt eftersom myndigheterna tillgodogör sig innehållet i dem. En årlig uppföljning av samverkansförfarandet och den påverkan det har på myndigheternas lokalanskaffning bör därför ske årligen. Inte minst bör en sådan uppföljning ta fasta på de förändringar som direkt kan tillskrivas samråden.

I det följande ges en beskrivning av hur ett samrådsförfarande kan struktureras.

Samråd om stora hyresavtal

För hyresavtal av större ekonomisk betydelse bör samråd med ESV ske avseende det enskilda hyresavtalet. Förfarandet bör, för att kunna påverka hyresavtalen, följa den tidigare beskrivna modellen. Det innebär att samrådet bör avse en granskning av det lokalprogram och den lokalförteckning som har upprättats. För att samrådet ska vara meningsfullt behövs också, utöver lokalförteckningen, även en beskrivning av myndighetens verksamhet. Genom en sådan skapas förståelse för utformningen av de redovisade lokalönskemålen.

Om ett lokalanskaffningsärende ska genomföras på ett kompetent och professionellt sätt bör lokalprogram och lokalförteckning finnas färdigställda 6 – 12 månader innan det gällande hyresavtalet ska sägas upp. Lokalprogram och lokalförteckning bör alltid tas fram då möjlighet finns att förändra lokalinnehavet, d.v.s. när hyresavtalet kan sägas upp. Detta gäller oavsett om man har för avsikt att söka nya lokaler eller om avsikten är att sitta kvar i de nuvarande lokalerna. Att ett sådant obetingat krav finns bör framgå av reglerna för samrådet. Därigenom bör också kunna garanteras att en förutsättningslös prövning sker av den framtida lokalförsörjningen

Samrådsförfarandet bör således, med en antagen uppsägningstid på normala nio månader, kunna inledas 15 – 21 månader innan de nya lokalerna ska tillträdas. Beroende på den typ av lokal som är aktuell kan betydande skillnader finnas i den tid och de resurser som behövs för att genomföra den granskning som ett samråd förutsätter. För generella lokaler kan granskningen i stora delar ske med hjälp av nyckeltal och etablerade erfarenhetsvärden. Speciella lokaler däremot kan kräva mer eller mindre unika inslag i granskningen. Särskilt gäller detta om nybyggnad eller omfattande ombyggnad krävs för den tänkta lokalanskaffningen.

Om gränsen för vad som ska uppfattas såsom varande av större ekonomisk betydelse sätts till en första årshyra på minst 5 000 tkr, så kan ca 70 hyresavtal per år beräknas bli föremål för denna typ av samråd. Vissa av dessa kommer också att sammanfalla med de hyresavtal som kommer att kräva regeringens medgivande för att kunna undertecknas. Sätts gränsen i stället till hyresavtal med en första årshyra på minst 2 500 tkr så kan nära nog det dubbla antalet hyresavtal bli aktuella för samråd. Här förutsätts att även hyreskontrakt för myndighetskoncerner med denna storlek omfattas av det individuella samrådet. Om dessa hanteras enligt metoden i avsnittet nedan blir antalet hyresavtal för direkt samråd färre.

Samråd med myndighetskoncerner

Som framgått av redovisningen ovan svarade hyresavtal med en första årskostnad på mindre än 1 000 tkr för drygt 75 % av antalet hyresavtal men bara knappt 10 % av värdet av de under året registrerade hyresavtalen. Om även hyresavtal med en årshyra på upp till 2 500 tkr tas med, så svarar de för knappt 20 % av värdet för samma period. En stor del av dessa hyresavtal avser lokalkontor eller motsvarande för myndighetskoncerner. Ett samrådsförfarande med ESV involverat i en individuell behandling av en sådan mängd hyresavtal är inte rimligt.

Myndighetskoncernerna kännetecknas av att de finns på många ställen i landet. Verksamheten som bedrivs på de olika orterna är likartad inom varje myndighet. Kravet på verksamhetens lokaler är också desamma. Variationerna finns i kravet på storlek, men knappast i funktionella krav. De metoder enligt vilka myndighetskoncernerna hanterar lokalförsörjningsfrågorna skiljer sig åt mellan myndigheterna. Hos vissa hanteras lokalfrågor till stora delar centralt. När ansvaret är delvis delegerat finns oftast vissa riktlinjer för regionalt ansvariga. Riktlinjerna innehåller i vissa fall också riktvärden för lokalstandard i form av nyckeltal. De myndighetskoncerner som saknar en central sammanhållning av lokalförsörjningsfrågorna är främst de som inte är sammanhållna i en myndighet.

För att åstadkomma det som avses med samrådet, att försäkra sig om effektiviteten i lokalanskaffningen, borde därför vad avser myndighetskoncernerna en särskild metod kunna prövas. Den centrala myndigheten, som har ett tillsynsansvar över den regionala och lokal organisationen, bör som ett stöd för de senare kunna ta fram generella standardrekommendationer i form av typiska lokalprogram som bygger på ett effektivt lokalutnyttjande. Hos vissa av myndighetskoncernerna finns som framgått redan idag sådana rutiner.

För de myndighetskoncerner vars lokalbehov i huvudsak avser generella lokaler eller lokaler av likartad beskaffenhet på olika orter bör ett samråd med ESV avseende enskilda hyresavtal kunna ersättas med ett samråd om riktvärden för lokalstandard som sedan tillämpas vid anskaffning av lokaler för regionala och lokala myndigheter i respektive myndighetskoncern⁴.

Samråd för små myndigheter

Med den metodik för samråd som beskrivits ovan kommer huvuddelen av myndigheternas hyresavtal att bli föremål för samråd direkt (stora hyresavtal) eller indirekt genom förfarandet för myndighetskoncerner. Om samråd ska ske även för små myndigheter, trots att dessa representerar en mycket liten del av de samlade lokalkostnaderna, kan en kompletterande regel behövas. Om gränsen för hyresavtal för vilka samråd krävs sätts till 2 500 tkr så kommer myndigheter med uppemot 30 – 40 anställda att falla under gränsen om de är lokaliserade i Stockholm. Är lokaliseringsorten utanför Stockholm blir antalet anställda något större.

Den kompletterande regeln kan utformas så att samråd ska ske även om det hyresavtal som förlängas, förnyas eller nytecknas svarar mot minst 5 % av myndighetens verksamhetskostnader. Med en sådan utformning kommer den att beröra små myndigheter med enbart ett hyresavtal.

⁴ Myndighetskoncerner eller motsvarande som bör kunna komma ifråga för denna typ av samråd är i första hand Arbetsmarknadsverket, Arbetsmiljöverket, Banverket, Centrala studie-stödsnämnden, Domstolsväsendet, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lantmäteriverket, Polisväsendet, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Tullverket, Vägverket och Åklagarväsendet.

3.1.8 Samråd för hyresavtal som kräver regeringens godkännande

Syftet med att regeringens medgivande krävs för att teckna långa hyresavtal är främst att få en särskild prövning innan mycket långa kostnadsåtaganden görs för statsverkets räkning. Någon granskning av det materiella innehållet i hyresavtalet sker som regel inte i det sammanhanget om det inte finns en särskild framställning om tillskott av extra resurser för att kunna teckna hyresavtalet.

Med den nuvarande ordningen är möjligheterna att åstadkomma förändringar i de hyresavtal som kräver regeringens medgivande för att få undertecknas begränsade på samma sätt som gällde för samråden under Lokalförsörjningsverkets tid. Myndigheternas begäran om godkännande sker först när ett färdigt förslag till hyresavtal föreligger⁵. I tiden innebär det att framställningen om godkännande sker jämförelsevis nära den tidpunkt då det gamla hyresavtalet upphör att gälla. Avtalsvillkoren är som regel helt färdigförhandlade och tiden som återstår till dess att ett nytt hyresavtal måste föreligga är kort. I praktiken innebär det att några alternativ till att i huvudsak godkänna det föreliggande förslaget inte finns om inte myndigheten ska stå utan lokaler. För kostnaderna avgörande saker som avskrivnings- och hyrestider, läge, lokaleffektivitet och kvadratmeterpris kan inte påverkas på något substantiellt sätt. Endast mer eller mindre ”tekniska” ändringsförslag går att få gehör för.

Under år 2005 registrerades ca 20 avtal med så lång bindningstid (längre än 6 år) att de förutsatte regeringens godkännande före påtecknandet. Huvuddelen av hyresavtalen finns inom Justitiedepartementets område. Till detta kom ytterligare några hyresavtal inom universitets- och högskoleområdet som även de krävde regeringens godkännande (bindningstid längre än 10 år). ESV, tidigare Statskontoret, har i vissa fall ombetts att granska förslag till långa hyresavtal som sänts in till regeringen med begäran om godkännande. Under år 2005 lämnades synpunkter på 8 sådana avtalsförslag. Regeringen medgav under samma år att 12 sådana hyresavtal tecknades.

För att förenkla den ordning som nu tillämpas, att ESV med kort varsel ombeds granska vissa av förslagen till långa hyresavtal, skulle en ordning kunna införas där dessa hyresavtal regelmässigt föregås av ett samråd med ESV. Samrådsyttrandet skulle biläggas framställningen till regeringen. Inte minst skulle ESV kunna göra en särskild analys av förutsättningarna för och lämpligheten av kostnader, föreslagen avtalslängd etc. Regeringen skulle därmed få ett mera fullödigt underlag för att pröva innebörden i en långsiktig bindning organisations- och resursmässigt.

I avsnitt 3.4 finns ett förslag om att myndigheterna i sitt budgetunderlag också översiktligt ska redogöra för sin lokalplanering för åren 1 – 3. Avsikten med denna redovisning är att den ska visa dels de lokalareor som under den angivna tidsperioden är bundna genom gällande hyresavtal, dels vilka lokalareor som planeras anskaffas genom nya eller förnyade hyresavtal. I anslutning till den del av tabellen som redovisar det antal m² som planeras disponeras genom nya eller förnyade hyresavtal kan begäras att myndigheten anger i vilken mån de

⁵ I många fall kan hyresavtalen t.o.m. vara påtecknade med en reservation att regeringens medgivande behövs för att de ska bli giltiga.

planerade hyresavtalen förväntas ha sådan utformning att det kommer att kräva samråd och/eller regeringens godkännande.

3.1.9 Ändring av lokalförsörjningsförordningen

En skyldighet att samråda med ESV innan hyresavtal tecknas bör regleras genom ett tillägg till 9 § i lokalförsörjningsförordningen. Ett förslag till utformning av tillägget framgår av bilaga 2.

ESV bör ges rätt att meddela föreskrifter för verkställighet av paragrafen. I dessa får verket närmare ange bl.a. vad som ska avses med ekonomisk betydelse. Anvisningarna bör utformas i enlighet med vad som redogjorts för i de föregående avsnitten.

3.2 Möjlighet för ESV att yttra sig över kommande hyresavtal

Förslag: Någon särskild reglering för att ESV ska kunna beredas möjlighet att yttra sig över hyresavtal som myndigheterna avser att ingå bör inte införas.

Förutom ett samrådsförfarande med ESV vid större förändringar inom ramen för en myndighets lokalförsörjningsansvar ska även lämpligheten och konsekvensen utredas av att myndigheterna bereder ESV möjlighet att yttra sig över de hyresavtal som myndigheten avser att ingå.

Det går att se flera olika avsikter med att införa en möjlighet för ESV att yttra sig över kommande hyresavtal. Både kontrollerande och stödjande syften kan tänkas.

