Dnr 2015/43-5

STATSKONTORET

Statligt ägda asylbostäder?

Kostnader och konsekvenser

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM	DIARIENR
2015-05-27	2015/43-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2015-02-19	Ju2015/1946/SIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att bedöma statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv och nybyggnation

Regeringen gav den 19 februari 2015 Statskontoret i uppdrag att bedöma om det är kostnadseffektivt för staten att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i promemorian *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Viveka Karlestrand, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Viveka Karlestrand

POSTADRESS: Box 8110, 104 20 Stockholm. BESÖKSADRESS: Fleminggatan 20. TELEFON VXL: 08-454 46 00.
registrator@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**3**
1	**Statskontorets uppdrag**	**7**
1.1	Bakgrund	7
1.2	Uppdragets innehåll	8
1.3	Avgränsningar och preciseringar	8
1.4	Metod	8
1.5	Promemorians disposition	9
2	**Svensk asylpolitik**	**11**
2.1	Uppehållstillstånd	11
2.2	Migrationsverkets handläggning av asylärenden	11
2.3	Antalet asylsökande har ökat och förväntas ligga på en hög nivå de närmaste åren	13
2.4	Pågående och nyligen avslutade utredningar och uppdrag	13
3	**Bostäder till asylsökande**	**17**
3.1	Olika typer av asylbostäder	17
3.2	Andelen personer i tillfälliga asylboenden har ökat	18
3.3	Kostnaderna för asylbostäder har ökat	19
3.4	De asylsökande har rätt till dagersättning	21
3.5	Marknadsbeskrivning	24
4	**Statligt ägda asylbostäder – juridiska konsekvenser**	**29**
4.1	En konkurrensrättslig analys av ett statligt bostadsägande	29
4.2	Plan- och bygglagen	42
4.3	Begränsningar i det statliga regelverket	44
5	**Statligt ägda asylbostäder – ekonomiska konsekvenser**	**47**
5.1	Antaganden för beräkningarna	47
5.2	Resultatet av beräkningarna	48
6	**Statligt ägda asylbostäder – praktiska konsekvenser**	**53**
6.1	Hur många bostäder behövs för att täcka behovet?	53
6.2	Stordriftsfördelar eller integrationspolitiska värden?	54
6.3	Vilken typ av asylboenden bör byggas?	55
6.4	Vilka konsekvenser skulle ett statligt asylbestånd få för det kommunala bostadsansvaret?	56
6.5	Hur lång tid skulle det ta att skapa en statlig asylboendeverksamhet?	56

7 Organisering 59
7.1 Befintliga organisationer för statlig fastighetsförvaltning 59
7.2 Skillnaderna mellan bolag och myndighet 59
7.3 Vilken typ av organisation är lämplig för ett statligt bestånd av asylbostäder? 63

8 Kartläggning av det statliga fastighetsinnehavet 65
8.1 Fortifikationsverket 65
8.2 Statens fastighetsverk 65

9 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar 67
9.1 Nuvarande kostnader för asylbostäder 67
9.2 Kostnader för bostäder i statlig regi 68
9.3 Juridiska möjligheter 69
9.4 Praktiska möjligheter 70
9.5 Organisering 71
9.6 Kartläggning av fastighetsbeståndet 73

Bilagor

1 Uppdraget
2 Juridiska konsekvenser
3 Kostnadseffektivt asylboende
4 Fortifikationsverket lediga fastigheter
5 Statens fastighetsverk lediga fastigheter

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att bedöma de statsfinansiella konsekvenserna av fastighetsförvärv och nybyggnation av bostäder för asylsökande.

Uppdraget har bestått av följande delar:

Att bedöma om det är kostnadseffektivt för staten att genom ett statligt bolag eller myndighet förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande. Även juridiska och praktiska möjligheter ska bedömas. Statskontoret har även haft i uppdrag att beskriva hur statliga asylboenden kan organiseras.

I uppdraget har även ingått att inventera befintligt statligt fastighetsbestånd som kan användas som asylbostäder.

Hur stora är nuvarande kostnader för asylbostäder?

För att kunna bedöma om det är kostnadseffektivt för staten att upphandla och förvalta asylbostäder krävs att det går att jämföra dessa beräknade kostnader med dagens kostnader för asylboenden.

Statskontorets bedömning är att det är svårt att få en korrekt bild av dagens kostnader för olika typer av asylboenden. Detta begränsar möjligheterna att jämföra kostnaderna mellan alternativen att upphandla boendeplatser respektive att staten upphandlar och förvaltar asylbostäder.

Statskontoret anser att det finns vissa möjligheter för Migrationsverket att sänka kostnaderna för dagens asylboenden. Detta kan bland annat göras genom att teckna längre avtal och genom att i större utsträckning använda konkurrens vid upphandling av asylboenden. Dessa faktorer bör tas med vid en jämförelse mellan dagens kostnader för asylboenden och kostnaderna för statligt ägda asylbostäder.

Är det kostnadseffektivt för staten att upphandla och förvalta asylbostäder?

Statskontorets beräkningar visar att kostnaderna för att bygga egna asylbostäder varierar beroende på vilka underliggande antaganden som görs. Utfallet enligt huvudalternativet i beräkningarna visar dock på en kostnadsbild som liknar den som finns i dag för tillfälliga asylbostäder (ABT).

Statskontorets analys visar att om staten skulle bygga och förvalta egna asylboenden varierar dygnskostnaden enligt huvudalternativet i våra beräkningar mellan 81 kronor och 132 kronor. Beräkningar har gjorts för alternativen nybyggnad, ombyggnad samt att bygga baracker och modulhus. Till denna kostnad ska läggas utgifter för möbler och viss utrustning till

varje lägenhet. Kostnaden för boendedelen i privata asylbostäder är drygt 100 kronor enligt de företag vi har intervjuat.

Statskontorets samlade bedömning är att det – med det underlag som har varit tillgängligt – inte är kostnadseffektivt för staten att äga och förvalta asylbostäder. Bedömningen grundar sig också på de juridiska restriktioner och praktiska svårigheter som en sådan lösning skulle föra med sig.

Juridiska och praktiska möjligheter att äga och förvalta statliga asylbostäder

För det fallet regeringen väljer att gå vidare med förslaget om att upphandla och förvalta statliga asylbostäder finns det ett antal juridiska och praktiska förhållanden som kommer att påverka ett sådant fastighetsbestånd.

Statskontorets juridiska analys är inte fullständig eller djupgående. Dels är det i nuläget oklart hur ett statligt bostadsbestånd av asylbostäder skulle utformas, dels handlar det om nya juridiska frågeställningar och det kan vara svårt att ge några definitiva svar innan frågorna prövats rättsligt.

Ur ett konkurrensrättsligt perspektiv blir lagen om offentlig upphandling tillämplig i situationer där ett statligt organ anskaffar byggentreprenader Såväl anskaffning som uthyrning måste ske på marknadsmässiga villkor enligt konkurrenslagen. Därutöver är Statskontorets bedömning att EU:s statsstödsregler ställer krav på marknadsmässiga hyror, både vid uthyrning till Migrationsverket och till andra hyresgäster.

Utöver de konkurrensrättsliga dimensionerna finns det begräsningar i plan- och bygglagen samt i det statliga ekonomiskt administrativa regelverket.

Förutom de juridiska frågeställningarna ovan finns ett antal praktiska frågor som bör utredas ytterligare om staten går vidare med förslaget att bygga och förvalta asylbostäder. Dessa är bland annat hur det eventuella beståndet av statliga asylbostäder bör se ut och hur stora enheter som ska byggas.

En ytterligare fråga är de långsiktiga effekterna av att placera statligt ägda asylboenden i ett antal kommuner. Vilka konsekvenser detta har på lokal arbetsmarknad, bostadsmarknad, den kommunala planprocessen och för kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen av nyanlända, är frågor som behöver utredas ytterligare.

Hur bör ett statligt bestånd av asylbostäder organiseras?

Enligt Statskontoret bedömning finns det i dag inte någon befintlig myndighet eller statligt bolag som har ett uppdrag som på ett ändamålsenligt sätt

skulle kunna förenas med uppgiften att handla upp och långsiktigt förvalta statliga asylbostäder.

Enligt Statskontorets analys bör ett sådant uppdrag organiseras inom ramen för ett av staten helägt bolag. Alternativen att låta en myndighet förvalta ett bolag eller att låta en myndighet handla upp och förvalta asylbostäder är inte lämpliga enligt vår bedömning.

Vår bedömning är att ett eventuellt statligt ägt fastighetsbestånd bör organiseras och förvaltas i ett dotterbolag till ett av de fyra befintliga statliga fastighetsbolagen.

Finns det statliga fastigheter som kan användas?

Statskontorets bedömning är att det finns vissa statligt ägda fastigheter och markområden som potentiellt skulle kunna användas för att bygga asylbostäder. Markområdena är dock i allmänhet inte detaljplanelagda vilket innebär att marken inte kan bebyggas förrän en sådan process har genomförts.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Bakgrund

Migrationsverket har i uppgift att tillhandahålla bostäder till de som söker asyl i Sverige. Det stora antalet asylsökande i kombination med bristen på lägenheter och andra lämpliga boenden tvingar Migrationsverket att handla upp tillfälliga lösningar i större utsträckning än önskvärt. Regeringens ambition är att minska antalet tillfälliga asylboenden som i dag innebär ökade kostnader och minskar kommunernas förutsättningar att planera sin verksamhet.

Den samlade kostnaden för asylbostäder uppgick år 2014 till 2,1 miljarder kronor enligt Migrationsverket. I den senaste budgetpropositionen konstaterar regeringen att:

> Trenden att en allt större andel sökande väljer att bo i anläggningsboende förstärktes 2013 samtidigt som fler sökte asyl. Antalet platser i anläggningsboende ökade därför under året från ca 27 000 till nästan 37 000. Liksom under 2012 skedde ökningen i princip uteslutande genom upphandling av s.k. tillfälliga platser till följd av brist på ordinarie hyreslägenheter. De tillfälliga platserna är flera gånger dyrare än ordinarie platser i anläggningsboende. Kostnaden för boende per dygn (exklusive boendekostnaden för ensamkommande barn) steg därför från 56 kronor till 77 kronor, dvs. med 37 procent. Den sammantagna kostnaden per dygn steg från 295 kronor till 323 kronor, dvs. med 10 procent.[1]

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag är Migrationsverkets rapport Boendeplanering som skapar nya möjligheter.[2] I rapporten föreslår Migrationsverket att befintliga boendeformer för asylsökande kompletteras med nyproduktion av bostäder i statlig regi, statligt förvärv av outhyrda fastigheter samt baracker som temporärt boende. Rapporten saknar emellertid bedömningar av ekonomiska eller juridiska konsekvenser.

Migrationsverket har arbetat vidare med frågan och har tagit fram en ny rapport, Boendelösningar – från asylsökande till samhällsmedborgare.[3] En slutsats i rapporten är att andelen upphandlade platser måste minska för att statens kostnader ska bli lägre. Migrationsverket ser fyra potentiella vägar framåt,

---

[1] Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015 Migration, s. 16.*
[2] Migrationsverket 2014 Dnr 1.3.1-2014-23427.
[3] Migrationsverket 2015 Dnr 3.1.2.6-2015-14426.

- hyreslösningar i egen regi
- anskaffa, anpassa och förvalta bostäder i statlig regi via en statlig fastighetsförvaltare
- kommuner bygger och Migrationsverket hyr på långa avtal
- upphandla tillfälliga boenden.

1.2 Uppdragets innehåll

Genom ett regeringsbeslut den 19 februari 2015 fick Statskontoret i uppdrag att bedöma de statsfinansiella konsekvenserna av fastighetsförvärv och nybyggnation av bostäder för asylsökande. Uppdraget består av tre delar:

1. Att bedöma om det är kostnadseffektivt för staten att genom ett statligt bolag eller myndighet förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande. Även juridiska och praktiska möjligheter ska bedömas.
2. Om svaret är att det är kostnadseffektivt för staten, beskriva hur detta kan genomföras, inklusive lämplig organisation.
3. Att inventera befintligt statligt fastighetsbestånd som kan användas som asylbostäder.

1.3 Avgränsningar och preciseringar

Uppdraget omfattar bostäder för asylsökande. När en person får permanent uppehållstillstånd (PUT) övergår ansvaret att ordna boende till kommunerna. Ett av problemen är dock att många personer med permanent uppehållstillstånd bor kvar i asylboendet på grund av brist på vanliga bostäder i kommunerna.

Vi har genomfört en kartläggning av det statliga fastighetsbeståndet som kan användas som asylbostäder. I uppdraget nämns särskilt Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk och vi har därför avgränsat kartläggningen till att omfatta dessa myndigheters fastighetsinnehav.

1.4 Metod

Vi har intervjuat företrädare för Migrationsverket, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Specialfastigheter, Riksrevisionen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Lars Stjernkvist som var regeringens flyktingsamordnare under våren 2014. Vi har även intervjuat företrädare för företag som hyr ut bostäder till Migrationsverket och vi har besökt ett asylboende.

En viktig del i uppdraget har varit att gå igenom, sammanställa och analysera material från Migrationsverket. Det har bland annat rört sig om prognoser och det faktiska utfallet av antalet asylsökande och kostnader för olika typer av asylboenden.

Vi har anlitat advokaten Eric Ericsson för att bedöma de juridiska möjligheterna för staten att genom en myndighet eller bolag förvärva fastigheter genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler. I uppdraget till konsulten har ingått att utreda konsekvenserna av statsstöds-, konkurrens- och upphandlingsreglerna för de olika alternativen.

Vi har också anlitat konsulter för att beräkna kostnaderna för fyra olika alternativ att skapa bostäder för asylsökande. Denna analys har utförts av professor Mats Wilhelmsson, docent Svante Mandell samt teknologie doktor Fredrik Kopsch, samtliga verksamma vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH).

I forskargruppens analys har ingått att beräkna kostnaderna för att bygga nytt, att ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd, att bygga modulbostäder samt att bygga baracker. Beräkningen består av två delar. I del ett ligger direkta kostnader förknippade med varje alternativ. Hit räknas markvärde, byggkostnad, förvaltningskostnad samt kostnader för avveckling eller restvärde. I del två ligger direkta kostnader på det omgivande samhället och direkta kostnader för berörda kommuner. Beräkningarna har genomförts för fyra olika typkommuner.

Konsultrapporterna redovisas i sin helhet i bilaga 2 och 3.

När det gäller kartläggningen av det statliga fastighetsbeståndet som skulle kunna användas som asylbostäder genomförde Fortifikationsverket en sådan i december 2014, på uppdrag av Migrationsverket. Den avsåg både tillgängliga byggnader och mark. Statens fastighetsverk har efter diskussion med Statskontoret gjort en motsvarande kartläggning av sitt fastighetsbestånd.

Promemorian har utarbetats av Viveka Karlestrand (projektledare) och Petter Kockum. Promemorian har kvalitetssäkrats i enlighet med Statskontorets interna rutiner.

1.5 Promemorians disposition

I kapitel 2 beskriver vi kortfattat grunderna för den svenska asylpolitiken samt utvecklingen av antalet asylsökande i landet.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av hur boendesituationen ser ut för de asylsökande och hur kostnaderna för att tillhandahålla asylbostäder har utvecklats de senaste åren.

Kapitel 4 innehåller en bedömning av de juridiska konsekvenserna av statligt ägda asylbostäder.

I kapitel 5 bedömer vi kostnaderna för staten att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler eller baracker skapa bostäder för asylsökande. Vi har gjort beräkningar utifrån ett antal typkommuner och ett antal basantagenden som har varierats.

I kapitel 6 gör vi en bedömning av de praktiska möjligheterna för staten att äga asylbostäder.

I kapitel 7 berör vi kortfattat frågan hur ett statligt ägande av asylbostäder skulle kunna genomföras och organiseras.

En inventering av det statliga fastighetsbeståndet som skulle kunna användas för asylboende redovisas i kapitel 8.

Kapitel 9 innehåller Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

2 Svensk asylpolitik

Asylsökande är den som tar sig till Sverige och ansöker om skydd (asyl), men som ännu inte har fått sin ansökan avgjord.

Sverige har skrivit under FN:s flyktingkonvention. Det betyder bland annat att Sverige ska pröva varje persons ansökan om asyl individuellt. I den individuella prövningen ingår att ta hänsyn till sökandens kön och sexuella läggning.

Sverige ska ge uppehållstillstånd till den som är *flykting* enligt FN-konventionen men också till så kallade *alternativt skyddsbehövande i enlighet med EU:s gemensamma regler* samt till *övriga skyddsbehövande i enlighet med den nationella utlänningslagen*.

Utöver asylgrunderna ovan finns även så kallade *synnerligen ömmande omständigheter i undantagsfall*. Asylsökande kan då undantagsvis beviljas uppehållstillstånd, trots att de inte behöver skydd mot förföljelse.

2.1 Uppehållstillstånd

Oavsett om en person får statusförklaring som flykting, alternativt skyddsbehövande, övrig skyddsbehövande eller beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter är det vanligast att uppehållstillståndet är utan tidsbegränsning. Detta är ett så kallat permanent uppehållstillstånd (PUT). I undantagsfall kan giltighetstiden begränsas men tillståndet är aldrig kortare än ett år.

När en person ansöker om asyl i Sverige börjar Migrationsverket med att undersöka om det är Sverige eller något annat EU-land som ska ansvara för asylansökan. Om en person har fått visum till, har vissa typer av uppehållstillstånd i eller har ansökt om asyl i ett annat EU-land på vägen till Sverige kan personen behöva åka tillbaka till detta land. Dessa regler finns i den så kallade Dublinförordningen.

2.2 Migrationsverkets handläggning av asylärenden

De flesta söker asyl efter att de rest in i landet. Då vänder de sig direkt till någon av Migrationsverkets ansökningsenheter som finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Under väntetiden erbjuder Migrationsverket den sökande någonstans att bo. Den asylsökande kan också välja att ordna sitt boende själv, till exempel hos vänner eller släktingar. Denna boendetyp kallas egna boenden (EBO). Vid utgången av 2014 var cirka 79 500 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, varav 52 700 i anläggningsboende (ABO) och 26 800 själva hade ordnat ett eget boende (EBO).

Om det är uppenbart att den asylsökande inte behöver skydd, och inte heller har andra skäl för att få stanna i landet, kan han eller hon avvisas från Sverige direkt. Det kallas *avvisning med omedelbar verkställighet* och kan bli aktuellt om den asylsökande helt klart saknar asylskäl. Ett sådant beslut måste fattas inom tre månader från ansökningsdagen. Den asylsökande kan överklaga Migrationsverkets beslut, men har inte rätt att stanna kvar i Sverige och vänta på resultatet av sitt överklagande.

En asylsökande kan också avvisas direkt om personen, innan han eller hon kom till Sverige, vistades i ett annat land där han är skyddad mot förföljelse. Då avvisas den asylsökande dit och någon ytterligare utredning är normalt inte nödvändig. I annat fall fortsätter prövningen av asylärendet.

När Migrationsverket tagit emot en komplett ansökan från den sökande kallar myndigheten till ett möte med den sökande och dennes biträde. Efter ett sådant möte kan myndigheten besluta i asylärendet.

Om den asylsökande behöver skydd eller bör få stanna på grund av synnerligen ömmande omständigheter får han eller hon uppehållstillstånd i Sverige. I regel är uppehållstillståndet permanent. I vissa fall kan Migrationsverket också bevilja tidsbegränsade tillstånd. Om den asylsökande inte har skyddsbehov eller andra skäl för att få stanna i Sverige fattar Migrationsverket ett beslut om avvisning. Den asylsökande kan då acceptera beslutet och resa hem eller till ett annat land som är berett att ta emot honom eller henne. De allra flesta som får avslag av Migrationsverket överklagar dock beslutet.

Ett överklagande skickas först till Migrationsverket som omprövar beslutet. Om verket står fast vid sitt avslagsbeslut överlämnas överklagandet till en migrationsdomstol vid någon av förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Malmö eller Luleå. Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen ändrar verkets beslut utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillstånd.

Mediantiden från ansökan till beslut var verksamhetsåret 2014 99 dagar. Detta kan jämföras med mediantiden från ansökan till beslut under 2013 som var 91 dagar och 2012 då den genomsnittliga ansökningstiden var 90 dagar.[4]

Migrationsverkets handläggningstider har varit föremål för diskussioner och utvärderingar i drygt 10 år.[5] Enligt myndigheten är en bidragande orsak till de längre handläggningstiderna att globala migrationsmönster skiftar.

---

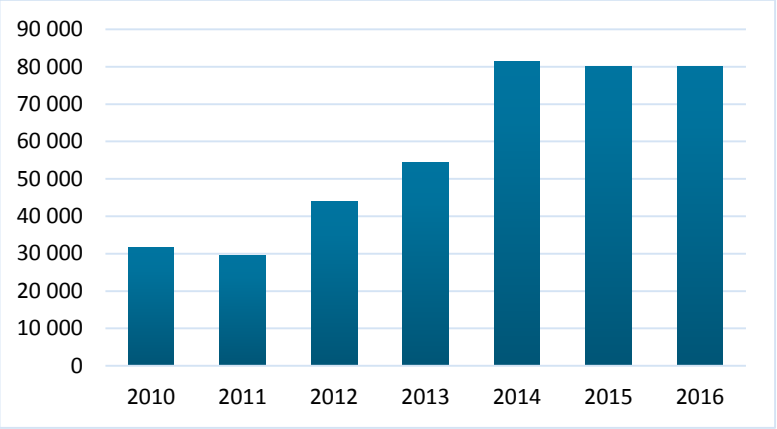
[4] Migrationsverket *Årsredovisning 2014*.
[5] Se t.ex. Riksrevisionen 2004:24 *Snabbare asylprövning*.

Migrationsverket har vidtagit flera åtgärder för att kunna möta dessa variationer.[6]

2.3 Antalet asylsökande har ökat och förväntas ligga på en hög nivå de närmaste åren

Antalet asylsökande varierar mellan åren men ligger för närvarande på en hög nivå. Migrationsverket räknar med att cirka 80 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2015, vilket är en liten minskning jämfört med antalet asylsökande 2014. Som jämförelse kan nämnas att antalet asylsökande var ungefär 30 000 personer åren 2011 och 2012.

Diagram 1 Antalet asylsökande 2010–2014 samt prognos 2015–2016



Källa: Migrationsverkets årsredovisningar och prognos 2015-04-28

Eftersom svängningarna är stora är det svårt att enbart ha en permanent bas med lägenheter, utan många lägenheter och anläggningar måste hyras för kortare tider. Denna förhyrning har ökat kraftigt de senaste åren och därmed också kostnaderna för bostäder till asylsökande.

2.4 Pågående och nyligen avslutade utredningar och uppdrag

Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande

Regeringen utsåg i januari 2014 kommunalråden Gunnar Hedberg och Lars Stjernkvist till samordnare för ökat kommunalt flyktingmottagande. Uppdraget gällde inte asylsökande utan personer som har fått permanent uppehållstillstånd.

[6] Migrationsverket *Årsredovisning 2014*.

Uppdraget var att:

- motivera fler kommuner att öka flyktingmottagandet
- föra en dialog med kommunerna om deras utmaningar och möjligheter
- redovisa möjligheter för flyktingmottagande i kommuner som i dag endast tar emot ett fåtal flyktingar eller inga alls
- lyfta fram och sprida goda exempel från mottagandet genom exempelvis regionala nätverk och samverkanslösningar på kommunal nivå
- samverka med landshövdingar och länsstyrelser.

I en slutrapport som publicerades hösten 2014 lämnar samordnarna flera förslag som även påverkar asylsökande.[7]

Samordnarna menar att det bör ingå i Migrationsverket uppdrag att lägga stor vikt vid integrationsperspektivet när det ska avgöras var anläggningsboende för asylsökande ska etableras.

Myndigheten bör i ökad utsträckning etablera anläggningsboenden dels på orter med lågt mottagande och goda förutsättningar till etablering i samhälls- och arbetsliv, dels på orter som aktivt efterfrågar anläggningsboenden.

Ett annat förslag för att undvika dyra och dåliga akutlösningar är att Migrationsverket – eller annan statlig aktör – ska kunna äga boenden. Denna aktör bör få i uppdrag att bygga upp en större grundorganisation av anläggningsboenden.

Nyanländas boendesituation – delrapport

Boverket har i regleringsbrevet för 2015 fått i uppdrag att kartlägga och analysera boendesituationen för asylsökande i eget boende och för de personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl (nyanlända) de tre senaste åren. En första delrapport lämnades i mars 2015.[8] Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2015. Delrapporten innehåller en sammanställning och redovisning av förslag på hur nyanlända i anläggningsboenden ska få tillgång till bostäder.

För att korta väntetiderna för nyanlända är det angeläget att de tillgängliga bostäder som finns utnyttjas så effektivt som möjligt. Enligt Boverket bör staten i möjligaste mån undvika att hyra ordinarie hyreslägenheter för asylsökande på orter med bostadsbrist genom Migrationsverket. På många

[7] Slutrapport 2014-11-10 *Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande*.
[8] Boverket 2015:10 *Nyanländas boendesituation – delrapport*.

orter begränsar Migrationsverkets lägenheter i anläggningsboenden kommunernas möjligheter att ta emot nyanlända.

Boverket föreslår att en del av de lägenheter som Migrationsverket i dag förfogar över slussas över till nyanlända i behov av kommunplaceringar. För att detta ska bli möjligt behövs det i utbyte nya asylboenden. Det föreslås göras genom att bygga moduler eller bygga om lokaler till asylboenden i tillväxtorten eller dess grannkommuner.

Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster

Enligt direktiven[9] ska utredaren utvärdera de regler som gäller för tillfälliga asylboenden och lämna förslag på åtgärder som innebär krav på att privata aktörer som vill få ta del av offentliga medel ska kunna visa hur dessa ska användas i verksamheten och komma brukarna till godo. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2016.

Uppdrag till Migrationsverket

Migrationsverket har av Justitiedepartementet ombetts att utvärdera befintliga boendeformer och redovisa lämplig och praktisk möjlig fördelning av boendeplatser mellan olika boende- och driftsformer (utifrån nuvarande regelverk) så att maximal kostnadseffektivitet och flexibilitet kan uppnås.

I utvärderingen av befintliga boendeformer bör dessa frågor besvaras:

- genomsnittlig boendekostnad för respektive boende- och driftsform
- möjlig förtätning i befintliga boenden
- möjligheter att genom förändrad takprissättning eller annan åtgärd sänka kostnaderna för tillfälligt anläggningsboende
- lokalisering av boenden för att stödja effektiviteten i prövningsverksamhet, möjlighet till organiserad sysselsättning och återvändande

I redovisningen av lämplig och praktisk möjlig fördelning av boendeplatser bör möjlighet till nyanskaffning samt möjlighet till nya driftsformer inom gällande regelverk bedömas. Vidare bör även kommunernas behov av planeringsförutsättningar och fördelningen av mottagande mellan kommunerna beaktas.

Uppdraget ska redovisas i början av juni 2015.

[9] Kommittédirektiv 2015:22.

Regeringen har aviserat att tillsätta en utredning

Enligt 2015 års budgetproposition har ett enigt Socialförsäkringsutskott föreslagit att en offentlig utredning bör tillsättas för att lämna förslag till ett hållbart och flexibelt system för mottagande av asylsökande och nyanlända som främjar en snabb etablering på arbetsmarknaden.

3 Bostäder till asylsökande

I vårt uppdrag ingår att bedöma dagens kostnader för asylboende mot ett eventuellt statligt ägande av asylbostäder. För att kunna göra denna jämförelse behöver vi redovisa vilka typer av asylbostäder som finns i dag, hur försörjningen av asylbostäder fungerar och vad dessa kostar.

Det är statens ansvar, genom Migrationsverket, att tillhandahålla bostäder till asylsökande. Den asylsökande placeras i någon av de olika former av asylboende (ABO) som finns. De asylsökande kan också välja att bosätta sig på egen hand (EBO).

3.1 Olika typer av asylbostäder

Eftersom Migrationsverket inte får äga några boenden tecknar verket avtal med både privata och kommunala bostadsbolag där hyran betalas av Migrationsverket.

I figuren nedan visas de olika typerna av boendelösningar.

Figur 1 Olika boendetyper för asylsökande

Typ av boende	Förkortning	Beskrivning av boendet		
Eget boende	EBO	Asylsökande har ordnat boende på egen hand		
Anvisat boende	Anläggningsboende, ABO	*Migrationsverkets avtalade boendeplatser, normalt en lägenhet som delas med andra asylsökande*		
		Förkortning	**Beskrivning av boendet**	
		ABE	Migrationsverket hyr lägenheter av allmännyttan alternativt privata aktörer. En lägenhet motsvarar flera platser.	Lokala hyresavtal
		ABK	Korridorboende av typ studentboende med möjlighet till eget hushåll.	
		ABT	Då ordinarie platser inte räcker till upphandlar Migrationsverket tillfälliga boendeplatser. Det kan exempelvis vara hotellbyggnader eller vandrarhem. Inget eget hushåll.	Upphandlade platser

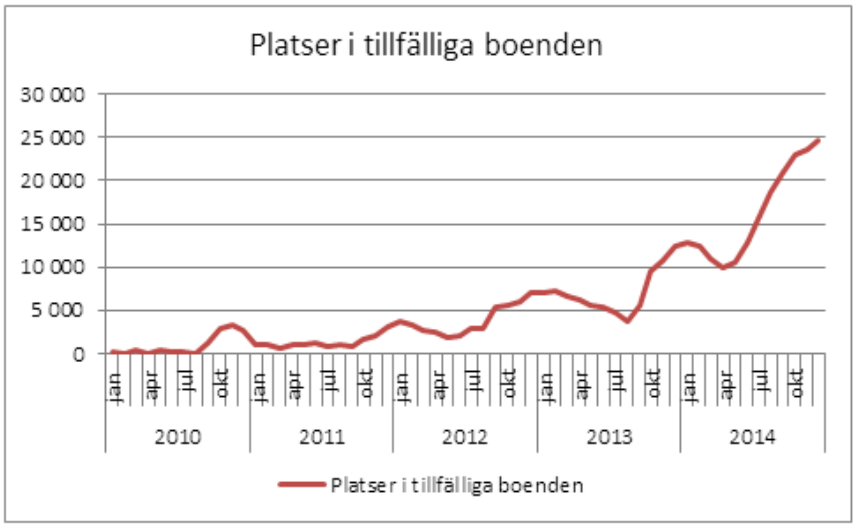
Källa: Migrationsverket

I första hand försöker Migrationsverket erbjuda asylsökande lägenheter med eget hushåll. Normalt tillhandahåller Migrationsverket platser åt de asylsökande i vanliga hyreslägenheter. Denna typ av boende behöver inte upphandlas utan Migrationsverket hyr direkt av fastighetsägaren. Migrationsverket hyr också kollektivt boende med självhushåll. Det kan till exempel vara korridorboende i vandrarhem, studentboende eller före detta äldreboenden. När det gäller kollektivt boende ansvarar Migrationsverket för bland annat drift och bemanning. Inte heller denna typ av boende upphandlar Migrationsverket utan sluter hyresavtal direkt med fastighetsägaren. För samtliga dessa typer av boenden gäller att Migrationsverket hyr omöblerat, utan utrustning.

3.2 Andelen personer i tillfälliga asylboenden har ökat

Eftersom antalet asylsökande ökat de senaste åren har andelen som bor i tillfälligt inhyrda bostäder (ABT) ökat. Diagram 2 visar hur Migrationsverkets inhyrning av antalet tillfälliga platser (ABT) har utvecklats perioden 2010–2014. Vid utgången av 2014 hade Migrationsverket ungefär 25 000 platser i tillfälliga boenden.

Diagram 2 Platser i tillfälliga boenden 2010–2014



Källa: Migrationsverket

Tabell 1 nedan visar hur många boendeplatser som Migrationsverket disponerat i genomsnitt åren 2010–2014. Antalet platser i tillfälliga boenden har mer än fördubblats mellan 2013 och 2014.

Tabell 1 Antalet boendeplatser i genomsnitt 2010–2014

År	2010	2011	2012	2013	2014
ABE	15 276	16 808	18 660	22 824	25 865
ABT	955	1 296	3 839	7 041	16 282
ABK					352
Totalt	**16 231**	**18 104**	**22 499**	**29 865**	**42 499**

Källa: Migrationsverket

Migrationsverkets ambition är att fram till 2017 anskaffa 14 000 nya boendeplatser i egen regi.[10]

Av tabell 2 nedan framgår att andelen boendedygn i ABT årligen ökat och uppgick till närmare en fjärdedel under 2014. Det kan jämföras med att andelen var drygt två procent 2010. Tabellen visar också att det genomsnittliga antalet dygn i asylboende sjönk mellan 2011 och 2012 för att därefter ligga på ungefär samma nivå

Tabell 2 Antalet boendedygn och fördelningen på olika boendetyper 2010–2014

År	Totalt antal dygn	Andel EBO (%)	Andel ABE (%)	Andel ABT (%)
2010	11 806 761	51,7	46,1	2,2
2011	11 940 479	45,6	51,3	3,1
2012	11 150 606	38,3	54,4	7,3
2013	14 592 207	35,8	52,0	12,1
2014	20 787 800	32,4	43,3	24,3

Källa: Bearbetning av uppgifter från Migrationsverket

Av tabellen framgår att andelen boendedygn i ABE varierat mellan 43 och 54 procent under den studerade perioden. Andelen i ABT har ökat från drygt 2 till drygt 24 procent medan andelen i EBO sjunkit från knappt 52 till drygt 32 procent.

3.3 Kostnaderna för asylbostäder har ökat

Eftersom antalet asylsökande har ökat under den studerade perioden är det också naturligt att de totala kostnaderna för asylbostäder har ökat. Även den genomsnittliga kostnaden per asylsökande har ökat. Enligt Migrationsverket

[10] Migrationsverket 2014 *Boende i mottagningssystemet – En nationell strategi och handlingsplan*, s. 8.

beror den genomsnittliga kostnadsökningen främst på en allt större upphandling av asylbostäder av privata aktörer på korta kontrakt.

I beräkningen i tabell 3 nedan ingår kostnader för lokaler (hyra och drift), inköp av varor (till exempel mat i de fall det inte är självhushåll), avskrivningar och vissa tjänster.

Tabell 3 Kostnader för asylbostäder 2010–2014

År	2010	2011	2012	2013	2014
Total kostnad för asylbostäder (tkr)	313 315	389 618	641 548	1 031 946	2 158 130

Källa: Migrationsverket

3.3.1 Kostnaderna för tillfälliga boenden

Migrationsverket har satt en övre gräns på 350 kronor per dygn och asylboende i sina upphandlingar.[11] Pris för gällande avtal om kost och logi varierar i dag mellan 239 och 350 kr. Pris för i dag gällande avtal om logi med egen kosthållning varierar mellan 147,50 och 200 kr.

Migrationsverket betalar enbart för utnyttjade platser i ABT men garanterar en lägsta beläggningsgrad på 50 procent. När det gäller ABE står verket för hela kostnaden oavsett om alla lägenheter är uthyrda eller inte.

Enligt förfrågningsunderlag inför upphandling från 2014[12] får login, det vill säga bostad inklusive underhåll och uthyrarens personalkostnader, vara högst 200 kronor per dygn. De personer som vi har intervjuat som hyr ut tillfälliga bostäder (ABT) uppger att kostnaderna fördelar sig på ungefär följande sätt:

- personal 40 procent
- lokaler 35 procent
- varor 20 procent (inklusive kost)
- övriga kostnader 5 procent.

Vi uppskattar mot bakgrund av detta att kostnaden för bostadsdelen ligger någonstans kring 100–120 kronor per dygn.

[11] Pristaket på 350 kr för kost och logi sattes första gången i upphandling ”2” dnr 3.2.1-2013-17048 med sista anbudsdatum 2013-06-24.
[12] Tillfälligt boende för asylsökande Nr 6 Område 1 Syd, 2014-10-29, s. 29.

3.4 De asylsökande har rätt till dagersättning

Enligt uppgifter som vi erhållit från Migrationsverket har ABT varit fyra till fem gånger dyrare per boendedygn än ABE de senaste fyra åren. De kostnader som har redovisats för ABT och ABE är dock inte fullt ut jämförbara.

Den som söker asyl har rätt till dagersättning så länge asylprocessen pågår. För vuxna ensamstående som bor där kost inte ingår får 71 kronor per dag och 24 kronor per dag om kost ingår. De som har fått ett utvisningsbeslut har rätt till dagersättning om personen är kvar i ett asylboende. De som har fått permanent uppehållstillstånd får dagersättning fram till dess han eller hon har blivit kommunplacerad.

De som bor i eget boende (EBO) har också rätt till dagersättning, vilket innebär högst 71 kronor per dygn.

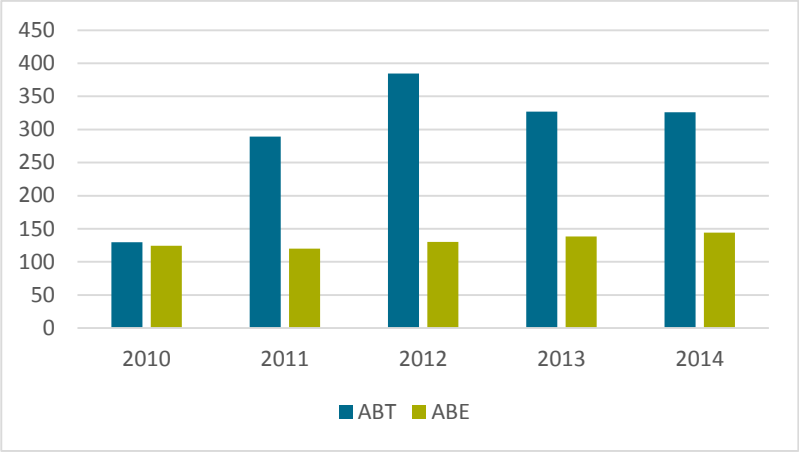
Dagersättningen per person minskar ju fler personer som ingår i familjen.

Dagersättningen bör räknas med i boendekostnaden

Eftersom dagersättningen varierar beroende på om kost ingår eller inte är den inte kostnadsneutral för de olika boendetyperna. Om man lägger till dagersättningen minskar kostnadsskillnaderna mellan ABT och ABE. För enkelhets skull har vi räknat med att alla individer har den högsta dagersättningen det vill säga 71 om kost ingår respektive 24 kronor om kost inte ingår.

Diagram 3 visar att ABT de två senaste åren varit drygt dubbelt så dyrt per dygn med dagersättningen inkluderad, vilket kan jämföras med att kostnaden för ABT är fyra-fem gånger dyrare om man inte räknar med dagersättningen. Dygnskostnaden för ABE har legat relativt konstant medan dygnskostnaden för ABT ökade kraftigt både 2011 och 2012.