Ett syfte kan således vara att utöva något slag av kontroll, antingen stickprovsvis för att bilda sig en uppfattning om kvaliteten i anskaffningsprocessen eller på förekommen anledning när kvaliteten i en påbörjad lokalanskaffning inte antas vara tillfyllest. För att ett syfte av detta slag skulle ha någon verkan krävs rimligen också att möjligheten att yttra sig också kombineras med någon form av skyldighet för myndigheterna att ta till sig innehållet i yttrandet.

Om syftet snarare är stödjande kan det närmast liknas vid en rådgivande funktion. Det skulle då i första hand ligga på den lokalförsörjningsansvariga myndigheten att avgöra huruvida man ska begära ett yttrande från ESV. Med ett upplägg av detta slag skulle funktionen närmast kunna liknas vid att ge ESV i uppgift att ge en konsultationstjänst till intresserade myndigheter.

För att hantera en möjlighet till yttrande, vare sig den skulle ha ett kontrollerande eller ett stödjande syfte, skulle ESV behöva ha en löpande aktuell uppfattning om vilka hyresavtal som är på väg att slutas. En sådan överblick finns inte i dagsläget. Det förefaller inte heller rimligt att försöka ta fram och hålla en sådan förteckning aktuell. För att så skulle kunna ske krävs en fortlöpande inrapportering från myndigheterna om kommande hyresavtal.

Den närmast revisionella roll som ett kontrollerande syfte skulle få är knappast i linje med ESV:s grundläggande uppgifter. Ett stödjande syfte skulle närmast

kunna liknas vid konsultationer för enskilda myndigheter. En lämplig utformning av ESV:s stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor diskuteras närmare i avsnittet 5.

Sammantaget är slutsatsen att en särskild möjlighet för ESV att yttra sig över de hyresavtal som myndigheterna avser att ingå inte bör införas.

3.3 Lokalsamverkan mellan myndigheter

Förslag: Lokalisering i gemensamma lokaler bör i första hand ses som ett medel för att åstadkomma administrativ samverkan. Särskilda regler om samordnad lokalförsörjning bör inte skrivas in i lokalförsörjningsförordningen.

Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvensen av att varje myndighet beaktar de möjligheter som finns att samverka med andra myndigheter i sin lokalförsörjning i syfte att minska statens kostnader för lokaler.

I dagsläget ställer lokalförsörjningsförordningen inga särskilda krav på myndigheterna att söka samverka med andra i sin lokalförsörjning. Fram t.o.m. år 1997 fanns ett krav i förordningen som sa att ”varje myndighet skall beakta de möjligheter som finns att samverka med andra myndigheter vid sin lokalförsörjningsplanering, i syfte att minska statens kostnader för såväl verksamhet som lokaler”.

Som framgår av den tidigare formuleringen i lokalförsörjningsförordningen syftar en lokalsamverkan mellan myndigheter både till en direkt minskning av det samlade lokalbehovet och till att ge förutsättningar för ett mera verksamhetsmässigt motiverat samarbete. Bakom den första delen ligger att ta tillvara möjligheter att dela på lokaler av olika slag. Det kan vara fråga om sammanträdesutrymmen, förrådslokaler etc.

Det andra syftet, att åstadkomma ett verksamhetsmässigt samarbete, förutsätter i vissa, men inte i alla fall att det också finns en lokalmässig samverkan. Gemensam vaktmästerifunktion, gemensamt bibliotek och gemensam reception kan således kräva en samlad lokalisering. För annan samverkan, t.ex. kring IT-stöd eller ekonomiadministration, är inte en samlad lokalisering nödvändig även om den kan underlätta. Även om en samverkan sker utan samlokalisering kan man dock ändå utgå ifrån att en sådan ger upphov till vissa minskade lokalbehov sett över helheten.

För att en lokalsamverkan ska kunna genomföras på ett rationellt sätt behöver ett antal förutsättningar vara uppfyllda. En första sådan är givetvis att det finns likartade verksamhetsmässigt motiverade krav på lokalerna och deras utformning.

Om flera myndigheter gemensamt ska söka nya lokaler behöver en tidsmässig samordning ske. Det innebär att det i första hand kommer att bli en fråga för myndigheter vilkas hyresavtal har samma eller näraliggande sluttidpunkter. Är tidsskillnaderna alltför stora kommer dubbelhyror under en övergångsperiod att förta hela eller stora delar av den kommande minskningen av lokalkostnaderna.

Uppgifter om myndigheter med näraliggande sluttidpunkter för gällande hyresavtal går att utläsa i KAR.

Att söka en gemensam lokalisering innebär också att gemensamma lokalförteckningar behöver tas fram. Särskild omsorg måste därvid ägnas åt utformning av de gemensamma delarna och åt hur kommunikationer och avgränsningar ska utformas. Merarbetet, och kostnaderna för detta, kan motverkas av att olika slag av nödvändiga konsultinsatser under lokalanskaffningsprocessen kan delas mellan de samverkande myndigheterna.

För att kunna samlokalisera flera myndigheter krävs givetvis större lokaler än vad som blir fallet om varje myndighet väljer sin egen lokalisering. Därmed blir man också beroende av tillgången på större lokaler på marknaden. Detta kan möjligen bli ett problem på mindre orter där tillgången på sådana kan vara begränsad. På större orter kommer lokal tillgången däremot knappast att bli en begränsning för möjligheterna att söka samlokaliseringar.

Under tiden fr.o.m. 1993 då myndigheterna övertog ansvaret för sin egen lokalförsörjning har få, om ens några mera betydande exempel på samverkan i lokalfrågor kunnat ses. Inte heller under den tid lokalförsörjningsförordningen särskilt betonade myndigheternas ansvar i detta avseende kom någon samordnad lokalanskaffning till stånd. De exempel som finns är framför allt mycket små myndigheter som samlokaliserat sig med större myndigheter från vilka de också har köpt olika administrativa tjänster.

Som ett alternativ till verksamhetsmässig samverkan kan i vissa fall s.k. outsourcing övervägas, framför allt som alternativ till administrativ samverkan. Även när sådana alternativ utnyttjas så uppkommer också i vissa fall en biefekt i form av en lokalbesparing.

Erfarenheterna från den tid som myndigheterna har haft ett självständigt lokalförsörjningsansvar är i grunden att man sökt egna lokallösningar utan närmare överväganden om samverkan. Det är vanligare med exempel på att existerande samlokaliseringar (ibland etablerade under Byggnadsstyrelsens tid) har lösts upp än med exempel på att nya samlokaliseringar har sökts. Inte minst har detta kunnat iaktas när nya myndigheter har bildats, även när detta har skett genom uppdelning av tidigare myndigheter med egna hyresavtal. Ofta har i sådana fall någon eller båda av de nya myndigheterna flyttat till nya lokaler även om hyrestid har funnits kvar i det gamla hyresavtalet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samverkan i lokalfrågor i första hand bör ses som ett ibland, men inte alltid, nödvändigt medel för att åstadkomma en verksamhetsmässig samverkan mellan myndigheter. Den ekonomiska vinst som kan åstadkommas genom lokalsamverkan är i sig begränsad i förhållande till de besparingar som eventuellt kan uppnås genom en verksamhetsmässig samverkan. Mot denna bakgrund är det knappast motiverat att åter införa krav i lokalförsörjningsförordningen på att myndigheterna ska söka samverkan i lokalfrågor. Förhållningsregler för myndigheterna att pröva möjligheter till administrativ samverkan bör därför snarare ske i andra sammanhang.

3.4 Redovisning av lokalinnehav och lokalbindning

Förslag: Myndigheterna bör i sitt budgetunderlag lämna en redovisning av sin lokalförsörjning omfattande åren 0 – 3. Redovisningen bör delas upp på dels lokaler som är bundna genom hyresavtal under den aktuella perioden, dels lokaler som planeras anskaffas under samma period.

Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvensen av att varje myndighet årligen i budgetunderlaget till regeringen redogör för sin framtida lokalförsörjning omfattande innevarande år samt de tre närmast följande åren.

I dagsläget finns, förutom särskilda uttag ur ESV:s KAR-databas, ingen samlad information om myndigheternas lokalinnehav vare sig vad gäller dagsläget, möjligheter till förändringar eller framtida planer. Samtidigt kan noteras att lokalkostnader är det område där myndigheterna ikläder staten de i tiden längsta åtagandena. Endast de allra längsta åtagandena prövas direkt av regeringen. En kompletterande redovisning av nedanstående slag kan, inte minst som ett underlag för det årliga budgetarbetet, ge regeringen en mera fullständig bild av omfattningen i dessa bindningar och möjligheterna att påverka dem.

För att få en översiktlig och likartad bild av myndigheternas lokalförsörjning och en grund för bedömningar av flexibiliteten i lokalbindningarna och av hur effektiviteten skulle kunna förbättras behövs en redovisning som dels innefattar de lokaler som myndigheterna har bundit sig för genom hyresavtal, dels innefattar tänkta förändringar i detta innehav när avtalstiden går ut. Den senare uppgiften finns idag inte tillgänglig på något samlat sätt.

Myndigheternas lokalförsörjning och dess finansiering ska hanteras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Sett i det perspektivet är det därför lämpligt att en redovisning av lokalinnehavet omfattar en treårsperiod på samma vis som gäller för myndigheternas redovisning av resursbehov i övrigt. Underlag om lokalförsörjningen bör också i tiden vara tillgängligt samtidigt med övrigt budgetunderlag från myndigheterna. Redovisningen bör därför lämpligen lämnas som en del i det årliga budgetunderlaget.

Redovisningen av nuvarande och framtida lokalinnehav bör mot denna bakgrund omfatta innevarande år (år 0) och de tre kommande åren (åren 1 – 3) och avse lokalarean. Kostnader för lokalerna behöver däremot inte redovisas i detta sammanhang. För att uppnå det ovannämnda syftet, att få underlag för bedömning av flexibilitet och effektiviseringsmöjligheter, är en redovisning av areautvecklingen tillfyllest.

Redovisningen kan sammanställas i tabellform och ges följande utseende.

Tabell Lokalarea

	År 0 prognos	År 1 beräknat	År 2 beräknat	År 3 beräknat
Antal m ² LOA disponerade enl. bindande avtal				
Planerat antal m ² LOA disponerade i nya avtal ⁶				
SUMMA				

Den area som disponeras kan variera över året beroende på när hyresavtal löper ut. Redovisningen av area bör därför avse en bestämd tidpunkt, lämpligen den 31 december respektive år. Genom att i redovisningen skilja på area som är avtalsbunden och area som bedöms behövas i nya avtal så erhålls också indirekt en uppfattning om den flexibilitet som finns i myndighetens lokalförsörjning.

För att kunna ställa samman uppgifterna i ovanstående tabell förutsätts att myndigheten har ett minst treårigt tidsperspektiv på sin lokalförsörjning. En sådan framförhållning ligger helt i linje med vad som kan förväntas utifrån det självständiga lokalförsörjningsansvar som myndigheterna numera har. I sak innebär framförhållningen att bedöma, avtal för avtal, om dessa ska förlängas, omtecknas eller avvecklas med hänsyn till myndighetens förväntade utveckling. Vilka avtal som är aktuella att ta ställning till under den kommande treårsperioden framgår bl.a. av det underlag som ESV lämnar till myndigheterna för att kontrollera prisomräkningsunderlaget.

Arbetet med att ställa samman uppgifterna varierar givetvis mellan myndigheterna beroende på hur många avtal för lokaler som finns. Allt från ett enstaka avtal till flera hundra förekommer. Myndighetskoncerner med regional och lokal organisation samt de större universiteten och högskolorna är de som har det största antalet avtal. För den centrala myndigheten med ansvar att lämna budgetunderlag till regeringen består uppgiften, om lokalförsörjningsansvaret är delegerat till den regionala eller lokala organisationen, främst i att samla in och ställa samman bedömningarna från den underliggande organisationen. Som framgått av avsnittet om samråd finns också hos de flesta av myndighetskoncernerna centralt placerade resurser för lokalförsörjningsfrågor. Arbetet i denna del bör inte skilja sig nämnvärt åt i förhållande till vad som sker i övrigt när det gäller att samla in uppgifter för det samlade budgetunderlaget som ska lämnas till regeringen.

I anslutning till uppgifterna i den beskrivna tabellen om planerad area som tänks disponeras genom att nya avtal tecknas, bör ytterligare en del upplysningar kunna lämnas. En sådan är att redovisa om de avtal som planeras kommer att vara av sådan art att regeringens medgivande kommer att krävas för att kunna teckna dem. Skälet till detta kan vara avtalstidens längd och/eller att kostnaden för avtalet kommer att bli sådan att extra budgetmedel eller höjda avgifter kommer att krävas för ett genomförande. Regeringskansliet skulle här-

⁶ Med nya avtal avses även förlängda eller omtecknade sådana.

igenom få en möjlighet att, om så anses behövt, ta upp en saktidiskussion om det aviserade lokalbehovet innan alltför omfattande bindningar redan har skett. Ny information i budgetunderlaget skulle också ge ökad uppmärksamhet på det viktiga åtagande som lokaler utgör.

I budgetunderlaget ska myndigheterna enligt bestämmelserna lämna förslag till finansiering av verksamheten. Underlaget ska lämnas i en översiktlig struktur. En skyldighet för myndigheterna att i budgetunderlaget också lämna en redovisning för sin planerade lokalförsörjning kan därför lämpligen skrivas in i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som en ny 3b § i kapitlet 9 med följande lydelse:

3b § Myndigheten skall i budgetunderlaget lämna en redovisning av sitt nuvarande och planerade lokalinnehav. Redovisningen skall omfatta såväl det pågående som de tre följande räkenskapsåren.

ESV bör ges rätt att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

I lokalförsörjningsförordningen bör i en ny 7b § tas in en hänvisning till skyldigheten att lämna uppgifter om lokalinnehavet i budgetunderlaget.

3.5 Underlag till Ekonomistyrningsverket

Förslag: De statliga myndigheterna ska vara skyldiga att sända in kopior på tecknade hyres- och arrendeavtal och lämna uppgifter om förändringar i dessa till ESV.

Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvensen av att varje myndighet årligen lämnar underlag till ESV om de hyresavtal myndigheten ingått.

Hos ESV finns en databas, Kontrakt- och Användarregistret (KAR), som innehåller uppgifter om de statliga myndigheternas hyresavtal. Databasen innehåller både aktuella och historiska uppgifter. Den har utvecklats bl.a. för att kunna ta fram underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i förvaltningsanslagen utifrån de förutsättningar som finns i regeringsbeslut om detta⁷. För att löpande hålla informationen i databasen aktuell inforrdar ESV med stöd av beslutet erforderligt underlag från myndigheter och aktuella institutioner. Rent praktiskt innebär det att dessa uppmanas att löpande skicka in nytecknade hyresavtal till ESV, som sedan registrerar de nya uppgifterna i databasen.

Det formella stöd som idag finns för ESV att begära in uppgifter om myndigheternas hyresavtal är således kopplat till uppgiften att lämna underlag till prisomräkningen. Stöd finns därför i princip endast för att begära underlag från myndigheter som berörs av prisomräkningen. För myndigheter, främst avgiftsfinansierade sådana, som inte berörs av prisomräkningen finns heller inte det formella stödet.

⁷ Regeringsbeslut 2003-05-08 "Metod för sammanställning och beräkning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelarna i anslag".

Trots den begränsning som principiellt finns i ESV:s möjligheter att begära in uppgifter om hyresavtal så finns i stort sett hela den statliga myndighetsvärldens hyresavtal inlagda i KAR. Även myndigheter som inte omfattas av prisomräkningen har således lämnat underlag. Det som saknas i dagsläget är främst uppgifter om Försvarmaktens lokaler. Skälet för att dessa inte lagts in i KAR är i första hand den utformning som upplåtelseavtalen mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket har haft. Med en planerad övergång till långa kostnadsbaserade hyresavtal dem emellan så kommer även Försvarmaktens hyresavtal att kunna läggas in i KAR på samma sätt som sker för övriga myndigheter.

På annan plats i denna rapport redogörs för hur en förbättring skulle kunna ske av uppföljningen och utvärderingen av effektiviteten i myndigheternas lokal-försörjning. För en sådan uppgift kommer den information som finns i KAR att vara en central utgångspunkt. Eftersom uppföljningen skall behandla hela den statliga sektorn så kan det finnas skäl att utvidga ESV:s möjligheter att begära in uppgifter om hyresavtal till att gälla alla myndigheter som omfattas av lokal-försörjningsförordningens bestämmelser. Därigenom kan tillräckliga förutsättningar ges för att ett fullständigt underlag finns tillgängligt för uppföljningsuppgiften.

För att ge det stöd som ESV behöver för att kunna begära in de erforderliga uppgifterna om myndigheternas hyresavtal bör en ny paragraf föras in i lokal-försörjningsförordningen. Paragrafen kan ges följande lydelse:

7a § Varje myndighet ska lämna kopia på ingångna hyres- och arrendeavtal och lämna uppgifter om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket.

Ekonomistyrningsverket bör ges rätt att utfärda närmare anvisningar om hur inrapporteringen av hyres- och arrendeavtal ska gå till.

3.6 Kostnader utöver hyreskostnader

Förslag: Även hyresavtal som genom kostnadsåtaganden efter den första hyrestiden har en faktisk bindningstid på mer än sex år (mer än tio år för universitet och högskolor) bör kräva regeringens medgivande innan de får påtecknas.

Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvensen av att en myndighet inte utan regeringens medgivande får ingå avtal som innebär ett ekonomiskt åtagande utöver normal återställningskostnad efter avtalstidens utgång.

Ett hyresavtal kan innehålla åtaganden från hyresgästens sida utöver den direkta hyreskostnaden. Sådana åtaganden kan avse kostnader både under och efter hyrestiden i avtalet. Åtaganden av detta slag innebär att lokalkostnaden inte alltid helt och fullt går att utläsa ur själva hyreskostnaden. I de fall kostnadsåtagandet är omfattande och faller ut efter den första hyresperioden kan det också innebära ett starkt incitament till förlängning av avtalet utan att andra alternativ prövas.

När ett hyresavtal sägs upp och avflyttning sker från lokalerna aktualiseras ansvaret för återställningskostnader. Hyresgästen kan i vissa fall bli skyldig att

ersätta hyresvärden för sådana. I många, kanske de flesta fallen, kan hyresgästen dock slippa kostnader för återställning. Det kan bero på att det inte behövs någon återställning eller att de åtgärder som behöver vidtas faller inom ramen för ett normalt slitage. Kostnader för sådant ingår normalt redan i hyran om de inte särskilt avtalats bort. Befrielse från återställningskostnader kan också bero på att hyresvärden behöver bygga om lokalerna för att den nästkommande hyresgästen eller att den avflyttande hyresgästen i hyresavtalet redan har friskrivit sig från återställningskostnader.

Utöver ett ansvar för återställningskostnader kan i vissa hyresavtal också förekomma att myndigheten/hyresgästen iklätt sig ansvar för kostnader som faller ut om någon förlängning utöver den första hyresperioden inte sker. Bakgrunden är oftast att hyresvärden gjort avtalade investeringar, mer eller mindre anpassade till hyresgästens behov, i samband med inflyttningen. Om investeringen inte skrivs av på den första hyresperioden, så kommer ett restvärde att återstå vid periodens utgång. Det är då inte ovanligt att hyresgästen åtagit sig att, om hyresavtalet inte förlängs, ersätta hyresvärden för hela eller delar av restvärdet. Bakgrunden till ett arrangemang av detta slag är oftast en önskan att hålla ner hyresnivån under den första hyresperioden.

Alternativet till en hyreskonstruktion med ansvar för hyresgästen att betala återstående, ej avskrivna investeringskostnader är som regel att den första hyresperioden sätts lika med avskrivningstiden. Ett skäl till att detta inte görs, utan att den beskrivna modellen med ersättningsansvar för restvärde väljs, är att den nödvändiga hyrestiden därigenom skulle komma att överstiga sex år. Detta medför i sin tur att regeringens medgivande skulle krävas för att avtalet skulle få tecknas.

Ett likartat förhållande kan uppstå om hyresgästen själv finansierar en investering i den hyrda lokalen om avskrivnings- och låneåterbetalningstiden överstiger hyrestiden. Ett oavskrivet värde på en investering i annans fastighet ska restavskrivnas och det finansierande lånet slutbetalas när hyresförhållandet upphör.

Hyresavtal som innehåller betydande kostnadsåtaganden från hyresgästens sida kan i realiteten anses ha en bindningstid som är längre än den som formellt anges i hyresavtalet. Utgångspunkten för hyresgästen är oftast att avtalstiden efter den första hyrestiden ska förlängas med en så lång tid att det gjorda åtagandet inte ska behöva lösas in. Den verkliga hyrestiden kan i sådana fall anses vara formell hyrestid plus totalt extra kostnadsåtagande delat med årshyran. Även hyresavtal med denna konstruktion och som kan anses ha en bindningstid på mer än sex år (mer än tio år för universitet och högskolor) bör underställas regeringen för medgivande innan de påtecknas.

Mot bakgrund av det som redogjorts för ovan bör två tillägg göras till 9 § i lokalförsörjningsförordningen.

Tillägget till andra stycket kan ges följande lydelse:

Detsamma gäller om antalet år i hyrestiden tillsammans med kostnadsåtaganden utöver hyreskostnad delad med den årliga hyreskostnaden överstiger sex.

Tillägget till tredje stycke kan ges följande lydelse:

Detsamma gäller om antalet år i hyrestiden tillsammans med kostnadsåtaganden utöver hyreskostnad delad med den årliga hyreskostnaden överstiger tio.

3.7 Ökade anslags- eller avgiftsbehov

Förslag: För att säkerställa att begäran om ökade anslagsmedel eller ökade avgifter till följd av en planerad lokalanskaffning ska kunna behandlas i budgetarbetet kan ett förtydligande tillägg till lokalförsörjningsförordningen övervägas.

Uppdraget innebär att utreda lämpligheten och konsekvenserna av att en myndighet inte utan regeringens medgivande får besluta om en planerad lokalförändring vilken förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande.

I lokalförsörjningsförordningens 10 § sägs att ”om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen”.

Prövningen av resurser för en myndighets verksamhet sker i det årliga budgetarbetet. Särskilda finansieringsbehov som följer av planerade lokalförändringar ska även de behandlas i detta sammanhang. Begäran om utökade resurser till följd av planerade lokalförändringar bör därför lämnas i direkt anslutning till inlämnandet av det årliga budgetunderlaget. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget bör givetvis också direkt framgå i budgetunderlaget.

I avsnittet 3.4 har beskrivits hur myndigheterna skulle kunna lämna en enkel översikt över sin aktuella lokalplanering. Där sägs också att det bör kunna anges särskilt när planerade förändringar är av sådant slag att de förutsätter regeringens medgivande. Detta gäller inte enbart om avtalstiderna är långa utan även om resurser utöver det gällande anslaget krävs.