Diagram 3 Kostnad per dygn i ABT respektive ABE inklusive dagersättning



Källa: Bearbetning av uppgifter från Migrationsverket

I tabell 4 nedan visar vi den totala kostnaden för asylbostäder med dagersättningen inräknad. Tabellen visar att framför allt kostnaden för ABT har stigit kraftigt. Det är främst den stora volymen av asylsökande som bor i ABT som gör att den totala kostnaden ökar.

Tabell 4 Total kostnad för olika boendetyper inklusive dagersättning (tusen kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
ABE	675 115	757 014	782 610	1 035 408	1 276 235
ABT	30 665	76 156	309 447	578 163	1 642 082
EBO	433 354	386 923	302 934	371 159	478 158
Summa	**1 139 134**	**1 220 093**	**1 394 991**	**1 984 730**	**3 396 475**

Källa: Bearbetning av uppgifter från Migrationsverket

Det finns även andra kostnader som bör räknas med i boendekostnaden

När det gäller att göra en kostnadsjämförelse mellan ABE, ABK och ABT är det, förutom mat och dagersättning, i huvudsak personal och utrustning som inte är kostnadsneutrala.

Möbler ingår i logipriset i ABT. Det som ska ingå i priset för logi i är i huvudsak möblerade lokaler (boenderum, gemensamhetsutrymmen med wifi, kök eller matsal samt ett kontorsrum för verkets personal) inklusive drift och underhåll av hela anläggningen samt personal. Leverantörens personal utför inte arbetsuppgifter som normalt ligger på verkets personal, förutom att ta emot och inkvartera sökande samt att informera om brandskydd direkt vid ankomst.

I kostnaden för ABT ingår, som ovan nämnts, även personalkostnader. I upphandlingen ställs krav på att leverantören ska bemanna anläggningen med minst en tjänst som *platsansvarig* utöver eventuell *städ- och måltidspersonal* åtta timmar per dag under dagtid 7–16. Under övrig tid ska leverantören ha personal tillgänglig som kan komma till anläggningen för att åtgärda fel eller brister samt ta emot och inkvartera asylsökande efter anvisning från Migrationsverket, även på obekväm arbetstid. Om anläggningen har minst 200 platser ska anläggningen bemannas dygnet runt.

Utöver platsansvarig samt städ- och måltidspersonal krävs ytterligare krav på bemanning. Denna varierar beroende på anläggningens storlek. Leverantören ska också svara för löpande underhåll av anläggningen.[13]

[13] Migrationsverket *Förfrågningsunderlag version 1*.

Svårigheter att göra kostnadsneutrala jämförelser

Eftersom Migrationsverket inte har tidredovisning går det inte att fördela tiden som myndighetens personal lägger på att besöka eller på annat sätt arbeta med asylbostäder. Kostnaderna för Migrationsverkets personal går därmed inte att fördela på olika boendeslag.

Enligt Migrationsverket är personalkostnaden olika mellan boendeformerna. Generellt kan ABT ha något lägre kostnad jämfört med ABE eftersom leverantören har personal på plats som kan lösa vissa enklare frågor. För ABK kan kostnaderna i vissa fall vara högre jämfört med ABE beroende på faktorer som geografiskt läge och anläggningarnas storlek. En ABK-anläggning med 40 platser i nära anslutning till Migrationsverkets mottagningsenhet hanteras med samma personaltäthet som ABE, om det däremot är en ABK-anläggning med 150 boendeplatser som ligger längre ifrån mottagningsenheten kan det krävas schemalagd bemanning dygnet runt vilket ökar kostnaderna.

Migrationsverket särredovisar inte kostnaderna på verksamhetsanslaget där personal ingår vilket gör att det utifrån redovisningen inte går att ta fram de exakta kostnaderna för olika boendetyper. Därmed är det inte möjligt att göra en i alla delar rättvisande kostnadsjämförelse.

Med det underlag som vi har haft till förfogande går det inte med säkerhet att säga hur stor kostnadsskillnaden är mellan olika boendetyper. Eftersom kostnadsredovisningen för ABT är mer heltäckande än den för ABE är kostnadsskillnaderna mellan dessa boendeformer mindre än vad Migrationsverket har redovisat i sin årsredovisning.

Många bor kvar i asylboende trots att de inte längre är asylsökande

Personer som ska utvisas blir i vissa fall kvar i sin asylbostad. De senaste tre åren har i genomsnitt cirka 7 000 personer bott kvar i asylboende trots avvisningsbeslut. Det bor också cirka 10 000 personer i asylboende som har fått permanent uppehållstillstånd och som väntar på kommunplacering. Denna grupp förväntas öka till cirka 13 300 personer vid årets slut.[14]

Antalet personer som bor kvar i asylboende trots att de har fått permanent uppehållstillstånd eller ett avvisningsbeslut visas i tabell 5 nedan.

[14] Migrationsverket april 2015 *Verksamhets- och utgiftsprognos s. 33.*

Tabell 5 Olika kategorier som bodde i asylboende vid årssluten 2012–2014

År	2012	2013	2014
Totalt antal personer i asylboende	26 874	35 243	52 674
Varav med PUT	*4 481*	*9 694*	*10 196*
Varav med avvisningsbeslut	*7 767*	*7 224*	*6 577*
Antal med PUT eller avvisningsbeslut	*12 248*	*16 918*	*16 773*
Andel med PUT eller avvisningsbeslut	*45,6%*	*48,0%*	*31,8%*

Källa: Bearbetning av uppgifter från Migrationsverket

Av tabellen framgår att andelen personer med PUT eller avvisningsbeslut har sjunkit från 48 till 32 procent mellan 2013 och 2014. Orsaken till detta är att antalet asylsökande ökat medan antalet med PUT eller avvisningsbeslut varit konstant. Vid utgången av 2014 var det drygt 4 000 personer med PUT eller avvisningsbeslut som bodde i tillfälligt anläggningsboende (ABT).

3.5 Marknadsbeskrivning

I avsnittet beskrivs hur Migrationsverket arbetar med upphandlingar, marknadskartläggning och hur marknaden för ABT-boenden ser ut.

Ett centralt instrument för att kunna pressa priser och bibehålla kvalitet på en marknad är en fungerande konkurrens. För att kunna säkerställa en fungerande konkurrens behöver den som upphandlar varor och tjänster ha kännedom om marknaden och marknadsaktörerna.

3.5.1 Upphandling av asylbostäder

Vid stora strömmar av asylsökande är ofta behovet större än antalet lägenhetsplatser som Migrationsverket har tillgång till. Migrationsverket upphandlar då tillfälliga boendeplatser (ABT). För att säkerställa konkurrensen har Migrationsverket sedan 2013 upphandlat denna typ av boende enligt lagen om offentlig upphandling.

I september 2013 genomförde Migrationsverket sin första ramavtalsupphandling. De avtal som tecknades då var i första hand tecknade på två år, men förlängdes därefter med ett år och kan förlängas ytterligare ett år. Löptider på avropsavtalen är i regel tre till sex månader.

I en upphandling om att öppna tillfälliga boenden får alla leverantörer som vill lämna in anbud göra det. Migrationsverket menar att man inte har kunnat påverka vilka anbud som kommer in och därigenom inte heller var eller i vilken kommun boendet ligger. På grund av sekretessregler får Migrationsverket inte ta en förhandskontakt med kommunen om vilka anbud som har kommit in i just den kommunen. Migrationsverket har i de

senaste upphandlingarna dock begärt att leverantörer som lämnar in anbud själva tar kontakt med kommunen i samband med att anbudet lämnas in för att kommunerna ska få information så tidigt som möjligt.

Kommunerna tillhandahåller vård, skola och omsorg till asylsökande. Därför är kännedom om vilka och hur många asylsökande som placeras i kommunen nödvändigt för deras planering.

De anbudsgivare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget blir tilldelade ett avtal förutsatt att besiktningen av anläggningen godkänns. Migrationsverket tar alltid egen kontakt med kommunen så fort lagen tillåter, det vill säga när tilldelningsbeslut eller underrättelse om beslut skickats till anbudsgivarna.

Migrationsverket vill bättre kunna styra var nya tillfälliga asylboenden ska öppnas. Avsikten är att ta hänsyn till kommuner som redan tagit emot ett stort antal asylsökande. Myndigheten har därför tagit fram en modell som bygger på en fördelningsnyckel, vilket innebär att kommuner som redan i dag tar ett stort ansvar i förhållande till sin folkmängd i möjligaste mån ska kunna undantas från ytterligare boenden. Det ska ske genom att anbud som lämnas för boenden som vill nyetableras i dessa kommuner beläggs med ett ekonomiskt påslag. Det innebär att dessa anbud placeras längre ner i rangordningen. Anläggningen blir då bara aktuell för Migrationsverket om det inte finns några andra alternativ. Denna modell har använts i den senaste upphandlingen av asylbostäder.

Fördelningen mellan ABT-ramavtal och det som Migrationsverket kallar direktupphandlade ABT-boenden redovisas nedan.

Tabell 6 Antal avtalsparter fördelade efter olika typer av avtal

	2010	2011	2012	2013	2014
Direktupphandlat			15	74	166
Ramavtal			9	9	9

Källa: Bearbetning och uppgifter från Migrationsverket. Uppgifter för 2010 och 2011 har inte kunnat redovisas av Migrationsverket.

Som framgår av tabellen ovan utgör direktupphandlade ABT-boenden merparten av Migrationsverkets upphandlingar.

Avtalslängden på de direktupphandlade avtalen är enligt Migrationsverket i regel fyra månader. De marknadsaktörer Statskontoret intervjuat framhåller dock att avtalen är ännu kortare och att de tecknats på tre månader med möjlighet till förlängning. Uppsägningstiden för de befintliga avtalen varierar mellan 14 och 30 dagar.

Enligt marknadsaktörerna leder dessa korta avtal till osäkerhet och starkt begränsade planeringsförutsättningar för företagen. Denna osäkerhet leder i sin tur till ökade kostnader för företagen som i sin tur leder till högre dygnskostnader för Migrationsverket.

En av de marknadsaktörer Statskontoret intervjuat har framhållit att längre avtal och bättre planeringsförutsättningar skulle kunna sänka företagens kostnader för boendedelen av ett ABT-dygn. Inom ramen för Statskontorets uppdrag har vi dock inte haft möjlighet att närmare analysera detta.

Migrationsverket har i intervjuer inte fullt ut kunnat förklara varför myndigheten valt att teckna så korta avtal. Ett argument som myndigheten anfört är att de använt korta avtal i väntan på att de överklagade ramavtalsupphandlingarna som genomfördes 2013 skulle träda i kraft. Vi kan dock konstatera att Migrationsverket även under åren 2010 till 2012 valt att teckna tre- till fyramånaders avtal.

Här får man anta att svårigheten att prognostisera flyktingströmmarna samt viljan att kunna bibehålla flexibilitet i asylboendena är två orsaker till de korta avtalen. Däremot tycks Migrationsverket inte ha analyserat vilka effekter avtalslängden får för marknadsaktörernas kostnadsbild och i förlängningen för prissättningen av tillfälliga asylboenden.

3.5.2 Marknaden för ABT-boenden

Som framgår ovan ska Statskontoret bedöma dagens kostnader för asylboende mot ett eventuellt statligt ägande av asylbostäder. För att kunna göra denna jämförelse behöver vi redovisa vilka typer av asylbostäder som finns i dag, hur försörjningen av asylbostäder fungerar och vad dessa kostar. Väl fungerande upphandlingsprocesser och marknadskännedom är centrala instrument för att kunna åstadkomma prispress och säkerställa god kvalitet.

Migrationsverket har i intervjuer framhållit att de inte har prioriterat att göra marknadskartläggningar i syfte att bedöma konkurrensen på ABT-marknaden. Orsaken till detta är att myndigheten har bedömt att man har saknat resurser för att genomföra sådana analyser. Tillgängliga resurser i myndigheten har använts för att hantera den akuta boendesituationen.

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att genomföra en analys av konkurrensen på marknaden för tillfälliga asylboenden och hur marknadsförutsättningarna påverkar prissättningen på denna marknad. Däremot har Statskontoret bett Migrationsverket att sammanställa vilka som är de största aktörerna på denna marknad.

Statskontoret kan konstatera att den sammanlagda kostnaden för ABT-boenden 2014 uppgick till cirka 1,5 miljarder kronor. Tio företag stod för cirka 500 miljoner av dessa 1,5 miljarder. Den största aktören hade en marknadsandel på drygt sju procent.

Även om den översiktliga analysen ovan inte ger indikationer på marknadskoncentration är det viktigt att fördjupa analysen. En sådan analys bör även beakta vad som är att betrakta som relevant marknad, produktmässigt och geografiskt.

Migrationsverket har i intervjuer till Statskontoret framhållit att de avser att prioritera frågor som rör ett mer strategiskt förhållningssätt till upphandling av asylboenden.

4 Statligt ägda asylbostäder – juridiska konsekvenser

Migrationsverkets generaldirektör gav i september 2014 i uppdrag till myndighetens rättschef att utreda Migrationsverkets förutsättningar att äga eller bygga fastigheter för att tillgodose behovet av boendeplatser för asylsökande. Analysen presenterades i en promemoria i november 2014. Promemorian redovisar översiktligt ett antal juridiska frågeställningar som avser reglering kring fastighetsförvaltande myndigheter, plan- och bygglag samt upphandlingsregelverket. I analysen berörs även vilka författningsändringar som i så fall skulle krävas för att Migrationsverket skulle kunna äga eller bygga boendeplatser.[15]

Migrationsverket har konstaterat att denna analys inte utgör tillräckligt underlag för att kunna avgöra de juridiska förutsättningarna för att genom statlig myndighet eller statligt bolag förvärva eller bygga om befintliga fastigheter.

Vår bedömning är att det är tre juridiska dimensioner som aktualiseras för det fall staten skulle förvärva eller bygga om befintliga fastigheter till asylboenden. Dessa är:

- en konkurrensrättslig analys av ett statligt bostadsägande
- plan- och bygglagens påverkan på statligt bostadsägande
- eventuella begränsningar i det statliga regelverket för myndigheter.

En analys av dessa tre dimensioner görs nedan. Det bör redan i detta sammanhang framhållas att Statskontorets juridiska analys inte är fullständig eller djupgående. Dels är det i nuläget ännu oklart hur ett statligt bostadsbestånd för asylbostäder skulle utformas, dels handlar det om nya juridiska frågeställningar och det kan vara svårt att ge några definitiva svar förrän frågorna prövats rättsligt.

Syftet med denna genomgång är att belysa frågor som bör uppmärksammas och beaktas i det fall staten skulle gå vidare med att förslaget att bygga statliga asylboenden.

4.1 En konkurrensrättslig analys av ett statligt bostadsägande

I denna del av promemorian redovisar vi de konkurrensrättsliga dimensionerna av ett statligt bostadsägande. Inledningsvis redovisar vi analysen om

[15] Utredning angående Migrationsverkets förutsättningar att äga eller bygga fastigheter för att tillgodose behovet av boendeplatser för asylsökande (PM 2014-11-25).

hur tillämplig upphandlingslagstiftningen är på de aktuella alternativa åtgärderna. Därefter redovisar vi analysen enligt konkurrenslagen. Avslutningsvis redovisas en analys avseende statsstödsreglerna.

Förslaget om statligt ägda asylbostäder har följande nyckelkomponenter:

1. Staten ska äga fastigheter (via en myndighet eller ett bolag).
2. Efter förvärv av fastigheterna kan bostäder skapas på olika sätt:
   a. Eventuella befintliga bostäder kan användas som de är.
   b. Eventuell befintlig byggnad kan byggas om för bostadsändamål.
   c. Nya bostadsbyggnader kan uppföras.
   d. Bostäder kan uppföras i form av flyttbara moduler.
3. Bostäderna ska dels användas av Migrationsverket för asylsökande, dels upplåtas till andra boende.

Analysen nedan baseras på antagandet att staten i någon form ska äga de aktuella bostäderna, oavsett om detta sker i myndighets- eller bolagsform, och oavsett om det är Migrationsverket eller något annat organ inom statsförvaltningen som står som ägare.

Vad innebär begreppet ändamålsfastigheter?

En särskild fråga som kan ha betydelse för flera av de nedan analyserade konkurrensrättsområdena är om de fastigheter som staten föreslås äga för bostäder åt asylsökande kan anses vara så kallade ändamålsfastigheter.

Ändamålsfastigheter (även kallade ändamålsbyggnader) kan definieras dels utifrån att hyresgästen har en stark anknytning till byggnaden och saknar rådighet över sin lokalförsörjning, dels utifrån byggnadens egenskaper.

Byggnader där hyresgästen saknar rådighet över sin lokalförsörjning är byggnader som har blivit symboler för den verksamhet som bedrivs där och som är så intimt förknippade med verksamheten att man kan uppfatta det som att hyresgästen inom överskådlig tid inte kan eller får flytta därifrån.[16]

Begreppet ändamålsfastigheter är mångtydigt och det har visat sig svårt att etablera en tydlig definition.[17]

När det gäller frågan om statligt ägda bostäder för asylsökande, bedömer den juridiska expertis som Statskontoret har konsulterat att det är uteslutet att dessa bostäder skulle vara ändamålsfastigheter. Detta bland annat eftersom dessa bostäder enligt Migrationsverkets tidigare förslag även ska kunna

[16] SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*.
[17] SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*.

hyras ut till andra bostadssökande. Därmed bör dessa bostäder anses vara jämförbara med andra bostäder på marknaden.

Vilken verksamhet omfattas av lagen om offentlig upphandling?

Begreppet ändamålsfastighet har även aktualiserats vid Konkurrensverkets bedömning av Akademiska Hus AB:s ställning enligt upphandlingslagstiftningen.[18] Konkurrensverket noterade då följande om ändamålsfastigheter:

> Regeringen har i prop. 1997/98:137 s. 6 f. anfört att de fastigheter som Akademiska Hus tillhandahåller och förvaltar till universitet och högskolor typiskt sett är att betrakta som ändamålsfastigheter. Enligt regeringen saknar sådana lokaler eller har mycket liten alternativ användning och har skräddarsytts för sitt ändamål samt är så specialanpassade till unika hyresgästbehov, läge och funktion att hyresvärden sannolikt aldrig kan finna en alternativ användning som på ett rimligt sätt kan förränta kapitalet. Regeringen har härutöver uttryckt att gemensamt för statliga ändamålsfastigheter är att de är starkt förbundna med viss statlig verksamhet och att de inte kan förvaltas på rent kommersiella grunder.

Ärendet avsåg frågan om Akademiska Hus AB tillgodoser ett allmännyttigt behov som inte är av kommersiell karaktär. I så fall omfattas Akademiska Hus AB av upphandlingsreglerna. Företaget ansåg att så inte var fallet eftersom enbart en mindre del av lokalerna var ”specialanpassade”. Konkurrensverket fann dock, med hänvisning till det ovan nämnda förarbetsuttalandet, att Akademiska Hus AB tillgodoser ett allmännyttigt intresse som inte är av kommersiell karaktär eftersom företagets uppdrag är att tillhandahålla statliga ändamålsfastigheter. Upphandlingslagstiftningen är därför tillämplig på Akademiska Hus AB:s inköp.

4.1.1 Bedömning av tillämpligheten av lagen om offentlig upphandling

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) innehåller regler om offentliga organs (i lagen kallade upphandlande myndigheter) inköp av varor, tjänster och byggentreprenader.

LOU innehåller vissa undantag. Kontrakt som avser förvärv av en fastighet eller vissa nyttjanderätter till en fastighet, som till exempel hyresrätt, är ett sådant undantag (1 kap. 6 § 1 stycket 1 punkten LOU). Sådana kontrakt kan alltså ingås utan att följa upphandlingslagens regler. Skälet är att den här typen av kontrakt anses ha sådana särdrag att de inte lämpar sig för offentlig upphandling. Framför allt är fastigheter av så kallad icke-generisk karaktär, det vill säga en viss fastighet är inte alltid utbytbar mot en annan.

---

[18] Se Konkurrensverkets beslut 2009-03-11, dnr 247/2008 *Akademiska Hus AB*.

Liksom alla legalundantag tolkas fastighetsundantaget i LOU restriktivt, för att undvika att det används för att kringgå LOU. Detta medför att framför allt följande begränsningar i undantaget bör observeras.

När det gäller hyra av en byggnad eller en lokal i en byggnad, till exempel för bostadsändamål, krävs det att byggnaden är befintlig (1 kap. 6 § 2 stycket LOU), annars är inte undantaget tillämpligt. Innebörden av detta är inte närmare definierat, men det är rimligt att utgå från att byggnaden ska finnas när hyresavtalet ingås. Om hyresavtalet däremot innehåller ett åtagande från hyresvärdens sida att låta uppföra en byggnad på den aktuella fastigheten så är hyresundantaget inte tillämpligt. Hyresavtalet ska då i stället upphandlas enligt reglerna i LOU om tjänsteupphandling eller byggentreprenad, beroende på vem av hyresvärden eller hyresgästen som bestämmer byggnadens utformning.

En annan begränsning gäller om hyresvärden i ett hyresavtal åtar sig att anpassa den befintliga byggnaden eller lokalen. Om dessa anpassningar går utöver sedvanlig hyresgästanpassning, föreligger ett avtal om anskaffning av en byggentreprenad och den ska upphandlas enligt LOU. Med sedvanlig hyresgästanpassning menas till exempel uppfräschning, ändrad rumsindelning och så vidare.

Baserat på de sakförhållanden som vi beskriver i inledningen och på rättsläget gör vi följande bedömning av tillämpligheten av LOU när det gäller statligt ägda asylbostäder.[19]

- **Staten förvärvar en bebyggd eller obebyggd fastighet via en myndighet eller ett bolag:**
  - Detta faller utanför LOU:s tillämpningsområde, enligt undantaget i 1 kap. 6 § LOU.
- **Staten låter utföra renovering, ombyggnation eller tillbyggnad av en befintlig byggnad på fastigheten:**
  - Detta ska upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.
- **Staten låter uppföra en bostadsbyggnad på fastigheten:**
  - Detta ska upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.
- **Staten köper eller hyr bostadsmoduler, inklusive transport och montering:**
  - Detta ska upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.

[19] Se t.ex. rättsfallen Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 395-396-10, Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2972-11, NOU, beslut 2006-11-16, dnr 2006/0152-29 (NOU:s arkiv finns i dag hos Konkurrensverket) och NOU, beslut 2000-09-06, dnr 1999/0188-29.

- **Migrationsverket hyr befintliga bostäder av ett annat statligt organ (till exempel ett statligt fastighetsbolag) eventuellt inklusive på marknaden normalt förekommande uppfräschning eller modernisering av de befintliga bostäderna till dagens standard:**
  - Detta faller utanför LOU:s tillämpningsområde, enligt undantaget i 1 kap. 6 § LOU.
- **Migrationsverket hyr bostäder av ett annat statligt organ (till exempel ett statligt fastighetsbolag) inklusive ombyggnation för anpassning till bostadsändamål av byggnader som tidigare använts för något annat ändamål:**
  - Detta ska upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.
- **Migrationsverket hyr ut ”överblivna” bostäder på den allmänna hyresmarknaden (antingen som förstahandskontrakt, om Migrationsverket äger fastigheten, eller som andrahandskontrakt, om Migrationsverket hyr bostäderna av en annan fastighetsägare) – alternativt hyr en annan statlig fastighetsägare ut bostäder på den allmänna hyresmarknaden i ett hus som i övrigt hyrs ut till Migrationsverket:**
  - Uthyrningsverksamhet omfattas av inte av LOU.

Slutsatsen är således att LOU blir tillämplig när Migrationsverket eller något annat statligt organ (till exempel bolag, som i fallet Akademiska hus ovan, dock inte bolag med kommersiell eller industriell verksamhet) anskaffar byggentreprenader (för ny-, om- eller tillbyggnation), inklusive hyra, transport och montering av bostadsmoduler. Köp eller hyra av fastighet med befintlig byggnad i befintligt skick (vilket kan omfatta normal renovering till modern standard) faller däremot utanför LOU.

4.1.2 Bedömning av tillämpligheten av konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) (KL) innehåller två förbud, dels mot konkurrensbegränsande avtal och annat samarbete mellan företag, dels mot missbruk av dominerande ställning. I KL finns även regler om ingripande mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som är av intresse när det gäller statligt ägda asylbostäder.

Enligt 3 kap. 27 § KL kan Stockholms tingsrätt efter en anmälan från Konkurrensverket i ett enskilt fall förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en säljverksamhet som omfattas av KL:s företagsbegrepp (det vill säga en verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, som inte är myndighetsutövning) tillämpa ett visst förfarande, om detta:

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller

2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbudet kan även avse ett bolag som staten, en kommun eller ett landsting har ett dominerande inflytande över (3 kap. 28 § KL).

Den centrala frågan vid bedömningen av ett enskilt fall är alltså hur den offentliga aktörens verksamhet påverkar konkurrensen på marknaden. Ett exempel på ett typfall är när den offentliga aktörens närvaro på marknaden skulle kunna leda till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig är ett etableringshinder, så kallade undanträngningseffekter. Även beteenden som innebär underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur eller som är selektiva skulle kunna snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.

I förarbetena framhålls att det är viktigt att i det enskilda fallet ta ställning till om ett visst beteende skadar drivkrafterna till konkurrens och själva mekanismerna på marknadsplatsen. Prövningen bör ha sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, inte vad som sker eller kan ske på kort sikt. Frågan är om konkurrenstrycket på marknaden ökar, eller är ägnat att öka, eller om det minskar eller är ägnat att minska genom det aktuella beteendet.

En domstol får inte meddela ett förbud enligt 3 kap. 27 § KL för beteenden som är försvarbara från allmän synpunkt. Att beteenden är försvarbara från allmän synpunkt innebär till att börja med att de inte strider mot någon annan lagstiftning eller regelverk. Domstolen tar också hänsyn till så kallade externa motiv, det vill säga om det finns ett tungt vägande och angeläget allmänintresse av att ett offentligt organ gör på ett visst sätt. Däremot tar den inte hänsyn till deras så kallade interna motiv, som till exempel att sysselsätta personal eller att finansiera annan verksamhet. Domstolen ska alltså göra en avvägning mellan konkurrensintresset och andra allmänintressen. För att beteendet ska vara försvarbart från allmän synpunkt får det inte heller finnas något sätt att tillgodose det aktuella allmänintresset som är mindre konkurrensbegränsande.

Det krävs inte uppsåt eller oaktsamhet för att domstolen ska kunna meddela ett förbud. Offentliga aktörer har alltså ett strikt ansvar för att inte orsaka snedvridningar i konkurrensen. Det finns inte heller något krav på att en konkurrensbegränsning ska vara märkbar, såsom i förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. Även mindre konkurrenspåverkan på marknaden kan alltså vara grund för ett förbud. Enligt förarbetena till lagen krävs det dock att konkurrenspåverkan ska ha ”någon betydelse”.

Möjligheten att ingripa mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet infördes år 2010. Under de fem år som den hittills har funnits har det inte hunnit utvecklas någon särskilt omfattande praxis till vägledning för att tolka kriterierna för att ingripa. Några förbud har meddelats, men många av Konkurrensverkets utredningar har avslutats utan åtgärd efter att det offentliga organet i fråga frivilligt ändrat eller avslutat det ifrågasatta beteendet.

Några grunddrag i praxis kan dock noteras. Kommunala verksamheter som har bedrivits i strid med de kommunala kompetensreglerna har förbjudits, till exempel att tillhandahålla tjänster utanför kommunens geografiska område. När det gäller hur själva konkurrenssnedvridningen ska bedömas saknas det dock ännu vägledande praxis om till exempel prissättningsfrågor.

Baserat på de sakförhållanden som vi beskriver i inledningen och på rättsläget gör vi följande bedömning av i vilken utsträckning som reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga på de beteenden som omfattas av analysen.

- **Staten förvärvar en bebyggd eller obebyggd fastighet via en myndighet eller ett bolag:**
  - Ett fastighetsförvärv är inte i sig en sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för att KL ska vara tillämplig (jämför det så kallade företagsbegreppet i 1 kap. 5 § KL, som 3 kap. 27 § KL hänvisar till). Men om förvärvet sker för att hyra ut lokaler eller bostäder i fastigheten mot ersättning i konkurrens med andra på marknaden, så är det verksamhet som omfattas av KL. Ett förvärv som sker till pris och villkor som är marknadsmässiga medför dock normalt inte någon risk för konkurrenssnedvridande effekter.
- **Staten låter utföra renovering, ombyggnation eller tillbyggnation av befintlig byggnad på fastigheten:**
  - Samma bedömning som i föregående punkt gäller för renovering, ombyggnation eller nybyggnation.
- **Staten låter uppföra en bostadsbyggnad på fastigheten:**
  - Samma bedömning som i första punkten.
- **Staten köper eller hyr bostadsmoduler, inklusive transport och montering:**
  - Samma bedömning som i första punkten.
- **Migrationsverket hyr befintliga bostäder av ett annat statligt organ (till exempel ett statligt fastighetsbolag) eventuellt inklusive på marknaden normalt förekommande uppfräschning eller modernisering av de befintliga bostäderna till dagens standard:**
  - För Migrationsverkets del gäller samma bedömning som i första punkten. Detta innebär att om Migrationsverket enbart hyr bostäder

för eget behov så är det inte företagsverksamhet och alltså är KL inte tillämplig. Men om Migrationsverket hyr bostäder för att hyra ut dem i andra hand på marknaden, så är det företagsverksamhet och KL är tillämplig. Att hyra ut bostäder medför dock normalt inte någon risk för konkurrenssnedvridande effekter så länge hyresbelopp och andra villkor i hyresavtalet bestäms på marknadsmässiga grunder.

Det statliga organ som hyr ut bostäderna till Migrationsverket bör däremot säkerställa dels att det finns legal kompetens för uthyrningsverksamheten, dels att denna sker på villkor som inte medför någon konkurrenssnedvridning på marknaden. Konkret innebär det att hyra och andra avtalsvillkor bör vara marknadsmässiga, det vill säga jämförbara med de som en privat hyresvärd skulle tillämpa i motsvarande situation.

Det bör noteras att ”marknadsmässig” inte är ett kriterium i KL, utan detta begrepp ska här mer förstås som en hjälpregel för att undvika att de villkor som tillämpas snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller hämmar förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens, vilket är kriterierna i KL. Bedömningen måste alltid göras i det enskilda fallet och på den aktuella marknaden.

I vissa fall kan det saknas privata alternativ att jämföra med för att bedöma om vissa villkor är marknadsmässiga. Så kan det till exempel vara om de uthyrda lokalerna har utformats för ett särskilt ändamål som enbart efterfrågas av en enskild hyresgäst (jämför resonemanget på sidan 27 om så kallade ändamålsfastigheter). I det nu aktuella fallet, som avser bostäder lämpade för asylsökande, men som under vissa omständigheter kan användas av andra bostadssökande, bör det dock inte vara någon svårighet att hitta privata alternativ att jämföra med.

För att undvika konkurrenssnedvridande effekter är det därför lämpligt att en eventuell statlig hyresvärd så långt det är möjligt tillämpar motsvarande villkor för uthyrningen som privata eller allmännyttiga hyresvärdar, och att eventuella avvikelser är sakligt motiverade eller försumbara.

Enligt rapporten från Migrationsverket om boendelösningar skulle en av poängerna med en statlig fastighetsägare vara att denna utan vinstintresse kan tillhandahålla bostäder till en lägre hyreskostnad för Migrationsverket. Avsaknad av vinstintresse medför dock en risk för konkurrenssnedvridande effekter på marknaden, vilket får

bedömas i det enskilda fallet. Det är under alla förhållanden väsentligt att den statliga fastighetsägaren ser till att det alltid finns full kostnadstäckning i uthyrningsverksamheten, eftersom underprissättning typiskt sett medför konkurrenssnedvridningar.

- **Migrationsverket hyr bostäder av ett annat statligt organ (till exempel ett statligt fastighetsbolag) inklusive ombyggnation för anpassning till bostadsändamål av byggnader som tidigare använts för något annat ändamål:**
  - Samma bedömning som i föregående punkt.
- **Migrationsverket hyr ut ”överblivna” bostäder på den allmänna hyresmarknaden (antingen som förstahandskontrakt, om Migrationsverket äger fastigheten, eller som andrahandskontrakt, om Migrationsverket hyr bostäderna av en annan fastighetsägare) – alternativt hyr en annan statlig fastighetsägare ut bostäder på den allmänna hyresmarknaden i hus som i övrigt hyrs ut till Migrationsverket:**
  - Oavsett om det är Migrationsverket eller en annan statlig (eller offentlig) fastighetsägare som hyr ut överblivna bostäder på den allmänna hyresmarknaden gäller samma bedömning som redovisades ovan beträffande offentligt organs uthyrning till Migrationsverket – det vill säga att den inte får snedvrida eller hämma den effektiva konkurrensen på marknaden. Detta undviks om uthyrningen sker på marknadsmässiga villkor.

Slutsatsen av analysen är att reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga när en statlig fastighetsägare hyr ut asylbostäder till Migrationsverket, liksom när Migrationsverket eller något annat offentligt organ hyr ut överblivna bostäder på den allmänna hyresmarknaden. Såväl anskaffningen som uthyrningen ska då ske på ett sätt som inte snedvrider eller hämmar den effektiva konkurrensen på marknaden. Detta undviks om såväl anskaffning som uthyrning sker till marknadsmässiga villkor. Däremot är KL inte tillämplig på en renodlad anskaffning av en fastighet, byggnad eller byggentreprenad för eget bruk, eftersom detta i sig inte är sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för att KL ska vara tillämplig.

4.1.3 Bedömning av tillämpligheten av EUF-fördragets statsstödsregler

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller regler om statliga stödåtgärder som är bindande för medlemsstaterna.

EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109. Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot vissa statliga stöd. Av

artikel 107.2 och 107.3 framgår dock att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden, och det är i så fall tillåtet.

Enligt artikel 107.1 är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Kortfattat innebär detta att förbudet är tillämpligt om följande förutsättningar är uppfyllda:

1) Stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Även medel från offentligt ägda bolag kan vara statliga medel. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ som till exempel kommuner och landsting. Stöd innebär en överföring av statliga medel, till exempel i form av direkta överföringar, avståenden från krav, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott eller avstående från fordringar.

2) Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion, det vill säga dels innebär det en ekonomisk fördel för mottagaren, dels är det selektivt. En ekonomisk fördel innebär att det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor. Beträffande selektiviteten kan noteras att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte är selektiv. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är däremot selektiva. Med företag avses varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, det vill säga erbjuder varor eller tjänster på en marknad, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Det saknar betydelse om verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.

3) Stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar dessutom handeln mellan medlemsstaterna. När ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, anses stödet påverka denna handel. Det är dock inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater. Möjligheterna för företag som är etablerade i en medlemsstat att exportera sina produkter till marknaden i en annan medlemsstat minskar om den sistnämnda medlemsstaten beviljar stöd till företag så att inhemsk produktion kan upprätthållas eller ökas. Ett sådant stöd kan därför påverka handeln mellan medlemsstater och snedvrida konkurrensen.

Det bör noteras att det är verkningarna av en åtgärd som är relevant för bedömningen av om det är fråga om stöd enligt artikel 107.1, inte i vilket syfte åtgärden genomförs.

Som måttstock för när en viss stödåtgärd riskerar att snedvrida konkurrensen kan den så kallade market investor-principen tillämpas (på svenska ”den marknads-ekonomiska investeraren”). Den tillämpas i första hand när det gäller åtgärder som en medlemsstat som ägare till offentliga företag genomför i förhållande till sina företag. En bedömning kan då göras av om åtgärden innebär en ekonomisk fördel utifrån principen om den marknadsekonomiska investeraren. Enligt denna princip innebär det att det ger en ekonomisk fördel om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor.

En särskild fråga är hur en offentlig ägares avkastningskrav på ett företag ska bedömas enligt statsstödsreglerna, till exempel om staten skulle sätta ett lågt avkastningskrav på insatt aktiekapital för att ett statligt fastighetsbolag ska kunna hyra ut bostäder för asylsökande till Migrationsverket till en låg kostnad.

Frågan om avkastningskravet kommer i ett konkret fall att prövas enligt den generella principen om den så kallade marknadsekonomiska investeraren. Med detta menas att om en offentlig ägare ställer lägre krav på avkastningen än vad en privat investerare på samma marknad skulle göra, så är mellanskillnaden ett stöd.

När det gäller offentliga ägares avkastningskrav specifikt, har EU-domstolen preciserat att medlemsstaterna – till skillnad från många privata investerare – inte är lika angelägna om omedelbar avkastning på det insatta kapitalet. Medlemsstaternas agerande kan därför inte direkt jämföras med hur privata investerare skulle agera under motsvarande förutsättningar. Att en offentlig ägare inte ställer krav på omedelbar avkastning behöver därför inte nödvändigtvis innebära ett stöd.[20] Om en statlig ägare däremot driver ett företag utan att ställa krav på vinst ens på lång sikt så är det uteblivna vinstkravet ett stöd.[21]

Med andra ord kan det normalt antas att en åtgärd som genomförs av en marknadsekonomisk (privat) investerare som verkar under marknadens villkor inte i sig leder till någon konkurrensbegränsning. Man kan även använda uttrycket ”marknadsmässig” för att uttrycka samma sak. En åtgärd som däremot genomförs av ett offentligt organ vars agerande inte discipline-

[20] Se t.ex. Mål C-305/89, Alfa Romeo, punkt 20.
[21] Se t.ex. Mål C-303/88, ENI-Lanerossi, punkt 22. Se även Tobias Indén, EU:s statsstödsrätt - en introduktion, Iustus Förlag, 2011, sidan 26f.

ras av marknadskrafterna, och som avviker från de åtgärder som den marknadsekonomiske investeraren skulle kunna genomföra, kan normalt antas snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

Som vi nämnde inledningsvis i detta avsnitt finns det undantagsmöjligheter, dels tvingande sådana som anges i EUF-fördraget, dels icke-tvingande sådana som EU-kommissionen kan tillämpa på ett enskilt fall. För undantag krävs normalt en förhandsanmälan till EU-kommissionen. Kommissionen har även utfärdat vissa generella undantag från anmälningsskyldigheten, bland annat för stöd av mindre betydelse.

Artikel 108 innehåller bestämmelser om EU-kommissionens granskning av statligt stöd. Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen har genomfört det föreskrivna granskningsförfarandet (detta är det så kallade genomförandeförbudet).

Sedan år 2013 gäller lagen (2013:388) om tillämpning av europeiska unionens statsstödsregler. Enligt denna lag ska olagligt stöd krävas tillbaka av den som lämnat stödet, och den som har tagit emot olagligt stöd är skyldig att betala tillbaka stödet med ränta. Mottagaren behöver dock inte betala tillbaka stödet om det finns någon undantagsregel i EU-rätten som gör att den som har betalat ut stödet får avstå från att kräva tillbaka stödet i ett enskilt fall. Med olagligt stöd menas stöd som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget och som utbetalats i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

I förarbetena till lagen diskuteras särskilt relationen mellan den kommunala självkostnadsprincipen och statsstödsreglerna. Regeringen refererar där till tidigare utredningar och anger följande:[22]

> Dessa utredningar har kommit fram till att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader som drivs enligt självkostnadsprincipen leder till snedvriden konkurrens och därmed samhällsekonomiska förluster. Mot denna bakgrund har slutsatsen dragits att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader bör undantas från självkostnadsprincipen.
>
> Enligt utredningen är dock de konkurrensproblem som självkostnadsprincipen ger upphov till i praktiken inte så stora att ett undantag är motiverat. [---] Från konkurrenssynpunkt torde det alltså inte nu finnas några skäl att införa ett generellt undantag från självkostnadsprincipen.

Resonemanget om effekterna av den kommunala självkostnadsprincipen kan sannolikt också appliceras på en statlig verksamhet som drivs utan vinstintresse. Självkostnad eller icke-vinstintresse medför alltså risk för konkurrenssnedvridning men om detta verkligen ger effekter på marknaden måste

[22] Prop. 2012/13:84, sid. 55.

bedömas i det enskilda fallet. När det gäller uthyrning av bostäder måste man då även ta hänsyn till de särskilda regleringar som gäller för hyresmarknaden.

Om staten skulle vilja ge stöd till exempelvis uthyrning av bostäder för asylsökande kan detta därför kräva ett förhandsgodkännande från EU-kommissionen. Notera dock att behovet av förhandsgodkännande enbart gäller om stödet ges till en mottagare som i sin tur bjuder ut de subventionerade bostäderna på marknaden. Ett exempel vore om en statlig fastighetsägare skulle få offentligt stöd för att hyra ut bostäder åt Migrationsverket till en subventionerad kostnad. Detta skulle kunna vara ett stöd som kräver ett förhandsgodkännande av EU-kommissionen. Att Migrationsverket får stöd (budgetanslag) för att bekosta boendet åt de asylsökande är däremot inget stöd i EU-reglernas mening eftersom detta stöd inte ges till ett företag.

Den följande analysen bygger på den helt avgörande förutsättningen att alla inköp och upphandlingar sker på marknadsmässiga villkor och att all uthyrning av bostäder, såväl åt Migrationsverket som åt privata hyresgäster, sker på marknadsmässiga villkor, som de har definierats enligt principen om den marknadsekonomiska investeraren. Om någon avvikelse från denna förutsättning sker, uppkommer en risk för konkurrenssnedvridande effekter i strid mot EU:s statsstödsregler, vilket måste analyseras i det enskilda fallet. Då måste man även ta hänsyn till de särskilda regleringar som gäller för hyresmarknaden.

Såvitt vi vet finns det till att börja med inget konkret i underlaget från Migrationsverket som tyder på att EU:s statsstödsregler skulle bli tillämpliga vid statliga förvärv av bostäder för asylsökande. Att staten förvärvar fastigheter och upphandlar byggentreprenader för att renovera, bebygga eller anpassa dessa för bostadsändamål medför inte i sig något statsstöd enligt EU-reglernas mening så länge dessa transaktioner sker på marknadsmässiga villkor.

När det sedan gäller uthyrning av bostäder kan det uppkomma en otillåten konkurrenssnedvridning om ett statligt ägt fastighetsbolag får offentliga subventioner för att hyra ut bostäder under marknadspris till Migrationsverket, eftersom det statliga fastighetsbolaget då konkurrerar med privata fastighetsägare. På samma sätt kan det uppkomma en otillåten konkurrenssnedvridning om Migrationsverket i andra hand och till en kostnad som understiger marknadspriset hyr ut vissa av de bostäder som verket hyrt av den statliga fastighetsägaren till en reducerad hyra. Huruvida detta förfarande strider mot EU-reglerna måste bedömas i det konkreta fallet, och då ska man bland annat ta hänsyn till den rådande ”marknadsmässiga” hyran, utifrån reglerna på hyresmarknaden.

EU:s statsstödsregler kan aktualiseras om en statlig fastighetsägare med offentligt stöd subventionerar bostäder som hyrs ut till Migrationsverket,

liksom om Migrationsverket sedan hyr ut dem i andra hand på marknaden. Så länge hyrorna är marknadsmässiga (utifrån de särskilda reglerna på hyresmarknaden) uppkommer dock inga konkurrenssnedvridande effekter.

4.1.4 Sammanfattning av de konkurrensrättsliga dimensionerna av statliga asylboenden

Här sammanfattar vi konsekvenserna som följer av upphandlings-, konkurrens- och statsstödslagstiftningarna.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) blir tillämplig i alla situationer där Migrationsverket eller något annat statligt organ anskaffar byggentreprenader (för ny-, om- eller tillbyggnation), inklusive hyra, transport och montering av bostadsmoduler, medan köp och hyra av fastighet med befintlig byggnad i befintligt skick (vilket kan omfatta normal renovering till modern standard) faller utanför LOU.

Reglerna i konkurrenslagen (2008:579) (KL) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga om Migrationsverket eller något annat offentligt organ hyr ut bostäder på marknaden. Såväl anskaffningen som uthyrningen ska då ske till marknadsmässiga villkor. Däremot är KL inte tillämplig på en renodlad anskaffning av fastighet, byggnad eller byggentreprenad för eget bruk, eftersom detta i sig inte är sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för KL:s tillämplighet.

EU:s statsstödsregler kan aktualiseras om en statlig fastighetsägare subventionerar bostäder som hyrs ut till Migrationsverket, liksom om Migrationsverket sedan hyr ut dessa bostäder i andra hand på marknaden. Så länge hyrorna är marknadsmässiga (utifrån de särskilda reglerna på hyresmarknaden) uppkommer dock normalt inga konkurrenssnedvridande effekter.

4.2 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900, nedan ”PBL”) reglerar bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna i PBL syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Migrationsverket konstaterar i sin rättsutredning att plan- och bygglagstiftningen naturligen aktualiseras vid nybyggnation och i många fall även vid förvärv av en bebyggd fastighet. I det senare fallet visar myndighetens erfarenhet att den fråga som främst aktualiseras är om det befintliga bygglovet kan anses omfatta den nya användningen som asylboende eller om det krävs ett nytt bygglov enligt 9 kap. 2 § punkten 3 a) PBL på grund av ändrad användning.

Migrationsverkets konstaterar vidare att bedömningen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, såsom exempelvis den aktuella kommunens tillämpning av plan- och byggregelverket och byggnadens tidigare användning. Myndigheten får därmed sägas landa i slutsatsen att det inte går att uttala sig generellt kring PBL:s inverkan om Migrationsverket själva skulle äga bostäder utan att varje eventuellt projekt får prövas enskilt.

Boverkets analys

Boverket har regeringens uppdrag att kartlägga och analysera boendesituationen för asylsökande i eget boende och för nyanlända. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2015. En första delrapport kom dock i mars 2015. [23]

Boverket konstaterar i rapporten att oavsett om det är tillfälligt boende eller bostäder som ska anordnas måste det ske planmässigt, vilket bland annat innebär att det måste göras bedömningar om det är kommunalekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart enligt PBL.

I enlighet med kraven i 2 kap. i PBL ska nyanlända ha tillgång till vård, skola, omsorg och kommunikationer.[24] Även om rapporten fokuserar på nyanlända och inte på asylsökande så kan det inte sägas vara någon betydande skillnad på mellan asylsökande och nyanlända i detta avseende.

Tillfälliga eller permanenta bostäder

Migrationsverkets rapporter och förslag har inte varit så konkreta att det har gått att utläsa om det är varaktiga bostäder, moduler eller korridorsboende som man föreslår att staten bör äga och förvalta. Ur ett PBL-perspektiv är denna fråga central.

Boverket konstaterar i den ovan nämnda rapporten att begreppet bostäder i ett plan- och bygglagsperspektiv främst avser varaktiga bostäder i bebyggelsemiljöer som vem som helst, inkluderat asylsökande eller nyanlända, får bygga eller bo i med äganderätt eller annan nyttjanderätt med besittningsskydd. Sådana bostäder får byggas i detaljplaner där användningen tillåter ”bostäder”. Detta medan tillfälligt boende i olika former kan tillåtas på detaljplaner med användningarna ”Kontor”, ”Hotell”, ”Vandrarhem” eller ”Camping”, beroende på preciseringen i den aktuella planen.[25]

Förutsättningarna för lokaliseringsprövningen skiljer sig enligt praxis åt beroende på om det ska vara bostäder, tillfälligt boende eller helt annan verksamhet. Ur PBL-perspektivet ställer de olika användningarna olika krav

---

[23] Boverket Nyanländas boendesituation – delrapport (Rapport 2015:10).
[24] Boverket Nyanländas boendesituation – delrapport (Rapport 2015:10) s. 60.
[25] Boverket Nyanländas boendesituation – delrapport (Rapport 2015:10) s. 61.

vid bedömningen av exempelvis omgivningspåverkan, varaktighet, verksamhetsform, upplåtelse och ägandeform.

Boverket menar att det ställs högre krav vid lokalisering av permanentbostäder med anledning av buller och strandskydd. Även om permanenta bostäder inte anses vara lämpliga på en plats kan olika typer av tillfälligt boende på samma plats vara möjligt då det anses gynna det rörliga friluftslivet.

Det är inte möjligt med bostäder och oftast inte heller tillfälligt boende vid miljöstörande verksamheter som tyngre industri. I strid med detaljplanen får kommunen ge tidsbegränsade lov om det är tillfällig verksamhet, det vill säga antingen bostäder eller tillfälligt boende under en begränsad tid.

Boverket avser utreda möjligheten att göra lättnader i kraven som gäller bostäder för en grupp boende så att det blir möjligt att till exempel dela hygienrum och kök. Regelverket för tillfälligt boende där man bor flera tillsammans är oklart. Boverket avser utreda möjligheten att tydliggöra vilka regler som enligt plan- och bygglagen gäller för tillfälliga boenden.

Ett villkor för tillfälligt bygglov är att behovet verkligen är tidsbegränsat och att åtgärden är reversibel. Av betydelse vid bedömningen är också kommunens långsiktiga tanke med åtgärderna.

För att ett tidsbegränsat bygglov ska kunna ges för en åtgärd gäller enligt Boverket att:

- någon eller några, men inte alla, av de generella förutsättningarna för bygglov i plan- och bygglagen ska vara uppfyllda,
- den sökande har begärt ett tidsbegränsat bygglov och
- att åtgärden är avsedd att pågå under en begränsad tid.

En senare dom från Mark- och miljödomstolen i Växjö visar att det inte är självklart att ett lov kan ges bara för att någon sökt bygglov för en begränsad tid.[26] Det gäller också att visa att behovet av byggnaden är tidsbegränsat, att det finns alternativa framtida lösningar och att marken är förberedd och därmed inte kräver åtskilliga markförberedande åtgärder för uppförandet.

4.3 Begränsningar i det statliga regelverket

4.3.1 Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

I kapitalförsörjningsförordningen regleras myndigheters möjligheter att bilda eller förvärva andelar i ett företag. Förordningen gäller enligt 1 kap. 2

[26] Dom P 3558-14.

§ för myndigheter under regeringen. Det innebär att kapitalförsörjningsförordningen inte är tillämplig för det fall regeringen tillskapar ett särskilt statligt bolag för att äga och förvalta asylbostäder.

I 2 kap. 7 § i kapitalförsörjningsförordningen framgår att en myndighet utan regeringens medgivande inte får förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Även i budgetlagens (2011:203) 8:e kapitel 3 § framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag.

4.3.2 Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Med lokalförsörjning avses i denna förordning åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

Av förordningen framgår att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Varje myndighet ska lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket. 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 sådana avtal med en längre löptid än sex år endast efter regeringens medgivande. Migrationsverket har i samtal med Statskontoret framhållit att de önskar att få teckna längre avtal än sex år. Enligt myndigheten skulle detta ge bättre planeringsförutsättningar och dessutom minska myndighetens kostnader för asylbostäder.

Enligt 9 a § i lokalförsörjningsförordningen får en myndighet inte ingå hyresavtal för bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad. Det finns dock ett antal undantag i förordningen. Dessa gäller dock i nuläget endast universitet och högskola samt utlandsmyndigheterna.

4.3.3 Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

Regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter. Fast egendom får enligt förordningen inte förvärvas och förvaltas av andra än de fastighetsförvaltande myndigheterna.

I förordningen framgår att en myndighet inte får ingå hyrköpsavtal och andra liknande avtal som avser fast egendom utan regeringens medgivande. En myndighet får inte heller förvalta bostäder för uthyrningsändamål.

I förordningen regleras även hur förvaltningen ska gå till. Då Migrationsverket saknar mandat att förvalta fastigheter är dessa delar av förordningen inte relevanta i nuläget.

5 Statligt ägda asylbostäder – ekonomiska konsekvenser

Vi har med hjälp av forskare vid Kungliga Tekniska högskolan uppskattat kostnaden för att uppföra asylbostäder i olika utformning i olika typer av kommuner.

I uppdraget har ingått att beräkna kostnaderna för fyra olika alternativ att skapa bostäder för asylsökande; att bygga nytt, att ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd, att bygga modulboenden samt att bygga baracker. Beräkningen har bestått av att beräkna direkta kostnader förknippade med respektive alternativ. Det gäller markvärde, byggkostnad, förvaltningskostnad samt kostnader för avveckling eller restvärde. Det har också ingått i uppdraget att uppskatta de direkta kostnaderna på det omgivande samhället och direkta kostnader för berörda kommuner. Beräkningarna har genomförts för fyra olika typkommuner. Kostnaden har beräknats per dygn.

5.1 Antaganden för beräkningarna

Ett grundantagande är att bostäderna byggs på av kommunen planlagd mark. Vi gör ingen bedömning av i vilken utsträckning det finns sådan mark i kommunerna i vare sig exempelkommunerna eller i andra kommuner. De mark- och restvärden som används i exemplen speglar dock marknaden i den enskilda kommunen.

I kostnadsberäkningarna studerar vi fyra typer av kommuner:

- en kranskommun till en storstad
- en mellanstor stad
- en mindre kommun med fungerande bostads- och arbetsmarknad
- en avfolkningskommun.

Asylboende kan tillhandahållas i flera olika hustyper. Vi studerar fyra alternativ:

- att bygga nytt,
- att bygga modulboenden,
- att bygga baracker, samt
- att ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd.

Variabler i beräkningarna är:

- avkastningskrav
- antal boende per 100 kvm
- vakansnivån.

För att genomföra beräkningarna har värden uppskattats för:

- byggkostnader
- drift och underhåll
- markvärden
- restvärde.

Därtill ska läggas kostnader för bland annat möbler och husgeråd. Mer information om hur beräkningarna har genomförts finns i bilaga 3.

5.2 Resultatet av beräkningarna

Inledningsvis redovisar vi utfallet enligt basscenariot. I uppdraget har också ingått att genomföra en känslighetsanalys av vad som händer när en variabel förändras i såväl positiv som negativ riktning från basscenariot. Dessa beräkningar redovisas i sin helhet i bilaga 3. Dessutom redovisar vi, ett optimistiskt och ett pessimistiskt utfall för respektive boendeform för att få fram extremvärden. Antagandena i basscenariot är:

- att asylboendet är fullt uthyrt under hela perioden
- att det bor åtta personer per 100 kvm boyta
- ett avkastningskrav på nio procent
- att baracker har en livslängd på fem år.

I tabell 7 nedan visar vi utfallet enligt basscenariot med åtta boende per 100 kvm.

Tabell 7 Kostnad per boende och dygn enligt basscenariot med åtta boende per 100 kvm (kronor)

	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	113	98	132	91
Piteå	114	90	123	86
Jönköping	118	86	120	82
Botkyrka	131	83	117	81

Med ett antagande om det bor åtta boende per 100 kvm varierar kostnaden per boende och dygn mellan 81 kronor (ombyggnad i Botkyrka) och 132 kronor (nybyggnad i Vilhelmina).

Av tabellen ovan framgår att det framför allt är boendeformen som påverkar kostnaden. Ombyggnad av befintliga fastigheter har de lägsta kostnaderna. Vi har inte bedömt vilket alternativ som är minst eller mest realistiskt, men att hitta byggnader som går att bygga om är sannolikt ett relativt begränsat

alternativ. I vilken kommun asylbostäderna ligger har inte så stor påverkan på kostnaderna.

De ovan redovisade kostnaderna kan jämföras med de som Migrationsverket redovisar i rapporten Boendeplanering som skapar nya möjligheter uppskattade kostnader för olika alternativ. Dessa redovisas i tabell 8 nedan.

Tabell 8 Migrationsverkets beräknade kostnader för olika boendetyper, kostnad per dygn och person i kronor

	Lägenhet	ABK privat	ABK eget	ABT	Modul/ element	Nybyggnad	Barack
Kostnad	78	100	65	220	78	95	230

Källa: Boendeplanering som skapar nya möjligheter, Migrationsverket 2014

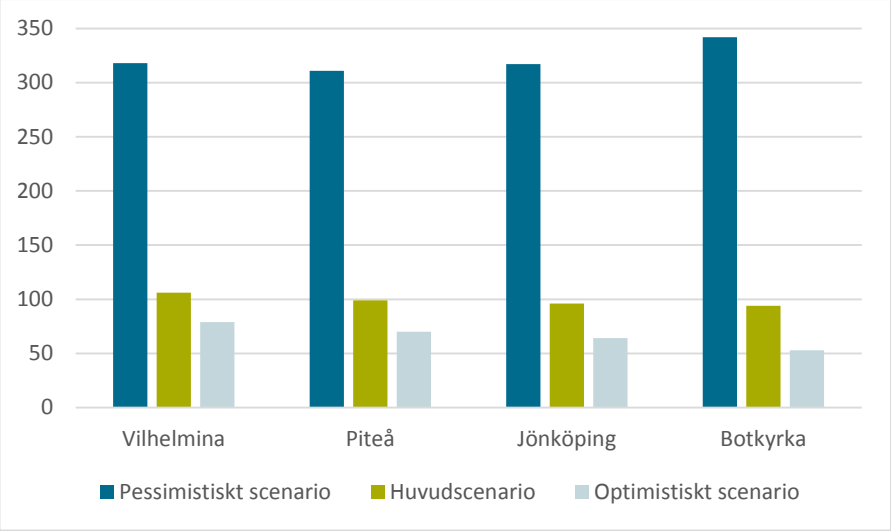
Tabellen ovan innehåller dels kostnader för boendeformer som finns i dag (lägenhet, ABK respektive ABT), dels beräknade kostnader för de olika alternativen för statligt ägda asylbostäder. När det gäller kostnaderna för modulhus och nybyggnation skiljer sig inte de av Statskontoret anlitade konsulternas beräkningar särskilt mycket från Migrationsverkets. Den stora skillnaden gäller baracker där Migrationsverket har uppskattat att kostnaderna är högre. Den främsta förklaringen till skillnaden är sannolikt att olika avskrivningstider har använts i beräkningarna.

När det gäller den av Migrationsverket beräknade dygnskostnaden för ABT ingår även kostnader för bevakning och städning.

När det gäller de olika antagandena har vi gjort en känslighetsanalys som visar vad som händer om man gör vissa förändringar i basantagandena. Dessa beräkningar finns i sin helhet redovisade i bilaga 3.

Som framgår ovan har en beräkning genomförts av ett optimistiskt scenario, där alla ingångsvärden beräknas efter det mest önskvärda utfallet, det vill säga höga hyror i den efterföljande hyreshusanvändningen, låga avkastningskrav, låga drift- och underhållskostnader osv. Samma beräkningar har även genomförts för ett pessimistiskt scenario där motsatsen gäller. I diagram 4 nedan presenteras resultatet från dessa två scenarier, tillsammans med basscenariot, för nybyggnation. Vi kan tydligt se att beroende på vilket scenario som skulle realiseras har vi stora svängningar i kostnader per boende och dygn.

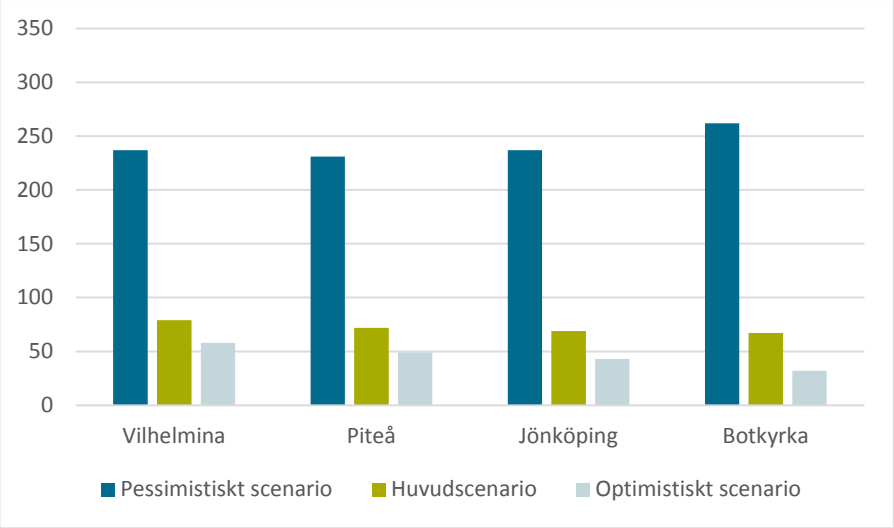
Diagram 4 Kostnader per boende och dygn för nybyggnation, tre scenarier



Diagrammet ovan visar att kostnadsvariationen är stor mellan de två ytterlighetsalternativen. I Botkyrka varierar kostnaden mellan 53 och 342 kr per dygn och person. Det kan vara värt att notera att basscenariot och det optimistiska scenariot ligger relativt nära varandra i utfall.

I diagram 5 redovisas motsvarande kostnader för att bygga modulhus.

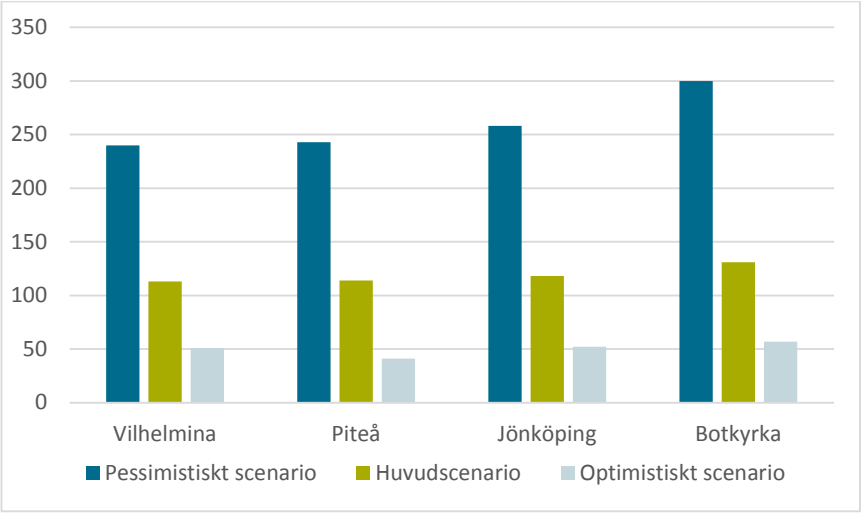
Diagram 5 Kostnader per boende och dygn för modulhus, tre scenarier



Även när det gäller modulhus är spridningen stor när det gäller det pessimistiska och optimistiska alternativet. Inte heller i detta fall är skillnaden mellan det huvudalternativet och det optimistiska alternativet speciellt stor.

I diagram 6 nedan redovisas motsvarande kostnader för att bygga baracker.

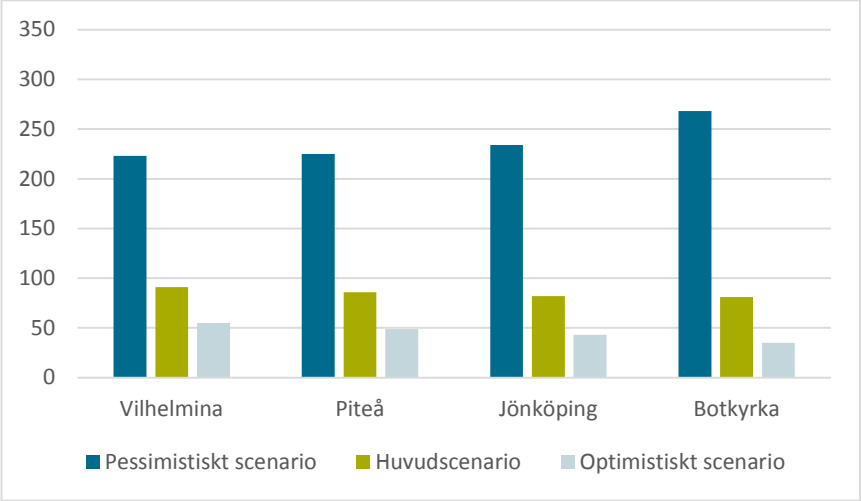
Diagram 6 Kostnader per boende och dygn för baracker, tre scenarier



Att bygga baracker är det dyraste alternativet enligt huvudscenariot. I samtliga jämförda kommuner uppgår kostnaden till över 100 kronor per boendedygn. Enligt det pessimistiska alternativet beräknas kostnaderna ligga mellan 240 och 300 kronor per boendedygn och enligt det optimistiska alternativet mellan 39 och 57 kronor per dygn och boende.

I diagram 7 redovisas motsvarande kostnader för ombyggnation.

Diagram 7 Kostnader per boende och dygn för ombyggnation, tre scenarier



Kostnaderna för ombyggnation varierar mellan 35 och 258 kronor. Både den lägsta och den högsta beräknade kostnaden är den för Botkyrka.

I beräkningarna i diagrammen ovan saknas kostnaderna för ekonomisk förvaltning av asylbostäderna. Mot bakgrund av den oklarhet som finns kring

dimensionering och form på asylboendena samt hur många de ska vara och var i landet bostäderna ska ligga är det svårt att uppskatta dessa kostnader i nuläget. Vi har därför bett det statliga fastighetsbolaget Specialfastigheter AB att uppskatta de centrala omkostnaderna för ekonomisk förvaltning av sitt fastighetsinnehav. Dessa uppgår till cirka 99 kr/kvm och år för att förvalta 1 200 byggnader (fördelat på 103 olika fastigheter). Dessa kostnader bör således adderas till beräkningarna ovan.

Enligt Migrationsverkets rapport om boendeplanering är en grundläggande tanke att asylboendet ska övergå till den vanliga hyresmarknaden över tid. Detta kommer att ha konsekvenser för hyres-, fastighets- och byggmarknaden i respektive kommun. En slutsats är att en given ökning i utbudet av hyresrätter i en kommun som redan har en begränsad hyresmarknad kommer ha stora effekter både på hyres- och fastighetsmarknaden. I bilaga 3 utvecklas detta resonemang ytterligare.

6 Statligt ägda asylbostäder – praktiska konsekvenser

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma de praktiska konsekvenserna av statligt ägda asylbostäder. I detta kapitel redovisar vi praktiska konsekvenser för det fall regeringen skulle gå vidare med förslaget om statligt ägda asylbostäder.

6.1 Hur många bostäder behövs för att täcka behovet?

Migrationsverket eftersträvar att andelen platser med kost inte ska överskrida 10 procent av det totala platsbehovet. Lägenhetsplatser bör utgöra 80 procent och kollektiva lösningar med självhushåll 10 procent.[27] Migrationsverket har dock inte angett om man tänker sig tio procent för varje år eller om det är ett genomsnitt över en länge period. I tabellen nedan visar vi ett räkneexempel.

Tabell 9 Räkneexempel med tio procent ABT

	Antal asylsökande	Behov av platser i genomsnitt under året	Antal ABT 10 % i snitt	Antal ABE/ABK	Antal ABT 10 % per år	Antal ABE/ABK
År x	30 000	16 000	3 750	12 250	1 600	11 400
År y	80 000	43 000	3 750	39 250	4 300	38 700

Om vi antar att det är 30 000 asylsökande som lägst och 80 000 som högst över en period är behovet av boendeplatser ungefär 16 000 respektive 43 000 med de handläggningstider som har varit under de senaste åren. Oavsett om man räknar med en genomsnittlig förhyrning av ABT på 10 procent eller om man räknar med 10 procent per år skiljer basbehovet av boendeplatser som ska täckas upp på annat sätt än genom tillfälliga bostäder med ungefär 27 000 stycken mellan de två alternativen i räkneexemplet ovan.

Om vi räknar med att antalet asylsökande inte kommer att understiga 30 000 behövs en permanent bas på mellan 11 000 och drygt 12 000 boplatser. Uppskattningsvis motsvarar denna 3 000–4 000 lägenheter. I samtal med

[27] Migrationsverket 2015 *Boendelösningar – från asylsökande till samhällsmedborgare, s. 7.*

Statskontoret har Migrationsverket gjort en liknande bedömning av behovet av asylplatser.

Kostnaderna för nybyggnation av ett bestånd på 4 000 lägenheter på 50 kvm kan uppskattas till 4,8 miljarder kronor med en genomsnittlig byggkostnad på 24 000 kronor per kvm. Till detta ska läggas bland annat kostnader för mark som varierar över landet. Enligt dåvarande Statens bostadskreditnämnd kostade det i genomsnitt 2,7 miljoner kronor att nyproducera en lägenhet år 2010.[28] Om vi räknar med att det i genomsnitt kostar 2 miljoner kronor att bygga en asylbostad skulle det innebära en investering på mellan 6 och 8 miljarder kronor. Till denna kostnad ska läggas kostnader för att administrera bostadsbeståndet och kostnader för möbler mm.

6.2 Stordriftsfördelar eller integrationspolitiska värden?

I samtal med Statskontoret har Migrationsverket framhållit att ett eventuellt statligt bestånd av statliga asylbostäder bör spridas över landet och bestå av mindre enheter. I intervjuer med Statskontoret har enheter för mellan 50 och 200 asylsökande nämnts som lämplig dimensionering. Orsaken till detta är att Migrationsverket vill undvika större koncentrationer av asylsökande då detta enligt myndigheten försvårar integrationsprocessen.

Förslaget i Migrationsverkets rapport *Boendeplanering som skapar nya möjligheter* är att integrera statligt ägda asylboenden i områden där en del av beståndet går till den kommunala bostadskön ska ses mot denna bakgrund.[29]

Mot detta ska ställas kostnaden för att bygga och förvalta mindre enheter. Statskontoret har inte haft möjlighet att fördjupa analysen i detta avseende. De fastighetsförvaltande aktörer vi intervjuat bekräftar dock att det är mer kostsamt att bygga och förvalta ett större antal små och geografiskt spridda boendeenheter än att bygga och koncentrera beståndet i ett antal större asylboenden.

Här finns alltså en tydlig avvägning mellan driftsekonomi och integrationspolitiska värden. Till denna avvägning ska även läggas de mer långsiktiga effekterna av att placera ett antal statliga ägda asylboenden i ett antal kommuner. Vilka konsekvenser detta har på lokal arbetsmarknad, bostadsmarknad och för den kommunala planprocessen är frågor som bör utredas vidare för det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget om statligt ägda asylboenden.

---

[28] Statens bostadskreditnämnd marknadsrapport oktober 2010 *Vad kostar det att bygga bort bostadsbristen?*
[29] Migrationsverket (2014) 1.3.1-2014-23427.

6.3 Vilken typ av asylboenden bör byggas?

Migrationsverket har i två rapporter utrett statligt ägda asylboenden. I de två rapporterna *Boendeplanering som skapar nya möjligheter* (publicerad i maj 2014) och *Boendelösningar – Från asylsökande till samhällsmedborgare* (från mars 2015) analyseras olika möjligheter att öka utbudet av asylbostäder.

Fokus i de båda rapporterna skiljer sig dock åt. I den första rapporten framhålls statligt ägda asylboenden som instrumentet för att lösa boendesituationen för asylsökande och ge Migrationsverket bättre planeringsförutsättningar. I den andra rapporten beskrivs statliga asylbostäder som en av tre potentiella vägar framåt för att säkerställa asylbostäder i framtiden. Fokus får sägas ha skiftat och det är oklart i vilken utsträckning Migrationsverket i dag ser statligt ägda asylbostäder som huvudalternativet för den framtida asylbostadsförsörjningen.

Valet av boendeform är en central fråga för det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget om att bygga och förvalta statliga asylbostäder. I de intervjuer som Statskontoret genomfört med Migrationsverket framhålls ABE som den mest lämpliga boendeformen för asylsökande i nästan varje givet läge. Denna bild bekräftas även i Migrationsverkets riktlinjer.[30]

Argumentet för detta är att eget boende underlättar den asylsökandes integration i samhället. Denna bild delas inte fullt ut av samtliga personer som intervjuats inom ramen för Statskontorets arbete. Argument som anförs mot eget boende är att detta kan leda till isolering och svårighet att få kunskap om grundläggande rutiner i det svenska samhället. De företag som vi intervjuat har bekräftat att man på de tillfälliga boendena arrangerar utbildning och samhällsinformation för de asylsökande och således arbetar aktivt med insatser som annars skulle utförts av Migrationsverket eller annan offentlig förvaltning.

Statskontoret har inte haft möjlighet att fördjupa analysen i detta avseende. Då Migrationsverket inte genomfört några systematiska analyser av eventuella integrationspolitiska vinster med eget boende i förhållande till anläggningsboende är det svårt att besvara frågan hur fördelningen mellan eget boende och tillfälligt boende bör se ut i framtiden. Detta är således en fråga som bör utredas vidare.

[30] Handledning utifrån SIS WS för mottagningsenheterna med anläggningsboende (2011-10-25 VCM nr 4/2011).

6.4 Vilka konsekvenser skulle ett statligt asylbestånd få för det kommunala bostadsansvaret?

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med hjälp av riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Det är således ett kommunalt ansvar att främja åtgärder för bostadsförsörjningen. Som framgår i kapitel 3 bor ett stort antal i asylboenden trots att de inte längre är asylsökande. I maj 2015 uppgår de till 9 000 personer. Enligt Migrationsverket förväntas denna grupp öka till 13 300 personer vid årets slut.

Som framgår i kapitel 4 har Boverket fått i uppdrag att utreda nyanländas boendesituation. I den första delrapporten redovisas att det saknas boenden för nyanlända. Denna fråga uppmärksammades även av de två samordnare som i januari 2014 fick i uppdrag att öka kommunernas flyktingmottagande.

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att fördjupa analysen i frågan om gränssnittet mellan å ena sidan det statliga asylmottagandet och å andra sidan det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

En iakttagelse som vi dock kunnat göra är att det finns faktorer som gör att kommunerna inte anser sig ha möjligheter att ta emot nyanlända och förse dessa med boenden. I takt med att antalet asylsökande ökat har kommunernas möjligheter att förse de som har beviljats permanent uppehållstillstånd med bostad begränsats. En konsekvens av detta blir att de nyanlända bor kvar i asylboendena trots att de inte längre är asylsökande.

Att det finns bostadsbrist i stora delar av landet och att det råder konkurrens mellan olika grupper om befintliga bostäder får därför sägas vara ett faktum. Det är i nuläget svårt att se hur statligt ägda asylboenden skulle lösa denna problematik. Tvärtom får det ses som en risk att ett statligt ägande av asylboenden, särskilt om dessa skulle ta formen av egna boenden, skulle leda till att staten i praktiken fick ta ett större ansvar för bostadsförsörjningen av asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

6.5 Hur lång tid skulle det ta att skapa en statlig asylboendeverksamhet?

Som framgått i kapitel 2 ökade antalet asylsökande från drygt 30 000 till fler än 80 000 mellan 2012 och 2014. Prognosen för 2015 och 2016 är att antalet asylsökande kommer att ligga kring 80 000.

Förslaget att låta staten bygga asylboenden bör ses mot bakgrunden att antalet asylsökande ökat kraftigt de senaste åren. Däremot är det inte säkert att statligt ägda asylboenden kommer att lösa den nuvarande bristen på asylbostäder. Detta då det kommer att ta tid att få ett sådant bestånd på plats.

Vare sig ett statligt asylboendebestånd består av baracker, modulhus, nybyggda hus eller ombyggda hus krävs det enligt Boverkets bedömning att det sker planmässigt, vilket innebär att det måste göras bedömningar om asylboendena är kommunalekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara enligt plan- och bygglagen.

Enligt Boverket är kraven högre på lokalisering av permanentbostäder. Kommunen har alltid rätt att säga nej, men måste säga ja om den befintliga detaljplanen medger en tillfällig verksamhet som till exempel baracker. Gränsen mellan vad som är tillfällig och permanent verksamhet är i nuläget inte helt klar.

Migrationsverket har i intervjuer med Statskontoret framhållit att kommunernas aktiva medverkan är en förutsättning för det fall regeringen skulle vilja gå vidare med förslaget att äga och förvalta statliga asylboenden.

Frågan hur lång tid det skulle ta att skapa en statlig asylboendeverksamhet är alltså avhängig av hur ett antal kommuner skulle förhålla sig till ett konkret förslag att upplåta mark för statliga asylboenden. Det är svårt att avgöra i detta skede. Till detta ska även formerna för asylboendet läggas. Här bedömer vi att baracker, modulhus och ombyggnad av befintliga lokaler går snabbare att bygga än permanentbostäder. Till detta ska även tiden läggas att etablera en statlig organisation för upphandling och förvaltning av asylbostäder, något som beskrivs i kapitel 8.

Som framgår ovan är det ett stort antal faktorer som avgör när färdiga statliga asylboenden skulle kunna stå klara. Vi väljer därför att inte göra en prognos över hur lång till detta skulle ta. Vi kan konstatera att det inte skulle lösa dagens brist på asylbostäder utan att det är en lösning först på längre sikt.

7 Organisering

I detta kapitel beskrivs hur ett framtida statligt fastighethetsbestånd av asylbostäder kan organiseras om regeringen väljer att gå vidare med ett sådant förslag.

7.1 Befintliga organisationer för statlig fastighetsförvaltning

Statligt ägda fastigheter kan förvaltas av en myndighet eller ett statligt bolag. Som framgår i kapitel 4 är det är reglerat vilka myndigheter som får förvalta fastigheter. Migrationsverket är inte en av dessa myndigheter.

I 3 a § i förordning om förvaltning av statliga fastigheter m.m. regleras att en myndighet inte får förvalta bostäder för uthyrningsändamål. Detta gäller inte:

1. när en fastighet eller byggnad som förvaltas av myndigheten innehåller bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt,
2. för utlandsmyndigheter.