För att understryka kravet på att framställningar om ökade anslagsmedel eller ökade avgifter ska finnas tillgängliga och kunna behandlas i budgetarbetet kan eventuellt ett tillägg göras till 10 § i lokalförsörjningsförordningen. Tillägget skulle då kunna ges följande lydelse:

Begäran om regeringens medgivande ska göras i direkt anslutning till inlämnandet av myndighetens budgetunderlag.

4 Stöd från Ekonomistyrningsverket till myndigheterna

Förslag: ESV bör tillgängliggöra information av allmänt intresse i lokalförsörjningsfrågor för de statliga myndigheterna. För speciella behov inom området bör myndigheterna hänvisas till att utnyttja den konsultmarknad som finns etablerad. En särskild prövning bör ske av möjligheterna att upprätta ramavtal för avrop av sådana tjänster.

Uppdraget innebär att lämna förslag om dels utformningen av ESV:s stöd till statliga myndigheter inom lokalförsörjningsområdet, dels om i vilken omfattning ESV bör tillhandahålla detta.

Lokalförsörjningsreformen förutsätter att myndigheterna uppträder som professionella aktörer på hyresmarknaden och att de ekonomiska incitament som finns leder till rationella beslut i lokalförsörjningsfrågor. Ett professionellt uppträdande förutsätter kunskap inom sakområdet. För att bedöma behovet av kunskap måste också beaktas att för myndigheternas motpart i lokalförsörjningsfrågor, fastighetsägarna, är dessa frågor deras primära verksamhet. Redan därigenom kan man utgå ifrån att de har ett kunskapsmässigt försprång. En stor del av den information och debatt som finns allmänt tillgänglig i press o. dyl. har också oftast ett fastighetsägarperspektiv. Mot den här bakgrunden är det av största vikt att myndigheterna och deras ledningar hanterar lokalförsörjningsfrågorna som strategiskt viktiga. Ett välavvägt ställningstagande behöver göras så att en professionell kompetens för lokalförsörjningsfrågor kan garanteras genom att interna och/eller externa resurser finns tillgängliga för att ta fram de fullödiga underlag som behövs för att fatta rationella beslut i sådana frågor.

Någon särskilt statligt organiserad eller reglerad verksamhet för stöd till myndigheternas lokalförsörjning finns inte i dagsläget. Under den tid Lokalförsörjningsverket existerade fanns i dess regi en serviceverksamhet som mot betalning utförde tjänster som myndigheterna efterfrågade inom området. Denna verksamhet upphörde i och med nedläggningen av Lokalförsörjningsverket. Statskontoret, som tog över vissa av uppgifterna från Lokalförsörjningsverket, gavs ingen motsvarande uppgift. Inte heller ESV har enligt sin instruktion någon sådan. Myndigheterna är därför i allt väsentligt hänvisade till att söka det stöd de önskar på den öppna marknaden.

Stödet som myndigheterna behöver när de ska handha sitt lokalförsörjningsansvar kan vara av olika slag och ha olika inriktning. Stödet kan ses som

- generellt, d.v.s. innehålla information som inte är inriktat mot någon speciell myndighet eller grupp av myndigheter
- kollektivt, d.v.s. innehåller information som är inriktad mot grupper av myndigheter eller
- individuellt, d.v.s. stöd som är inriktat mot enskilda myndigheter och deras speciella problem.

ESV har, för att kunna utföra lokalförsörjningsuppgifterna enligt sin nuvarande instruktion och sitt regleringsbrev, kunskaper och kompetens inom alla de ovannämnda områdena. Som stöd till myndigheterna i deras lokalförsörjning

utnyttjas denna kunskap i dagsläget enbart för enklare informationsgivning, främst via telefon, och enbart efter förfrågan från intresserade myndigheter. Den information som ges är främst av generell karaktär och avser oftast uppgifter om prisläget på hyresmarknaden och olika hyresjuridiska frågor.

I det följande förs en diskussion och analys av hur den kunskap om lokalförsörjning som finns hos ESV skulle kunna göras tillgänglig för de statliga myndigheterna för att öka deras kompetens inom lokalförsörjningsområdet.

4.1 Generell information

Generell information som myndigheterna kan behöva för att bättre hantera sitt lokalförsörjningsansvar kan avse grundläggande kunskaper om lokalanskaffning och lokalutformning, hyresjuridik i anslutning till hantering av hyresavtal, kunskap om lokalhyresmarknaden etc.

Myndigheterna behöver, för att kunna agera professionellt inom lokalförsörjningsområdet, goda kunskaper inom hela det ovannämnda spektrat. De kan tillföras myndigheten genom interna och/eller externa resurser. Beroende på myndighetens storlek och på hur tungt lokalförsörjningsfrågor väger i organisationen får en lämplig avvägning mellan internt och externt göras. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att i första hand mindre myndigheter haft svårigheter att förse sig med tillräcklig lokalförsörjningskompetens. Litenheten gör att det är svårt att inrymma egen specialiserad kompetens samtidigt som det ekonomiska utrymmet för att upphandla extern kompetens har upplevts som begränsat.

För att göra generell information om olika lokalförsörjningsfrågor mera tillgänglig för myndigheterna genom ESV:s försorg kan i första hand hemsidan på nätet, nyhetsblad m.fl. masskommunikationskanaler utnyttjas. Exempel på information som kan göras tillgänglig den vägen är följande:

- Grundläggande beskrivning av tillvägagångssättet i en lokalanskaffning
- Principiell utformning av lokalprogram och lokalförteckning
- Underlag för effektivitetsbedömning av lokaler, t.ex. nyckeltal
- Grundläggande information om hyresavtal och hyresjuridik
- Löpande uppdaterad information om nya statliga hyresavtal
- Marknadsinformation
- Goda exempel

För vissa av de exemplifierade områdena finns mer eller mindre omfattande information tillgänglig genom olika kanaler, främst i specialtidsskrifter och på tidningarnas ekonomisidor. I sådana fall kan ESV:s bidrag också vara att göra löpande aktuella sammanställningar av den tillgängliga informationen.

4.2 Kollektiv information

Som kollektiv information, d.v.s. information som erbjuds grupper av myndigheter, kan framför allt olika typer av utbildningsinsatser betraktas. Lokalförsörjningsverket, liksom tidigare Byggnadsstyrelsen, bedrev utbildning i lokalförsörjning riktad till statliga myndigheter. Utbildningen omfattade dels hyres-

frågor, dels lokalekonomi. Kurserna omfattade två dagar och genomfördes med egna anställda som lärare.

Utbildningsverksamheten i statlig regi upphörde i och med att Lokalförsörjningsverket lades ner. Bakom detta låg både svårigheterna att få en kostnads-täckning för verksamheten och att mer eller mindre heltäckande privata alternativ fanns tillgängliga. Utbudet från privata aktörer fanns (och finns) framför allt inom området hyresfrågor. Privata kursanordnare finns också inom området lokalplanering och lokalekonomi.

Utbudet av utbildning från privata kursanordnare har knappast minskat sedan Lokalförsörjningsverket lades ned. Bristande tillgång är därför inte något skäl för att nu återuppta en utbildning i statlig regi om lokalförsörjningsfrågor riktad till statliga myndigheter. Vad som i så fall trots allt skulle kunna motivera en sådan är att därigenom få en uppmärksamhet mot särskilda statliga problem som kan finnas i lokalförsörjningsprocessen. Några sådana kan dock svårigen noteras. Frågor som aktualiserats i anslutning härtill handlar snarare om utformningen av den statliga budgetprocessen, inte minst prisomräkningsmetodiken, och hanteringen av lokaler och lokalkostnader inom ramen för denna process.

Sammantaget är slutsatsen att det inte finns grund för att i statlig regi anordna omfattande utbildningar i lokalförsörjningsfrågor för de statliga myndigheterna. Däremot kan det finnas anledning att komplettera de utbildningar som finns om budgetarbete m.m. med inslag om lokalförsörjningsfrågor samt överväga att i andra sammanhang belysa lokalförsörjningsfrågor ur ett mera övergripande perspektiv. Det kan handla om att ge översiktlig information om statliga lokalförsörjningsfrågor, t.ex. i form av enstaka seminarier, eller skapa förutsättningar för myndigheterna att gemensamt diskutera lokalfrågor, t.ex. i form av nätverk.

4.3 Individuell information

Individuellt inriktat stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor handlar till allra största delen om konsult hjälp vid lokalanskaffning. Hjälpen kan avse hela eller delar av en fullständig lokalanskaffningsprocess från framtagning av verksamhets- och lokalprogram till utformning och tecknande av hyresavtal och flyttning. Skälen för att den konsultverksamhet av detta slag som bedrevs av Lokalförsörjningsverket inte fick någon fortsättning var densamma som anfördes angående den nedlagda utbildningsverksamheten. Orsakerna var således både svårigheterna att få kostnads-täckning för verksamheten och att ett betydande privat utbud av relevanta tjänster fanns tillgängligt.

Det är ytterst få myndigheter som har en sådan omfattning på sina lokalförsörjningsfrågor att det är motiverat att ha egna resurser som täcker hela skalan av behov inom området. För flertalet myndigheter är det snarare så att ett mera kvalificerat behov av resurser enbart uppstår i samband med att gällande hyresavtal löper ut. Däremellan är kompetensbehovet avsevärt mycket lägre. Den höga kompetensnivå som konsulterna representerar får dock anses behövlig om en likvärdig nivå med den som finns hos fastighetsägaren ska kunna uppnås vid en lokalupphandling.

Således kan konstateras att de statliga myndigheterna har behov av att komplettera sina egna resurser med externa sådana när gällande hyresavtal går ut och en omprövning av den dittillsvarande utformningen av lokalförsörjningen bör ske. Flera skäl talar dock emot att sådana statliga konsultresurser återigen skulle tillhandahållas i statlig regi. Ett första sådant är att det redan i dagsläget finns en väl fungerande privat verksamhet som erbjuder alla de tjänster som kan bli aktuella att efterfråga. Ett ytterligare skäl är av mera principiell natur. Om ESV, som diskuteras på annat ställe i rapporten, ska samråda med de statliga myndigheterna innan hyresavtal av större ekonomisk betydelse och/eller med löptid över en viss längd tecknas, så kan besvärande jävssituationer komma att uppstå. Detta blir fallet om verket deltagit i en lokalanskaffning som konsult och att det resulterande hyresavtalet sedan har sådana egenskaper att ett samråd ska ske.

För att underlätta för myndigheterna och för att stimulera till anskaffning av den nödvändiga kompetensen vid en lokalupphandling bör en prövning ske av förutsättningarna för att upprätta ramavtal för avrop av konsulttjänster inom lokalförsörjningsområdet.

4.4 Övrig information

Utöver den information som beskrivits i det föregående och som på olika sätt syftar till att förbättra myndigheternas kunskaper om lokalförsörjning och deras möjligheter att agera på ett mera kompetent sätt i denna, så bör även information om utvecklingen inom den statliga lokalförsörjningen göras tillgänglig på ESV:s hemsida. För myndigheterna kan sådan information också fungera som ett jämförande material när det gäller att bedöma framgången i den egna verksamheten. Den bör också kunna ge möjlighet till benchmarking etc.

Möjliga utformningar av information av detta slag behandlas i nästkommande avsnitt 5.

5 Uppföljning och redovisning av effektiviteten i lokalförsörjningen

Förslag: En modell för att följa upp och redovisa effektiviteten i de statliga myndigheternas lokalförsörjning bör kunna innehålla följande moment att redovisa årligen:

- Totala och sektorvisa lokalkostnader.
- Total och sektorvis area.
- Förändringar i areautnyttjande/anställd sektorvis.
- Förändringar i marknadsanpassning i tecknade hyror sektorvis.
- Lokalkostnader som andel av verksamhetskostnader.

Uppdraget innebär att förslag ska lämnas om hur ESV kan följa upp och redovisa effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning.

Uppgifter om effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen är av intresse både för regeringskansliet och för de statliga myndigheterna. För regeringskansliet kan uppgifterna ha en roll att fylla i budgetarbetet och i arbetet med myndighetsstyrningen medan de för myndigheterna främst kan ge ett underlag för att utveckla och förbättra den egna lokalförsörjningen. Lätt tillgänglig information om den statliga lokalförsörjningen, bl.a. dess kostnader, är också ett sätt att fästa uppmärksamhet på frågan. Det kan i sin tur bidra till ökad effektivitet.

För att följa upp och redovisa hur effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen utvecklas över tiden behövs uppgifter om de lokalareor som myndigheterna disponerar och hyreskostnaderna för dessa. I ESV:s databas KAR finns löpande uppdaterade uppgifter om de statliga myndigheternas hyresavtal. För varje avtal finns också registrerat ett antal ytterligare uppgifter som på olika sätt kan vara av intresse för mera specifika uppföljningar av effektiviteten i lokalförsörjningen. Registret är uppbyggt i form av en databas, vilket gör att uttag av data ur den kan struktureras på skilda sätt beroende på vilka frågor som ska belysas.

Som en grund och utgångspunkt för en redovisning av effektivitetsutvecklingen i den statliga lokalförsörjningen bör en redovisning lämnas för utvecklingen år för år av kostnaderna för den statliga lokalförsörjningen. På samma sätt bör en redovisning lämnas för utvecklingen av den lokalarea som myndigheterna genom sina avtal har tecknat sig för. Redovisningen bör omfatta både totaler och indelningar på lämpliga sektorer. Exempel på en sådan redovisning finns i figurerna 2.1, 2.2 och 2.3 i avsnittet 2.

För att följa upp hur effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen utvecklas behöver olika relationstal tas fram. Det vanligaste i detta avseende är att för myndigheter där lokalbehovet i stort sett bestäms av personalstorleken följa utvecklingen av antalet m² som nyttjas per anställd. Ett sådant relationstal kan användas både för att följa utvecklingen inom en speciell myndighet eller för att göra jämförelser mellan myndigheter med likartade lokalbehov.

Uppgifter om antalet anställda kan erhållas från några olika källor. Det är den enhet för vilken redovisningen sker som bestämmer hur detaljerat relationstalet

kan göras. För statsredovisningen är denna enhet de myndigheter som ska lämna årsredovisning, vilket är myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. I årsredovisningen ska uppgifter lämnas om medelantalet anställda under året och antalet årsarbetskrafter. Uppgifter om antalet anställda i statliga myndigheter kan också erhållas från SCB. En något högre detaljeringsgrad i uppgifterna kan erhållas därifrån.

Årliga analyser av areaeffektivitetens utveckling bör göras för myndigheter där detta är ett relevant mått och med den detaljeringsgrad som underlaget tillåter. Slutsatserna av dessa myndighetsvisa analyser bör sedan sammanställas och redovisas för olika sektorer med likartade lokalbehov. Exempel på myndighetsvisa analyser finns i figurerna 2.5 och 2.6 i avsnittet 2.

I dagsläget finns inte underlag för att beskriva areaeffektivitetens utveckling på annat sätt än genom relationstalet antal anställda/m². Eftersom detta mått inte är relevant för att bedöma lokalbehovet hos en del av de statliga myndigheterna, så bör ett utvecklingsarbete genomföras för att söka utveckla andra och mera relevanta relationstal för de verksamheter som dessa myndigheter bedriver.

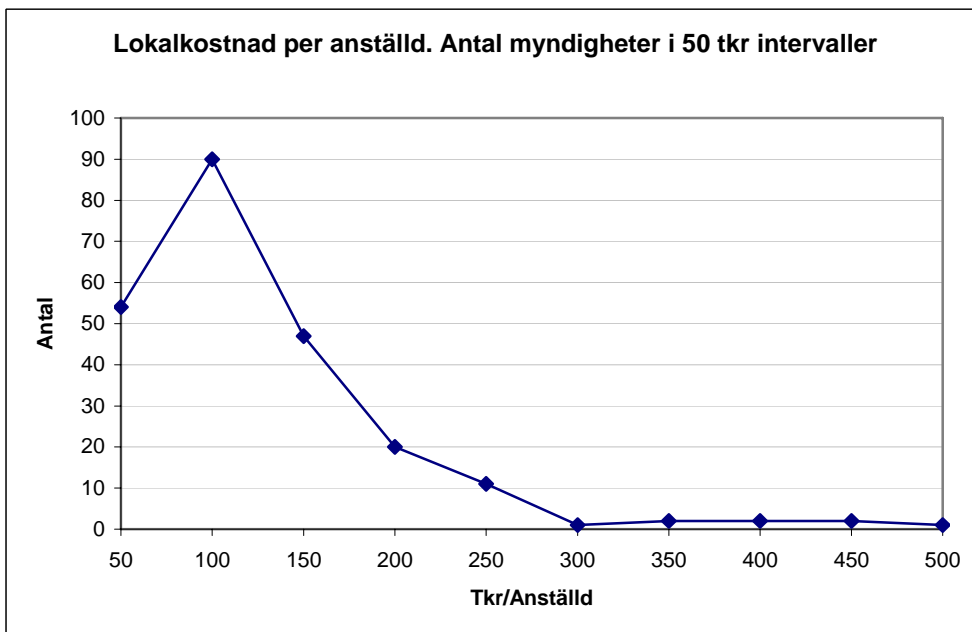
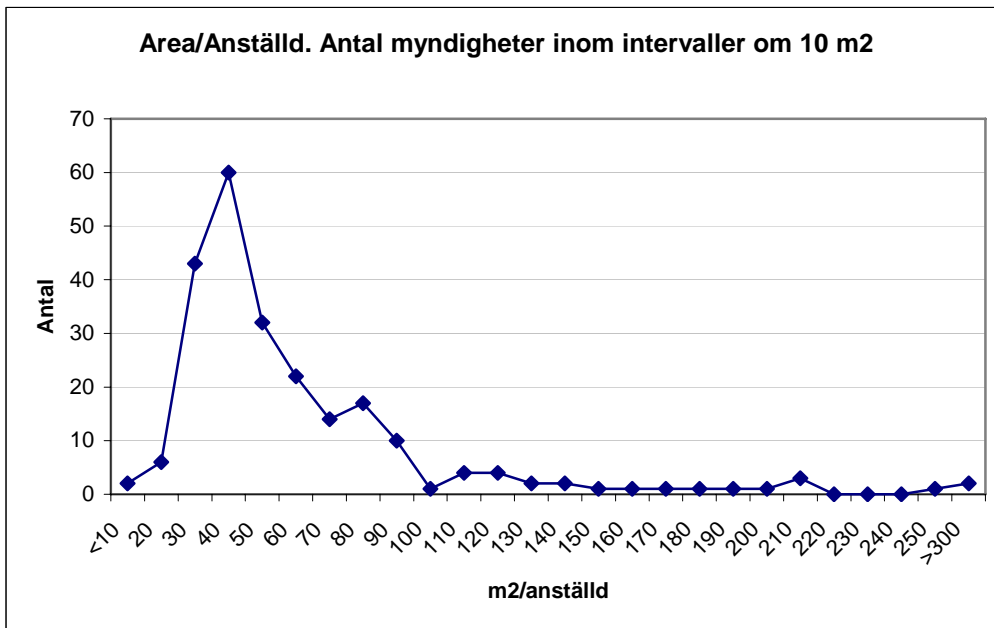
Ytterligare ett sätt att mäta effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen är att söka utröna hur väl myndigheterna förhandlar sig till marknadsmässiga hyror för sina lokaler. En sådan uppföljning är framför allt relevant för myndigheter som brukar mera generella lokaler som kan hyras in på en konkurrensutsatt marknad.

Ytterligare ett mått som kan vara relevant för att följa upp effektivitetsutvecklingen i den statliga lokalförsörjningen är att relatera myndighetens lokalkostnader till dess verksamhetskostnader. Uppgifter om båda dessa finns att hämta i statsredovisningen. Eftersom lokalkostnadernas storlek bestäms både av lokalbehovet som sådant och av den geografiska lokaliseringen så bör en redovisning av detta mått struktureras både efter typ av lokalbehov och efter geografisk lokalisering.

Den ovanstående beskrivningen av information som kan beskriva utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen och effektiviteten i den ska i första hand ses som exempel på tidsserier och nyckeltal som är möjliga att ta fram med i stort sett den metodik och det underlag som finns tillgängligt i dagsläget. Ett fortsatt utvecklingsarbete bör äga rum för att öka användbarheten i informationen.

En ytterligare möjlighet att utveckla informationstillgången för en förbättrad uppföljning är Hermessystemet. Inom ramen för en förstudie utreder ESV möjligheten att, via en interaktiv websida, enkelt tillhandahålla nyckeltal baserade på den information som finns i systemet. Möjlighet finns också att komplettera informationen i Hermes med uppgifter från KAR-systemet. Metoden bygger helt på utnyttjande av redan tillgängliga data; ingen särskild inrapportering av uppgifter förutsätts.

Exempel på nyckeltal är antalet myndigheter fördelade efter area/anställd eller efter kostnad/anställd de uppvisar. Andra exempel kan vara area eller kostnad/anställd relaterat till myndighetens storlek. Exempelen kan illustreras med figurer av följande slag.



Nyckeltal för lokalförsörjningen av det relaterade slaget kan användas för flera olika ändamål. Exempel på sådana är analyser av effektivitetens utveckling och bedömningar av besparingspotentialer. Andra exempel är myndigheternas möjlighet att använda nyckeltal av detta slag för t.ex. benchmarking. Det bör också vara möjligt för användarna att skapa egna nyckeltal. Genom att informationen presenteras i Hermessystemet så kommer den också att bli lätt tillgänglig för både myndigheterna och regeringskansliet.

Att utveckla en interaktiv websida i Hermes med nyckeltalsinformation av ovanstående slag sker lämpligen i kontakt med kommande brukare i regeringskansliet och hos myndigheterna. Det kan därför vara en fördel att arbetet sker med stöd av ett uppdrag från regeringen.

6 Lokalisering i centrala Stockholm

Förslag: För prisomräkning av lokalkostnader för myndigheter belägna i rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna” tillämpas en extra, lägre rikthyra. Nivån ska motsvara hyresläget i de yttre delarna av rikthyresområdet. Myndigheter som inte ska beröras av detta utan prisomräknas med hjälp av den ordinarie rikthyran för rikthyresområdet identifieras särskilt.

6.1 Inledning

Uppdraget innebär att lämna förslag till åtgärder som syftar till att de myndigheter som är etablerade i Stockholmsregionen i ökad omfattning kan komma att välja att lokalisera sin verksamhet utanför de mest centrala delarna av Stockholm.

I centrala Stockholm, i stora drag Stockholm innanför tullarna⁸, fanns under år 2005 ca 185 statliga brukare av lokaler. Antalet hyresavtal var ca 550 stycken och hyreskostnaden för dessa var ca 2,7 miljarder kr. En brukare kan vara en statlig myndighet eller en regional eller lokal enhet i en större myndighet.