En myndighet får inte (såvida inte annat följer av lag eller om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat) ingå hyresavtal för bostäder i syfte att upplåta den till en enskild som bostad.

Undantag från denna bestämmelse är universitet och högskolors uthyrningar till utländska studenter inom utbytesprogram och till gästforskare som inte är anställda vid myndigheten samt utlandsmyndigheter.

De större fastighetsbestånden förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift. Övriga fastighetsförvaltande myndigheter förvaltar framför allt fastigheter som de själva utnyttjar.

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

7.2 Skillnaderna mellan bolag och myndighet

Nedan redovisas skillnaderna mellan att låta ett statligt ägt bolag och en statlig myndighet bygga eller införskaffa och förvalta ett möjligt bestånd av

asylbostäder. Analysen tar sikt på tre dimensioner: organisering, styrning och finansiering.

7.2.1 Kort om budgetlagen och organisering

Budgetlagen (2011:203) blir tillämplig för det fall ett statligt fastighetsbestånd för asylbostäder skulle tillskapas. Oavsett om detta sker inom ramen för en myndighet, ett bolag under en myndighet eller i ett statligt ägt bolag blir budgetlagen tillämplig för hur denna verksamhet kan organiseras.

Enligt budgetlagen ska riksdagen vid ett och samma tillfälle samlat kunna ta ställning till statens samlade utgifter och inkomster.

Aktier i statliga bolag kan förvaltas dels av regeringen, dels av myndigheter under regeringen. Aktiebolagslagen (2005:551) gäller även för statliga bolag vilket bland annat innebär att bolagen kan företa nyinvesteringar eller ta upp lån på den externa kapitalmarknaden utan att bolagen behöver få ett godkännande av regeringen.

Regeringen har insyn i de direktägda bolagen genom att tjänstemän i Regeringskansliet sitter med i bolagsstyrelserna och utgör en kontaktlänk mellan regeringen och bolagen. Denna möjlighet saknas oftast när myndigheterna bildar egna bolag eftersom myndigheten då utser egna ledamöter i bolagsstyrelserna.

Det finns en risk att finansiella åtaganden som bolag under myndigheter genomför inte blir helt kända för riksdagen eftersom bolagens förehavanden inte redovisas på ett tydligt och genomskinligt sätt. Riksdagen får i sådana fall en begränsad insyn i statens samlade ekonomiska åtaganden.

Bland annat mot denna bakgrund har tidigare regeringar varit restriktiva med att låta myndigheter bilda bolag. Det finns förvisso sådana exempel, inte minst inom högre utbildning och för universitet och högskolor. Men detta förefaller endast ha medgivits undantagsvis.

7.2.2 Organisering

Förutsatt att en myndighet beviljas undantag från 3 § i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. så kan detta göras på två sätt i myndighetsform. Antingen skapas en särskild myndighet för upphandling och förvaltning av asylbostäder, eller placeras denna verksamhet i en befintlig myndighet.

Migrationsverket uppger att myndigheten saknar kompetens och förutsättningar att bygga upp en sådan verksamhet. Statskontoret delar denna bedömning och menar att Migrationsverkets kärnverksamhet även framöver bör vara att pröva asylärenden. Inrättandet av en fastighetsfunktion i myndigheten skulle enligt vår bedömning riskera kvaliteten i kärnverksamheten

och ge myndigheten ett integrationspolitiskt uppdrag som i dag huvudsakligen ligger på Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och kommunerna.

Alternativet är att en myndighet med ett större fastighetsbestånd tar på sig uppgiften att upphandla och förvalta asylbostäder. Två sådana myndigheter är Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. I de samtal Statskontoret fört med dessa myndigheter har de framhållit att upphandling och förvaltning av asylbostäder inte är myndigheternas kärnkompetens och att det saknas synergier mellan asylbostäder och deras övriga fastighetsförvaltande verksamhet.

I fallet Fortifikationsverket har myndigheten framhållit att det kan finnas både för- och nackdelar med att få ett breddat uppdrag. Vår bedömning är dock att det inte är lämpligt att lägga denna uppgift på Fortifikationsverket givet myndighetens nuvarande uppdrag. I de samtal Migrationsverket har haft med myndigheten har samma slutsats nåtts.

Alternativet att låta en myndighet bilda ett bolag som i sin tur upphandlar och förvaltar statliga asylbostäder är enligt vår bedömning inte ett lämpligt alternativ utifrån bestämmelserna i budgetlagen. Det finns en risk att finansiella åtaganden som bolag under myndigheter gör inte blir helt kända för riksdagen eftersom bolagens förehavanden inte redovisas på ett tydligt och genomskinligt sätt. Riksdagen får i sådana fall en begränsad insyn i statens samlade ekonomiska åtaganden.

Mot ett sådant organiseringsalternativ talar även budgetlagens 8 kapitel 3 § samt kapitalförsörjningsförordningens 2 kap. I både lagen och förordningen framgår det att en myndighet utan regeringens medgivande inte får förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

Ett alternativ till att bedriva verksamheten i myndighetsform, eller i bolag under myndighet, är att detta görs i ett av staten helägt bolag.

Som framgår ovan finns det redan i dag fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter. Dessa bolag är Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB. Inget av dessa bolag har dock något större bestånd av bostadsfastigheter (det finns dock några undantag, till exempel har Specialfastigheter personalbostäder som ligger i anslutning till de byggnader som bolaget hyr ut till Kriminalvården).

Av bolagen har Statskontoret endast haft dialog med Specialfastigheter Sverige AB. De anser i likhet med Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk att upphandling och förvaltning av asylbostäder inte är deras kärnkompetens och att det saknas synergier mellan asylbostäder och deras övriga fastighetsförvaltande verksamhet.

Konkurrensrättsligt bedömer vi inte att det föreligger några skillnader mellan bolags- och myndighetsalternativet. Lagen om offentlig upphandling blir tillämplig i alla situationer där en myndighet eller ett bolag anskaffar byggentreprenader.

Samma sak gäller reglerna i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Dessa är tillämpliga både om en myndighet eller ett bolag hyr ut bostäder på marknaden.

7.2.3 Styrning

Myndigheter och statligt ägda bolag styrs på olika sätt. Verksamhet i myndighetsform styrs genom en instruktion och ett regleringsbrev. Verksamheten leds då av en styrelse eller en myndighetschef som utses av regeringen.

Om ett statligt bestånd av asylboenden däremot organiseras i bolagsform blir aktiebolagslagen styrande för verksamheten. Motsvarigheten till instruktionen blir då bolagsordningen. Detta styrdokument upprättas vid bildandet av ett statligt aktiebolag. För statliga bolag kompletteras i allmänhet i bolagsordningen med olika typer av styrningsavtal mellan regeringen som ägare och bolag.

En viktig skillnad mellan de båda verksamhetsformerna är att myndighetsformen får sägas vara bättre lämpad i det fall regeringen avser att regelbundet ompröva och prioritera verksamhetens inriktning. Statliga bolag är i detta avseende mer autonoma än statliga myndigheter.

7.2.4 Finansiering

Enligt beräkningen i kapitel 6 skulle upphandling och förvaltning av ett statligt asylbestånd bli en investering på uppskattningsvis mellan 6 och 8 miljarder kronor. Detta bygger på antagandet om att bygga mellan 3 000 och 4 000 bostäder och att en bostad i snitt kostar två miljoner att producera.

Vi har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att genomföra någon finansieringsanalys av en sådan investering eller bedöma det ekonomiska utfallet av en investering i statliga asylboenden. Däremot kan vi konstatera att förutsättningarna skiljer sig åt mellan statlig myndighet och bolag när det gäller finansieringen av en sådan verksamhet.

Utöver anslagsfinansiering med tillhörande anslagskredit kan en statlig myndighet ta upp lån i Riksgälden efter regeringens beslut. Riksgälden tillhandahåller lån på marknadsmässiga villkor. Denna möjlighet finns även för statliga bolag. Statliga bolag kan dessutom vända sig till den privata kapitalmarknaderna för att finansiera sin verksamhet.

I båda fallen kommer det initialt att krävas en betydande mängd kapital för att bygga upp en operativ verksamhet. Detta kapital kommer även att vara bundet för en längre tid.

Som framgår i kapitel fyra så kommer frågan om avkastningskravet på ett eventuellt statligt asylboende att aktualiseras ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Om en offentlig ägare ställer lägre krav på avkastningen än vad en privat investerare på samma marknad skulle göra så riskerar mellanskillnaden att utgöra ett stöd enligt EUF-fördragets statsstödsregler.

Här bör det framhållas att andra fastighetsförvaltande myndigheter och bolag har avkastningskrav. Som exempel kan nämnas Specialfastigheters mål för lönsamheten är ett resultat efter skatt efter återläggning av värdeförändringar och därtill hörande uppskjuten skatt på 8 procent av genomsnittligt eget kapital. Fortifikationsverket ska i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital om 4,2 procent.

Enligt beräkningarna i basalternativet i kapitel 5 är motsvarande avkastningskrav på den privata bostadsmarknaden 9 procent.

7.3 Vilken typ av organisation är lämplig för ett statligt bestånd av asylbostäder?

De sonderande samtal som både Migrationsverket och Statskontoret fört med Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk och Specialfastigheter har inte gett några konkreta resultat. Som framgår ovan uppfattar inte någon av organisationerna att de inom ramen för sitt nuvarande uppdrag kan bli upphandlare och förvaltare av asylbostäder.

Vår bedömning är därmed att det i dag saknas en organisation som har ett uppdrag där det finns tydliga synergier med ett eventuellt uppdrag att handla upp och förvalta statliga asylbostäder.

Som framgår i detta kapitel och i kapitel 6 finns det begränsningar i det statliga regelverket för att organisera statliga asylboenden i verksamhetsformen myndighet.

Även om det finns möjlighet att ge undantag till en statlig myndighet från förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. och från kapitalförsörjningsförordningen är slutsatsen att myndighetsformen är mindre lämplig för att upphandla och förvalta asylbostäder.

Slutsatsen är därmed att det är ett av staten helägt bolag som skulle vara det mest lämpliga organiseringsalternativet. Det finns redan i dag statlig förvaltningskompetens i de fastighetsförvaltande bolagen Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB. Fyra bolag som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift.

För att uppnå kostnadseffektivitet bör denna kompetens nyttjas om staten väljer att bygga upp en organisation för asylbostadsförvaltning. För att dra nytta av befintlig fastighetsförvaltningskompetens och för att minska overheadkostnader bör ett sådant bolag lämpligen drivas som ett dotterbolag till ett redan befintligt bolag.

Som framgår i kapitel 6 finns det ett antal utestående frågor som behöver utredas om regeringen går vidare med förslaget att etablera en organisation som handlar upp och förvaltar statliga asylboenden. En ytterligare fråga som då behöver utredas är vilket av de statliga fastighetsbolagen som har en organisation och ett uppdrag som gör dem lämpliga som moderbolag för en sådan verksamhet.

8 Kartläggning av det statliga fastighetsinnehavet

Staten äger stora markområden och fastigheter som förvaltas av en rad myndigheter. Enligt uppdraget ska Statskontoret genomföra en kartläggning av det statliga fastighetsbeståndet som kan användas som asylbostäder. I uppdraget nämns särskilt Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk och vi har därför avgränsat kartläggningen till att omfatta dessa myndigheters fastighetsinnehav. Statskontoret har inte gjort någon egen bedömning av om de listade objekten är lämpliga eller möjliga att använda som asylbostäder eller om det är lämpligt att bygga asylbostäder på den mark som finns redovisad i kartläggningen.

8.1 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket har på uppdrag av Migrationsverket kartlagt sitt innehav av fastigheter och mark. När det gäller tillfälliga förläggningar har lägerområden inventerats. När det gäller mark är det enbart mark för avyttring som har inventerats.

När det gäller tillfälliga förläggningar har dessa delats in två kategorier:

1. Lägerplatser som är mest fördelaktiga att utnyttja ur ett fastighetsägarperspektiv.
2. Lägerplatser som är möjliga att använda efter anpassning eller komplettering.

Fortifikationsverket har listat 15 objekt som är möjliga att användas som tillfälliga förläggningar. För dessa anges hur många förläggningsplatser det finns för respektive objekt. I kartläggningen betonas att det krävs en fördjupad inventering både med Fortifikationsverket och Försvarsmakten för respektive objekt som Migrationsverket önskar gå vidare med.

När det gäller mark för permanenta förläggningar delas fastigheterna upp i befintliga byggnader respektive obebyggd mark. Marken är i allmänhet inte detaljplanelagd.

Resultatet av kartläggningen redovisas i bilaga 4.

8.2 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk har på uppdrag av Statskontoret genomfört en kartläggning av lediga fastigheter och mark som skulle kunna användas för att bygga asylbostäder. En fördjupad utredning krävs i samtliga fall för att bedöma genomförbarheten.

I kartläggningen har myndigheten identifierat fyra fastigheter med obebyggd mark. Inget av markområdena är i dagsläget planlagda. I SFV:s bestånd finns inga vakanta byggnader som lämpar sig för konvertering till boende.

Resultatet av kartläggningen redovisas i bilaga 5.

9 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

I detta kapitel redovisas Statskontorets samlade iakttagelser och bedömningar.

Statskontorets samlade bedömning är att det inte är kostnadseffektivt för staten att äga och förvalta asylbostäder.

Statskontoret har haft i uppdrag att bedöma om det är långsiktigt kostnadseffektivt för staten genom statligt bolag eller myndighet att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande. I uppdraget har också ingått att bedöma juridiska och praktiska möjligheter.

För att kunna göra en sådan analys har det varit nödvändigt att dels bedöma kostnaden för att bygga och förvalta asylbostäder, dels bedöma de nuvarande kostnaderna för olika typer av asylbostäder. Därutöver finns sannolikt effektiviseringar att göra i dagens anskaffande av asylbostäder.

9.1 Nuvarande kostnader för asylbostäder

- Statskontorets samlade bedömning är att det är svårt att få en korrekt bild av dygnskostnaden för olika typer av asylboenden.
- Statskontoret gör bedömningen att det borde vara möjligt att kunna sänka kostnaderna, för främst de tillfälliga anläggningsboendena (ABT), genom bland annat längre avtalstider och genom att göra marknadsanalyser.
- Dessa faktorer bör tas med vid en jämförelse mellan dagens kostnader för asylboenden och kostnaderna för statligt ägda asylbostäder

Statens kostnader för asylboende har ökat de senaste åren. Kostnaden för 2014 var 3,4 miljarder och knappt 2 miljarder 2013. I dessa kostnader ingår en uppskattad kostnad för dagersättning till de asylsökande.

Den främsta orsaken till kostnadsökningen är att antalet asylsökande årligen har ökat sedan 2012 men också att en stor andel med permanent uppehållstillstånd bor kvar på grund av att de ännu inte fått en kommunplacering. Det finns även många i asylboende som har fått ett avvisningsbeslut men där avvisning ännu inte skett.

Under 2014 var drygt 52 000 personer placerade i asylboende. Av dessa hade 32 procent permanent uppehållstillstånd eller ett avvisningsbeslut.

Migrationsverket uppger i sin årsredovisning att ABT i genomsnitt är cirka fyra gånger dyrare än ABE per dygn och person. Statskontorets bedömning är att denna skillnad är avsevärt mindre. Det är dock svårt att exakt redovisa hur stora kostnadsskillnaderna är mellan ABT och ABE.

Personalkostnaderna skiljer sig mellan de olika boendeformerna. I ABT ingår kostnad för personal som saknas i ABE (till exempel bemanning dygnet runt på större boenden). Eftersom Migrationsverket saknar tidredovisning har det inte varit möjligt att göra en rättvisande fördelning av de totala kostnaderna mellan boendeformerna.

Vår bedömning är att Migrationsverket i begränsad utsträckning har utnyttjat marknadsmekanismerna – eller har kunnat på grund av det pressade läget – för att sänka priserna på ABT. Kontrakten är korta (tre eller fyra månader) vilket gör att uthyrarna sannolikt sätter ett högre pris än vad man skulle ha gjort om kontrakten löpte under längre tid.

Migrationsverket försvarar de korta avtalsperioderna med att man på grund av överklagande av den senaste ramupphandlingen ska bli klar och omedelbart därefter kunna gå ut med en ny ramupphandling. Eftersom uppsägningstiden av de befintliga avtalen är mellan 14 och 30 dagar ser vi inte att detta argument är hållbart för ett sådant resonemang utan vi menar att man borde kunna arbeta med längre avtalsperioder i syfte att sänka kostnaderna.

9.2 Kostnader för bostäder i statlig regi

- Statskontorets beräkningar visar att kostnaderna för att bygga egna asylbostäder varierar beroende på vilka underliggande antaganden som görs. Utfallet av beräkningarna enligt huvudalternativet visar dock på en kostnadsbild som liknar den som finns i dag.
- Bedömningen blir osäker på grund av att det är svårt att få en total och rättvisande bild av Migrationsverkets nuvarande kostnader.

Om staten skulle bygga och förvalta egna asylboende visar Statskontorets beräkningar att dygnskostnaden skulle variera mellan 81 och 132 kronor enligt de basantaganden som vi har gjort. Beräkningar har gjorts för alternativen nybyggnad, ombyggnad samt att bygga baracker och modulhus. Till kostnaderna ska läggas kostnader för möbler och viss utrustning till varje lägenhet. Osäkerheten i beräkningarna är dock stor vilket framgår när man studerar det optimistiska respektive pessimistiska alternativet.

De kostnader som Migrationsverket har beräknat för staten att bygga nytt, bygga om eller att bygga baracker ligger inom ramen för de resultat som Statskontoret har kommit fram till.

De privata aktörer som hyr ut ABT som vi har intervjuat uppskattar att kostnaden för logi inklusive drift och underhåll ligger mellan ungefär 100 och 120 kronor per person och dygn.

Enligt uppgifter från Migrationsverket var den genomsnittliga kostnaden för hyra och drift i ABE 60 kronor 2014.

Till de kostnadsberäkningar som Statskontoret har låtit göra ska även läggas kostnaden för att etablera en organisation som handlar upp och förvaltar ett statligt innehav av asylbostäder.

9.3 Juridiska möjligheter

- Lagen om offentlig upphandling blir tillämplig i situationer där ett statligt organ anskaffar byggentreprenader medan köp och hyra av fastighet med befintlig byggnad i befintligt skick faller utanför LOU.
- Såväl anskaffning som uthyrning måste ske på marknadsmässiga villkor enligt konkurrenslagen.
- EU:s statsstödsregler ställer krav på marknadsmässiga hyror, både vid uthyrning till Migrationsverket och till andra hyresgäster.
- Ett eventuellt bostadsinnehav måste prövas enligt PBL. För tillfälliga bostäder är handläggningen dock förenklad.
- Det statliga regelverket begränsar möjligheterna för staten att gå in som ägare och förvaltare av asylboenden.

Lagen om offentlig upphandling blir tillämplig när Migrationsverket eller något annat statligt organ (till exempel bolag) anskaffar byggentreprenader (för ny-, om- eller tillbyggnation), inklusive hyra, transport och montering av bostadsmoduler. Köp och hyra av fastighet med befintlig byggnad i befintligt skick (vilket kan omfatta normal renovering till modern standard) faller däremot utanför LOU.

Slutsatsen av analysen är att reglerna i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga när en statlig fastighetsägare hyr ut asylbostäder till Migrationsverket, liksom när Migrationsverket eller något annat offentligt organ hyr ut överblivna bostäder på den allmänna hyresmarknaden. Däremot är konkurrenslagen inte tillämplig på en renodlad anskaffning av en fastighet, byggnad eller byggentreprenad för eget bruk.

EU:s statsstödsregler kan aktualiseras om en statlig fastighetsägare subventionerar bostäder som hyrs ut till Migrationsverket, liksom om Migrationsverket sedan hyr ut dessa bostäder i andra hand på marknaden. Så länge

hyrorna är marknadsmässiga uppkommer dock normalt inga konkurrens-snedvridande effekter.

Ett eventuellt bostadsinnehav måste prövas enligt plan- och bygglagen. För tillfälliga bostäder är dock handläggningen förenklad. Rättsfall visar dock att det kan vara en svår gränsdragning vad som utgör ett tillfälligt boende.

För det fall ett eventuellt bestånd av asylbostäder ägs och förvaltas av en statlig myndighet finns det begränsningar i det statliga regelverket. Även om undantag kan ges finns i varierande utsträckning begränsningar i budget-lagen, kapitalförsörjningsförordningen, lokalförsörjningsförordningen, för-ordning om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

9.4 Praktiska möjligheter

- Enligt Statskontorets mening måste flera praktiska frågor utredas vidare innan ett beslut kan fattas om att staten ska äga och förvalta asyl-bostäder.
- Det krävs en stor engångsinvestering om staten väljer att förvärva eller bygga egna bostäder.

Valet av boendeform är en central fråga för det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget om att bygga och förvalta statliga asylbostäder. I de intervjuer som Statskontoret genomfört med Migrationsverket framhålls ABE som den i allmänhet mest lämpliga boendeformen. Argumentet är att eget boende underlättar den asylsökandes integration i samhället.

Denna uppfattning delas inte av alla som har intervjuats inom ramen för Statskontorets arbete. Argument som anförs mot eget boende är att detta kan leda till isolering och svårigheter att få kunskap om grundläggande rutiner i det svenska samhället.

Då Migrationsverket inte kunnat redovisa några systematiska analyser av eventuella integrationspolitiska vinster med eget boende i förhållande till anläggningsboende är det svårt att besvara frågan hur fördelningen mellan eget boende och tillfälligt boende bör se ut i framtiden. Sådana analyser är nödvändiga för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten i olika boende-alternativ. Detta är således en fråga som bör utredas vidare.

Migrationsverket framhåller att ett eventuellt statligt bestånd av statliga asylbostäder bör spridas över landet och bestå av mindre enheter. Migra-tionsverket vill undvika större koncentrationer av asylsökande då detta enligt myndigheten försvårar integrationsprocessen. Mot detta ska ställas den högre kostnaden för att bygga och förvalta ett större antal mindre och

geografiskt spridda enheter. Här finns alltså en avvägning mellan drifts-ekonomi och integrationspolitiska värden.

Vid en uppskattning av att antalet asylsökande inte kommer att understiga 30 000 är ett rimligt antagande ett permanent basbestånd på mellan 11 000 och 12 000 boplatser. Uppskattningsvis motsvarar detta 3 000–4 000 lägenheter. I samtal med Statskontoret har Migrationsverket gjort en liknande bedömning av behovet av asylplatser. En sådan investering skulle uppskattningsvis kosta mellan 6 och 8 miljarder kronor.

För att bygga ett statligt bestånd av baracker, modulhus, nybyggda hus eller ombyggda hus krävs att det sker planmässigt, vilket innebär att det måste göras bedömningar om asylboendena är kommunalekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara enligt plan- och bygglagen.

Till denna avvägning ska även läggas de mer långsiktiga effekterna av att placera statligt ägda asylboenden i ett antal kommuner. Vilka konsekvenser statligt ägda asylboenden detta har på lokal arbetsmarknad, bostadsmarknad och för den kommunala planprocessen är frågor som bör utredas vidare för det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget om statligt ägda asylboenden.

I takt med att antalet asylsökande har ökat har kommunernas möjligheter att förse dem som har beviljats permanent uppehållstillstånd med bostad begränsats. En konsekvens av detta blir att de nyanlända bor kvar i asylboendena trots att de inte längre är asylsökande. Det kan finnas en risk att ett statligt ägda asylboenden, särskilt om dessa skulle ta formen av egna boenden, skulle leda till att staten får ta ett större ansvar för bostadsförsörjningen av asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

Som framgår ovan är det ett antal faktorer som avgör när färdiga statliga asylboenden kan stå klara. Det finns även ett antal frågeställningar som behöver analyseras vidare för det fall regeringen går vidare med förslaget att bygga statliga asylbostäder.

9.5 Organisering

- Enligt Statskontorets bedömning bör en eventuell statlig asylboendeverksamhet vara organiserad som ett av staten helägt bolag. Lämpligen i form av ett dotterbolag till ett befintligt statligt fastighetsbolag.
- Det behöver utredas vidare vilket av de statliga fastighetsbolagen som är mest lämplig som moderbolag för en sådan verksamhet.

Statligt ägda fastigheter kan förvaltas av en myndighet eller ett statligt bolag. En myndighet får emellertid inte ingå hyresavtal för bostäder i syfte att upplåta den till en enskild som bostad.

De större fastighetsbestånden förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Övriga fastighetsförvaltande myndigheter förvaltar framför allt fastigheter som de själva utnyttjar. Staten äger därutöver fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter.

Ett statligt bestånd av asylbostäder kan enligt vår bedömning förvaltas i bolags- eller myndighetsform. Migrationsverket har framfört att myndigheten saknar kompetens och förutsättningar att bygga upp en sådan verksamhet. Statskontoret delar denna bedömning.

Alternativet är att en myndighet med ett större fastighetsbestånd tar på sig uppgiften att upphandla och förvalta asylbostäder. I de samtal Statskontoret haft med Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk har det framhållits att upphandling och förvaltning av asylbostäder inte är myndigheternas kärnkompetens och att det saknas tydliga synergier mellan asylbostäder och deras övriga fastighetsförvaltande verksamhet.

Att låta en myndighet bilda ett bolag som i sin tur upphandlar och förvaltar statliga asylbostäder är enligt vår bedömning inte ett lämpligt alternativ. I ett sådant organiseringsalternativ är det inte regeringen utan myndigheten som utser styrelsen och därmed saknas den insyn som finns i de av regeringen förvaltade bolagen.

Oavsett om organiseringen sker i bolags- eller myndighetsform kommer det initialt att krävas en betydande mängd kapital för att bygga upp en operativ verksamhet. Detta kapital kommer även att vara bundet för en längre tid.

Konkurrensrättsligt bedömer vi inte att det föreligger några skillnader mellan bolags- och myndighetsalternativet. Lagen om offentlig upphandling blir tillämplig i alla situationer där en myndighet eller ett bolag anskaffar byggentreprenader (dock inte om bolaget har industriell eller kommersiell verksamhet). Detta gäller även bestämmelserna i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Dessa är tillämpliga både om en myndighet eller ett bolag hyr ut bostäder på marknaden.

Frågan om avkastningskrav på ett eventuellt statligt asylboende kan aktualiseras ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Om en offentlig ägare ställer lägre krav på avkastningen än vad en privat investerade på samma marknad skulle göra så riskerar mellanskillnaden att utgöra ett stöd enligt EUF-fördragets statsstödsregler. Således har redan i dag andra fastighetsförvaltande myndigheter och bolag avkastningskrav.

Statskontorets menar att det i dag saknas en organisation som har ett uppdrag där det finns tydliga synergier med uppdraget att handla upp och förvalta statliga asylbostäder. För att dra nytta av befintlig kompetens och för att för att uppnå kostnadseffektivitet bör verksamheten lämpligen drivas som ett dotterbolag till ett redan befintligt statligt bolag.

9.6 Kartläggning av fastighetsbeståndet

- Statskontorets bedömning är att det finns vissa statligt ägda fastigheter och markområden som potentiellt skulle kunna användas för att bygga asylbostäder. Markområdena är dock i allmänhet inte detaljplanelagda vilket innebär att marken inte kan bebyggas förrän en sådan process har genomförts.

I de kartläggningar som Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk genomfört av mark och byggnader som skulle kunna användas för att bygga asylbostäder finns vissa objekt som skulle vara möjliga att omvandla eller bebygga.

När det gäller den mark som finns tillgänglig är den inte detaljplanelagd vilket krävs innan den kan bebyggas.

Bilaga 1

Uppdraget

REGERINGEN

Regeringsbeslut I:8

2015-02-19 Ju2015/1946/SIM

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET
2015 -02- 25
Dnr 2015/43-5
Avd E3 Sign:

Uppdrag till Statskontoret att bedöma statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv och nybyggnation

Regeringensbeslut

I uppdraget ingår:

1. Att bedöma om det är långsiktigt kostnadseffektivt för staten genom statligt bolag eller myndighet att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande. Även juridiska och praktiska möjligheter ska bedömas. Kostnaderna ska bedömas mot Migrationsverkets kostnader för att över tid hyra tillfälliga boenden. Problem och risker som kan vara förknippade med ett eventuellt ökat långsiktigt statligt åtagande på fastighetsområdet, särskilt i det fall antalet asylsökande skulle minska kraftigt ska belysas och bedömas.

2. I det fall analysen identifierar kostnadseffektiva alternativ ska Statskontoret beskriva hur staten på lämpligast sätt kan genomföra dessa, inklusive lämplig organisation.

3. Att inventera befintligt statligt fastighetsbestånd som kan användas av Migrationsverket för asylboende.

Migrationsverket, Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk ska bistå med det underlag som krävs för att Statskontoret ska kunna utföra uppdraget.

Statskontoret får för uppdragets genomförande använda 300 000 kronor. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. – del till Kammarkollegiet. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd

Postadress 103 33 Stockholm
Telefonväxel 08-405 10 00
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress Fredsgatan 8
Telefax 08-20 27 34
Telex 178 20 PREMIER S

till Kammarkollegiet. Rekvisitionen ska ske senast den 1 juli 2015 och ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har. Medel som inte har utnyttjats ska återbetalas till Kammarkollegiet senast den 1 mars 2016. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning över använda medel lämnas till Kammarkollegiet. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas i en promemoria till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 31 maj 2015.

Skälen för regeringens beslut

Migrationsverket har i uppgift att tillhandahålla boende för samtliga asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. Antalet asylsökande varierar kraftigt både mellan olika år och under året, vilket leder till höga krav på flexibilitet i Migrationsverkets tillhandahållande.

Syftet med uppdraget är bl.a. att bedöma nya lösningar för att minska de stora kostnader som idag är förknippade med tillfälligt anläggningsboende i samband med ett ökat antal asylsökande.

Migrationsverket föreslår i rapporten Boendeplanering som skapar nya möjligheter att befintliga boendeformer kompletteras med nyproduktion av bostäder i statlig regi, statligt förvärv av outhyrda fastigheter, samt baracker som temporärt boende. I rapporten redovisas ingen bedömning av ekonomiska- eller juridiska konsekvenser inte heller ett utvecklat förslag på hur en organisation för genomförande kan utformas varför detta måste utredas vidare.

På regeringens vägnar

Kristina Persson

Anna Roland-Anderson

Kopia till

Migrationsverket
Fortifikationsverket
Statens fastighetsverk

Eric Ericsson
ADVOKAT AB

Statskontoret
Enhet 3

DATUM 2015-04-30
REF 20150430-01-Rapport Statskontoret - Fastighetsförvärv och konkurrensrätt - slutversion rev.docx

Statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv och byggnation – analys av konkurrensrättsliga aspekter

(dnr 2015/43-5)

Uppdraget

Undertecknad har fått i uppdrag av Statskontoret att inom ramen för projektet *Statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv* bistå Statskontoret med en analys av vissa juridiska aspekter av att staten (genom myndighet eller statligt bolag) förvärvar fastigheter som används som bostäder för asylsökande.

Analysen skall mer specifikt behandla eventuella konsekvenser enligt upphandlings-, konkurrens- och statsstödslagstiftningarna som följer av att staten anskaffar bostäder för asylsökande genom att upphandla flyttbara moduler eller genom ombyggnation av befintliga byggnader eller nybyggnation.

Jag använder fortsättningsvis termen ”konkurrensrättslig” som en samlingsbenämning för samtliga de tre ovan nämnda rättsområdena, och anger sedan vilken specifik lag som avses i det enskilda fallet.

Denna promemoria utgör min avrapportering av uppdraget.

Underlag

Jag har av Statskontoret fått tillgång till följande underlag för utredningen:

- Regeringsbeslut med uppdrag till Statskontoret att bedöma statsfinansiella konsekvenser av fastighetsförvärv och byggnation, 2015-02-19 (Ju2015/1946/SIM)

- Migrationsverkets rapport *Boendeplanering som skapar nya möjligheter*, 2014-05-07 (dnr 1.3.1-2014-23427)

- Migrationsverket, Rättsenhetens PM *Utredning angående Migrationsverkets förutsättningar att äga eller bygga fastigheter för att tillgodose behovet av boendeplatser för asylsökande*, 2014-11-25

- Migrationsverkets rapport *Boendelösningar – Från asylsökande till samhällsmedborgare*, 2015-03-16 (dnr 3.1.2.6-2015-14426)

Jag har därutöver fått viss muntlig bakgrundsinformation från Statskontoret.

Eric Ericsson Advokat AB
Box 1113, 131 26 Nacka Strand
TEL 070-678 57 82
E-POST advokat@ericericsson.se
ORG.NR. 556562-0787
SÄTE Nacka
Registrerad för F-skatt
www.ericericsson.se

Bakgrund

Regeringens uppdrag till Statskontoret

Av det ovan nämnda regeringsbeslutet framgår följande bakgrund till uppdraget till Statskontoret:

> Migrationsverket har i uppgift att tillhandahålla boende för samtliga asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. Antalet asylsökande varierar kraftigt både mellan olika år och under året, vilket leder till höga krav på flexibilitet i Migrationsverkets tillhandahållande.
>
> Syftet med uppdraget är bl.a. att bedöma nya lösningar för att minska de stora kostnader som idag är förknippade med tillfälligt anläggningsboende i samband med ett ökat antal asylsökande.
>
> Migrationsverket föreslår i rapporten *Boendeplanering som skapar nya möjligheter* att befintliga boendeformer kompletteras med nyproduktion av bostäder i statlig regi, statligt förvärv av outhyrda fastigheter, samt baracker som temporärt boende. I rapporten redovisas ingen bedömning av ekonomiska- eller juridiska konsekvenser, inte heller ett utvecklat förslag på hur en organisation för genomförande kan utformas varför detta måste utredas vidare.

Regeringen har mot den bakgrunden givit Statskontoret i uppdrag att bedöma om det är långsiktigt kostnadseffektivt för staten genom statligt bolag eller myndighet att förvärva fastigheter och genom ny- eller ombyggnad eller genom upphandling av flyttbara moduler skapa bostäder för asylsökande. Även juridiska och praktiska möjligheter ska bedömas. Statskontoret skall även beskriva hur staten på lämpligast sätt kan genomföra eventuella identifierade kostnadseffektiva alternativ.

Migrationsverkets rapport om boendeplanering

Såsom jag uppfattar regeringens uppdrag till Statskontoret är detta inte begränsat till att utvärdera endast den modell som skisseras i Migrationsverkets ovan nämnda rapport, utan även att analysera eventuella andra tänkbara modeller. Migrationsverkets rapport innehåller inte heller någon konkret beskrivning av hur den skisserade modellen skulle organiseras. Jag bedömer ändå att det kan vara ändamålsenligt att för den konkurrensrättsliga analysen utgå från Migrationsverkets rapport och därefter även kommentera andra tänkbara aspekter på ett statligt ägande av bostäder för asylsökande.

Av Migrationsverkets ovan nämnda rapport om en ny modell för boendeplanering framgår bl.a. följande av intresse för den konkurrensrättsliga analysen.

Migrationsverket äger idag inga fastigheter, utan hyr bostäder som upplåts till asylsökande (i den mån de asylsökande inte kan ordna boende på egen hand). Bristen på lämpliga bostäder, i kombination med att utvecklingen av behovet av bostäder är svårt att förutsäga, har skapat en situation med höga kostnader för upphandlade, tillfälliga boendelösningar. Migrationsverket anser också enligt rapporten att tillämpningen av upphandlingslagstiftningen i dessa fall inte ger tillräckliga möjligheter till dialog och samverkan med parter som berörs av nya boenden, såsom kommuner och länsstyrelser. Det brister också i förutsägbarhet rörande var sådana boende kommer att placeras vilket försvårar planering av logistik m.m.

Tanken bakom den nya modell som skisseras i rapporten är mot denna bakgrund att skapa bättre förutsägbarhet och långsiktighet genom att staten skall äga majoriteten av bostäderna för asylsökande. En ytterligare önskvärd effekt är ökade förutsättningar för bättre samverkan med andra huvudmän, såsom kommunerna.

Den modell som skisseras i Migrationsverkets rapport går i korthet ut på att staten skall äga ett fastighetsbolag som skall ha som kärnverksamhet och huvudsyfte att uppfylla de krav på bostäder för asylsökande som Migrationsverket ställer upp. Fastighetsbolaget skall verka på marknadsmässiga villkor men även ta ett ”social-ekonomiskt ansvar” och därigenom ”bidra till såväl kommuners utveckling, integreringen i samhället samt ta ett ansvar för den rådande bostadsbristen”. Fastighetsbolaget skall vidare samverka med ”marknadens övriga aktörer och i en modell där ingen fastighet viks endast för Migrationsverkets kommunplaceringar”. Det sistnämnda skall bidra till en ”naturlig integration”.

Konkret beskrivs i rapporten följande tänkbara arbetsmodell:

> I kontakt med en kommun analyseras såväl Migrationsverkets som kommunens behov och möjligheterna att påbörja nybyggnation inom kommunen ses över. Migrationsverket står för den initiala starten av uppbyggnaden av exempelvis ett nytt område inklusive infrastruktur såsom dagis, lekpark m.m. Kommunen ska se och märka att Migrationsverket deltar i etableringen av migranten även vad gäller boendet. Det är också viktigt att det boende som byggs upp inte bara byggs för migranter, utan delas mellan Migrationsverket och kommunen.
>
> Om Migrationsverket och en kommun exempelvis kommer överens om att kommunplacera 20 familjer, vilket innebär 20 lägenheter, så åtar sig Migrationsverket att bygga betydligt fler än behovet för migranterna. Migrationsverket kan exempelvis åta sig att bygga 60 lägenheter. Den överskjutande delen får kommunen ta i anspråk för sin bostadskö varvid det finns ett incitament för kommunerna att ta emot migranterna. Det skapar nya boendeplatser och bidrar till integrationen samtidigt som kommunen får hjälp med att minska bostadskön.
>
> [---]
>
> För att kunna förverkliga en modell med samverkan som baseras på nybyggnation krävs att en professionell fastighetsaktör blir ansvarig. Denna typ av samarbetsform finns för säkerhetsrelaterade myndighetsfastigheter, det vill säga det uppdrag som Specialfastigheter har. Ett förslag kan vara att det nya fastighetsbolaget är ett dotterbolag till Specialfastigheter.

Såsom jag uppfattar Migrationsverkets rapport skall de bostäder som Migrationsverket tänker sig att staten skall äga primärt avse det s.k. *basbehovet* av bostäder för asylsökande (som är långsiktigt), där egna fastigheter skall komplettera hyrda enskilda lägenheter och hela fastigheter.

Möjligen kan det även bli aktuellt att använda statligt ägda bostäder för det s.k. *prognosbehovet* (med planeringshorisonten 1-3 år), där egna fastigheter i så fall skulle komplettera fastigheter som hyrs av privata företag eller ur det fastighetsbestånd som andra offentliga organ har – detta framgår dock såvitt jag kan se inte helt klart av Migrationsverkets rapport.

Därutöver finns s.k. *temporärt boende*, vilket inte omfattas av Migrationsverkets förslag om statligt ägda fastigheter – här avser Migrationsverket även i fortsättningen köpa boendetjänster av externa upplåtare efter upphandling.

Migrationsverket, Rättsenhetens PM

I denna PM konstateras att det är regeringen som beslutar vilka myndigheter som skall förvalta fastigheter och att Migrationsverket idag inte är en av dem. Det skulle alltså krävas ett regeringsbeslut för att ge Migrationsverket ett sådant uppdrag.

I Rättsenhetens PM noteras också att bl.a. plan- och bygglagstiftningen aktualiseras vid nybyggnation och i många fall även vid förvärv av en bebyggd fastighet såvitt gäller frågan huruvida det befintliga bygglovet kan anses omfatta den nya användningen som asylboende. Dessa frågor berörs inte i min analys eftersom de ligger utanför det konkurrensrättsliga området.

Slutligen noterar Rättsenheten att Migrationsverket är en upphandlande myndighet som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, varför den nämnda lagen skall tillämpas vid Migrationsverkets upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Migrationsverkets rapport om boendelösningar

I denna rapport utvecklar Migrationsverket de tankar som redovisades i den tidigare nämnda rapporten om boendeplanering. I rapporten förespråkas en samordnad statlig process för såväl asylsökande som personer med uppehållstillstånd.

Migrationsverket föreslår fyra potentiella vägar framåt:

1. Hyreslösningar i Migrationsverkets egen regi
2. Anskaffning, anpassning och förvaltning av bostäder i statlig regi via en statlig fastighetsförvaltare
3. Kommuner bygger och Migrationsverket hyr på långa avtal
4. Upphandling av tillfälliga boenden

I rapporten anges beträffande förslag 2 att med en statlig fastighetsägare utan vinstintresse kan kostnaderna minska och redovisas med full transparens.

Beträffande förslag 3 anges att bostäderna skall vara ”standardbostäder” som över tid kan användas endera som asylbostäder eller som permanentboende för bostadsbehövande. Enligt rapporten kan hyresperioden idag inte överstiga sex år, men Migrationsverket anser att det ur finansiell synpunkt vore önskvärt att kunna ha en längre hyresperiod för att på så sätt delfinansiera det kommunala bostadsbyggandet.

Migrationsverket tänker sig enligt rapporten en kombination av ovanstående lösningar som tar hänsyn till förutsättningarna på respektive ort, där verksamhetens behov får styra etableringen av boende runt om i landet. Migrationsverket noterar att dessa förslag kräver samarbete över myndighetsgrän-

ser och tydliga regeringsuppdrag till respektive aktör samt statsbidrag till kommunerna som kompensation för ett ”beredskapstvång” att ta emot personer med permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket förslår även en försöksverksamhet med berörda statliga aktörer, intresserade kommuner och den idéburna sektorn.

I rapporten nämns särskilt Fortifikationsverket och Specialfastigheter Sverige AB som har möjlighet till ägande och förvaltning av fastigheter. Ingen av dem har dock i dagsläget något uppdrag att tillhandahålla bostäder till asylsökande. Deras nuvarande uppdrag skulle således behöva kompletteras med ett regeringsuppdrag att utveckla en modell för statligt ägande av bostäder för asylsökande. Som ett alternativ anges att bilda ett nytt statligt bolag som enbart har ett sådant uppdrag. Migrationsverket skall sedan ha rollen som beställare och hyresgäst.

Parallellt med statligt ägda fastigheter vill Migrationsverket, som nämnts ovan, ha möjligheten att ingå långvariga hyresavtalet med kommuner för att delfinansiera kommuners byggande av bostäder.

Slutligen vill Migrationsverket få möjlighet att kunna hyra ut bostäder i andra hand till kommuner för att kunna få en växling från asylboende till permanentboende.

Sammanfattning av bakgrunden

Regeringens utredningsuppdrag till Statskontoret är inte begränsat till den modell för anskaffning av bostäder för asylsökande som beskrivs i Migrationsverkets rapport ovan om boendeplanering. (Rapporten om boendelösningar färdigställdes efter regeringens beslut om uppdraget till Statskontoret och nämns därför inte i beslutet.) Även andra, kostnadseffektiva modeller kan tänkas.

Oavsett hur man konkret organiserar verksamheten kan man dock sammanfattningsvis konstatera att det aktuella förslaget om statligt *ägda* asylbostäder har följande nyckelkomponenter:

- staten föreslås äga fastigheter (via myndighet eller bolag)
- efter förvärv av fastigheterna kan bostäder skapas på olika sätt:
  - eventuella befintliga bostäder kan användas som de är
  - eventuell befintlig byggnad kan byggas om för bostadsändamål
  - nya bostadsbyggnader kan uppföras
  - bostäder kan också uppföras i form av flyttbara moduler
- bostäderna föreslås dels användas av Migrationsverket för asylsökande, dels upplåtas till andra boende

Det bör noteras att andra boendelösningar, som inte avser statliga ägda asylbostäder, ligger utanför Statskontorets utredningsuppdrag, och därmed även utanför min analys. Av de fyra förslagen som nämns i Migrationsverkets ovan nämnda rapport om boendelösningar är det alltså egentligen endast förslag nr 2 som omfattas av min analys. De övriga avser, såvitt jag förstår, hyra från annan än staten. Dock kan förslag nr 3, hyra från kommun på långa avtal, omfattas av upphandlingsreglerna, vilket utvecklas nedan.

Jag har disponerat den konkurrensrättsliga analysen enligt följande: Först redovisar jag min bedömning avseende tillämpligheten av upphandlingslagstiftningen på de aktuella alternativa åtgärderna. Därefter redovisar jag bedömningen enligt konkurrenslagen. Avslutningsvis redovisar jag bedömningen enligt statsstödsreglerna.

Notera att analysen baseras på antagandet att staten i någon form skall äga de aktuella bostäderna, oavsett om detta sker i myndighets- eller bolagsform, och oavsett om det är Migrationsverket eller något annat organ inom statsförvaltningen som skulle stå som ägare. Alternativ med renodlade hyresförhållanden (dvs. där Migrationsverket hyr av annan än staten) ligger därför utanför mitt uppdrag, men jag kommenterar vissa blandade alternativ där hyresförhållande kombineras med ägande eller med utförande av byggentreprenad.

Särskilt om s.k. ändamålsfastigheter

En särskild fråga som kan ha betydelse för flera av de nedan analyserade rättsområdena är om de fastigheter som staten föreslås äga för bostäder åt asylsökande kan anses vara s.k. ändamålsfastigheter.

Detta begrepp har t.ex. aktualiserats vid Konkurrensverkets bedömning av Akademiska Hus AB:s ställning enligt upphandlingslagstiftningen.[1] Konkurrensverket noterade då följande om ändamålsfastigheter:

> Regeringen har i prop. 1997/98:137 s. 6 f. anfört att de fastigheter som Akademiska Hus tillhandahåller och förvaltar till universitet och högskolor typiskt sett är att betrakta som ändamålsfastigheter. Enligt regeringen saknar sådana lokaler eller har mycket liten alternativ användning och har skräddarsytts för sitt ändamål samt är så specialanpassade till unika hyresgästbehov, läge och funktion att hyresvärden sannolikt aldrig kan finna en alternativ användning som på ett rimligt sätt kan förränta kapitalet. Regeringen har härutöver uttryckt att gemensamt för statliga ändamålsfastigheter är att de är starkt förbundna med viss statlig verksamhet och att de inte kan förvaltas på rent kommersiella grunder.

Det nämnda ärendet avsåg frågan huruvida Akademiska Hus AB tillgodoser ett allmännyttigt behov som inte är av kommersiell karaktär. I så fall omfattas Akademiska Hus AB av upphandlingsreglerna. Företaget ansåg självt att så inte var fallet eftersom endast en mindre del av lokalerna var ”specialanpassade”. Konkurrensverket fann dock, med hänvisning till det ovan nämnda förarbetsuttalandet, att Akademiska Hus AB tillgodoser ett allmännyttigt intresse som inte är av kommersiell karaktär eftersom företagets uppdrag är att tillhandahålla statliga ändamålsfastigheter. Upphandlingslagstiftningen är därför tillämplig på Akademiska Hus AB:s inköp.

Såvitt gäller den nu aktuella frågan om statligt ägda bostäder för asylsökande bedömer jag det som uteslutet att bostäder för asylsökande skulle vara ändamålsfastigheter, bl.a. eftersom de enligt Migrationsverkets förslag även skall kunna hyras ut till andra bostadssökande. Därmed bör dessa bostäder anses vara jämförbara med andra bostäder på marknaden.

[1] Se Konkurrensverkets beslut 2009-03-11, dnr 247/2008, *Akademiska Hus AB*.

Lagen om offentlig upphandling

Lagstiftning: Lagen om offentlig upphandling (2007:1091, nedan ”LOU”) innehåller regler om offentliga organs (i lagen kallat *upphandlande myndigheter*) inköp av varor, tjänster och byggentreprenader. Det finns också ett par kompletterande lagar om upphandling inom vissa särskilda samhällssektorer, som inte berörs av denna analys.

LOU innehåller vissa undantag. Kontrakt som avser förvärv av fastighet eller vissa nyttjanderätter till fastighet, såsom t.ex. hyresrätt, faller utanför LOU:s tillämpningsområde (1 kap. 6 § 1 st. 1 p. LOU). Sådana avtal kan alltså ingås utan iakttagande av upphandlingslagens förfaranderegler. Skälet är att tjänster av detta slag anses ha sådana särdrag att de inte lämpar sig för offentlig upphandling. Framför allt är fastigheter av icke-generisk karaktär, dvs. en viss fastighet är inte alltid utbytbar mot en annan.

Liksom alla legalundantag tolkas fastighetsundantaget i LOU restriktivt, för att undvika att det användas för att kringgå LOU. Detta medför att framför allt följande begränsningar i undantaget bör observeras.

När det gäller hyra av byggnad eller lokal i byggnad, t.ex. för bostadsändamål, krävs för att undantaget skall vara tillämpligt att byggnaden är *befintlig* (1 kap. 6 § 2 st. LOU). Innebörden i detta begrepp är inte närmare definierat, men det är rimligt att utgå från att byggnaden skall finnas när hyresavtalet ingås. Motsatsvis gäller att om hyresavtalet innehåller ett åtagande från hyresvärdens sida att låta uppföra en byggnad på den aktuella fastigheten så är inte hyresundantaget tillämpligt. Hyresavtalet skall då upphandlas enligt reglerna i LOU om tjänsteupphandling eller byggentreprenad, beroende på vem av hyresvärden eller hyresgästen som bestämmer byggnadens utformning.

En annan begränsning ligger i möjligheten att i hyresavtal låta hyresvärden göra åtaganden om *anpassningar* av befintlig byggnad eller lokal. Om dessa anpassningar går utöver sedvanlig hyresgästanpassning, vilken t.ex. kan bestå av uppfräschning, ändrad rumsindelning osv., så föreligger ett avtal om anskaffning av en byggentreprenad vilken skall upphandlas enligt LOU. Detsamma gäller om hyresvärden åtar sig att uppföra en helt ny byggnad på fastigheten som skall utformas enligt specifikationer som hyresgästen angivit.

Praxis: Det finns en rad rättsfall från EU-domstolen som ger vägledning om gränsdragningen mellan hyreskontrakt och byggentreprenadkontrakt. Man kan sammanfatta de väsentligaste aspekterna med att det är kontraktets huvudsakliga och verkliga syfte som är avgörande, inte dess rubricering. Konstlade upplägg som genomförs i syfte att kringgå upphandlingsreglerna skall man se igenom. Den avgörande frågan är i praktiken huruvida en viss byggentreprenad, som skall utföras i samband med det aktuella avtalet, utförs i den upphandlande myndighetens intresse eller ej.[2]

Från svenska domstolar finns också en del praxis, bl.a. ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall[3] där det framgår att en kommuns avtal med en le-

[2] För mer information om relevant praxis, se t.ex. Rosén Andersson m.fl. *Lagen om offentlig upphandling – en kommentar*, Norstedts Juridik 2013, sidan 60ff.
[3] Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 395-396-10.

verantör avseende hyra, transport och montering av bostadsmoduler – som skulle användas av en skola som elevhem – var att anse som ett avtal om en byggentreprenad vilken alltså skulle upphandlas enligt LOU.

I ett annat avgörande kom Kammarrätten i Jönköping[4] fram till att Migrationsverkets avtal med en konferensanläggning om boende och måltider för asylsökande inte omfattandes av hyresundantaget eftersom det rörde sig om ett tidsbegränsat avtal och att det inte var ordinarie bostäder.

Belysande är också ett par uttalanden av den tidigare tillsynsmyndigheten för den offentliga upphandlingen i Sverige, Nämnden för offentlig upphandling (NOU):

- År 2006 uttalade sig NOU i ett ärende som rörde Kriminalvårdens förhyrning av kriminalvårdsanläggning i Östersund. Kriminalvården hade tecknat ett avtal med en hyresvärd utan upphandling. NOU slog fast att avtalet rörde en ännu inte uppförd byggnad, varför det måste upphandlas enligt LOU. En kriminalvårdsanläggning ansågs vidare vara en sådan byggnad som måste uppföras enligt särskilda krav från hyresgästens sida varför reglerna om upphandling av byggentreprenad var tillämpliga. NOU tillade att om det inte hade funnits särskilda krav från hyresgästen, så hade reglerna om tjänsteupphandling varit tillämpliga, eftersom byggnaden inte fanns vid avtalstillfället.[5]

- År 1999 uttalade sig NOU i ett fall som gällde nya lokaler för Polisen i Hässleholm. En fastighetsägare som planerade att uppföra ett hus hade kontaktat polismyndigheten och erbjudit lokaler. Det rörde sig om vanliga kontorslokaler samt garage och förråd. Viss anpassning av lokalerna skulle göras för arrest och vapenrum, och Polisen var skyldig att återställa dessa lokaler vid avflyttning. NOU noterade att Polisen hade slutit avtalet om anskaffning av den aktuella tjänsten (lokalhyra) innan det funnits en befintlig byggnad. Tjänsten omfattades därför av LOU. NOU noterade vidare att Polisen inte hyrde hela byggnaden, att den aktuella huskroppen inte hade planerats särskilt för Polisens behov samt att de projekterade lokalerna inte hade anpassats till Polisens behov i sådan utsträckning att byggnaden kunde anses ha uppförts enligt Polisens krav. Upphandlingen ansågs därför inte avse ett avtal om en byggentreprenad, utan om en tjänst. Denna skulle upphandlas enligt LOU.[6]

Avgörande för att det s.k. fastighetsundantaget i LOU skall vara tillämpligt är således att om förvärvsavtalet eller hyresavtalet avseende en fastighet även omfattar en byggnad, så skall denna byggnad finnas redan vid avtalstecknandet och eventuella anpassningar av byggnaden eller lokalerna skall inte vara hyresgästunika, dvs. utformade särskilt efter hyresgästens behov.

Analys: Baserat på de inledningsvis beskrivna sakförhållandena och det ovan refererade rättsläget gör jag följande bedömning av tillämpligheten av LOU såvitt gäller statligt ägda asylbostäder. Jag redovisar min bedömning av de olika tänkbara situationerna i punktform för större överskådlighet:

---

[4] Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2972-11.
[5] NOU, beslut 2006-11-16, dnr 2006/0152-29 (NOU:s arkiv finns idag hos Konkurrensverket).
[6] NOU, beslut 2000-09-06, dnr 1999/0188-29.

- **Staten (via myndighet eller bolag) förvärvar en fastighet (bebyggd eller obebyggd):**

  Detta faller utanför LOU:s tillämpningsområde, enligt undantaget i 1 kap. 6 § LOU.

- **Staten låter utföra renovering, ombyggnation eller tillbyggnation av befintlig byggnad på fastigheten:**

  Detta skall upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.

- **Staten låter uppföra en bostadsbyggnad på fastigheten:**

  Detta skall upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.

- **Staten köper eller hyr bostadsmoduler, inklusive transport och montering:**

  Detta skall upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.

- **Migrationsverket hyr befintliga bostäder av annat statligt organ (t.ex. ett statligt fastighetsbolag) ev. inklusive på marknaden normalt förekommande uppfräschning/modernisering av befintliga bostäder till dagens standard:**

  Detta faller utanför LOU:s tillämpningsområde, enligt undantaget i 1 kap. 6 § LOU.

- **Migrationsverket hyr bostäder av annat statligt organ (t.ex. ett statligt fastighetsbolag) inklusive ombyggnation för anpassning till bostadsändamål av byggnader som tidigare använts för annat ändamål:**

  Detta skall upphandlas som en byggentreprenad enligt LOU.

- **Migrationsverket hyr ut ”överblivna” bostäder på den allmänna hyresmarknaden** (antingen som förstahandskontrakt, om Migrationsverket äger fastigheten, eller som andrahandskontrakt, om Migrationsverket hyr bostäderna av annan fastighetsägare) – **alternativt hyr annan statlig fastighetsägare ut bostäder på den allmänna hyresmarknaden i hus som i övrigt hyrs ut till Migrationsverket:**

  Uthyrningsverksamhet omfattas av inte av LOU.

Det kan tilläggas – för fullständighetens skull, även om följande situation egentligen faller utanför mitt utredningsuppdrag eftersom den inte rör statligt ägda bostäder – att om Migrationsverket hyr bostäder av t.ex. en kommun på ett långvarigt kontrakt i syfte att delfinansiera kommunens byggnation av bostäderna, så omfattas detta av LOU i de fall byggnaden *inte* redan finns vid avtalstecknandet. Reglerna för tjänsteupphandling skall då tillämpas eftersom hyresavtalet rör bostäder av allmän utformning (dvs. inte bostäder som är unika för Migrationsverket; det sistnämnda fallet vore i stället en upphandling

av en byggentreprenad). I övriga fall (dvs. vid hyra av befintliga bostäder) är LOU inte tillämplig pga. fastighetsundantaget.

Slutsats: LOU blir tillämplig i alla situationer där Migrationsverket eller annat statligt organ anskaffar byggentreprenader (för ny-, om- eller tillbyggnation), inklusive hyra, transport och montering av bostadsmoduler, medan köp och hyra av fastighet med *befintlig* byggnad i befintligt skick (vilket kan omfatta normal renovering till modern standard) faller utanför LOU.

Konkurrenslagen

Lagstiftning: Konkurrenslagen (2008:579, nedan ”KL”) innehåller två förbud, dels mot konkurrensbegränsande avtal och annat samarbete mellan företag, dels mot missbruk av dominerande ställning.

Från det förstnämnda förbudet finns en möjlighet till undantag. Avtal som medför att produktion eller distribution effektiviseras, eller som främjar tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, och vars fördelar i skälig omfattning kommer slutkunderna till del är undantaget. Detta undantag förutsätter dels att samarbetet inte innehåller några konkurrensbegränsningar som går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå fördelarna, dels att det finns tillräcklig konkurrens kvar på marknaden för att tillförsäkra slutkunderna en skälig andel av effektiviseringsvinsterna.

KL innehåller vidare regler om förhandsanmälan av företagskoncentrationer som överstiger vissa tröskelvärden. Slutligen finns regler om ingripande mot *konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*. För den nu aktuella analysen av statligt ägda asylbostäder är det de sistnämnda reglerna som är av intresse.

Enligt 3 kap. 27 § KL kan Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket i ett enskilt fall förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en säljverksamhet som omfattas av KL:s företagsbegrepp (dvs. en verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, som inte är myndighetsutövning) tillämpa ett visst *förfarande*, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller

2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbudet kan även avse ett bolag som staten, en kommun eller ett landsting har ett dominerande inflytande över (3 kap. 28 § KL).

Den centrala frågan vid bedömningen av ett enskilt fall är således vilken påverkan på konkurrensen på marknaden som den offentliga aktörens verksamhet har. Kortfattat kan här nämnas några typfall som anges i förarbetena: Ett sådant fall kan vara när den offentliga aktörens blotta närvaro på marknaden kan leda till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder, s.k. undanträngningseffekter.

Även förfaranden som innebär underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur eller som är selektiva bör anses kunna snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.

När det gäller effekterna av ett visst beteende framhålls i förarbetena att det är viktigt att i det enskilda fallet ta ställning till om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen. Prövningen bör ha sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, inte vad som sker eller kan ske på kort sikt. Frågan är om konkurrenstrycket på marknaden ökar, eller är ägnat att öka, eller om det minskar eller är ägnat att minska genom det aktuella beteendet.[7]

Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Med detta menas till att börja med att förfarandet inte strider mot någon annan lagstiftning eller regelverk. Vidare beaktas s.k. externa motiv, dvs. om det finns ett tungt vägande och angeläget allmänintresse av förfarandet. Däremot beaktas inte det offentliga organets s.k. interna motiv, såsom att sysselsätta personal eller att finansiera annan verksamhet. Domstolen skall således göra en intresseavvägning mellan konkurrensintresset och andra allmänintressen. Vidare måste det kunna uteslutas att det finns mindre konkurrensbegränsande sätt att tillgodose det aktuella allmänintresset, för att förfarandet skall vara försvarbart från allmän synpunkt.

En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss *säljverksamhet* (alltså inte endast ett visst förfarande, utan säljverksamheten i sin helhet). En sådan verksamhet får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Här kan kompetensregler i kommunallagen och annan speciallagstiftning ligga till grund för bedömningen.

Det krävs inte uppsåt eller oaktsamhet för att förbud skall kunna meddelas. Offentliga aktörer har alltså ett strikt ansvar för att inte förorsaka konkurrenssnedvridningar. Det finns inte heller något märkbarhetskrav, såsom i förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. Även mindre konkurrenspåverkan på marknaden kan alltså utgöra grund för ett förbud. Det krävs dock enligt förarbetena att konkurrenspåverkan skall vara av ”någon betydelse”.[8]

Praxis: Möjligheten att ingripa mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet infördes år 2010. Under de fem år som den hittills gällt har det inte hunnit utvecklats någon särskilt omfattande praxis till vägledning för tolkningen av kriterierna för ingripande. Några förbud har meddelats, men många av Konkurrensverkets utredningar har avslutats utan åtgärd efter att det offentliga organet i fråga frivilligt ändrat eller avslutat det ifrågasatta förfarandet.

Några grunddrag i praxis kan dock noteras. Kommunala verksamheter som bedrivits i strid med kommunala kompetensregler har förbjudits, t.ex. tillhandahållande av tjänster utanför kommunens geografiska område. När det gäller

[7] Prop. 2008/09:231, sid. 36.
[8] Reglerna beskrivs mer ingående i t.ex. Karlsson & Östman, *Konkurrensrätt – En handbok*, Karnov Group, 5 uppl., sid. 1237ff.

hur själva konkurrenssnedvridningen skall bedömas saknas dock ännu vägledande praxis om t.ex. prissättningsfrågor.

Analys: Baserat på de inledningsvis beskrivna sakförhållandena och det ovan refererade rättsläget gör jag följande bedömning av i vilken utsträckning som reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga på de förfaranden som omfattas av analysen. Jag redovisar min bedömning av de olika tänkbara situationerna i punktform för större överskådlighet:

- **Staten (via myndighet eller bolag) förvärvar en fastighet (bebyggd eller obebyggd):**

  Ett fastighetsförvärv behöver i sig inte utgöra sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för KL:s tillämplighet (jfr. det s.k. företagsbegreppet i 1 kap. 5 § KL, som 3 kap. 27 § KL hänvisar till), men om förvärvet sker för att i fastigheten hyra ut lokaler eller bostäder mot ersättning i konkurrens med andra på marknaden, så utgör detta verksamhet som omfattas av KL.

  Ett förvärv som sker till pris och på villkor i övrigt som är marknadsmässiga (se vidare om detta begrepp nedan) torde dock normalt inte i sig medföra någon risk för konkurrenssnedvridande effekter.

- **Staten låter utföra renovering, ombyggnation eller tillbyggnation av befintlig byggnad på fastigheten:**

  Samma bedömning som i föregående punkt gäller för renovering, ombyggnation eller nybyggnation.

- **Staten låter uppföra en bostadsbyggnad på fastigheten:**

  Samma bedömning som i första punkten.

- **Staten köper eller hyr bostadsmoduler, inklusive transport och montering:**

  Samma bedömning som i första punkten.

- **Migrationsverket hyr befintliga bostäder av annat statligt organ (t.ex. ett statligt fastighetsbolag) ev. inklusive på marknaden normalt förekommande uppfräschning/modernisering av befintliga bostäder till dagens standard:**

  För Migrationsverkets del gäller samma bedömning som i första punkten. Detta innebär att om Migrationsverket endast hyr bostäder för eget behov så utgör detta inte företagsverksamhet och således är KL inte tillämplig. Om Migrationsverket emellertid hyr bostäder även för att hyra ut dem i andra hand på marknaden, så utgör detta företagsverksamhet och KL är tillämplig. I sak torde hyra av bostäder i sig normalt inte medföra någon risk för konkurrenssnedvridande effekter så länge hyresbelopp och andra villkor i hyresavtalet bestäms på marknadsmässiga grunder.

Det statliga organ som hyr ut bostäderna till Migrationsverket bör däremot säkerställa dels att det finns legal kompetens för uthyrningsverksamheten, dels att denna sker på villkor som inte medför någon konkurrenssnedvridning på marknaden. Konkret innebär detta att hyra och andra avtalsvillkor bör vara marknadsmässiga, dvs. jämförbara med de som en privat hyresvärd skulle tillämpa i motsvarande situation.

Notera att ”marknadsmässig” är inte ett kriterium i KL, utan detta begrepp skall här mer förstås som en hjälpregel för att undvika att de villkor som tillämpas *snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens* eller *hämmar förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens,* vilket är kriterierna i KL. Bedömningen måste alltid göras i det enskilda fallet och på den aktuella marknaden.

I vissa fall kan det saknas privata alternativ att jämföra med vid bedömningen av om vissa tillämpade villkor är marknadsmässiga. Detta kan t.ex. vara fallet om de uthyrda lokalerna har utformats för ett särskilt ändamål som endast efterfrågas av en enskild hyresgäst (jfr. resonemanget ovan om s.k. ändamålsfastigheter). I det nu aktuella fallet, som avser bostäder lämpade såväl för asylsökande som andra bostadssökande, bör det dock inte vara någon svårighet att hitta privata alternativ att jämföra med. Den statlige hyresvärden bör då så långt möjligt tillämpa motsvarande villkor för uthyrningen som privata eller allmännyttiga hyresvärdar, och eventuella avvikelser skall vara sakligt motiverade eller försumbara.

Enligt den ovan nämnda rapporten från Migrationsverket om boendelösningar skulle en av poängerna med en statlig fastighetsägare vara att denna utan vinstintresse kan tillhandahålla bostäder till en lägre hyreskostnad för Migrationsverket. Avsaknad av vinstintresse medför en risk för konkurrenssnedvridande effekter på marknaden, vilket får bedömas i det enskilda fallet. Det är under alla förhållanden väsentligt att den statlige fastighetsägaren tillser att full kostnadstäckning alltid finns i uthyrningsverksamheten, eftersom underprissättning typiskt sett medför konkurrenssnedvridningar. (Se också nedan om begreppet ”marknadsmässig” i avsnittet om statsstödsreglerna.)

- **Migrationsverket hyr bostäder av annat statligt organ (t.ex. ett statligt fastighetsbolag) inklusive ombyggnation för anpassning till bostadsändamål av byggnader som tidigare använts för annat ändamål:**

  Samma bedömning som i föregående punkt.

- **Migrationsverket hyr ut ”överblivna” bostäder på den allmänna hyresmarknaden** (antingen som förstahandskontrakt, om Migrationsverket äger fastigheten, eller som andrahandskontrakt, om Migrationsverket hyr bostäderna av annan fastighetsägare) – **alternativt hyr annan statlig fastighetsägare ut bostäder på den allmänna hyresmarknaden i hus som i övrigt hyrs ut till Migrationsverket:**

Oavsett om det är Migrationsverket eller annan statlig (eller offentlig) fastighetsägare som hyr ut överblivna bostäder på den allmänna hyresmarknaden så gäller samma bedömning som redovisades ovan beträffande offentligt organs uthyrning till Migrationsverket – dvs. att den bör ske på marknadsmässiga villkor för att undvika att den effektiva konkurrensen snedvrids eller hämmas.

Slutsats: Reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga när en statlig fastighetsägare hyr ut asylbostäder till Migrationsverket, liksom när Migrationsverket eller annat offentligt organ hyr ut överblivna bostäder på den allmänna hyresmarknaden. Såväl anskaffningen som uthyrningen bör då ske till marknadsmässiga villkor. Däremot är KL inte tillämplig på en renodlad anskaffning av fastighet, byggnad eller byggentreprenad för eget bruk, eftersom detta i sig inte utgör sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för KL:s tillämplighet.

EUF-fördragets statsstödsregler

Lagstiftning: Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (nedan "EUF-fördraget") innehåller regler om statliga stödåtgärder som är bindande för medlemsstaterna.[9]

EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109. Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot vissa statliga stöd. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår emellertid att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden, och det är i så fall tillåtet.

Enligt artikel 107.1 är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Kortfattat innebär detta att förbudet är tillämpligt om följande förutsättningar är uppfyllda:

- Stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Även medel från offentligt ägda bolag kan vara statliga medel. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ såsom t.ex. kommuner och landsting. Stöd innebär en överföring av statliga medel, t.ex. i form av direkta överföringar, avståenden från krav, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott eller avstående från fordringar.

- Stöd gynnar vissa företag eller viss produktion. Åtgärden innebär dels en ekonomisk fördel för mottagaren, dels är den selektiv. En ekonomisk fördel innebär att det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor. Beträffande selektiviteten kan noteras att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte är selektiv. Åtgärder

[9] Se prop. 2012/13:84 för en utförligare beskrivning av EU:s statsstödsregler.

som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är däremot selektiva. Med företag avses varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, dvs. erbjuder varor eller tjänster på en marknad, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Det saknar betydelse om verksamheten bedrivs utan vinstsyfte.

- Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar dessutom handeln mellan medlemsstaterna. När ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen anses denna handel påverkas av stödet. Det är dock inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd självt bedriver handel med andra medlemsstater. Möjligheterna för företag som är etablerade i en medlemsstat att exportera sina produkter till marknaden i en annan medlemsstat minskar om den sistnämnda medlemsstaten beviljar stöd till företag så att inhemsk produktion kan upprätthållas eller ökas. Ett sådant stöd kan därför påverka handeln mellan medlemsstater och snedvrida konkurrensen.

Det bör noteras att det är verkningarna av en åtgärd som är relevant för bedömningen av om det är fråga om stöd enligt artikel 107.1, inte i vilket syfte åtgärden vidtas.

Som måttstock för när en viss stödåtgärd riskerar snedvrida konkurrensen kan den s.k. *market investor*-principen tillämpas (på svenska ”den marknadsekonomiske investeraren”). Den tillämpas i första hand beträffande åtgärder som en medlemsstat såsom ägare till offentliga företag vidtar i förhållande till sina företag. En bedömning kan då göras av om åtgärden innebär en ekonomisk fördel utifrån principen om den marknadsekonomiske investeraren. Denna princip innebär att en åtgärd av nämnt slag innebär en ekonomisk fördel om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor.

Med andra ord kan det normalt antas att en åtgärd som vidtas av en marknadsekonomisk (privat) investerare som verkar under marknadens villkor inte i sig leder till någon konkurrensbegränsning. Man kan även använda uttrycket ”marknadsmässig” för att uttrycka samma sak. En åtgärd som däremot vidtas av ett offentligt organ vars agerande inte disciplineras av marknadskrafterna, och som avviker från de som den marknadsekonomiske investeraren skulle kunna vidta, kan normalt antas snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt finns undantagsmöjligheter, dels tvingande sådana som anges i EUF-fördraget, dels fakultativa som EU-kommissionen kan tillämpa på ett enskilt fall. För undantag krävs normalt en förhandsanmälan till EU-kommissionen. Kommissionen har även utfärdat vissa generella undantag från anmälningsskyldigheten, bl.a. för stöd av mindre betydelse. Gränsen för detta går vid stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en period om tre beskattningsår.[10] Vidare finns undantag för bl.a. regionalstöd, investeringsstöd och sysselsättningsstöd till små och

[10] Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, artikel 3.2. EGT L 352, 24.12.2013, sid. 1.

medelstora företag samt stöd till forskning, utveckling och innovation. Därutöver finns det undantag på vissa särreglerade områden, såsom t.ex. transportområdet samt jordbruks- och fiskeriområdena.

Artikel 108 innehåller bestämmelser om EU-kommissionens granskning av statligt stöd. Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen genomfört föreskrivet granskningsförfarande (det s.k. genomförandeförbudet).

Sedan år 2013 gäller lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Enligt denna lag skall olagligt stöd återkrävas av den som lämnat stödet, och den som mottagit olagligt stöd är skyldig att återbetala stödet med ränta. Återbetalning behöver dock inte ske om det finns någon undantagsregel i EU-rätten som gör att återbetalning i ett enskilt fall får underlåtas. Med olagligt stöd menas att stöd som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget och som utbetalats i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

I förarbetena till den nämnda lagen diskuteras särskilt relationen mellan den kommunala självkostnadsprincipen och statsstödsreglerna. Regeringen refererar där till tidigare utredningar och anger följande[11]:

> Dessa utredningar har kommit fram till att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader som drivs enligt självkostnadsprincipen leder till snedvriden konkurrens och därmed samhällsekonomiska förluster. Mot denna bakgrund har slutsatsen dragits att kommunal näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader bör undantas från självkostnadsprincipen.
>
> Enligt utredningen är dock de konkurrensproblem som självkostnadsprincipen ger upphov till i praktiken inte så stora att ett undantag är motiverat. [---] Från konkurrenssynpunkt torde det alltså inte nu finnas några skäl att införa ett generellt undantag från självkostnadsprincipen.

Resonemanget om effekterna av den kommunala självkostnadsprincipen kan enligt min uppfattning också appliceras på en statlig verksamhet som drivs utan vinstintresse. Självkostnad/icke-vinstintresse medför alltså risk för konkurrenssnedvridning men om detta verkligen ger effekter på marknaden måste bedömas i det enskilda fallet. Såvitt gäller uthyrning av bostäder måste då även beaktas de särskilda regleringar som gäller för hyresmarknaden.

Praxis: Det finns en mycket omfattande praxis från EU-domstolen beträffande tillämpningen av statsstödsreglerna. Jag har inte bedömt det som motiverat att i detta skede av analysen närmare undersöka om det finns något rättsfall som specifikt behandlar stöd till uthyrning av bostäder åt asylsökande.

Däremot har jag noterat att intresseorganisationen Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, har utarbetat en rapport om möjligheterna för kommuner att inom ramen för EU:s statsstödsregler stödja offentliga och privata bostadsföretag på orter med svag bostadsmarknad. Med detta avser SABO orter med minskande invånarantal och åldrande befolkning som gör det svårt för

[11] Prop. 2012/13:84, sid. 55.

allmännyttiga bostadsföretag att med affärsmässiga principer finansiera hyresbostäder för hushåll med begränsade inkomster, för äldre och funktionshindrade som har särskilda behov av god tillgänglighet samt för unga personer.[12]

Även med beaktande av att SABO är en intresseorganisation och att rapporten givetvis inte är en rättskälla, anser jag att den på ett intressant sätt illustrerar hur statsstödsreglerna kan fungera på bostadsmarknaden.

SABO gör i rapporten bedömningen att de särskilda statsstödsregler som gäller för s.k. ekonomiska tjänster av allmänt intresse skulle kunna medge stöd till insatser för att främja bostadsförsörjningen i kommuner med svaga bostadsmarknader. Det som krävs är ett nationellt beslut om ramarna för vad som i Sverige skall betraktas som en sådan ekonomisk tjänst av allmänt intresse på bostadsmarknaden. De stödformer som kan bli aktuella är enligt SABO lånegarantier, förmånliga lån, årliga stöd eller investeringsstöd. Förutsättningen är att kommunen tydligt identifierar ett behov av allmänt intresse som inte kan tillgodoses på marknadens villkor. Kommunen skall sedan avgränsa ett uppdrag och fatta ett beslut om detta.

Såvitt jag vet finns idag ännu inga sådana regler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse på den svenska bostadsmarknaden. Om sådana stöd skulle ges till exempelvis bostäder för asylsökande kan detta därför kräva ett förhandsgodkännande från EU-kommissionen. Notera dock att behovet av förhandsgodkännande endast gäller om stödet ges till en mottagare som i sin tur bjuder ut de subventionerade bostäderna på marknaden. (Ett exempel vore om en statlig fastighetsägare skulle få offentligt stöd för att hyra ut bostäder åt Migrationsverket till en subventionerad kostnad. Detta skulle kunna utgöra ett stöd som kräver ett förhandsgodkännande av EU-kommissionen.) Att Migrationsverket får stöd (budgetanslag) för att bekosta boendet åt de asylsökande utgör däremot inget stöd i EU-reglernas mening eftersom detta stöd inte ges till ett företag.

En särskild fråga är hur en offentlig ägares avkastningskrav på ett företag skall bedömas enligt statsstödsreglerna, t.ex. om staten skulle sätta ett lågt avkastningskrav på insatt aktiekapital för att ett statligt fastighetsbolag skall kunna hyra ut bostäder för asylsökande till Migrationsverket till en låg kostnad.

Frågan om avkastningskravet kommer i ett konkret fall att prövas enligt den generella principen om den s.k. marknadsekonomiske investeraren (se ovan). Med detta menas att om en offentlig ägare ställer lägre krav på avkastningen än vad en privat investerare på samma marknad skulle göra, så utgör mellanskillnaden ett stöd.[13]

När det specifikt gäller offentliga ägares avkastningskrav har EU-domstolen preciserat att medlemsstaterna – till skillnad från många privata investerare – inte är lika angelägna om omedelbar avkastning på det insatta kapitalet. Medlemsstaternas agerande kan därför inte direkt jämföras med hur privata investerare skulle agera under motsvarande förutsättningar. Att en offentlig ägare

---

[12] Se rapporten *Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader*, SABO, mars 2013. Källa: http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2013/mar/Sidor/EUs-regler-tillåter-statsstöd-till-svaga-bostadsmarknader.aspx

[13] Jfr. EU-domstolens dom i Mål 234/84, *Belgien mot kommissionen*, punkt 13.

inte ställer krav på omedelbar avkastning behöver därför inte nödvändigtvis innebära att ett stöd föreligger.[14] Om en statlig ägare däremot driver ett företag utan att ställa krav på vinst ens på lång sikt så utgör det uteblivna vinstkravet ett stöd.[15]

Analys: Min analys nedan bygger på den helt avgörande förutsättningen att alla inköp och upphandlingar sker på marknadsmässiga villkor och att all uthyrning av bostäder, såväl åt Migrationsverket som åt privata hyresgäster, sker på marknadsmässiga villkor, såsom de definierats ovan enligt principen om den marknadsekonomiske investeraren. Om någon avvikelse från denna förutsättning sker uppkommer risk för konkurrenssnedvridande effekter i strid mot EU:s statsstödsregler, vilket måste analyseras i det enskilda fallet. Därvid måste även beaktas de särskilda regleringar som gäller för hyresmarknaden.