Incitamentet för de berörda myndigheterna att, när de gällande hyresavtalen kan sägas upp, överväga en mera perifer och billigare lokallösning bör lämpligen ske genom ett ekonomiskt sådant. Den metod som föreslås i det följande innebär att den nuvarande innebörden i myndigheternas lokalförsörjningsansvar inte förändras på något principiellt sätt. Den bakomliggande tanken är att myndigheterna kan fullfölja sitt uppdrag på i princip samma sätt som tidigare, men att detta kan ske med en mer perifer lokalisering och därmed till en lägre kostnad än tidigare. Någon ändring av regeln att myndigheterna själva väljer sin lokalisering inom ramen för de tilldelade resurserna uppstår inte.

Det finns med den föreslagna metoden ingen absolut garanti för att de berörda myndigheterna i realiteten kommer att söka sina lokaler i mera perifera lägen. Flera förhållanden kan ligga bakom att så inte blir fallet. Besparingen på lokalkostnadsandelen kan då sägas ha aktiverat en översyn av ineffektiviteter som inte annars skulle kommit till stånd. Ett exempel kan vara att yteffektiviteten i de nya lokalerna ökas, d.v.s. man väljer en lösning som kräver färre m² per medarbetare. Det finns också en risk att besparingen tas ut på annat håll i verksamheten.

Alternativet till en modell av det slag som föreslås här skulle vara att tillgripa en mera administrativ styrregel. En sådan skulle i princip kunna bygga på att myndigheterna inom ett definierat geografiskt område skulle vara tvungna att få ett godkännande av regeringen eller någon annan instans för att få hyra lokaler inom detta geografiska område.

⁸ Med Stockholm innanför tullarna avses här följande församlingar: Adolf Fredrik, Engelbrekt (del av), Essinge (del av), Gustav Vasa, Hedvig Eleonora, Högalid, Johannes, Katarina, Kungsholmen, Maria Magdalena, Oscar, S:t Göran, S:t Matteus, Sofia (del av) och Stockholms domkyrkoförsamling.

6.2 Metod för att stimulera myndigheterna att söka mindre central lokalisering i Stockholm

I modellen som används för att ta fram underlag för prisomräkning av lokal-kostnaderna används information om s.k. rikthyror. Dessa ska representera marknadshyran för kontorslokaler för kommuner inom respektive rikthyresområde. Hyran ska avse ett läge som beskrivits som ”i anslutning till men inte mitt i ortens centrala del(ar)”. För Stockholms del finns ett särskilt rikthyresområde som benämns ”Stockholm innanför tullarna”. I prisomräkningsunderlaget för år 2007 har rikthyran för detta område satts till 2 400 kr/m². För rikthyresområdet ”Stockholm utanför tullarna och Solna” har rikthyran för samma år satts till 1 250 kr/m². För de yttre delarna av rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna” ligger marknadshyran för kontorslokaler mellan dessa båda nivåer.

För att markera att mera perifera lägen i Stockholm bör övervägas för myndigheternas lokalisering kan en extra, lägre rikthyresnivå bestämmas för rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna”. Tekniskt sker detta enklast genom att ange att den nya rikthyran ska utgöra XX % av rikthyran för B-läget⁹ i ”Stockholm innanför tullarna”. Ett annat sätt kan vara bestämma den nya rikthyran som genomsnittet mellan rikthyran för Stockholm innanför tullarna och rikthyran för rikthyresområdet. Vissa kommuner nära Stockholm och vissa storstäder. Om inte annat sägs bör sedan denna nya rikthyra vara den som fr.o.m. ett bestämt år tillämpas för prisomräkning av lokalkostnader i rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna”. Det bör ankomma på regeringen att bestämma de myndigheter vars lokalkostnader inte ska påverkas av den extra, lägre rikthyran.

För de myndigheter som skulle beröras av den beskrivna metodiken kommer prisomräkningsunderlaget att bestå av två delar det år som ett hyresavtal kan förhandlas om. Ena delen kommer att bestå av den ”ordinarie” omräkningen, d.v.s. prisomräkning med hänsyn till förändringen av B-lägeshyran för rikthyresområdet. Den andra delen kommer att bestå av en nedräkning som beskriver besparingseffekten av en flyttning till ett billigare hyresläge. Den sammanlagda effekten blir då att lokalkostnadsandelen kommer att anpassas inte bara till förändringen på hyresmarknaden i stort utan även till att en mera perifer och därmed billigare lokalisering antas väljas när hyresavtalets avtalstid ger möjlighet till detta.

Av det föregående följer också att, innan den nya rikthyran börjar tillämpas, beslut också behöver fattas om vilka myndigheter/brukare som inte ska beröras av den nya rikthyran. Det är myndigheter som har skäl för att ha en centralare placering och därför även fortsättningsvis bör få sin prisomräkning beräknad efter den ordinarie rikthyran för Stockholms B-läge.

Lokalbrukarna med verksamhet centralt i Stockholm är av vitt skilda slag, alltifrån statlig förvaltning på central, regional och lokal nivå, olika kulturella verksamheter, undervisningsverksamhet m.m. Samtliga ca 185 brukare med lokaler i rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna” framgår av bilaga 3. Sammanställningen avser läget i oktober månad 2005. Det är de brukare i denna lista (egentligen den uppdaterade lista som gäller för den tidpunkt då föränd-

⁹ Med B-läge avses ett läge i närheten men inte mitt i ortens centrala delar.

ringen eventuellt ska genomföras) som inte ska prisomräknas med hjälp av den extra, lägre rikthyresnivån som behöver skiljas ut av regeringen. För övriga, ej utskilda, ska då den extra, lägre rikthyresnivån användas fortsättningsvis.

I detta sammanhang, för att utforma förslag till åtgärder som syftar till att de myndigheter som är etablerade i Stockholmsregionen i ökad omfattning kan komma att välja att lokalisera sin verksamhet utanför de mest centrala delarna av Stockholm, är det i första hand statlig förvaltning på central och regional nivå som bör vara aktuella för granskning. Verksamhet på lokal nivå har av naturliga skäl anledning att finnas inom det geografiska område som deras verksamhet avser. Lokalkontor för arbetsförmedling, försäkringskassa och polis är exempel på detta.

Inte heller borde olika slag av kulturell verksamhet (museer, teatrar etc.) vara aktuella för flyttning till mera perifera lägen. Även utbildningsverksamhet, i första hand olika högskolor, kan behöva undantas. Regeringskansliet och dess lokalisering lämnas också utanför.

Gränserna för vad som ska betraktas som central och regional förvaltning är inte entydig. Med en mycket frikostig definition kan ca 140 av de ovannämnda 185 statliga lokalbrukarna anses ingå i denna krets. Antalet hyresavtal som dessa har är ca 350 stycken med en sammanlagd hyreskostnad på knappt 1,6 miljarder kr. Storleken på hyresavtalen varierar kraftigt både vad gäller area och pris per m².

I denna utredning lämnas inte något särskilt förslag om vilken nivå som bör gälla för en ny, extra rikthyra inom rikthyresområdet ”Stockholm innanför tullarna. Detta bör ske först efter det att beslut har fattats om att tillämpa metoden och efter en sedvanlig utredning om gällande marknadshyra för det aktuella området. För att illustrera tänkbara besparingar av en eventuell tillämpning redovisas dock i det följande utfallet för några alternativa rikthyror. Beräkningarna är översiktliga och ger endast en indikation på storleksordningen av de tänkbara besparingarna. Exemplet utgår från att alla de brukare som med den tidigare beskrivna frikostiga definitionen kan anses tillhöra kategorin central och regional statlig förvaltning berörs av förändringen. Några undantag har således inte gjorts. Det innebär, som framgått tidigare, att ca 140 lokalbrukare eller ca 350 hyresavtal förr eller senare skulle bli berörda.

Vissa av de aktuella brukarna har redan idag hyresavtal med en kostnad per m² som ligger under respektive teoretisk rikthyresnivå enligt tabellen nedan. Om dessa inte ska drabbas otillbörligt bör, då metoden tillämpas, övervägas att den del av prisomräkningseffekten som representerar besparingen till följd av en tänkt flyttning till ett billigare hyresläge inte tas ut. Endast den ”ordinarie” prisomräkningen skulle då påverka anslaget. Vid en faktisk tillämpning av en sådan regel behöver en individuell bedömning göras av de enskilda hyresavtalens karaktär för att avgöra om regeln ska tillämpas eller ej. Beräkningarna avser alla myndigheter oavsett finansieringsform. Observera att det kommer att ta minst sex år innan besparingarna har fått fullt genomslag.

Tabell 6.1 Teoretisk besparing vid olika rikthyresnivåer

Teoretisk rikthyra	1600	1800	2000	2200
Besparingspotential, mkr	425	325	250	185
Max återläggningsbehov	35	65	120	180

Vad som beskrivits ovan har helt och hållet verkan för myndigheter som har sin verksamhet finansierad genom anslag på statsbudgeten. Det är dessa förvaltningsanslag som omräknas för bl.a. prisutvecklingen av lokalkostnaderna. För myndigheter med en blandad finansiering ger metoden effekt i proportion till andelen av finansieringen som sker genom anslag, medan helt avgiftsfinansierade myndigheter inte påverkas alls.

För att en effektivisering av lokalkostnaderna ska kunna tas ut även för avgiftsfinansierade myndigheter bör ett prisomräkningstal tas fram motsvarande det som tas fram för anslagsfinansierade myndigheter. Med hjälp av det framtagna omräkningstalet kan sedan en justering göras av den budget för den avgiftsfinansierade verksamheten som redovisas i budgetproposition och regleringsbrev.

Den beskrivna metodiken innebär, om den tillämpas, att en nivåminskning kommer att göras på myndigheternas anslag eller att en motsvarande engångsvis nedjustering kommer att göras av budgeten för avgiftsfinansierad verksamhet. Om en rikthyra för de längst ut liggande delarna i rikthyresområdet "Stockholm innanför tullarna" skulle vara 25 % lägre är den nu gällande rikthyran, så skulle metoden innebära att myndigheternas förvaltningsanslag skulle minska med 2 – 3 %. Detta gäller om lokalkostnadsandelen är ca 10 % av verksamhetskostnaderna. Till detta kommer effekten av den "ordinarie" prisomräkningen av lokalkostnaderna.

Myndigheterna som skulle beröras av den beskrivna tekniken behöver få kännedom om detta i så god tid att de kan ta hänsyn till detta när ett nytt hyresavtal ska tas fram. En rimlig framförhållning för att en fullgod lokalanskaffningsprocess ska kunna genomföras är att myndigheten får kännedom om detta ca ett och halv år innan det gamla hyresavtalet upphör att gälla. Det innebär att myndigheten bör få kännedom om de ändrade villkoren tidigt på hösten år – 1. Om metoden skulle tillämpas fr.o.m. budgeten för år 2008 så behöver berörda myndigheter ges kännedom om detta under hösten 2006.

ESV lämnar underlag för prisomräkning senast den 1 februari varje år. Arbetet med att ta fram underlaget genomförs i huvudsak under slutet av året innan och under januari. Rikthyrorerna som tillämpas för att ta fram underlaget för år 1 fastställs således i slutet av år – 1 och blir kända för myndigheterna i samband med att underlaget överlämnas till Finansdepartementet i månadsskiftet januari/februari år 0.