Såvitt jag kan se finns det till att börja med inget konkret i underlaget från Migrationsverket som tyder på att EU:s statsstödsregler skulle bli tillämpliga vid statliga *förvärv* av bostäder för asylsökande. Att staten förvärvar fastigheter och upphandlar byggentreprenader för att renovera, bebygga eller anpassa dessa för bostadsändamål (och, om Migrationsverket äger fastigheterna, låter asylsökande bo i dem på statens bekostnad) medför inte i sig något statsstöd i EU-reglernas mening så länge dessa transaktioner sker på marknadsmässiga villkor.

När det sedan gäller *uthyrning* av bostäder kan det uppkomma en otillåten konkurrenssnedvridning om ett statligt ägt fastighetsbolag får offentliga subventioner för att hyra ut bostäder under marknadspris till Migrationsverket, eftersom det statliga fastighetsbolaget då konkurrerar med privata fastighetsägare. Även ett för lågt ställt avkastningskrav kan utgöra en sådan subvention. Om staten äger ett fastighetsbolag som skall hyra ut bostäder åt Migrationsverket så bör staten därför uppställa ett avkastningskrav på insatt aktiekapital som över tid motsvarar den avkastning som en privat investerare skulle förvänta sig av motsvarande investeringar. I annat fall riskerar mellanskillnaden mellan den faktiska avkastningen och den avkastning som skulle ha följt av ett marknadsekonomiskt avkastningskrav att utgöra ett stöd. Att inte kräva någon avkastning alls på insatt aktiekapital vore enligt min bedömning knappast marknadsekonomiskt, och det skulle således riskera utgöra ett stöd.

På samma sätt kan det uppkomma en otillåten konkurrenssnedvridning om Migrationsverket i andra hand och till en kostnad som understiger marknadspriset hyr ut vissa av de bostäder som verket hyrt av den statlige fastighetsägaren till en reducerad hyra. Huruvida detta förfarande strider mot EU-reglerna måste bedömas i det konkreta fallet, varvid bl.a. skall beaktas den rådande ”marknadsmässiga” hyran, givet gällande hyresreglering. (En sådan uthyrning till reducerad hyra kan även resultera i ett förbud enligt konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, se närmare om detta ovan.)

---

[14] Se t.ex. Mål C-305/89, *Alfa Romeo*, punkt 20.
[15] Se t.ex. Mål C-303/88, *ENI-Lanerossi*, punkt 22. Se även Tobias Indén, *EU:s statsstödsrätt - en introduktion*, Iustus Förlag, 2011, sidan 26f.

Slutsats: EU:s statsstödsregler kan aktualiseras i det fall en statlig fastighetsägare med offentligt stöd subventionerar bostäder som hyrs ut till Migrationsverket, liksom om Migrationsverket sedan hyr ut dem i andra hand på marknaden. Så länge hyrorna är marknadsmässiga (givet de särskilda reglerna på hyresmarknaden) uppkommer dock inga konkurrenssnedvridande effekter.

Sammanfattning

Jag har i denna rapport redovisat min analys av tänkbara konkurrensrättsliga aspekter av att staten (genom myndighet eller statligt bolag) förvärvar fastigheter som används som bostäder för asylsökande. Sammanfattningsvis har jag funnit följande konsekvenser som följer av upphandlings-, konkurrens- och statsstödslagstiftningarna.

Lagen om offentlig upphandling (2007:1091, ”LOU”) blir tillämplig i alla situationer där Migrationsverket eller annat statligt organ anskaffar byggentreprenader (för ny-, om- eller tillbyggnation), inklusive hyra, transport och montering av bostadsmoduler, medan köp och hyra av fastighet med befintlig byggnad i befintligt skick (vilket kan omfatta normal renovering till modern standard) faller utanför LOU.

Reglerna i **Konkurrenslagen** (2008:579, ”KL”) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan bli tillämpliga om Migrationsverket eller annat offentligt organ hyr ut bostäder på marknaden. Såväl anskaffningen som uthyrningen skall då ske till marknadsmässiga villkor. Däremot är KL inte tillämplig på en renodlad anskaffning av fastighet, byggnad eller byggentreprenad för eget bruk, eftersom detta i sig inte utgör sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som förutsätts för KL:s tillämplighet.

EU:s statsstödsregler kan aktualiseras om en statlig fastighetsägare subventionerar bostäder som hyrs ut till Migrationsverket, liksom om Migrationsverket sedan hyr ut i andra hand på marknaden. Så länge hyrorna är marknadsmässiga (givet de särskilda reglerna på hyresmarknaden) uppkommer dock inga konkurrenssnedvridande effekter.

Eric Ericsson

2015-05-06

Kostnadseffektivt asylboende?

Ett underlag till Statskontoret

Framtagen av

Fredrik Kopsch, Svante Mandell, Mats Wilhelmsson

Inledning

Migrationsverket har i rapporten ”Boendeplanering som skapar nya möjligheter” (2014) förordat att staten borde bygga och driva asylboende i egen regi. Förslaget kräver analys ur ett flertal perspektiv. Föreliggande rapport fokuserar enbart på frågan huruvida ett statligt ägt och drivet asylboende är försvarbart ur ett kostnadsperspektiv.

Vi har av Statskontoret fått i uppdrag att bistå med att beräkna kostnaderna för fyra olika alternativ att skapa bostäder för asylsökande; att bygga nytt, att ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd, att bygga modulboenden samt att bygga baracker. Beräkningen fokuserar på direkta kostnader förknippade med varje alternativ. Hit räknas markvärde, byggkostnad, förvaltningskostnad samt kostnader för avveckling och/eller restvärde. Vi för också en mer kvalitativt orienterad diskussion om effekter på den lokala fastighetsmarknaden på lite längre sikt. Beräkningarna genomförs för fyra olika typkommuner.

Angreppsättet är att uppskatta nödvändiga utgifter för de olika alternativen i de olika typkommunerna. Uppskattningar görs för en tidsperiod om tio år. Mark- och byggkostnader infaller det första året varefter förvaltningskostnader (drift, underhåll, eventuella reinvesteringar etc.) följer i tio år. I slutet av år tio uppskattas ett restvärde. I enlighet med det underliggande förslaget från Migrationsverket så antar vi att verksamheten som asylboende upphör år tio och istället används fastigheten som en vanlig hyresfastighet.

De uppskattade kostnaderna och restvärdet diskonteras till kalkylens startår med hjälp av ett antaget avkastningskrav. Eftersom det inte är uppenbart vilket avkastningskrav som borde tillämpas gör vi känslighetsanalyser med olika antaganden. Vårt syfte med detta är att försöka skapa ett underlag som möjliggör en rättvis jämförelse mellan det statliga och det privata alternativet och vi anser att avkastningskravet är av central betydelse för en dylik jämförelse.

Det sista steget i kalkylen är att räkna fram den resulterande hyra som är sådan att intäkterna täcker utgifterna inklusive det begärda avkastningskravet. Denna hyra kan

sedan användas som underlag för att jämföra med hyran som krävs i alternativa lösningar.

Resultaten av den här rapporten (om vi ser till det basscenario som vi studerar) tyder på en kostnad per boende och dygn som varierar mellan 81 och 131 kronor, beroende på vilken kommun och vilken typ av byggnadstyp som används. I det lägre spannet återfinns byggnation av modulhus och ombyggnad av befintliga lokaler främst på de större marknaderna. Man bör dock nämna att ombyggnation, som avses av den här rapporten, kräver att passande lokaler finns att tillgå på orten man vill bygga på.

Rapporten är disponerad som följer. Först presenterar vi studiens upplägg. I detta avsnitt presenteras de fyra typkommuner som används i beräkningar samt de fyra alternativ för byggande som vi gör beräkningar för. I efterföljande avsnitt diskuteras de olika scenarier som kan komma att variera i beräkningarna såsom avkastningskrav, vakansgrad och antal boende per bostadsyta. Under Analys presenteras de ingående värden som behövs för att genomföra beräkningar. Med hjälp av dessa ingångsvärden presenteras en beräkning av kostnaden per boende och dygn för de olika kommunerna samt de olika alternativen. Här bör noteras att de kostnader som presenteras i den här rapporten inte inkluderar kostnader för möblering boendet. Det är en ytterligare kostnad som kommer att tillkomma. Vidare gäller att beräkningar, i synnerhet för markvärden, utgår från planlagd mark, varför kostnaden skulle komma att stiga om vi frångår det antagandet.

Studiens upplägg

I detta avsnitt presenterar vi bakgrunden för de beräkningar som genomförs i efterföljande delar av rapporten. Först presenteras de fyra typkommuner som vi använder. Därefter presenteras de fyra typer av alternativa utformningar vi studerar. Avsnittet avslutas med en diskussion om de olika scenarier som vi genomför.

Fyra typkommuner

Kostnaden för att uppföra och driva asylboende varierar mellan kommuner. Det samma gäller även för nyttan av asylboende, t.ex. ur ett integrationsperspektiv. Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att studera nyttosidan.

Det kan tänkas att både bygg- och förvaltningskostnader skiljer sig mellan kommuner. Vi bedömer att variationen i dessa kostnader mellan kommuner är relativt liten och antar därför i kalkylerna att bygg- och förvaltningskostnader är lika mellan kommuner, men att de skiljer sig mellan olika typer av boende. En central kostnad som fångar skillnader mellan kommuner är kostnaden för markåtkomst.

Vi studerar fyra typer av kommuner där vi försöker fånga:

- En kranskommun till en storstad
- En mellanstor stad
- En mindre kommun med fungerande bostads- och arbetsmarknad
- En avfolkningskommun

För att kunna få ett underlag att utgå ifrån så har vi valt ut en kommun som kan vara representativ för respektive typfall. Vi är inte medvetna om vilka eventuella diskussioner som förs med kommuner om asylboende. De kommuner som vi studerar är således utvalda för att de kan representera intressanta typfall, inte för att de kan vara lämpliga för praktisk implementering.

Som ett exempel på en kranskommun till en storstad har vi valt Botkyrka. Botkyrka har strax under 89.000 invånare och täcker en yta om 209 km^2. Befolkningstätheten i Botkyrka tillhör en av landets högsta (18:e plats) med 457 invånare per km^2. Enligt

SCB hade Botkyrka kommun år 2013 11725 hyreslägenheter i det allmännyttiga beståndet, söktrycket är relativt högt och endast 22 av dessa var lediga den 1 september. Sett till det kan man alltså föreställa sig att det behövs fler bostäder i Botkyrka.

Som ett exempel på en mellanstor stad har vi valt Jönköping. Jönköping är Sveriges 9:e största tätort sett till befolkningsmängd (132.000 för hela kommunen varav 93.000 i tätorten). Jönköpings kommun täcker en yta om 1480 km^2 (vatten borträknat). Befolkningstätheten är 89 invånare per km^2. Även Jönköping har en hyresmarknad som visar på att det råder viss bostadsbrist. Totalt fanns 9652 hyresrätter i det allmännyttiga beståndet den 1 september 2013, varav endast 3 var lediga.

Som ett exempel på en mindre kommun med fungerande bostads- och arbetsmarknad har vi valt Piteå. Piteå kommun är till ytan relativt stor (Sveriges 28:e största) med 3086 km^2. Antalet invånare är 41.000 och befolkningstätheten är låg med endast 13 invånare per km^2. I Piteå kommun fanns det 2013 3224 hyresrätter i det allmännyttiga beståndet, varav 12 var lediga.

Som ett exempel på en avfolkningskommun har vi valt Vilhelmina. Vilhelmina är till ytan väldigt stort jämfört med andra kommuner (Sveriges 7:e största) med sina 8740 km^2. Sett till befolkningsmängden tillhör man däremot en av landets minsta kommuner, med 6800 invånare. Det här resulterar i en av Sveriges lägsta placeringar vad gäller befolkningstäthet (0,8 invånare per km^2). Vilhelmina har, sett till antalet lägenheter, en relativt liten marknad. Här fanns det 650 hyreslägenheter i det allmännyttiga beståndet i september 2014. Av dessa var 23 lediga. Det är vad man förväntar sig av en avfolkningsort som Vilhelmina, kort sagt lär det inte råda någon bostadsbrist på orten.

Fyra alternativa utföranden

Asylboende kan tillhandahållas i flera olika hustyper. Vi studerar fyra alternativ;

- att bygga nytt,
- att bygga modulboenden,

- att bygga baracker, samt
- att ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd.

Respektive alternativ beskrivs mer nedan. Det bör noteras att det i tidigare rapporter, Evidens (2015) och Tyréns (Boverket, 2015), varit mycket diskussion om att bygga på tidsbegränsade bygglov. Eftersom bakgrunden till denna rapport är att byggnaderna i förlängningen ska användas på den ordinarie hyresmarknaden så är lösningen att bygga på tidsbegränsade bygglov av mindre intresse här. Det alternativ som vi refererar till som ”bygga baracker” är dock i linje med att uppföra byggnader med begränsad livslängd som senare avvecklas.

Bygga nytt

Med detta alternativ menas att bygga flerbostadshus i normalt hyreshusutförande. Byggnaderna byggs på traditionellt vis. De har lång livslängd både tekniskt och ekonomiskt. Den ekonomiska livslängden speglas av att de är tänkta att övergå till att användas som vanliga hyreslägenheter, på den gängse hyresmarknaden, när de inte längre används som asylboende. I våra kalkyler fångas det i att restvärdet beräknas utifrån att fastigheten används som normalt hyreshus efter kalkylperiodens slut, dvs efter att ha används som asylboende över en period om tio år.

Modulboende

Med detta alternativ avses en mer industrialiserad variant av att bygga nytt. Huset byggs i stor utsträckning på fabrik och monteras på plats. Fördelen med denna metod är att byggkostnaderna hålls nere genom en långt driven standardisering och effektivisering.

Modulhus kan vara allt från byggnader med kort livstid och låg kvalitet till byggnader med samma livslängd och kvalitet som platsbyggda byggnader. Det alternativ vi studerar antar vi vara av den senare typen, det vill säga byggnader som har en livslängd motsvarande de i bygga nytt-alternativet ovan. Detta är viktigt att ha i åtanke när siffrorna i denna rapport jämförs med siffror i t.ex. Evidens (2015) och Tyréns (2015) som mer fokuserar på modulbyggen på mark som upplåts med tidsbegränsade bygglov. Dessa är mer i linje med vad vi refererar till som baracker, se nästa avsnitt.

Bygga baracker

Med detta alternativ avses baracklösningar som är av kortare livslängd både tekniskt och ekonomiskt. I kalkylerna speglas detta genom att vi antar att barackerna helt byts ut efter fem år och att barackerna saknar restvärde vid kalkylperiodens slut. Dock finns fortfarande ett markvärde att ta hänsyn vid den tidpunkten.

Ombilda eller bygga om befintligt fastighetsbestånd

Med detta alternativ avses att en befintlig fastighet köps upp och byggs om så att den är lämplig som asylboende. Detta alternativ inbegriper en mycket stor variation av möjliga lösningar vilket gör det svårt att göra generellt applicerbara beräkningar på. Detta diskuteras närmare nedan.

Scenarier

Samtliga beräkningar i rapporten är förknippade med osäkerheter. Det finns emellertid särskilt två parametrar som är värda närmare analys. Nämligen, avkastningskravet och vakansgraden.

Avkastningskravet

I beräkningarna spelar avkastningskravet en stor roll eftersom det påverkar värdet av framtida intäkter och utgifter jämfört med de som infaller tidigare. Det är inte uppenbart vilket avkastningskrav som bör användas. Å ena sidan är själva idén med förslaget att verksamheten ska vara statlig, vilket kan tala för ett lågt avkastningskrav i linje med det som används för t.ex. investeringar i infrastruktur. Å andra sidan är bostäderna tänkta att, åtminstone i förlängningen, kunna användas som hyresrätter på den vanliga bostadsmarknaden. Detta motiverar ett avkastningskrav i nivå med vad allmännyttiga bostadsföretag kräver. Å tredje sidan så är syftet med rapporten att möjliggöra en jämförelse mellan ett statligt asylboende och ett privat alternativ. En sådan jämförelse försvåras av att avkastningskravet i det statliga alternativet är ett annat (lägre) än det som privata aktörer kräver för att utföra motsvarande tjänst, vilket motiverar ett avkastningskrav i nivå med de privata aktörerna på marknaden för asylboende.

Således, det finns åtminstone tre legitima principiella sätt att välja avkastningskrav i kalkylerna. Vi kommer därför att genomföra känslighetsanalyser för att belysa effekterna av de tre olika nivåerna.

Vakansnivån

I basscenariot räknar vi med att boendet är fullt under hela den tioåriga kalkylen. Samtidigt kan det vara stora fluktuationer i flödet av asylsökande. Så länge det statliga alternativet vi studerar här är tänkt att ta basen medan topparna sköts av aktörer på den privata marknaden, så är ett antagande om noll vakans inte problematiskt. Om det statliga alternativet ska ta en stor andel av de asylsökande kan det emellertid uppstå situationer då boendeplatser står tomma. Vi gör därför en känslighetsanalys för att studera hur olika vakansgrader påverkar hyresnivåerna.

Antal boende per yta

När vi beräknar en kostnad för en boendetyp faller det sig naturligt att den beräknas per lägenhet eller per kvadratmeter. För att den ska kunna översättas till en kostnad per boende och dygn krävs ett antal antaganden som vi ska återkomma till senare. Naturligtvis varierar kostnaden per boende med antalet boende om vi konstanthåller för storleken.

Analys

Från ovanstående får vi i basscenariot 16 fall att beräkna (4 typkommuner * 4 olika utföranden). Till detta tillkommer känslighetsanalyser på bland annat avkastningskrav och vakansnivå.

För att genomföra beräkningarna har vi uppskattat värden för:

- Byggkostnader
- Drift och underhåll
- Markvärden
- Restvärde

Dessa redovisas och motiveras nedan.

Byggkostnader

Vi antar, som nämnts ovan, att byggkostnaderna inte varierar mellan kommuner. Dock varierar de mellan de olika utformningarna.

Tabell 1 redovisar byggkostnader och ekonomiska livslängder för de 4 alternativ som inkluderas av den här rapporten. Kolumn 1 avser uppförande av nya lägenheter i flerfamiljshus. Byggkostnaden om 24000 kronor har tidigare använts av Migrationsverket, vilket är en rimlig byggkostnad i nyproduktion.

Tabell 1, Byggkostnad per kvadratmeter boarea och livslängd

	Nytt/Lägenhet	Ombyggnad	Modul/Permanent	Barack
Byggkostnad	24000	12000	17000	11000
Livslängd	30-50 år	30-50 år	30-50 år	2-6 år

Ombyggnad av befintligt bestånd (med annan användning) är naturligtvis svår att bestämma då den tidigare användningen av lokalerna har en kraftig påverkan. Exempelvis kan ett konferenshotell som inte längre brukas ha en relativt låg ombyggnadskostnad medan en oanvänd lagerlokal skulle ha en relativt hög ombyggnadskostnad. Beräkningarna i den här rapporten utgår från att det går att hitta objekt som kan byggas om till boendestandard för halva kostnaden av att bygga nytt, d.v.s. 12000 kronor. Här avses projekt som är relativt enkla att bygga om, exempelvis källarplan i befintliga hyreshus. Om man istället med ombyggnad skulle mena att, till exempel, bygga om en skola till tillfälligt boende skulle inte bara

kostnaden byggkostnaden variera, utan så även alternativanvändningen och därmed restvärdet. Den här ombyggnadskostnaden tillåts inte variera mellan kommuner. Vad som däremot kommer tillkomma är en kostnad om att köpa in någon typ av fastighet att bygga om. Här använder vi information om lägre intervallet för priser för respektive kommun som ges av Fastighetsvärlden (2015).

Vi kommer även att ta med två typer av modulbyggen, varav det första är permanenta sådana. En skillnad mellan permanenta modulbyggen och platsbyggda lägenheter (kolumn Nytt/Lägenhet) är att den förra produceras på annan ort för att sedan fraktas och monteras där huset ska stå. Det här resulterar i att byggkostnaden för modulbyggda hus är lägre än för platsbyggda. Kostnaden om 17000 har tidigare använts av Migrationsverket och svarar väl mot de kostnader som Tyréns sammanställt på uppdrag av Boverket (2015). Det andra alternativet, som vi refererar till som barack, avser modulbyggnader med kort livslängd som kan vara särskilt lämpade för att uppföras med tillfälliga bygglov. Här använder vi oss av en kostnad om 11000 kronor, den genomsnittliga kostnaden som tagits fram av Tyréns på uppdrag av Boverket. Den här kostnaden är sammanställd av faktiska byggkostnader som insamlats från byggföretag som tillhandahåller tillfälliga moduler/baracker.

Vad gäller livslängden beräknas den vara densamma för de tre första alternativen. Baracker antas ha en livslängd på 2-6 år. I den här rapporten kommer vi att anta att tillfälliga moduler/baracker står i 5 år, därefter ersätts de av nya.

Drift och underhåll

Vi antar att drift- och underhållskostnader inte skiljer sig åt mellan kommunerna. Det går att argumentera för att de kan vara högre i storstäder pga högre löneläge, men å andra sidan kan det finnas större möjlighet till stordriftsfördelar. Det går också att argumentera för att de i viss mån är klimat- och väderberoende. Till exempel kan uppvärmning vara med kostsamt i norra Sverige. För att underlätta jämförbarhet så tar vi inte hänsyn till sådana skillnader. Tabell 2 visar de ingående värdena.

Tabell 2, Drift och underhåll, ingående värden (Baserat på Repab, 2015)

Kostnadsslag	Kr / kvm BOA	Nivå	Kommentar
Administration	84	Övre kvartil	Allmännyttan
Fastighetsavgift	20	Median	
Försäkring	7	Övre kvartil	
Energi, värme	143	Median	Allmännyttan
El, gemensamma	27	Median	Allmännyttan
Vatten	34	Övre kvartil	
Tillsyn och skötsel	94	Övre kvartil	
Sophämtning	27	Övre kvartil	Allmännyttan
Städning	14	Median	Allmännyttan
Totalt drift	*450*		
Felavhjälpand UH	70	Övre kvartil	
Planerat UH	92	Median	Allmännyttan
Totalt UH	*162*		
Totalt Drift och UH	*612*		

Värdena i Tabell 2 är vår bedömning av rimliga drift och underhållskostnader för ett asylboende i en byggnad med lång livstid baserat på den statistik som presenteras av Repab (2015). Kostnaderna uttrycks som kronor per kvadratmeter boyta och år under ett antagande om en normal andel gemensamma ytor (13%).

För flera av kostnadsslagen antar vi att kostnaderna är högre för asylboende än för en normal hyresfastighet (pga större omsättning och hyresgästtäthet). Vi fångar detta genom att ta värden från den övre kvartilen av kostnadsfördelningen. Vilka kostnadsslag som avses framgår i kolumnen ”Nivå” i Tabell 2. I de fall Repab rapporterar siffror som skiljer sig mellan olika typer av hyresvärdar så har vi genomgående valt att använda siffror som avser allmännyttan, se kolumn ”Kommentar” i Tabell 2. Generellt uppvisar allmännyttan högre kostnadslägen än den privata hyressektorn gör.

Den totala årliga driftkostnaden uppgår till 450 kr/kvm BOA. Till detta läggs felavhjälpande underhåll, som vi hämtar från över kvartilen av samma anledning som ovan om 70 kr/kvm BOA, samt planerat underhåll, där vi använder mediankostnaden för allmännyttan, 92 kr/kvm BOA.

Totalt ger detta en drift och underhållskostnad (inkl mervärdesskatt och fastighetsavgift) på 612 kr/kvm BOA. Relativt vanliga hyresfastigheter är det en tämligen hög siffra. Motsvarande median-värde för hyresfastigheter är enligt Repab (2015) 553 kr/kvm BOA.[1]

I de fall som avser byggnader med kort livslängd, här; baracker, är det rimligt att underhållskostnaderna kan vara lägre. Det är svårt att avgöra hur mycket lägre, vi väljer att halvera underhållskostnaderna för denna kategori av byggnader.

Markvärde

Markvärden skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner. Detta framgår tydligt av tabell 3 som visar medel och medianpriser för mark i de fyra kommunerna beräknat som pris per kvadratmeter bostadsyta.

Tabell 3, Markvärden per BOA

Ort	Medelpris per BOA	Medianpris per BOA	Intervall min	Intervall max	Antal observationer
Botkyrka	8961	8462	5724	12198	40
Jönköping	3744	3654	2107	5381	10
Piteå	1807	2308	540	3073	13
Vilhelmina	1563	1000	97	3030	16

Priser baserat på lagfartsinformation från Lantmäteriet
Genomsnittlig storlek (BOA) baseras på Svensk Mäklarstatistiks statistik avseende försäljning kvartal 1 år 2015

Markvärden är baserade på lagfarter från Lantmäteriet och avser därmed planlagd mark. De har inhämtats från Booli.se som sammanställer en mängd transaktioner. Vi har tagit fram den genomsnittliga köpeskillingen för tomter i respektive kommun. För att erhålla ett värde per kvadratmeter byggd boarea har vi dividerat markpriset med storleken för den genomsnittliga villan (130 kvadratmeter) som vi får från Svensk Mäklarstatistik (2015).

[1] Som jämförelse kan nämnas att SSSB, Stockholms Studentbostäder, i sin årsredovisning 2014 redovisar siffran 683 kr/kvm, uppdelat på underhåll & reparationer (365 kr/kvm), administrationskostnad (166 kr/kvm), samt fastighetsskötsel (152 kr/kvm). Siffran ska tolkas med försiktighet, t.ex. framgår det inte vilket areamått som avses.

Restvärde

Restvärdet utgör värdet av asylboendet vid kalkylperiodens slut, det vill säga 10 år efter att det är färdigställt. Restvärdet kommer variera både med kommun och boendealternativ. I de fall bostäderna kommer att kunna användas som bostäder (på hyresmarknaden) efter 10-årsperioden räknar vi fram restvärdet genom att använda genomsnittliga hyror för respektive kommun. Det gäller alltså för alternativen bygga nytt, bygga permanenta moduler samt ombyggnation.

Genomsnittliga hyresnivåer har vi hämtat från Skatteverket som redovisar dessa för alla Sveriges län efter en rad olika regionindelningar. De hyror som vi använder är 900, 1000, 1200 och 1400 kronor per kvadratmeter och år för Vilhelmina, Piteå, Jönköping och Botkyrka. Från hyran dras drift och underhållskostnader som om fastigheten används som vanlig hyresfastighet. Drift och underhållskostnaderna antas uppgå till 500 kr/kvm BOA, vilket är en normal nivå för dessa fastigheter (Repab, 2015) men lägre än vad vi antar när fastigheten används för asylboende. Detta följer av att användningen som asylboende antas vara mer intensiv (fler boende och större omflyttning) än i användningen som vanlig hyresfastighet.

Detta ger ett överslagsmässigt driftnetto i användning som hyresfastighet. För att räkna fram ett restvärde per kvadratmeter bostadsarea appliceras ett direktavkastningskrav på driftnettot. Direktavkastningskravet varierar mellan kommunerna och bedöms till 3,5% (Botkyrka), 5,0% (Jönköping), 5,5% (Piteå), respektive 7,0% (Vilhelmina). Direktavkastningskraven är hämtade från Fastighetsvärldens Indikator (2015). Restvärdena ska gälla i slutet av kalkylperioden och räknas därför upp med inflation under 10 år. Restvärdena och de bakomliggande antaganden redovisas i tabell 4.

Tabell 4, Restvärden och bakomliggande antaganden per BOA

	Vilhelmina	Piteå	Jönköping	Botkyrka
Hyra som hyresrätt	*900*	*1000*	*1200*	*1400*
Diravk-krav	*7,0%*	*5,5%*	*5,0%*	*3,5%*
DoUh som hyresrätt	*500*	*500*	*500*	*500*
Restvärde	6000	11000	17000	31000

För modulbyggen med tillfälligt bygglov finns inga möjligheter att hyra ut efter kalkylperioden. Då ska istället all byggnation avlägsnas och kvar blir endast marken, som kommer ha ett värde som vi beräknar till realt samma som ingångsvärdet. Även för alternativet att bygga om kan restvärdet tänkas variera. Som vi redan diskuterat, om man avser bygga om ytor i redan befintliga bostadshus blir restvärdet detsamma som hyresnivån man kan ta ut för ytan. Om en alternativ användning istället resulterar i en lägre hyra kommer restvärdet för det här alternativet att bli lägre, vi kommer återkomma till ett sådant scenario i känslighetskalkylerna senare.

Resulterande hyra - basscenario

Vi använder ovanstående indata i en kalkylmodell som räknar fram den hyra som krävs för att projektet, givet indatan, precis ska ge den avkastning som krävs. I basscenariot räknar vi med ett avkastningskrav på 9% som ungefär motsvarar avkastningskravet i ett bostadsföretag (IPD svenskt Fastighetsindex december 2014) samt med att asylboendet är fullt uthyrt under hela perioden.

Resultat och beräkningar framgår av appendix. Den resulterande hyran uttryckt i reala termer, det vill säga uttryckt i dagens penningvärde, för de olika fallen framgår av tabell 5. Samtliga värden presenteras i bilaga B.

Tabell 5, Resulterande hyror kr/boyta i basscenariot

	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	3303	2871	3861	2659
Piteå	3323	2614	3605	2501
Jönköping	3454	2525	3515	2397
Botkyrka	3818	2438	3428	2367

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Notera att hyran i tabell 5 är uttryckt som kr per kvadratmeter boyta och år. Den är således inte direkt jämförbar med siffrorna i Migrationsverkets (2014) rapport, där den uttrycks i termer av kostnad per asylboende. För att räkna om hyran per kvadratmeter till hyra per boende krävs en uppfattning om antal kvadratmeter per boende. Det har varit svårt att få fram uppgifter om en lämplig storlek på detta nyckeltal. Vi har gjort en bedömning som grundar sig på två boende per rum, vilket ligger till grund för valet att använda nyckeltalet 8 boende per 100 kvadratmeter vilket också ligger i linje med de krav Migrationsverket ställer i sin upphandling

”Tillfälligt boende för asylsökande Nr 6, Område 1 Syd 3.2.2-2014-42317” där de anger ”I flerbäddsrum får maximalt fyra (4) bäddar för vuxna inrymmas. Varje person ska ha minst 5 kvm bostadsyta i sovrummet.” Baserat på detta kan hyrorna i tabell 5 räknas om till resulterande hyror uttryckta som kronor per asylboende och dygn. Dessa presenteras i tabell 6.

Tabell 6, Resulterande hyror per boende och dygn i basscenariot

	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	113	98	132	91
Piteå	114	90	123	86
Jönköping	118	86	120	82
Botkyrka	131	83	117	81

Not; Avkastningskrav satt till 0,09
Antal boende per 100 kvm; 8

Känslighetsanalyser

Många av ingångsvärdena i basscenario är som sagt förknippade med en osäkerhet. För att analysera hur känsliga våra beräkningar är har vi därför genomfört att antal känslighetsanalyser där vi varierar ingångsvärdena. I huvudrapporten redovisas känslighetsanalyser för om avkastningskravet är lågt eller högt (5,5 respektive 15 %) och för om vakansgraden är 0 % eller 20 %. Dessutom presenteras en känslighetskalkyl där vi har utgått ifrån ett pessimistiskt eller ett optimistiskt scenario angående ingångsvärdena. Övriga genomförda känslighetsanalyser presenteras i appendix. Tabell 7 redovisar ingångsvärden för det pessimistiska respektive optimistiska scenariot.

Tabell 7, Ingångsvärden i känslighetsanalyserna

Känslighetsanalys			
	Bas	Optimistisk	Pessimistisk
Avkastningskrav	9	5,5	15
Antal boende	8	10	6
Med/utan reinvestering av baracker	1	0	1
1-Vakansgrad	1	1	0,8
Drift	450	360	540
Underhåll	162	130	194
Hyra ombyggnadsprjk*	100	100	80
Markvärden*	100	90	110
Diravk-krav*	100	110	90
Byggkostnader*	100	90	110
Hyra som hyresrätt*	100	110	90

* anges i procent

Vi använder oss av 9 % i avkastningskrav i bascenariot. I känslighetsanalysen använder vi oss av ett avkastningskrav som används i samhällsekonomiska bedömningar (5,5 % - vilket, med antagen inflation, motsvarar ett realt avkastningskrav på 3,5%) och ett avkastningskrav som ligger i paritet med ett avkastningskrav inom den privata fastighetssektorn (15 %). Vidare så använder vi oss av antagandet om 8 boende per 100 kvadratmeter i basscenariot. I känslighetsanalysen varierar vi det mellan 6 och 10 boende per 100 kvadratmeter. Vi antar vidare i basscenariot att barackerna har en teknisk livslängd på 5 år. Det innebär att investeringskostnaden återkommer år 5. I känslighetsanalysen antar vi att den tekniska livslängden istället är 10 år, vi bibehåller dock antagandet om halverade drift och underhållskostnader för baracker. I basscenariot antar vi att vakansgraden är lika med 0 % vilket kan betraktas som ett orealistiskt antagande med tanke på de svängningar som förekommer i antalet asylsökande över tiden. I känslighetsanalysen har vi därför antagit att vakansgraden uppgår till 20 % under de 10 år som boendet fungerar som asylboende.

Ovanstående beskriva känslighetsanalyser har genomförts en åt gången, d.v.s. vad händer med beräknade hyror per boende och dygn om exempelvis avkastningskravet är 15 %, allt annat lika. Vi har också genomfört känslighetsanalyser där vi utgår från att de mest pessimistiska respektive optimistiska värdena händer samtidigt. Utöver

avkastningskrav, antal boende, reinvestering i baracker och vakanser har vi också varierat drift- och underhållskostnaderna, markvärdena, hyrorna som hyresrätt (efter 10 år) generellt och i ombyggnadsprojekten specifikt och direktavkastningskravet enligt tabell 7 ovan.

Siffrorna i tabell 7 är uttryckta i kronor per kvadratmeter för drift- och underhållskostnader. För övriga variabler så anges intervallet i form av procent utifrån ingångsvärdet i basscenariot. Exempelvis så är markvärden endast 90 % av det ursprungliga utgångsvärdet i det optimistiska scenariot och 110 % av det ursprungliga värdet i det pessimistiska alternativet.

Resulterande hyra – känslighetsanalys på avkastningskravet

Som diskuterats ovan så är det möjligt argumentera för både ett lägre eller högre avkastningskrav än det i basscenariot. Tabell 8 ger resulterande hyror givet ett avkastningskrav som motsvarar den som används vid statliga investeringar i infrastruktur. Detta brukar vara 3,5% uttryckt i reala termer. Då kalkylerna i denna rapport är nominella så använder vi det nominella avkastningskravet, som givet antagandet om en inflation på 2%, är 5,5%.

Tabell 8, Resulterande hyra per kr/kvm och år respektive asylboende och dygn, avkastningskrav 5,5%

Resulterande hyra, kr / kvm och år				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	3010	2408	3247	2228
Piteå	3021	2093	2932	1997
Jönköping	3086	1900	2739	1792
Botkyrka	3268	1553	2392	1493

Not; Avkastningskrav satt till 0,055

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	103	82	111	76
Piteå	103	72	100	68
Jönköping	106	65	94	61
Botkyrka	112	53	82	51

Not; Avkastningskrav satt till 0,055
Antal boende per 100 kvm; 8

Tabell 9 visar på motsvarande sätt resulterande hyror givet ett avkastningskrav som ligger mer i linje med vad en privat aktör på asylboendemarknaden kan tänkas begära. Vi bedömer att detta motsvarar ett avkastningskrav på 15%.

Tabell 9, Resulterande hyra per kr/kvm och år respektive asylboende och dygn, avkastningskrav 15%

Resulterande hyra, kr / kvm och år				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	3827	3716	4993	3443
Piteå	3866	3545	4822	3399
Jönköping	4108	3621	4898	3457
Botkyrka	4783	3957	5234	3866

Not; Avkastningskrav satt till 0,15

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	131	127	171	118
Piteå	132	121	165	116
Jönköping	141	124	168	118
Botkyrka	164	136	179	132

Not; Avkastningskrav satt till 0,15
Antal boende per 100 kvm; 8

Resulterande hyra – känslighetsanalys på vakansnivåer

I basscenariot antas att asylboendet är fullt uthyrt under hela perioden. Tabell 10 visar utfallet om vi istället antar en vakansgrad på 20%. Notera att den hyra som beräknas är den hyra som krävs för att täcka kostnader och det begärda avkastningskravet. Om den förväntade vakansen är högre så är således den hyra som behövs för att uppnå kostnadstäckning högre.

Tabell 10, Resulterande hyra per kr/kvm och år respektive asylboende och dygn, vakansgrad 20%

Resulterande hyra, kr / kvm och år				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	4129	3588	4826	3323
Piteå	4154	3268	4506	3126
Jönköping	4317	3156	4394	2997
Botkyrka	4772	3047	4285	2959

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	141	123	165	114
Piteå	142	112	154	107
Jönköping	148	108	150	103
Botkyrka	163	104	147	101

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Antal boende per 100 kvm; 8

I beräkningarna för tabell 10 så antas inte drift och underhållskostnader påverkas av vakansgraden. Dessa är alltså lika höga vid 20% som vi 0% vakans. Givet att drift och underhållskostnaderna kan sänkas vid högre vakans så är siffrorna i tabell 10 något överskattade.

Resulterande hyra – känslighetsanalys på antal asylboende per ytenhet

Basscenariot innehåller ett antagande om att det bor 8 asylsökande per 100 kvm boyta. Den siffran varierar givetvis bland annat med hur byggnaden är utformad och en serie andra omständigheter. Det är därför intressant att se hur detta antagande påverkar utfallet för hyran uttryckt som kr per boende och dygn. En lägre boendetäthet resulterar i att hyran måste vara högre för att täcka kostnader och avkastningskrav. Tabell 11 redovisar den resulterande hyran i basscenariot, givet att det bor 6 personer per 100 kvm boyta.

Tabell 11, Resulterande hyra per asylboende och dygn, 6 boende per 100 kvm

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	151	131	176	121
Piteå	152	119	165	114
Jönköping	158	115	160	109
Botkyrka	174	111	157	108

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Antal boende per 100 kvm; 6

På motsvarande sätt redovisas hyran givet en större täthet i boendet i tabell 12, där vi antar att 10 asylboende bor per 100 kvm.

Tabell 12, Resulterande hyra per asylboende och dygn, 10 boende per 100 kvm

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	90	79	106	73
Piteå	91	72	99	69
Jönköping	95	69	96	66
Botkyrka	105	67	94	65

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Antal boende per 100 kvm; 10

Resulterande hyra – känslighetsanalys på reinvesteringskostnad barack

I basscenariot utgår vi från att livslängden på baracker är 5 år, så de måste bytas ut mitt i kalkylperioden. Om vi istället antar att livslängden är 10 år (trots att byggkostnaden och drift och underhåll är de samma) så blir alternativet med baracker mindre kostsamt, som framgår av tabell 13.

Tabell 13, Resulterande hyra barack-alternativet givet livslängd 10 år (vänstra kolumnen) respektive 5 år (högra kolumnen)

Resulterande hyra, kr / kvm och år		
	Barack, 10 år	Barack, 5 år
Vilhelmina	2271	3303
Piteå	2292	3323
Jönköping	2422	3454
Botkyrka	2786	3818

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

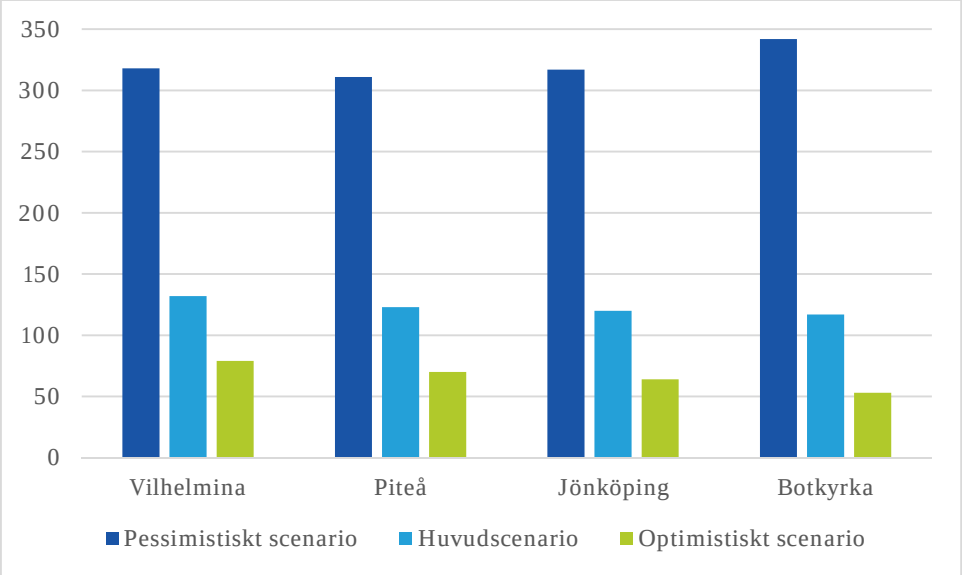
Resulterande hyra, kr per boende och dygn		
	Barack, 10 år	Barack, 5år
Vilhelmina	78	113
Piteå	78	114
Jönköping	83	118
Botkyrka	95	131

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Antal boende per 100 kvm; 8

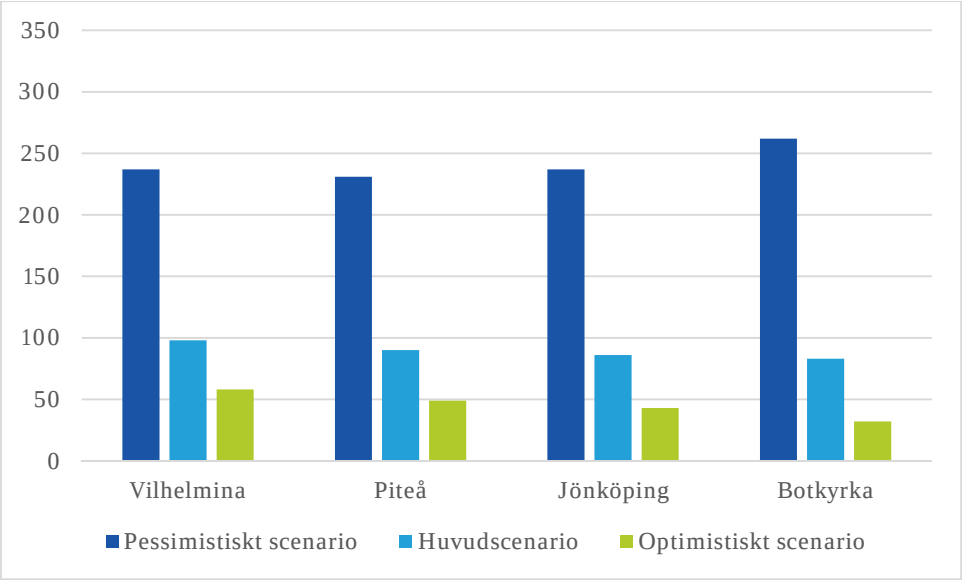
Optimistiskt och pessimistiskt scenario

Som framgår av den inledande diskussionen för känslighetsanalyserna har vi beräknat ett optimistiskt scenario, där alla ingångsvärden beräknas efter det mest önskvärda utfallet, dvs. höga hyror i den efterföljande hyreshusanvändningen, låga avkastningskrav, låga drift- och underhållskostnader osv. Vi har även genomfört samma beräkningar för ett pessimistiskt scenario där motsatsen gäller. I figur 1 presenteras resultatet från dessa två scenarier, tillsammans med basscenariot, för nybyggnation. Vi kan tydligt se att beroende på vilket scenario som skulle realiseras har vi väldigt stora svängningar i kostnader per boende och dygn. Alla dessa kostnader finns presenterade i Appendix A.



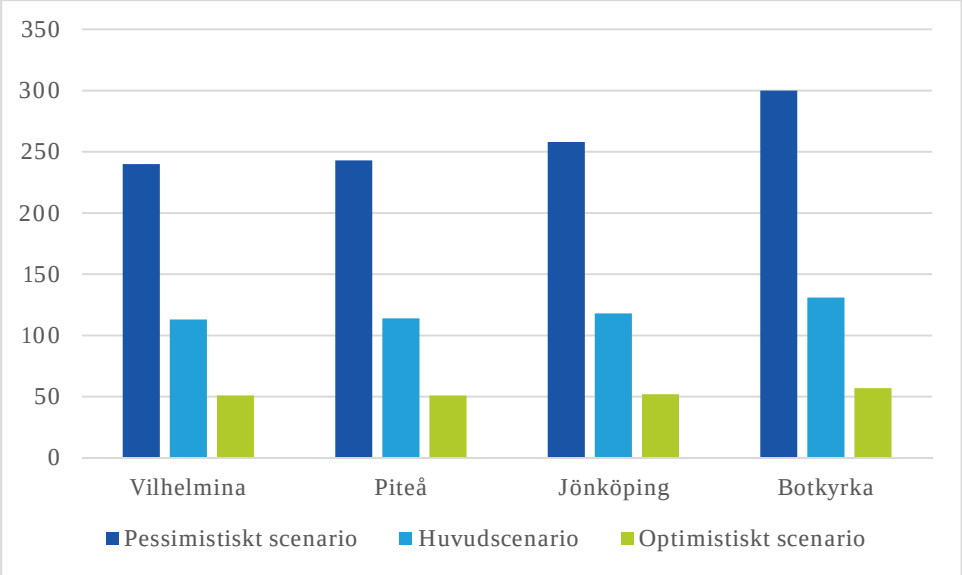
Figur 1. Kostnader per boende och dygn för nybyggnation, tre scenarier.

I figur 2 presenteras istället resultaten från de tre scenarierna för alternativet modulhus. Vi ser på samma sätt som för nybyggnation att kostnader varierar kraftigt mellan de tre scenarierna.



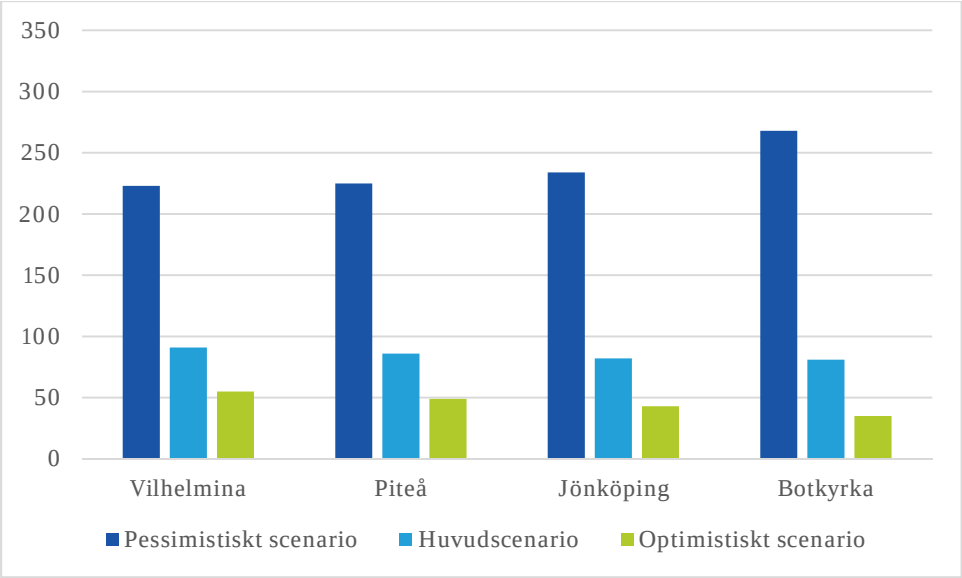
Figur 2. Kostnader per boende och dygn för Modulhus, tre scenarier.

I figur 3 ser vi precis samma mönster om vi tittar på baracker som byggnadsalternativ.



Figur 3. Kostnader per boende och dygn för baracker, tre scenarier.

Slutligen visar figur 4 på den stora variationen, som kvarstår för alternativet ombyggnad. Den stora osäkerheten i kostnad är alltså genomgående för alla alternativ.



Figur 4. Kostnader per boende och dygn för Ombyggnad, tre scenarier.

Effekter på lokal hyres-, fastighets- och byggmarknad

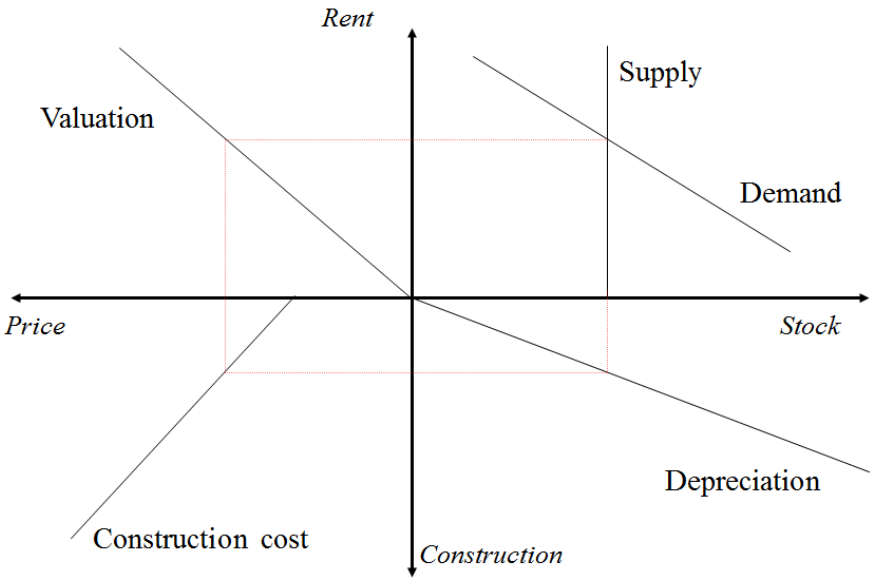
Den underliggande tanken med Migrationsverkets rapport är att asylboendet ska övergå till den vanliga hyresmarknaden över tid. Detta kommer att ha konsekvenser för den hyres-, fastighets- och byggmarknaden i respektive kommun. I detta avsnitt diskuterar vi drivkrafterna bakom detta. Avsnittet avslutas med en illustrativ beräkning som visar på hur konsekvenserna av en given mängd lägenheter som övergår från att vara asylboende till att bli vanliga hyresrätter.

En enkel modell

Fastighetsmarknaden är komplex till sin natur. Det är emellertid möjligt att skaffa sig en tämligen god överblick om man tillåter sig ett antal förenklingar. Ett första steg är att koncentrera sig på en delmarknad vad gäller geografi och fastighetstyp. Inom ramen för detta är det ändå ett antal delmarknader som interagerar. En klassisk modell för att illustrera detta samspel ges av DiPasqual och Wheaton (1992). Modellen, som ofta benämnas fyrkvadrantsmodellen, visar att fastighetsmarknaden kan delas upp i tre marknader:

- Hyresmarknaden, där utbud och efterfrågan på yta resulterar i en jämviktshyra
- Tillgångsmarknaden (eller den egentliga fastighetsmarknaden), där jämviktshyran resulterar i ett fastighetsvärde
- Byggmarknaden, där fastighetsvärden påverkar mängden nykonstruktion

Modellen kan illustreras som i figur 3.



Figur 3, *Fyrkvadrantsmodellen*

Den första kvadranten – i det nordöstra hörnet – fångar hyresmarknaden. Det antas att den jämviktshyra som uppstår är sådan så att efterfrågan, vid den hyran, precis svarar mot utbudet. Notera att utbudet på kort sikt är givet och att utbudsfunktionen därför ritas helt vertikalt. Som förväntat, så lutar efterfrågekurvan nedåt. Ett högre utbud resulterar således i en lägre jämviktshyra.

Den andra kvadranten – i det nordvästra hörnet – fångar tillgångsmarknaden. I princip utgörs denna kvadrant av en enkel värderingsmodell som omvandlar jämviktshyran som uppstår på hyresmarknaden till ett fastighetsvärde per kvadratmeter. Desto högre hyra, desto högre värde.

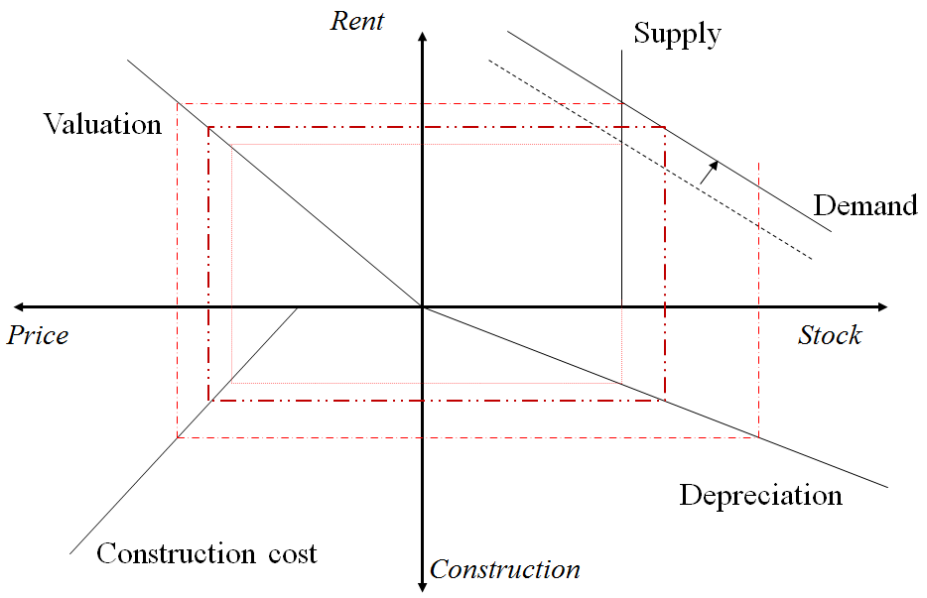
I den tredje kvadranten – i det sydvästra hörnet – återfinns byggmarknaden. Kvadranten utgörs helt enkelt av byggmarknadens utbudsfunktion. Desto högre pris

man kan sälja en nyproducerad kvadratmeter för, desto mer kommer byggmarknaden att producera. Notera att det finns en nivå på kvadratmeterpriset som är sådant att nykonstruktionen blir noll.

Den fjärde och sista kvadranten är ett mycket förenklat sätt att illustrera att en del av beståndet blir äldre och därför kommer lämna marknaden. Det uppstår en jämvikt mellan nyproduktion och avgående fastigheter som resulterar i ett visst utbud. Om det inte sker någon nyproduktion så kommer – på lång sikt – det totala utbudet på marknaden att bli noll. Den här kvadranten utgör modellens grövsta förenkling eftersom den rimligen borde vara dynamisk – det tar rimligen tid innan hela det befintliga beståndet blir obsolet – men förloppet modelleras som momentant.

Som modellen är ritad så befinner sig marknaden i jämvikt. Det kan ses genom att notera att om man går moturs genom de fyra kvadranterna så slutar man i ett utbud som är lika stort som det man började med. Det finns således inga krafter som drar vare sig mot ett högre eller lägre utbud.

Modellen är, trots sina förenklingar, ett bra sätt att illustrera effekter av exogena chocker på en lokal marknad. Som illustration, anta att det uppstår en efterfrågechock så att efterfrågan skiftar utåt, se figur 4. På hyresmarknaden uppstår då, givet det ursprungliga utbudet en kraftig hyresökning (den övre punkt-streckade linjen i figur 4). Om denna hyresökning vore bestående så skulle kvadratmeterpriserna öka markant, vilket skulle vara en signal till byggmarknaden att öka byggandet. Slutligen skull det totala utbudet öka kraftigt, vilket illustreras av den punkt-streckade linjen längst till höger i den första kvadranten.



Figur 4, illustration av efterfrågechock.

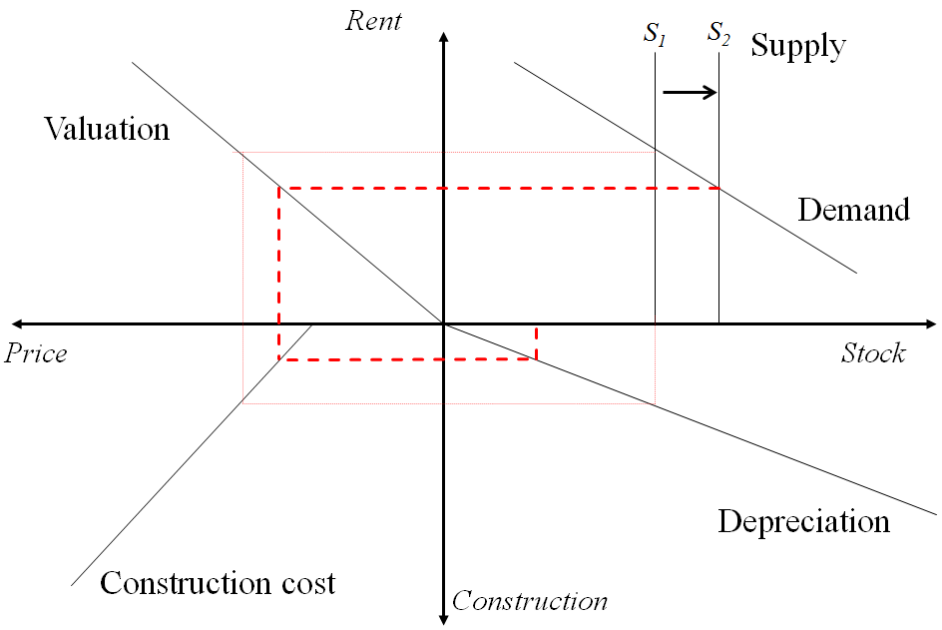
Detta är emellertid ingen jämvikt. Det ses från att jämviktshyran vid det nya utbudet (och den nya högre efterfrågan) är lägre än ursprungshyran. Fastighetsvärdena skulle alltså falla igen och därmed även nybyggandet.

Jämvikten illustreras istället av den punkt-punkt-streckade linjen. Den utgör en jämvikt eftersom den börjar och slutar vid samma utbudsnivå. Vi kan således se att hyrorna kommer att stiga som en följd av efterfrågechocken, men inte (långsiktigt) till den nivå som diskuterades ovan. På motsvarande sätt ser vi en ökning av både kvadratmeterpriser och nybyggnation. Men i båda fallen hålls de tillbaka av att ett ökat utbud på marknaden håller emot en alltför kraftig hyresökning.

Motsvarande övning kan göras för förändringar på fastighetsmarknaden, t.ex. ändrade avkastningskrav, och förändringar på byggmarknaden, t.ex. ändrade byggkostnader.

Principiella effekter av en utbudschock

När asylbostäderna, som föreslagits av Migrationsverket, vid en framtida tidpunkt övergår till att användas som vanliga hyresrätter skapar det ett ökat utbud av hyresrätter på den lokala marknaden. Med hjälp av modellen beskriven ovan så kan vi principiellt förutspå vad som kommer hända på de olika delmarknaderna.



Figur 5, illustration av utbudschock.

Figur 5 utgår från en marknad i jämvikt där utbudet av hyresrätter ges av S_1. Om en mängd asylbostäder omvandlas till hyresrätter på denna marknad så resulterar det i att utbudet skiftar åt höger, från S_1 till S_2. Från figuren ser vi att det kommer ha inverkan på samtliga delmarknader.

På hyresmarknaden ska vi förvänta oss att hyrorna faller. Givet att marknaden var i jämvikt innan utbudsförändringen så måste så vara fallet om det ska vara möjligt att hyra ut de enheter som tillkommit på marknaden. Om hyrorna faller så blir det mindre lönsamt att äga hyresfastigheter. Det pris marknaden är villig att betala för hyresfastigheter kommer då att sjunka. Denna kostnad kommer att tas av befintliga fastighetsägare vars tillgångar blir mindre värda. Efterfrågan på att bygga nya hyreshus kommer att sjunka som en följd av att fastighetspriserna pressas neråt i respons på en hyresreduktion. Det kommer således att ske en minskning i nyproduktion på den lokala marknaden.

Sammantaget leder den exogena utbudschocken till att marknaden förskjuts till ett läge som inte är en jämvikt. En del av det befintliga beståndet kommer, på grund av ålder och olönsamhet, att över tid lämna marknaden genom rivning eller omvandling till annan verksamhet. Faktum är att givet att marknaden var i jämvikt från början

och inga underliggande drivande faktorer har ändrats så kommer marknaden att söka sig tillbaka till utgångsläget.

Hur mycket problem det här skapar på den lokala marknaden kommer att variera. Poängen med den principiella diskussionen är att det kan ha tämligen omfattande påverkan på hyresmarknaden (där hyresminskningar och/eller vakanser kan drabba hyresvärdar), fastighetsmarknaden (med stora förmögenhetsöverflyttningar som följd= och byggmarknaden (där den lokala marknaden som aktörerna möter blir begränsad).

På marknader som i dagsläget inte är i jämvikt så kan effekten bli mindre. Till exempel är detta fallet på marknader där det av någon anledning råder bostadsbrist i utgångsläget – det vill säga där fler människor vill hyra givet den rådande hyran än vad det finns hyresrätter.

Å andra sidan kan man tänka sig att, särskilt på små orter, så kan effekten bli stor. Potentiellt kan den leda till att befintliga hyresbolag inte kan upprätthålla en lönsam verksamhet. Motsvarande problem kan uppstå för lokala byggföretag.

Effekten på hyresnivå av en utbudschock

För att illustrera effekten en utbudschock skulle ha på hyran i de fyra typkommunerna presenterar vi följande räkneexempel.

Antag att 100 bostäder byggs i någon av de fyra typkommunerna. Vi är intresserade av vad som händer med hyresnivån och fastighetspriserna på orten som en följd av detta. För att besvara detta tar vi hjälp priselasticiteten på hyresmarknaden, som har uppskattats till -0,5 av Boverket (2013). De värden vi behöver framgår av tabell 14.

Tabell 14, Resulterande hyra per asylboende och dygn, 8 boende per 100 kvm

	Vilhelmina	Piteå	Jönköping	Botkyrka
Hyra som hyresrätt	*900*	*1000*	*1200*	*1400*
Diravk-krav	*7,00%*	*5,50%*	*5,00%*	*3,50%*
DoUh som hyresrätt	*500*	*500*	*500*	*500*
Restvärde	6000	11000	17000	31000
Antal lgh (Q)	650	3224	9652	11725
dQ/Q	15,4%	3,1%	1,0%	0,9%
dHyra	-277	-62	-25	-24
Ny hyra	623	938	1175	1376
% förändring	-30,8%	-6,2%	-2,1%	-1,7%
Nytt driftnetto	*123*	*438*	*675*	*876*
Nytt värde	1758	7963	13503	25032

Den första delen av tabell 14 innehåller samma information som tabell 4, det vill säga de värden vi använder i basscenariot för att räkna fram restvärdet i respektive kommun.

Antal lägenheter i den befintliga stocken, hämtat från SCB och avser enbart allmännyttiga bostäder, varierar stort mellan de fyra kommunerna vilket gör att en tillskott av 100 lägenheter resulterar i stora procentuella skillnader (som framgår av raden dQ/Q). Applicerar vi en priselasticitet på -0,5 på respektive kommun kan vi räkna fram hur mycket hyran kommer sjunka som en följd av det ökade utbudet (raden $dHyra$). Även där ser vi en stor variation som följer av att den procentuella skillnaden i antalet lägenheter skiljer sig så markant åt.

Vi kan nu räkna fram den nya hyran på respektive delmarknad. Vi ser att den skiljer sig från 623 kr/kvm och år i Vilhelmina till 1376 kr/kvm och år i Botkyrka. Den skillnad i hyror vi hade redan i ursprungsläget har nu således ytterligare förstärkts.

Slutligen kan vi, genom att räkna fram ett nytt driftnetto genom att subtrahera drift och underhållskostnader från den nya hyran och applicera ett direktavkastningskrav, räkna fram värdet på en kvadratmeter hyresfastighet i respektive kommun givet det nya utbudet. Från sista raden i tabell 14 ser vi att vi har en dramatisk effekt i

Vilhelmina där räkneexemplet indikerar att värdena faller från 6000 kr/kvm (som relativt de andra kommunerna var lågt redan i ursprungsläget) till 1758 kr/kvm.

Det finns en rad förenklingar som gör ovanstående beräkning osäker. Men huvudbudskapet är ändå klart. En given ökning i utbudet av hyresrätter i en kommun som redan har en begränsad hyresmarknad kommer ha stora effekter både på hyresmarknaden och fastighetsmarknaden.

Sammanfattande diskussion

I denna rapport har vi försökt uppskatta kostnaden av att uppföra asylboende i olika utformning i olika typkommuner. En slutsats är att det är stor variation i resultatet och att det drivs av underliggande antaganden. Vårt basscenario visar på priser per asylboende och dag som sträcker sig från 81 kronor (ombyggnad av befintlig fastighet i Botkyrka kommun) till 132 kronor (nybyggnad i Vilhelmina). De värden vi kommer fram till i basscenariot sammanfattas i följande tabell.

Tabell 15, Sammanfattning resultat basscenario

Resulterande hyror kr/boyta

	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	3303	2871	3861	2659
Piteå	3323	2614	3605	2501
Jönköping	3454	2525	3515	2397
Botkyrka	3818	2438	3428	2367

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Resulterande hyror per boende och dygn

	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	113	98	132	91
Piteå	114	90	123	86
Jönköping	118	86	120	82
Botkyrka	131	83	117	81

Not; Avkastningskrav satt till 0,09

Antal boende per 100 kvm; 8

De känslighetsanalyser vi har gjort visar på att de högsta värdena ligger över 300 kr per asylboende och dag ner till knappa 30 kr. En viktig bakomliggande faktor är avkastningskravet. Desto högre avkastningskrav, desto högre hyra krävs för att täcka detsamma. Som ett exempel så är den resulterande hyran för nybyggnad i Botkyrka kommun 82 kronor per boende och dygn om avkastningskravet sätts till en nivå motsvarande den som används för att beräkna lönsamheten i statliga infrastrukturinvesteringar (i basscenariot är avkastningskravet 9% - i nivå med allmännyttiga bostadsföretag). Om avkastningskravet sätts till 15% - som vi bedömer rimligt för en privat aktör på asylboendemarknaden – stiger den resulterande hyran till 179 kr/boende och dag.

Det finns flera effekter som delvis motverkar varandra. Till exempel är markpriset i Vilhelmina nästan sex gånger lägre än i Botkyrka. Detta gör det billigare att bygga i Vilhelmina. Å andra sidan, eftersom tanken är att asylboendet ska omvandlas till vanliga hyresrätter efter en period, så är restvärdet i Vilhelmina mycket lägre än i Botkyrka – vilket gör det kostsammare att bygga i Vilhelmina.

Om vi dessutom tar hänsyn till jämviktseffekter på marknaden så finner vi att en given mängd asylbostäder på en liten marknad som Vilhelminas, jämfört med t.ex. Botkyrka, kommer ha mycket större inverkan på den befintliga hyres-, fastighets- och byggmarknaden där.

Referenser

Boverket (2015). ”Nyanländas boendesituation – delrapport”, Rapport 2015:10, ISBN: 978-91-7563-226-1

DiPasquale, D. & Wheaton, W. C. (1992). “The markets for real estate assets and space: A conceptual framework”, Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association, vol. 20, 1, 181-197.

Evidens (2015). “Utvärdering av modulbostäder för flyktingmottagande”, Stockholm 2015-04-01

Fastighetsvärlden (2015). ”Indikatorn 2015”, Tidnings AB E&M Fastighetsvärlden.

Migrationsverket (2014). ”Boendeplanering som skapar nya möjligheter”, Rapport 2014.05.07, DNR:1.3.1-2014-23427

Migrationsverket (2014). ”Upphandling: Tillfälligt boende för asylsökande Nr 6, Område 1, Syd” DNR: 3.2.2-2014-42317

Repab (2015). ”Bostäder – Nyckeltal för kostnader och förbrukningar”, Livonia Print, Lettland, ISSN: 1404-6377

Svensk Mäklarstatistik (2015). ”Mäklarstatistik – t.o.m. mars 2015”, Stockholm 2015-04-16.

Appendix A – underliggande värden optimistiskt respektive pessimistiskt scenario

Tabell A1. Känslighetsanalys: Optimistiskt scenario

Resulterande hyra, kr / kvm och år				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	1845	2116	2871	2014
Piteå	1854	1798	2553	1783
Jönköping	1913	1582	2337	1578
Botkyrka	2076	1171	1926	1279

Not; Avkastningskrav satt till 0,055

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	51	58	79	55
Piteå	51	49	70	49
Jönköping	52	43	64	43
Botkyrka	57	32	53	35

Not; Avkastningskrav satt till 0,055

Antal boende per 100 kvm; 10

Tabell A2. Känslighetsanalys: Pessimistiskt scenario

Resulterande hyra, kr / kvm och år				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	5262	5200	6955	4878
Piteå	5315	5049	6805	4937
Jönköping	5648	5188	6944	5122
Botkyrka	6577	5728	7484	5858

Not; Avkastningskrav satt till 0,15

Resulterande hyra, kr per boende och dygn				
	Barack	Modulhus	Nybyggnad	Ombyggnad
Vilhelmina	240	237	318	223
Piteå	243	231	311	225
Jönköping	258	237	317	234
Botkyrka	300	262	342	268

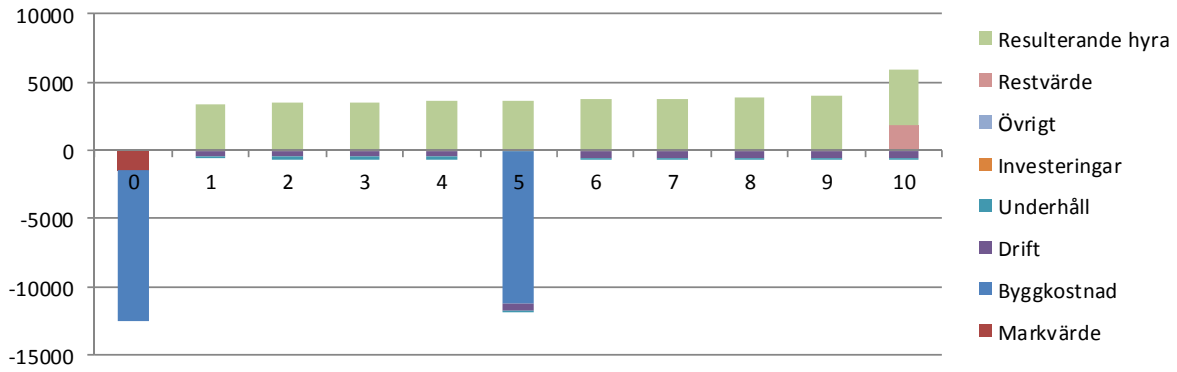
Not; Avkastningskrav satt till 0,15

Antal boende per 100 kvm; 6

Appendix B

Kommun: Vilhelmina Byggnadstyp: Barack

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1500
Byggkostnad	11000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	1828
Ombyggnad (1/0)	1
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1500										
Byggkostnad	11000					11220					
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*11896*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*7731*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											1828
Nuvärde Restvärde											*772*

Nuvärde exkl hyra	*-23346*
Resulterande hyra realt	**3303**

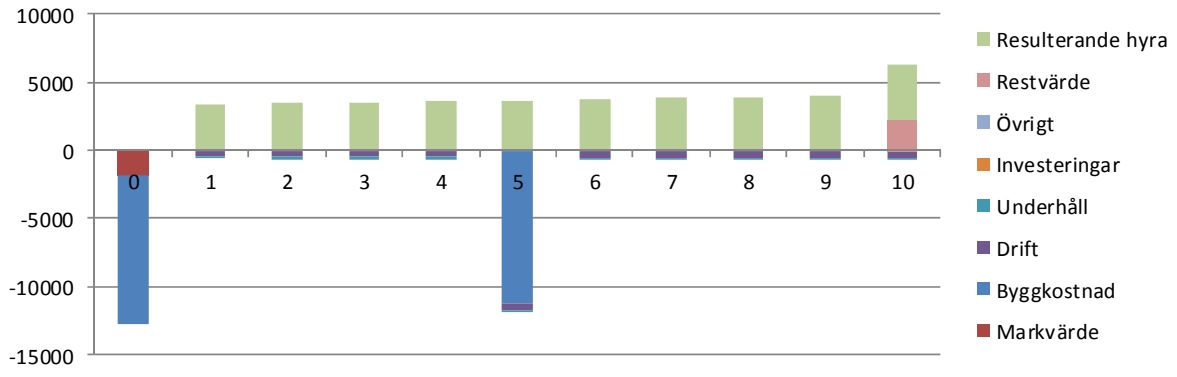
Resulterande hyra	**3369**	**3436**	**3505**	**3575**	**3647**	**3720**	**3794**	**3870**	**3947**	**4026**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	41286
Reulterande hyra per boende/dag	**113**

Kommun: Piteå Byggnadstyp: Barack

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1800
Byggkostnad	11000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	2194
Ombyggnad (1/0)	1
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1800										
Byggkostnad	11000					11220					
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*11896*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*7731*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											2194,19
Nuvärde Restvärde											*927*

Nuvärde exkl hyra	*-23491*
Resulterande hyra realt	**3323**

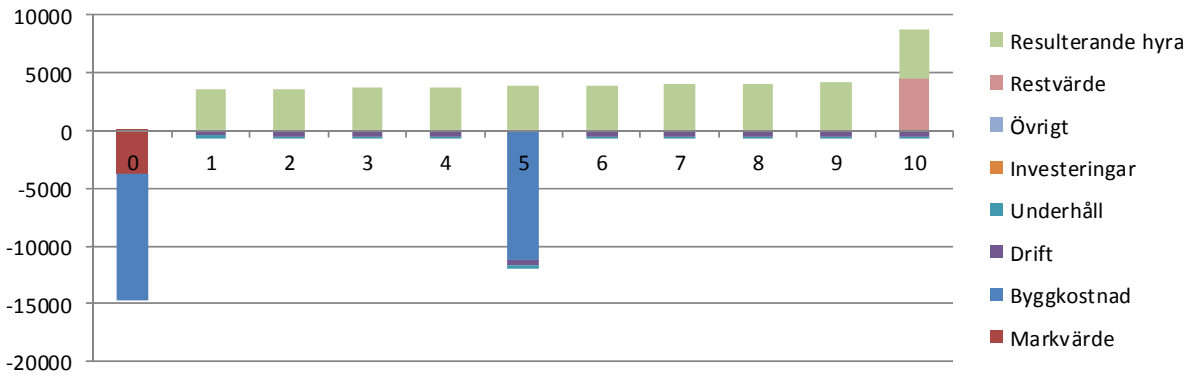
Resulterande hyra	**3390**	**3458**	**3527**	**3597**	**3669**	**3743**	**3818**	**3894**	**3972**	**4051**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	41543
Reulterande hyra per boende/dag	**114**

Kommun: Jönköping Byggnadstyp: Barack

	Kr/kvm boyta
Markvärde	3700
Byggkostnad	11000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	4510
Ombyggnad (1/0)	1
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	3700										
Byggkostnad	11000					11220					
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*11896*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*7731*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											4510,2794
Nuvärde Restvärde											*1905*

Nuvärde exkl hyra	*-24413*
Resulterande hyra realt	**3454**

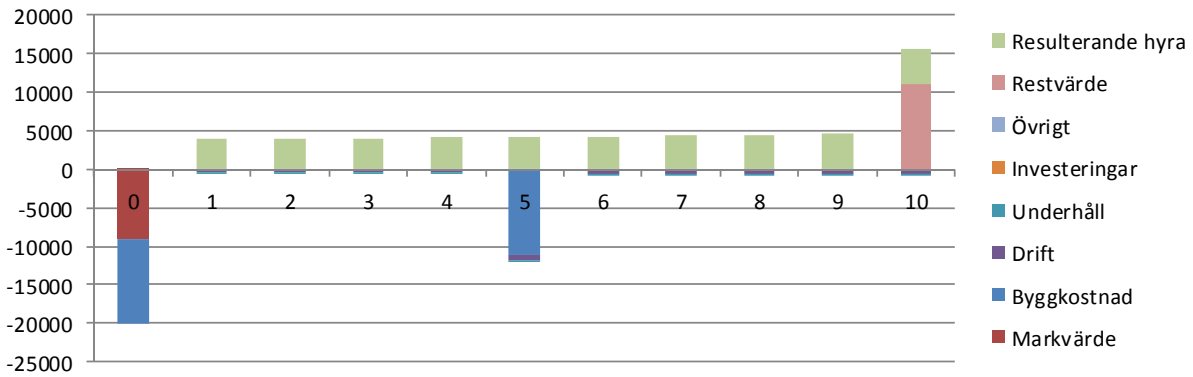
Resulterande hyra	**3523**	**3593**	**3665**	**3739**	**3813**	**3890**	**3967**	**4047**	**4128**	**4210**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	43173
Reulterande hyra per boende/dag	**118**