Den reducerade rikthyran bör tekniskt sett kunna uttryckas som en procentandel av rikthyran för området "Stockholm innanför tullarna". Procenttalet bör bestämmas utifrån en tanke om vad som kan vara en rimlig lokalisering för Stockholmsbaserade myndigheter och kunskap om hyreskostnadsläget i sådana lägen.

7 Beräkning av resursbehov

Ansvaret för lokalförsörjningsfrågorna fördes från Statskontoret till ESV vid årsskiftet 2005/2006. ESV:s anslag ökades i samband därmed med 2,5 milj. kr. Som framgår av budgetunderlaget för räkenskapsåren 2007, 2008 och 2009 (s. 2) beräknas den övertagna verksamhetsvolymen emellertid kosta 3,1 milj. kr. ESV kommer därför att använda en del av anslagssparandet för att finansiera uppgifter inom lokalförsörjningsområdet under åren 2006 och 2007.

De förslag som redovisats i avsnitten 4 och 5 om hur ESV kan ge stöd till myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor och hur ESV kan följa upp och redovisa effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning bedöms kunna utföras inom ramen för den kostnad på 3,1 milj. kr. som beräknats för de nuvarande resurserna. Förslagen bygger i stora delar på att nuvarande kunskaper och metoder används för att fullgöra uppgifterna. Utrymmet för utvecklingsarbete eller mera fördjupat analysarbete är begränsat inom den angivna ramen.

Ett stöd till myndigheterna lokalförsörjningsfrågor i form utbildning, seminarier och nätverk m.m. så som redovisats i avsnitt 4 torde bli av relativt liten omfattning och lämpligen avgiftsfinansieras i likhet med annan sådan verksamhet inom ESV.

För att fullgöra det i avsnitt 5 beskrivna förslaget till uppdrag att utveckla en interaktiv websida i Hermes med nyckeltalsinformation behöver ytterligare resurser tillföras ESV. Kostnaden utveckla websidan har beräknats till ca 0,5 milj.kr. Till detta kommer också, om förslaget genomförs en viss driftkostnad. Om denna begränsas till vad som kan inrymmas i ESV:s nuvarande resurser så finns dock inte utrymme för en mera fördjupad analys av den tillgängliga lokalinformationen, i form av t.ex. nyckeltal, och inte heller för en dialog med myndigheter för att identifiera orsaker till skillnader

Sammantaget är bedömningen att ett samrådsförfarande av det slag som beskrivits i avsnittet 3.1.7 skulle kräva resurser motsvarande minst två årsarbetare eller minst 2 milj. kr.

Tidsåtgången för att handlägga ett samrådsärende är svår att uppskatta. Stora skillnader kan förväntas föreligga i åtgången mellan olika ärenden. Utifrån erfarenheten av tidigare samråd och en bedömning av det mera omfattande arbete som erfordras för att ett reellt påverkande samråd ska kunna ske, kan en grov uppskattning av en tidsåtgång motsvarande 1 – 2 arbetsdagar per ärende göras. Det innebär att, med en begränsning till hyresavtal med en första årshyra på minst 2 500 tkr, så skulle den samlade tidsåtgången för ESV:s del bli 125 - 250 arbetsdagar eller i mycket runda tal en årsarbetskraft.

För ett samrådsförfarande som också innehåller en särskild samrådsmodell gentemot myndighetskoncernerna för hyresavtal med ett värde upp till 2 500 tkr behövs inledningsvis ett utvecklingsarbete för att kunna fastställa en lämplig modell. Inledningsvis behövs också särskilda insatser för att ta fram erforderliga tillämpningsföreskrifter och för att sprida kännedom om de nya reglerna. Förvaltning av och information om samrådsreglerna kommer även i ett

fortvarighetstillstånd att behöva särskilda resurser. Likaså skulle behövas ytterligare resurser för att kunna följa upp och analysera resultatet av ett samrådsförfarande.

Bilaga 1



Regeringsbeslut 6
2005-12-01 Fi2004/1882 (delvis)
Fi2005/6052 (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Till avd. L. S.H.
Kontakt med.....
Beslut EC
Datum 12/12 05 Sign. [Signature]



Uppdrag att utreda och lämna förslag inom lokalförsörjningsområdet
1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda de frågor och lämna de förslag som närmare anges i *bilagan* avseende dels inriktningen på och utformningen av Statskontorets stöd till myndigheter inom lokalförsörjningsområdet, dels hur styrningen och uppföljningen av myndigheternas lokalförsörjningsansvar kan utvecklas. Statskontoret får även lämna andra förslag inom dessa områden som myndigheten finner lämpliga.

Statskontoret skall redovisa ett beräknat resursbehov för de förslag myndigheten lämnar. Myndighetens åtaganden skall finansieras inom ram.

Statskontoret skall vidare lämna de författningsförslag som myndigheten bedömer nödvändiga.

Statskontoret skall fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) under utredningens bedrivande.

Uppdraget skall redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 maj 2006.

Vad som i detta beslut sägs om Statskontoret skall från och med den 1 januari 2006 avse Ekonomistyrningsverket.

Ärendet

Regeringen tillsatte den 12 september 2002 en kommitté med uppdrag att utreda frågor om hyressättning av ändamålsfastigheter inom kulturområdet samt universitets- och högskoleområdet. Kommittén fick bl.a. regeringens uppdrag att utreda och lämna förslag till hur regeringen

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S

skall förstärka styrningen av myndigheters och institutioners mål när det gäller effektivt lokalutnyttjande på kort och lång sikt.

Ändamålsfastighetskommittén lämnade i sitt betänkande Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader (SOU 2004:28) förslag för ett effektivare statligt lokalutnyttjande. Kommittén föreslog att statliga myndigheter och institutioner i en särskild skrivelse skall redogöra för sin lokalförsörjning i samband med att årsredovisningen lämnas in. Redogörelsen bör enligt kommittén omfatta innevarande år samt de tre närmast följande åren. Ändamålsfastighetskommitténs förslag ger, enligt kommittén, information om myndigheternas framtida verksamhet och en möjlighet för regeringen att påverka denna.

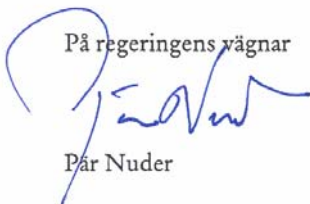
Ekonomistyrningsverket övertar från och med den 1 januari 2006 det ansvar Statskontoret hittills haft för vissa lokalförsörjningsfrågor.

Skälen för regeringens beslut

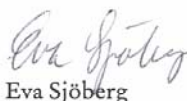
Det är regeringens bedömning att det utöver Ändamålsfastighetskommitténs förslag är angeläget att ytterligare behandla frågan om hur styrningen och uppföljningen av myndigheternas lokalförsörjningsansvar kan utvecklas och att därutöver behandla frågan om inriktningen på och utformningen av Statskontorets stöd till myndigheter inom lokalförsörjningsområdet.

Regeringen avser att i samband med verksamhetsövergången av lokalförsörjningsfrågorna från Statskontoret till Ekonomistyrningsverket (ESV) ta ställning till i vilken mån ESV:s ansvar inom lokalförsörjningsområdet kan utvecklas och hur regeringens uppföljning av myndigheternas lokalkostnader kan utvecklas.

På regeringens vägnar



Pär Nuder



Eva Sjöberg

Kopia till

Finansdepartementet/F
Finansdepartementet/SMS
Finansdepartementet/Ba
Ekonomistyrningsverket

Finansdepartementet

Precisering av uppdrag

- 1) Statskontoret skall utreda lämpligheten och konsekvensen av
 - att varje myndighet vid större förändringar inom ramen för sitt lokalförsörjningsansvar samråder med Statskontoret i syfte att minska statens kostnader för lokaler,
 - att varje myndighet bereder Statskontoret möjlighet att yttra sig över de hyresavtal som myndigheten avser att ingå,
 - att varje myndighet beaktar de möjligheter som finns att samverka med andra myndigheter vid sin lokalförsörjning, i syfte att minska statens kostnader för lokaler,
 - att varje myndighet årligen i budgetunderlaget till regeringen redogör för sin framtida lokalförsörjning omfattande innevarande år samt de tre närmast följande åren,
 - att varje myndighet årligen lämnar underlag till Statskontoret om de hyresavtal myndigheten ingått,
 - att en myndighet inte utan regeringens medgivande får ingå avtal som innebär ett ekonomiskt åtagande utöver normal återställningskostnad efter avtalstidens utgång,
 - att en myndighet inte utan regeringens medgivande får besluta om en planerad lokalförändring vilken förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande.
- 2) Statskontoret skall lämna förslag dels till utformningen av Statskontorets stöd till statliga myndigheter inom lokalförsörjningsområdet, dels till i vilken omfattning Statskontoret bör tillhandhålla detta.
- 3) Statskontoret skall lämna förslag till hur Statskontoret kan följa upp och redovisa effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning.
- 4) Statskontoret skall lämna förslag till åtgärder som syftar till att de myndigheter som är etablerade i Stockholmsregionen i ökad omfattning

2

kan komma att välja att lokalisera sin verksamhet utanför de mest centrala delarna av Stockholm.

Bilaga 2

Förordning (1998:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller dock inte 9 § andra stycket och 10 §. (F. 1998:1424)

1 § Denna förordning gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller dock inte 9 § *andra meningen i första stycket*, andra stycket och 10 §. (F. 1998:1424)

2 § En myndighet under regeringen, som enligt beslut av regeringen skall fördela medel från ett anslag till en annan statlig myndighet får överlåta ansvar och befogenheter enligt denna förordning till den mottagande myndigheten.

3 § Med lokalförsörjning avses i denna förordning åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet.

4 § Bestämmelser om förvaltning av fast egendom som tillhör staten finns i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Ansvar

5 § *Har upphävts genom förordning (1997:1297).*

6 § Varje myndighet svarar för hur de lokaler som den disponerar används. Myndigheten företräder därvid staten som arbetsgivare i frågor enligt arbetsmiljölagstiftningen. Den företräder också staten som lokalhyresgäst eller arrendator i frågor enligt jordabalken.

7 § *Har upphävts genom förordning (1997:1297).*

7a § Varje myndighet skall lämna en kopia på ingångna hyres- och arrendeavtal och lämna uppgifter om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket.

7b § Bestämmelser om redovisning av lokal innehav finns i 9 kap. 3b § i Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Befogenheter

8 § Inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med de begränsningar som följer av 9 och 10 §§, får varje myndighet besluta om sin egen lokalför-sörjning.

9 § Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen.

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal som avses i andra stycket med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen. Detsamma gäller för myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, såvitt gäller lokaler m.m. för den verksamheten. (F 1997:1297)

10 § Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen.

9 § Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet. *I fråga om avtal av ekonomisk betydelse och med en löptid längre än tre år skall myndigheten samråda med Ekonomistyrningsverket innan avtal tecknas. Detsamma gäller när gällande avtal förlängs.*

Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen. *Detta gäller även om antalet år i hyrestiden tillsammans med kostnadsåtaganden utöver hyreskostnaden delade med den årliga hyreskostnaden överstiger sex.*

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal som avses i andra stycket med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen. *Detta gäller även om antalet år i hyrestiden tillsammans med kostnadsåtaganden utöver hyreskostnaden delade med den årliga hyreskostnaden överstiger tio* Detsamma gäller för myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, såvitt gäller lokaler m.m. för den verksamheten. (F 1997:1297).