Kommun: Botkyrka Byggnadstyp: Barack

	Kr/kvm boyta
Markvärde	9000
Byggkostnad	11000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	10971
Ombyggnad (1/0)	1
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	9000										
Byggkostnad	11000					11220					
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*11896*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*7731*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											10970,95
Nuvärde Restvärde											*4634*

Nuvärde exkl hyra	*-26984*
Resulterande hyra realt	**3818**

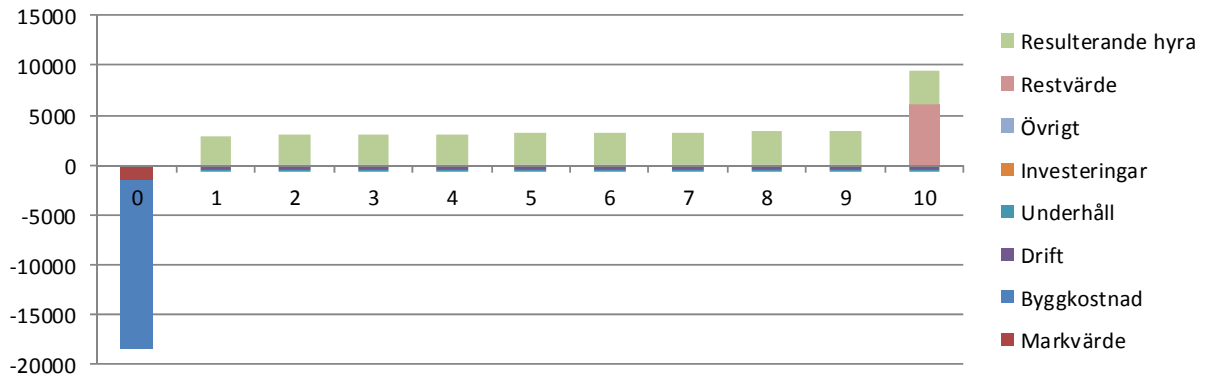
Resulterande hyra	**3894**	**3972**	**4051**	**4132**	**4215**	**4299**	**4385**	**4473**	**4562**	**4654**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	47719
Reulterande hyra per boende/dag	**131**

Kommun: Vilhelmina Byggnadstyp: Modulhus

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1500
Byggkostnad	17000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	6000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1500										
Byggkostnad	17000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											6000
Nuvärde Restvärde											*2534*

Nuvärde exkl hyra	*-20291*
Resulterande hyra realt	**2871**

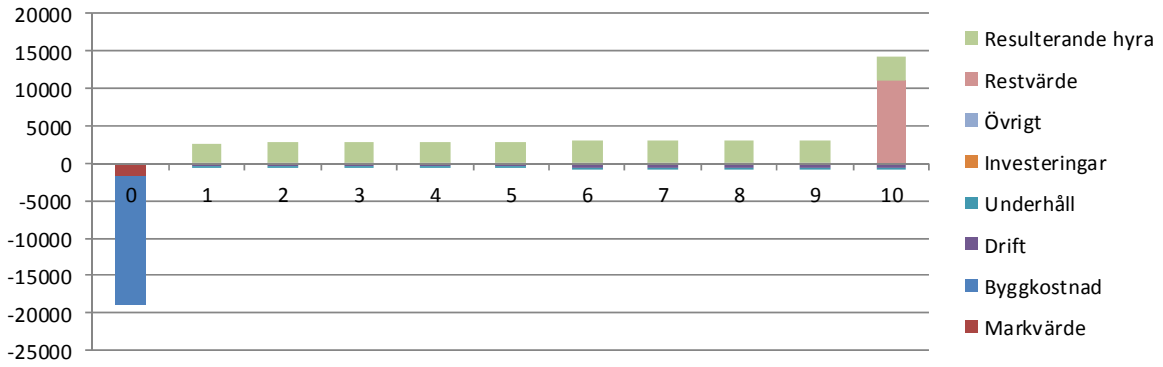
Resulterande hyra	**2928**	**2987**	**3046**	**3107**	**3170**	**3233**	**3298**	**3364**	**3431**	**3499**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	35884
Reulterande hyra per boende/dag	**98**

Kommun: Piteå Byggnadstyp: Modulhus

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1800
Byggkostnad	17000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	11000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1800										
Byggkostnad	17000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											11000
Nuvärde Restvärde											*4647*

Nuvärde exkl hyra	*-18479*
Resulterande hyra realt	**2614**

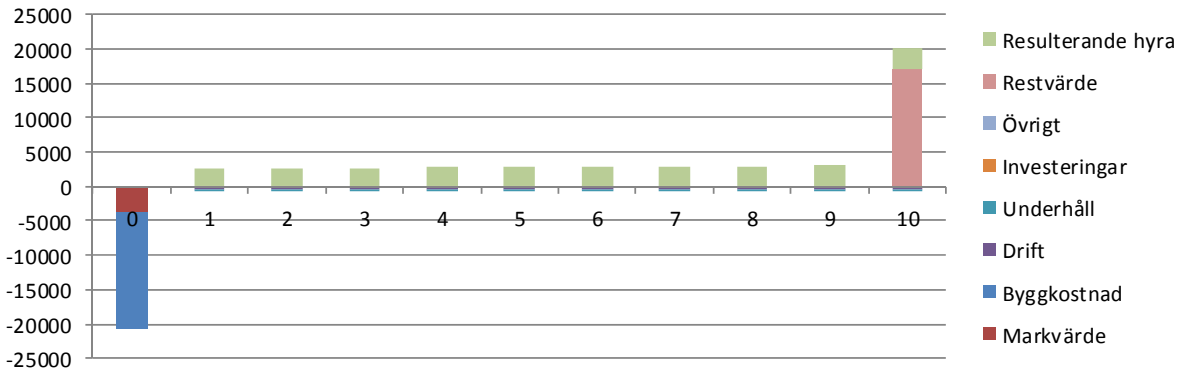
Resulterande hyra	**2667**	**2720**	**2774**	**2830**	**2886**	**2944**	**3003**	**3063**	**3124**	**3187**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	32680
Reulterande hyra per boende/dag	**90**

Kommun: Jönköping Byggnadstyp: Modulhus

	Kr/kvm boyta
Markvärde	3700
Byggkostnad	17000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	17000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	3700										
Byggkostnad	17000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											17000
Nuvärde Restvärde											*7181*

Nuvärde exkl hyra	*-17845*
Resulterande hyra realt	**2525**

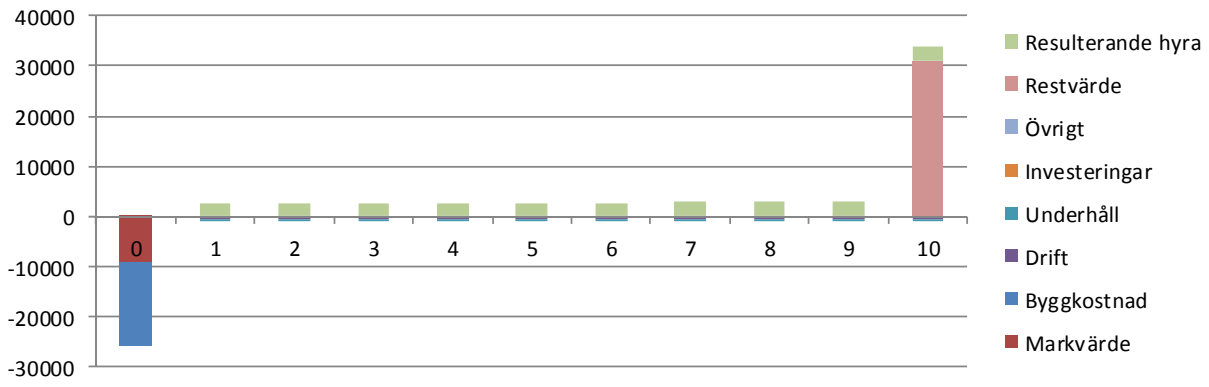
Resulterande hyra	**2575**	**2627**	**2679**	**2733**	**2787**	**2843**	**2900**	**2958**	**3017**	**3077**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	31558
Reulterande hyra per boende/dag	**86**

Kommun: Botkyrka Byggnadstyp: Modulhus

	Kr/kvm boyta
Markvärde	9000
Byggkostnad	17000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	31000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	9000										
Byggkostnad	17000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											31000
Nuvärde Restvärde											*13095*

Nuvärde exkl hyra	*-17231*
Resulterande hyra realt	**2438**

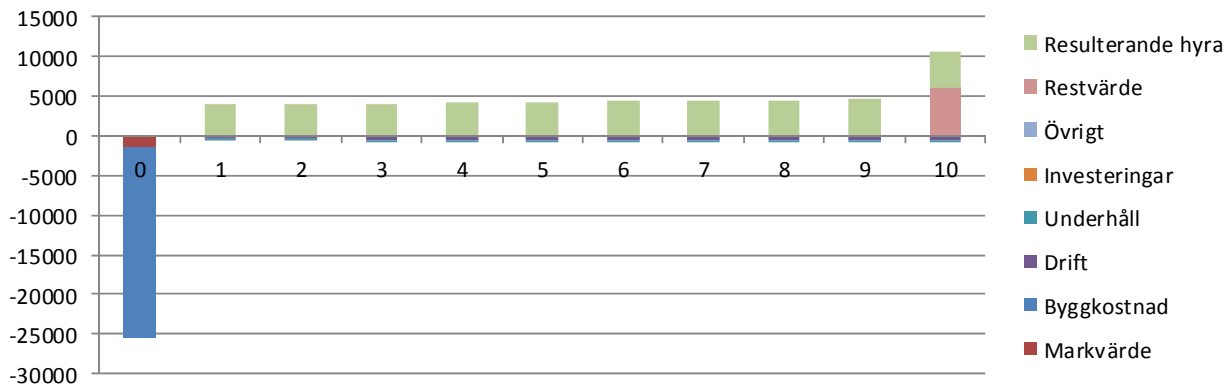
Resulterande hyra	**2487**	**2536**	**2587**	**2639**	**2692**	**2745**	**2800**	**2856**	**2913**	**2972**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	30472
Reulterande hyra per boende/dag	**83**

Kommun: Vilhelmina Byggnadstyp: Nybyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1500
Byggkostnad	24000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	6000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1500										
Byggkostnad	24000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											6000
Nuvärde Restvärde											*2534*

Nuvärde exkl hyra	*-27291*
Resulterande hyra realt	**3861**

Resulterande hyra	**3938**	**4017**	**4097**	**4179**	**4263**	**4348**	**4435**	**4524**	**4614**	**4707**

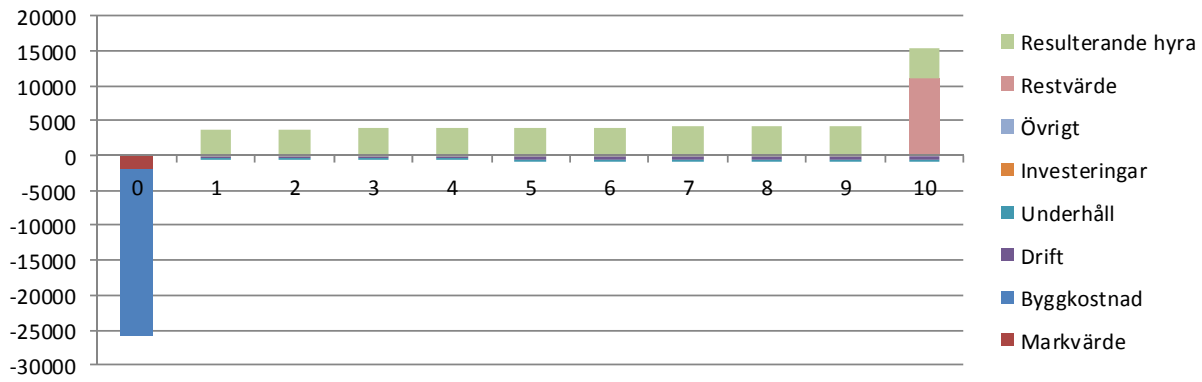
Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	48263
Reulterande hyra per boende/dag	**132**

Kommun: Piteå

Byggnadstyp: Nybyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1800
Byggkostnad	24000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	11000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1800										
Byggkostnad	24000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											11000
Nuvärde Restvärde											*4647*

Nuvärde exkl hyra	*-25479*
Resulterande hyra realt	**3605**

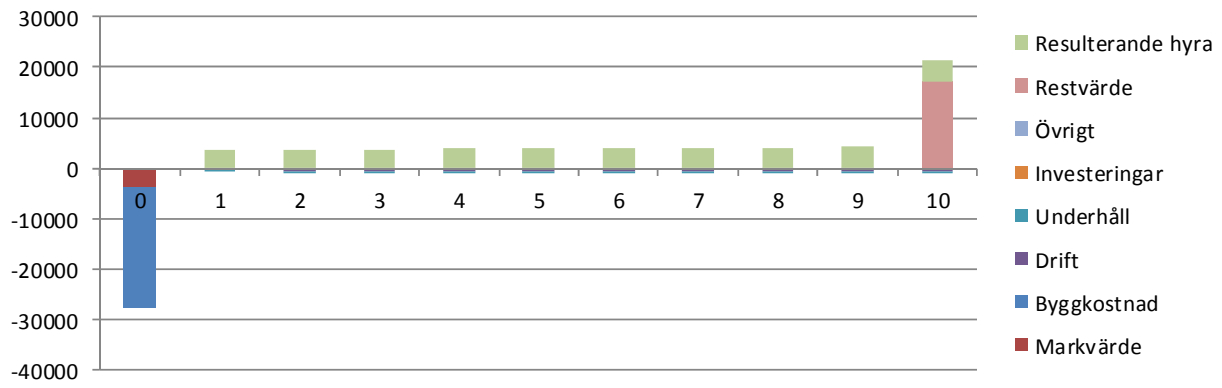
Resulterande hyra	**3677**	**3750**	**3825**	**3902**	**3980**	**4059**	**4141**	**4223**	**4308**	**4394**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	45059
Reulterande hyra per boende/dag	**123**

Kommun: Jönköping Byggnadstyp: Nybyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	3700
Byggkostnad	24000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	17000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	3700										
Byggkostnad	24000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											17000
Nuvärde Restvärde											*7181*

Nuvärde exkl hyra	*-24845*
Resulterande hyra realt	**3515**

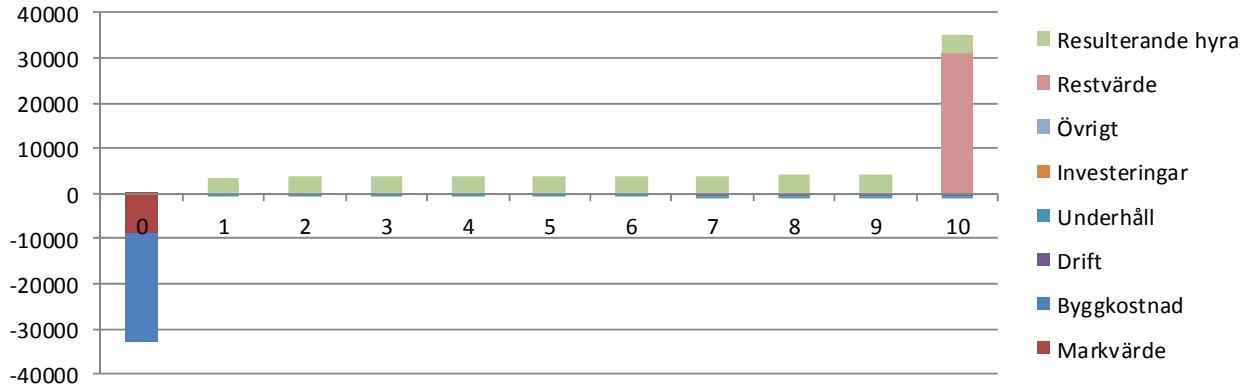
Resulterande hyra	**3585**	**3657**	**3730**	**3805**	**3881**	**3958**	**4038**	**4118**	**4201**	**4285**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	43937
Reulterande hyra per boende/dag	**120**

Kommun: Botkyrka Byggnadstyp: Nybyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	9000
Byggkostnad	24000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	31000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	9000										
Byggkostnad	24000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar											
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											31000
Nuvärde Restvärde											*13095*

Nuvärde exkl hyra	*-24231*
Resulterande hyra realt	**3428**

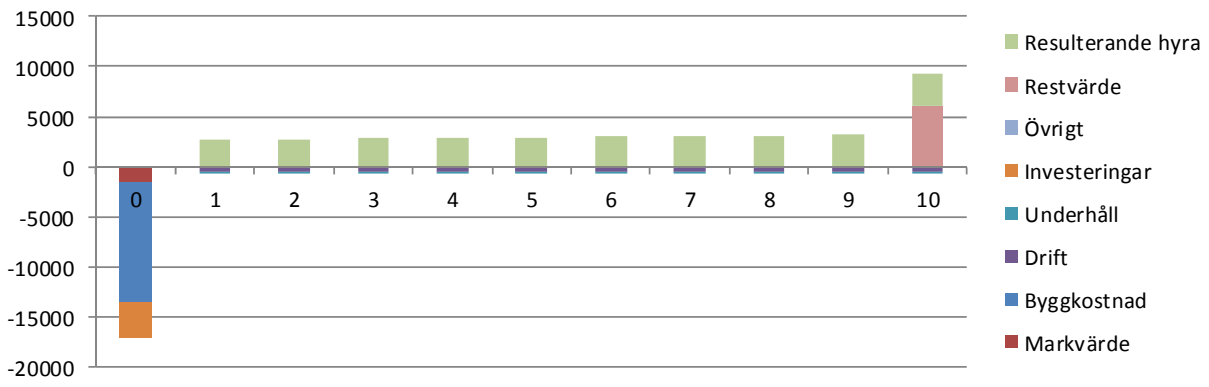
Resulterande hyra	**3497**	**3567**	**3638**	**3711**	**3785**	**3861**	**3938**	**4017**	**4097**	**4179**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	42851
Reulterande hyra per boende/dag	**117**

Kommun: Vilhelmina Byggnadstyp: Ombyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1500
Byggkostnad	12000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	6000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1500										
Byggkostnad	12000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar	3500										
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											6000
Nuvärde Restvärde											*2534*

Nuvärde exkl hyra	*-18791*
Resulterande hyra realt	**2659**

Resulterande hyra	**2712**	**2766**	**2821**	**2878**	**2935**	**2994**	**3054**	**3115**	**3177**	**3241**

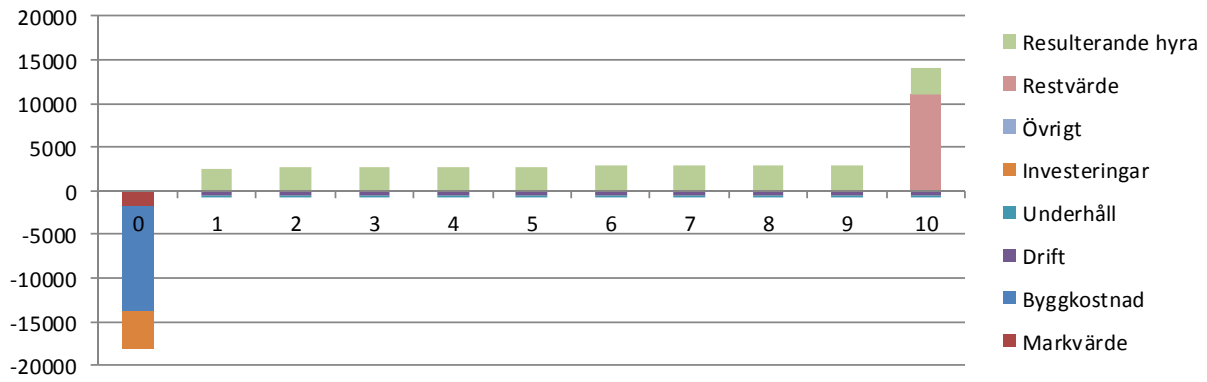
Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	33231
Reulterande hyra per boende/dag	**91**

Kommun: Piteå

Byggnadstyp: Ombyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	1800
Byggkostnad	12000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde	11000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	1800										
Byggkostnad	12000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar	4200										
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											11000
Nuvärde Restvärde											*4647*

Nuvärde exkl hyra	*-17679*
Resulterande hyra realt	**2501**

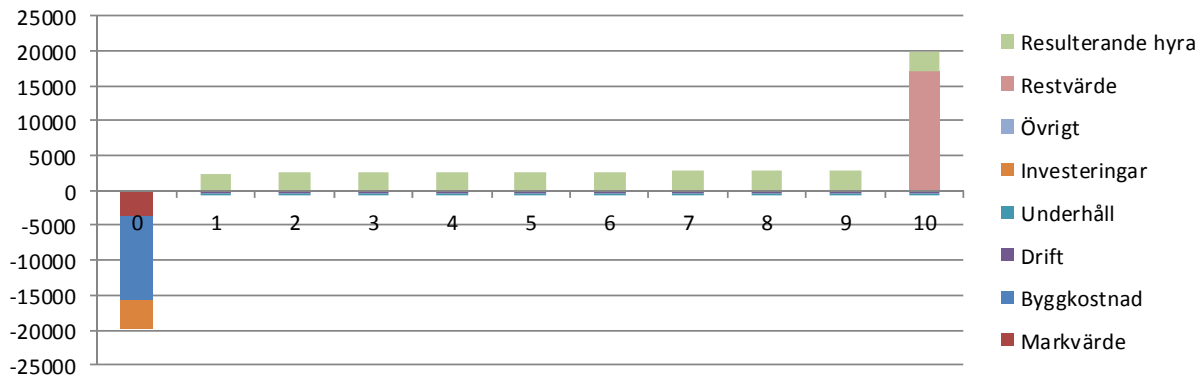
Resulterande hyra	**2551**	**2602**	**2654**	**2707**	**2762**	**2817**	**2873**	**2931**	**2989**	**3049**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	31265
Reulterande hyra per boende/dag	**86**

Kommun: Jönköping Byggnadstyp: Ombyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	3700
Byggkostnad	12000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	17000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	3700										
Byggkostnad	12000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar	4100										
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											17000
Nuvärde Restvärde											*7181*

Nuvärde exkl hyra	*-16945*
Resulterande hyra realt	**2397**

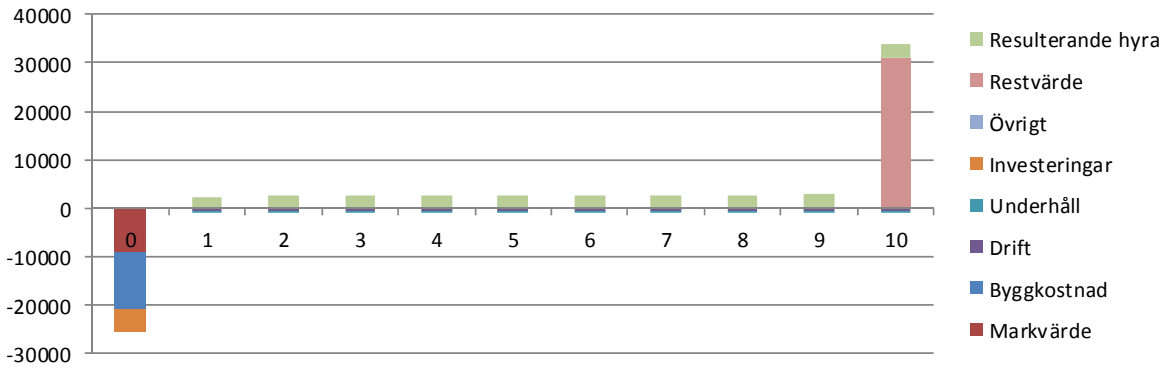
Resulterande hyra	**2445**	**2494**	**2544**	**2595**	**2647**	**2700**	**2754**	**2809**	**2865**	**2922**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	29966
Reulterande hyra per boende/dag	**82**

Kommun: Botkyrka Byggnadstyp: Ombyggnad

	Kr/kvm boyta
Markvärde	9000
Byggkostnad	12000
Drift	450
Underhåll	162
Övrigt	0
Restvärde*	31000
Nom avkastningskrav	9,0%
Inflation	2,0%
Real k-ränta	*6,86%*



År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Markvärde	9000										
Byggkostnad	12000										
Drift		459	468	478	487	497	507	517	527	538	549
Underhåll		165,24	169	172	175	179	182	186	190	194	197
Investeringar	4500										
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa utgifter		*624*	*637*	*649*	*662*	*676*	*689*	*703*	*717*	*731*	*746*
Nuvärde utgifter		*573*	*536*	*502*	*469*	*439*	*411*	*385*	*360*	*337*	*315*
Restvärde											31000
Nuvärde Restvärde											*13095*

Nuvärde exkl hyra	*-16731*
Resulterande hyra realt	**2367**

Resulterande hyra	**2414**	**2463**	**2512**	**2562**	**2613**	**2666**	**2719**	**2773**	**2829**	**2885**

Not; Kronor per kvadratmeter boyta. Resulterande hyra realt är hyran i år nolls penningvärde som ger nettonuvärde noll, givet nominellt avkastningskrav och inflation. Resulterande hyra är årlig hyran (nominellt) som ger nettonuvärde noll. Samtliga kassaflöden infaller i slutet av respektive år.

Antal boende per 100 kvm	8
Resulterande hyra per boende/år	29588
Reulterande hyra per boende/dag	**81**

FORTIFIKATIONSVERKET

	Dokumentnamn FORTV stöd MIGV	Datum 2014-12-16	Beteckning
Föredragande Anders Persson	Beslutad av Urban Karlström	Version 1.0	Sid nr 1(7)
Närvarande Urban Karlström			

Utredning stöd till Migrationsverket

Bakgrund
Fortifikationsverkets generaldirektör har beslutat att genomföra intern utredning efter förfrågan från Migrationsverket gällande möjlighet till att erhålla stöd från FORTV.
Anders Persson vid Teknikenheten, Centrum för skyddsteknik utsågs till utredare.

Uppdrag
Utredningen ska ur ett fastighetsägarperspektiv svara på
1. Vilka objekt som är möjliga för tillfällig förläggning
2. Vilken mark som är möjlig för byggnation av permanentförläggning
Därutöver ska FORTV (utredaren) samverka med FM kontaktperson i frågan.

Tidplan
Uppdraget gavs 141202. Utredningen ska redovisas innan 141219 till GD.

Avgränsningar
För tillfällig förläggning ska lägerområden inventeras. För tillgänglig mark är det enbart mark för avyttring som ska inventeras.
Värdering av stöd ur ett verksamhetsperspektiv för objekten görs av FM.

Resultat
FORTV kan vid en första översiktlig inventering stödja enligt bilaga 1 Tillfällig förläggning samt bilaga 2 Mark för permanent förläggning. Fördjupad inventering krävs för respektive objekt som Migrationsverket önskar gå vidare med.

Metod
Information har inhämtats gällande fråga 1 genom först central sammanställning av lägerområden som därefter har vidimerats av respektive ansvarig organisationsenhet. För fråga två har underlag inhämtats från Förädlingsenheten. Sammanställning har skett av utredaren.

Beslut
Beslut har fattats i detta ärende av Fortifikationsverkets generaldirektör efter föredragning av Anders Persson.

Urban Karlström
Generaldirektör

Bilaga 1. Tillfällig förläggning

Tillfällig förläggning kan ske enligt tabell nedan.

Grupp 1 = lägerplatser som ur ett fastighetsägarperspektiv är fördelaktigast att nyttja.
Grupp 2 = lägerplatser som är möjliga efter anpassning och/eller komplettering.

Objekten är ej i prioriterad ordning inom respektive gruppering.

Lägerområden

Namn	***Kommun***	***Fe***	***Kommentar***	***Grupp***
Grubbnäsudden (Lomben)	Kalix	Boden	130 förläggningsplatser. 100-150 dygnsportioner.	1
Trängslet (Älvdalen)	Älvdalen	Uppsala	442 förläggningsplatser i logement. 159 förläggningsplatser i hotellet. 1500 dygnsportioner.	1
Väddö	Norrtälje	Södertörn	240 förläggningsplatser i logement. 50 förläggningsplatser i befälshotellet.	1
Villingsberg	Karlskoga	Enköping	375 förläggningsplatser vid förtätning. Eget vatten och avloppsreningsverk som inte klarar ökad belastning, anslutning till kommunalt planerat Q3 2015. Markyta för placering av tillfälliga förläggningsmoduler finns förutsatt att särskild VA-anläggning skapas.	1
Horssjön	Karlstad	Enköping	43 förläggningsplatser. Kommunalt VA finns för befintlig belastning. Markyta för placering av tillfälliga förläggningsmoduler finns förutsatt att särskild VA-anläggning skapas.	1
Skillingaryd	Vaggeryd	Eksjö	320 förläggningsplatser i logement.	1

Kosta	Lessebo	Karlskrona	67 förläggningsplatser i befälshotellet. Militärrestaurang i drift (Fazer). 400 förläggningsplatser. Militärrestaurang i drift (Fazer). 400 dygnsportioner. Matsal med 150 platser. VA-infrastruktur klarar betydligt fler, har genomförts likt på Rinkaby, större evenemang. Maxkapacitet 1000 personer?	1
Rinkaby	Kristianstad	Skåne	90 förläggningsplatser i logement. 38 förläggningsplatser i befälshotellet. Inget kök. Matsal ca 80 personer. Bra sanitetsutrymmen. Scouterna hade sitt World Jamboree 2011 på Rinkaby. Det finns därifrån förberedd VA-infrastruktur i marken för ca 35–40 000 personer. Inga andra faciliteter finns men stora ytor är tillgängliga för tillfälliga förläggningsmoduler. Ett nytt World Jamboree planeras till 2017.	1
Ravlunda	Simrishamn/Kristianstad	Skåne	300 förläggningsplatser. 22 förläggningsplatser i befälshotellet (dåligt skick). Kök finns. Matsal med ca 80 platser. Bra sanitetsmöjligheter. 8km till samhälle (Brösarp).	1
Kalixfors	Kiruna	Boden	140 förläggningsplatser.	2
Ängesholmen	Boden	Boden	120 förläggningsplatser. Byggnaderna är inte vinterbonade. 100 dygnsportioner möjligt med mer/ny köksutrustning.	2
Arvidsjaure	Arvidsjaure	Boden	140 förläggningsplatser. 1500 dygnsportioner.	2

Marma läger	Älvkarleby	Uppsala	130 förläggningsplatser. Inget kök.	2
Mästocka	Laholm	Halmstad/Göteborg	72 förläggningsplatser i logement. 20 förläggningsplatser i befälshotellet. Inget kök. Möbler behöver kompletteras. Sanitetshuset har stor kapacitet. Stora ytor är tillgängliga för tillfälliga förläggningsmoduler. Lägret ligger avskilt.	2
Husie	Malmö	Revingehed	Saknar förläggningskapacitet. Finns storkök (ca 500 st) för utbildning. Matsal med 80 platser. Stora ytor är tillgängliga för tillfälliga förläggningsmoduler. Utkanten av Malmö.	2

Bilaga 2. Mark för permanentförläggning

Mark för byggnation av permanentförläggning delas upp i två typer. Typ 1 är befintliga byggnader med tillhörande mark under avyttring. Typ 2 är obebyggd mark under avyttring.

Typ 1. Befintliga byggnader

Kåbo, Uppsala. FORTV har förrådsområde på kommunens mark som är tomt. Alt 1 är att omställa dessa till boende. Alt 2. Flytta kommunal verksamhet från ”Skoghall” och därmed frigöra dessa lokaler för MIGV. Bör ske i samråd med Uppsala kommun.

Alt 1. Kontorsdel lätt omställbar till boende ca 200 kvm. Varmförråd som går att omställa till boende ca 3 600 kvm. Kallförråd som går att bygga om till boende ca 3 300 kvm. FORTV äger byggnaderna men arrenderar marken. Vi har 10 baracker i Lkp, Malmen, som vi kan flytta dit som komplement.

Alt 2. Flytt av kommunens verksamhet från Skoghall till ovan nämnda förråd skulle frigöra ca 2 000 kvm kontorsyta i bättre skick samt större ytor för nybyggnation. Kommunen äger mark och byggnader.

Myttinge Värmdö. Fd Vattenfalls kursgård som nu används av HV. Nyttjas sporadiskt och är lämpligt för ändamålet. Barackläger ca 1 000 kvm.

Typ 2. Obebyggd mark

Det finns ett flertal obebyggda markområden. FORTV Försäljningsplan ger aktuell sammanställning. Fördjupad dialog med MIGV bör genomföras innan fortsatt internt arbete sker i syfte att ta fram intressanta objekt. Generellt är ingen mark detaljplanelagd utan det krävs samverkan med respektive kommun för att erhålla (tillfälligt) bygglov. Listan nedan gjordes för studentbostäder och skulle kunna vara även lämplig som utgångspunkt för MIGV behov. Andra områden är till exempel Rosersberg.

Projekt nr	Projekt	Markareal kvm	Kommun	Kommentar	Tidshorisont
12046484	Botkyra Riksten 9:4 (Tullingeberget) - mark	168 460	Botkyrka	Botkyrka kommun positiv till bostäder vid området, krävs planprocess.	2 år
12050372	Gävle Valbo-Backa 14:1, Kungsbäck 2:5 - mark o by (OXA)	2 880 000	Gävle	Oxa belastat område, bör vara attraktivt för studentbostäder. Krävs planprocess.	3-4 år
12047456	Göteborg Björlanda 2:92 del av Ö/S-fält - mark o by	897 226	Göteborg	Oxa belastat område. Utvecklingsbart för bostäder. Bör kunna inrymmas i Göteborgs stad strategi för utbyggnad.	4-6 år
12049673	Luleå Hertsön 3:51,5:230,5:231 (Hertsöns ö/s) - mark (OXA)	93 320	Luleå	Oxa belastat område. Utvecklingsbart för bostäder	4-6 år
12051465	Malmö Husie 173:153 (Närövningsfält) - mark	110 700	Malmö	Bör vara attraktivt för studentbostäder. Krävs planprocess.	2-3 år
12047803	Norrköping Fiskeby 1:1 (Bråvalla) - mark	355 170	Norrköping	Bör vara attraktivt för studentbostäder. Krävs planprocess.	2-3 år
12049221	Norrtälje Mellingeholm 2:4 - mark och by	1 730 425	Norrtälje	Norrtälje kommun positiv till bostäder vid området, planprocess pågår. Studentbostäder bedöms möjlig om efterfrågan finns.	1-2 år

12048824	Nykvarn Mörby 6:3 - Exploatering bostäder	800 000	Nykvarn	Nykvarn kommun bedöms vara positiv till bostäder. Krävs planprocess. Efterfrågan osäker.	2-3 år
12049208	Sundbyberg Sundbyberg 2:74 - mark, by och bergrum	8 000	Sundbyberg	Sundbyberg kommun inte positiv till bostäder vid området, krävs planprocess och påverkan. Bra läge för student-lägenheter.	1-2 år
10103504	Södertälje Almnäs 5:6 & del av 5:13 (Skillnaden) - mark	153 087	Södertälje	Södertäje kommun inte odelat positiv till bostäder vid området, krävs planprocess och påverkan. Eterfrågan oklar	1-2 år
12048758	Vaxholm Rindö 2:256 - mark (exploatering västra udden)	291 975	Vaxholm	Vaxholm kommun positiv till bostäder vid området. Planprocess pågår. Studentbostäder bedöms möjlig om efterfrågan finns.	1-2 år
12048284	Örebro Slätten 1:5 o Ulriksberg 1:1 - åkermark (OXA)	624 000	Örebro	Oxa belastat område, bör vara attraktivt för studentbostäder. Krävs planprocess.	3-4 år

HANDLÄGGARE, TELEFON
Daniel Biazzi 010-478 70 91
EPOST, MOBIL
Daniel.biazzi@sfv.se

DATUM
2015-04-30

Beteckning
252-1203/15
Er beteckning

Rapport

Inventering av SFV:s fastighetsinnehav avseende mark och byggnader för Migrationsverkets asylboenden

Bakgrund

Statskontoret har 2015-02-19 fått regeringens uppdrag att bedöma de statsfinansiella konsekvenserna av fastighetsförvärv och nybyggnation i syfte att skapa bostäder för asylboende (Regeringsbeslut Ju2015/1946/SIM). Statskontoret ska därvid också inventera befintligt statligt fastighetsinnehav som kan användas av Migrationsverket för asylboenden.

Enligt beslutet ska Statens fastighetsverk bistå Statskontoret med underlag för uppdragets utförande.

Uppdrag

Den 16 mars 2015 har Statskontoret vid möte med SFV framfört önskemål om att SFV inventerar vilka av verkets byggnader och vilken mark som skulle kunna användas för asylboenden.

Avgränsningar

Inventeringen ska omfatta befintliga vakanta byggnader samt mark som avses avyttras.

Tidplan

Statens fastighetsverk ska överlämna underlaget till Statskontoret den 30 april 2015.

Resultat

Inventeringen har resulterat i en förteckning med möjliga objekt enligt bilaga 1. En fördjupad utredning krävs i samtliga fall för att bedöma genomförbarheten.

Metod

Informationen har inhämtats från verkets fastighetsregister samt genom intervjuer med ansvariga förvaltare.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av utvecklingsdirektör Harald Pleijel i närvaro av gruppchef Daniel Biazzi, föredragande.

BILAGA 1

Obebyggd mark

Objekt	Markareal	Kommun	Kommentar	Tidshorisont
Roxtuna	67 hektar	Linköping	Skogsmark som enligt fördjupad översiktsplan är utpekad för bostadsändamål. Förhandling pågår med kommunen om överlåtelse. I anslutning till fastigheten finns f.d. Roxtuna - anstalten som ägs av Specialfastigheter i Sverige AB.	3 år. Kräver detaljplan.
Kastellegården	1,8 hektar	Kungälv	Åkermark i träda. Ej planlagd.	3 år. Kräver detaljplan.
Rosendal	28 hektar	Uppsala	Skogsmark som i översiktsplan är utpekat som utvecklingsområde	3 år. Kräver detaljplan.
Husbyborg	5 hektar	Uppsala	Åkermark som i översiktsplan är utpekat som utvecklingsområde.	3 år. Kräver detaljplan.

Vakanta byggnader

I SFV:s bestånd finns inga vakanta byggnader som lämpar sig för konvertering till boende.