10 § Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen. *Be-gäran om sådant medgivande skall göras i direkt anslutning till inlämnandet av myndighetens budgetunderlag*

Överklagande

11 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas

12 § *Har upphävts genom förordningen (1997:1297)*

Verkställighetsföreskrifter

12a § Ekonomistyrningsverket får meddela föreskrifter om samråd enligt 9 §. Verket får även meddela föreskrifter om verkställighet av § 7a

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

9 kap. Budgetunderlag och underlag för fördjupad prövning

Budgetunderlag

3b § Myndigheten skall i budgetunderlaget lämna en redovisning av sitt nuvarande och planerade lokalinnehav. Redovisningen skall omfatta såväl det pågående som de tre följande räkenskapsåren.

Bilaga 3

Myndigheter (motsv) med lokaler i Stockholm innanför tullarna oktober 2005

Myndighet	Adress
Allmänna reklamationsnämnden	Teknologgatan 8 c
Arbetsdomstolen	Stora Nygatan 2
Arbetsförmedling i Stockholms län	Nybrogatan 15
Arbetsförmedling i Stockholms län	Sveavägen 24-26
Arbetsförmedling i Stockholms län	Tjärhovsgatan 21
Arbetsförmedling i Stockholms län	Östgötagatan 16
Arbetsförmedling i Stockholms län	Fridhemsgatan 32
Arbetsförmedling i Stockholms län	Norrtullsgatan 6
Arbetsförmedlingen rehab i Stockholms län	Strandbergsgatan 61
Arbetsgivarverket	Kungsgatan 12-14
Arbetslivsinstitutet	Hagagatan 25
Arbetslivstjänster huvudkontor	Olof Palmes gata 29
Arbetslivstjänster region Stockholm-Uppsala	Olof Palmes gata 30
Arbetsmarknadsstyrelsen	Vattugatan 17
Arbetsmiljöinspektionen Stockholms distrikt	Drottningholmsvägen 37
Arkitekturmuseet	Skeppsholmen m. fl.
Barnombudsmannen	Norr Mälärstrand 6
Bokföringsnämnden	Sveavägen 167
Bostadskreditnämnden	Norrlandsgatan 11
Brottsförebyggande rådet	Tegnérsgatan 23
CSN lokalkontor	Löjtnantsgatan 17
Dansens hus	Barnhusgatan 20
Danshögskolan	Sehlstedtsgatan 4
Dansmuseet	Gustav Adolfs torg
Datainspektionen	Fleminggatan 14
Djurskyddsmyndigheten	Scheelegatan 1
Domstolsverket	Tryckerigatan 12
Dramaten	Nybrogatan 2
Dramatiska institutet	Valhallavägen 191
Ekobrottsmyndigheten	Hantverkargatan 15
Ekonomistyrningsverket	Drottninggatan 89
Elsäkerhetsverket	Adolf Fredriks kyrkogata 12
Energimyndigheten	Drottninggatan 50-52
Fastighetsmäklarnämnden	St Paulsgatan 6
Finansinspektionen	Sveavägen 167
Folkbildningsrådet	Barnhusgatan 20
Folkhälsoinstitutet	Olof Palmes gata 17
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	Birger Jarls torg 5
Forskningsrådet för miljö, areella näringar	Birger Jarls torg 5
Forum för levande historia	Stora nygatan 10-12
Frivården Hornstull	Hornsgatan 168
Försvarets materielverk	Banérgatan 52 m fl
Försvarshistoriska museet	Riddargatan 13
Försäkringskassan huvudkontor	Adolf Fredriks kyrkogata m fl
Försäkringskassan Stockholms län	Klara västra kyrkogata 11
Handelsflottans kultur- och fritidsråd	Katarinavägen 19
Handikappombudsmannen	St Eriksgatan 44

Historiska museet	Storgatan 41
Hyses- och arrendenämnden	Fleminggatan 10-14
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	Teknologgatan 8 c
Högskoleverket	Luntmakargatan 13
Högsta domstolen	Riddarhustorget 8
Idrottshögskolan	Lidingövägen 28
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Drottninggatan 50
Inspektionen för strategiska produkter	Klarabergsviadukten 9a0
Institutet för tillväxtpolitiska studier	Tegelbacken 4
Insättningsgarantinämnden	Sveavägen 167
Integrationsverket	Drottninggatan 89
Internationella programkontoret för utbildningsområdet	Kungsbroplan 3 a
jämställdhetsombudsmannen	Drottninggatan 92-94
Järnvägsstyrelsen	Torsgatan 5
Kammarkollegiet	Birger jarls torg 14
Kammarrätten i Stockholm	Birger Jarls torg 13
Kommerskollegium	Drottninggatan 89
Konjunkturinstitutet	Kungsgatan 12-14
Konkurrensverket	Sveavägen 163
Konsthögskolan	Skeppsholmen
Konstnärsnämnden	Fredsgatan 12
Konsumentverket	Rosenlundsgatan 9
Kriminalvården regionkansli Stockholm	Lilla Nygatan 1
Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm centrum	Drottningholmsvägen 14
Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg	
Kriminalvårdsstyrelsen	Birger Jarls torg
Krisberedskapsmyndigheten	Kungsgatan 53
Kronofogdemyndigheten i Stockholm	Birger Jarlsgatan 61
Kungliga biblioteket	Humlegården
Livruskammaren	Slottsbacken 3 m fl
Länsarbetsnämnden i Stockholm	Kungsstensgatan 45
Länsarbetsnämnden i Stockholm	Strandbergsgatan 57
Länsrätten i Stockholm	Krukmakargatan 17 -21
Länstyrelsen i Stockholm	Hantverkargatan 29
Länstyrelsen Landshövdingebostad	Slottsbacken 4
Lärarhögskolan	Konradsbergsgatan m. fl.
Manillaskolan	Manillavägen 32-36
Maritima museet	Djurgårdsbrunnsvägen m. fl.
Marknadsdomstolen	Birger Jarls torg 9
Medlingsinstitutet	Österlånggatan 51
Metria	Karlavägen 108
Metria	Kungsgatan 74
Moderna museet	Skeppsholmen
Musikaliska akademien	Blasieholmstorg 8
Musikhögskolan	Valhallavägen 103-109
Musiksamlingarna	Sibyllegatan 2/Torsgatan 19-23
Myndigheten för internationella adoptionsfrågor	Vasagatan 38
Myndigheten för skolutveckling	Karlbergsvägen 77 -81
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige	Klarabergsviadukten 70
Nationalmuseum och Waldemarsudde	Södra Blasieholmshamnen 2
Nordiska museet	Djurgårdsvägen 6
Nämnden för offentlig upphandling	Vasagatan 44
Ombudsmannen mot diskriminering pga sexuell läggning	Drottninggatan 89
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Drottninggatan 89

Operan	Gustav Adolf torg 2
Patent- och registreringsverket	Valhallavägen 136
Patentbesvärsrätten	Linnégatan 87
Polismyndigheten i Stockholm City	Fatburgsgatan 1
Polismyndigheten i Stockholm City	Bergsgatan 39
Polismyndigheten i Stockholm City	Stockholms central
Polismyndigheten i Stockholm City	Tulegatan 4
Polismyndigheten i Stockholm City	St Eriksgatan 44
Polismyndigheten i Stockholm City	Tjärhovsgatan 21
Polismyndigheten i Stockholm City	Torkel Knutssongatan 20
Polismyndigheten i Stockholm City	Brahegatan 47-49
Polismyndigheten i Stockholm Diverse	Polhemsgatan 30
Polismyndigheten i Stockholm Ekonomi	Warfvinges väg 17-27
Polismyndigheten i Stockholm Gränspolis	Magasin 1-3 Frihamnen
Polismyndigheten i Stockholm Länskrim	Lindhagensgatan 109-121
Polismyndigheten i Stockholm Länskrim	Norr tullsgatan 6
Polismyndigheten i Stockholm Operativa	Lidingövägen 28
Polismyndigheten i Stockholm Operativa	Primusgatan 8
Polismyndigheten i Stockholm Stab	Kungsbron 21
Post- och telestyrelsen	Birger Jarlsgatan 16
Premiepensionsmyndigheten	Regeringsgatan 29
Presstödsnämnden	Västerlånggatan 27
Regeringskansliets förvaltningsavdelning	Rosenbad 4 m.fl.
Regeringsrätten	Birger Jarls torg 5
Resurscenter Syn i Stockholm	Rålambsvägen 32
Revisorsnämnden	Karlavägen 104
Riksdagens ombudsmän	Västra trädgårdsgatan 4
Riksgäldskontoret	Norrlandsgatan 15
Rikskonserter	Nybrokajen 11
Rikspolisstyrelsens serviceenhet	Polhemsgatan 30 m. fl.
Riksrevisionen	Nybrogatan 55
Rikstrafiken	Klara norra kyrkogata 26
Riksutställningar	Alsnövägen 7-11
Riksåklagaren	Östermalmsgatan 87
Rättsmedicinalverket	Vasagatan 52
Sida	Sveavägen 20
Skatteverket Huvudkontoret	Brunnsgränd 4
Skatteverket Region Stockholm	Magnus Ladulåsgatan 65
Skatteverket Region Stockholm	Norr tullsgatan 43
Skatteverket Region Stockholm	Västgötagatan 5
Skogsvårdsstyrelsen Mälardalen	Vasagatan 52
Skolverket	Alströmergatan 12
Socialstyrelsen	Västerbroplan
Specialpedagogiska institutet regionkontor	Rålambsvägen 32
Statens beredning för utvärdering av medicinsk teknik	Tyrgatan 5-7
Statens biografbyrå	Regeringsgatan 65
Statens haverikommission	Teknologgatan 8 c
Statens institut för kommunikationsanalys	Maria skolgata 83
Statens institut för särskilt utbildningsstöd	Fatburgsgatan 1
Statens institutionsstyrelse	Drottninggatan 27-29
Statens konstråd	Hälsingegatan 43
Statens kulturråd	Skeppsholmen
Statens kvalitets- och kompetensråd	Walligatan 2
Statens kärkraftsinspektion	Klarabergsviadukten 90

Statens naturvårdsverk	Blekhölmsterassen 36
Statens va-nämnd	Västerbroplan 3
Statistiska centralbyrån	Karlavägen 96-102
Statskontoret	Fleminggatan 20
Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur	Långholmsgatan 27-29
Stockholms internationella miljöinstitut	Lilla Nygatan 1
Styrelsen för teknisk ackreditering	Slussplan 1-5
Styrelsen för psykologiskt försvar	Birger Jarls torg 5
Svea hovrätt	Birgerjarls torg 16
Svensk form	Holmamiralens väg 2
Svenska ESF-rådet	Hantverkargatan 25
Svenska språknämnden	Bjurholmsgatan 12-14
Svenskt biografiskt lexikon	Fyrverkarbacken 13-17
Sveriges geologiska undersökning	Drottninggatan 33
Tekniska museet	Museivägen 7
Thielska galleriet	Sjötullsbacken 6-8
Tingsrätten i Stockholm	Scheelegatan 7/Fleminggatan 14
Tingsrätten i Södra Roslag	Erik Dahlbergsgatan 58
Tullverket Huvudkontor	Alströmergatan 39
Tullverket Mälardalsregionen	Magasin 3-8 Frihamnen
Ungdomsstyrelsen	Ringvägen 100
Utlänningsnämnden	Drottninggatan 95
Verket för förvaltningsutveckling	Drottninggatan 29
Verket för högskoleservice	Karlavägen 108
Verket för innovationssystem	Mäster Samuelsgatan 56
Vetenskapsrådet	Regeringsgatan 56
Världskulturmuseet	Djurgårdsbrunnsvägen m fl
Åklagarmyndigheten i Stockholm	Kungsbron 21

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSVERKET