



Lärosätenas lokalförsörjning

– rum för utveckling

RIR 2018:15



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-484-1

RIR 2018:15

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PLAINPICTURE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Lärosätenas lokalförsörjning

– rum för utveckling

Riksrevisionen har granskat lärosätenas lokalförsörjning, regeringens styrning av lärosätenas lokalförsörjning och Akademiska Hus AB:s arbete med att tillhandahålla lokaler för lärosätena. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet), Akademiska Hus AB, Blekinge tekniska högskola, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Stiftelsen Högskolan i Jönköping med dotterbolag, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Emelie Lilliefeldt har varit föredragande. Revisor Elin Sundberg och enhetschef Camilo von Greiff har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Emelie Lilliefeldt

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet
Akademiska Hus AB och lärosäten enligt ovan

LÄROSÄTENAS LOKALFÖRSÖRJNING – RUM FÖR UTVECKLING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	9
1.2 Omfattning, syfte och frågeställningar	10
1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	11
1.4 Granskningens genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	13
2 Samverkan grundläggande för marknaden	14
2.1 Bedömningsgrunder och analyser	14
2.2 Lokalerna innebär omfattande ekonomiska åtaganden	14
2.3 Marknadsmässig hyra kan sättas på flera sätt	18
2.4 Vanligt att lärosätena har få hyresvärdar	19
2.5 Lokalernas utformning påverkar hyra och konkurrens	22
2.6 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser	26
3 Regeringen ger frihet under ansvar	28
3.1 Bedömningsgrunder och analyser	28
3.2 Regeringen har generella mål för lokaleffektivisering	28
3.3 Få krav på återrapportering av lokalkostnader	29
3.4 Regeringen har utrett kontraktslängderna	30
3.5 Lärosätenas köpkraft jämnas ut olika mycket	31
3.6 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser	33
4 Lärosätena har blivit mer lokaleffektiva	34
4.1 Bedömningsgrunder och analyser	34
4.2 Effektiviserat lokalnyttjande men inte lägre kostnader	36
4.3 Uppföljning och styrning kan förbättras	38
4.4 Samverkan sker på flera sätt	46
4.5 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser	47
5 Akademiska Hus arbetar enligt riksdagens beslut	50
5.1 Bedömningsgrunder och analyser	50
5.2 Utveckling i syfte att nyttja skalfördelar	51
5.3 Värdeskapande är bolagets övergripande syfte	51
5.4 Riskvärdering och transparens i hyressättningen	53
5.5 Incitament för sänkta kostnader	55
5.6 Fortsatt arbete med kundrelationen behövs	57
5.7 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser	59
Referenslista	61
Bilaga 1. Analystekniker och metoder	67

LÄROSÄTENAS LOKALFÖRSÖRJNING – RUM FÖR UTVECKLING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och syfte

Riksdagen beslutade under tidigt 1990-tal att genomföra den så kallade lokalförsörjningsreformen. Reformen syftade till att uppnå ett effektiviserat resursutnyttjande på de statliga myndigheterna och en effektiviserad fastighets- och förmögenhetsförvaltning för staten som helhet. Med reformen skulle relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst bli mer affärsmässig. De statliga myndigheterna skulle också ansvara för sin egen lokalförsörjning och därmed ta ett helhetsansvar för verksamhetens kostnader.

Lärosätenas hyreskostnader utgör en betydande del av hyresutgifterna för staten. Under 2016 uppgick lärosätenas lokalkostnader till 8,5 miljarder kronor, varav 7,1 miljarder var hyreskostnader. Dessa omfattande ekonomiska åtaganden motiverar att granska om resurserna används effektivt.

Syftet med granskningen är att bedöma om lärosätenas lokalförsörjning är effektiv och ändamålsenlig inom ramen för de riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning som riksdagen beslutat om. Granskningen omfattar samtliga 31 statliga universitet och högskolor och stiftelserna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Granskningen innefattar även regeringens styrning för en effektiviserad lokalförsörjning och det statliga bolaget Akademiska Hus AB som har till uppgift att tillhandahålla lokaler för universitet och högskolor. Bolagets uppdrag preciserades 2013 vilket är en utgångspunkt för granskningen. Granskningen har utgått från följande tre revisionsfrågor:

1. Styr regeringen lärosätena för effektivisering av lokalförsörjningen, i enlighet med riksdagens beslut om begränsad återrapportering?
2. Bedriver lärosätena ett effektivt och ändamålsenligt lokalförsörjningsarbete?
3. Tillhandahåller Akademiska Hus AB lokaler för lärosätena i enlighet med riksdagens beslut om bolagets preciserade uppdrag?

Granskningens resultat

Lärosätena är mer effektiva och kan utveckla uppföljningen

Under åren 2004–2016 har det enligt Riksrevisionen skett en effektivisering av lokalnyttjandet på lärosätena vilket framgår av att antalet kvadratmeter per helårsstudent och anställd har minskat för lärosätena som helhet.

Lokalkostnadernas andel av den totala verksamhetskostnaden på lärosätena har också sjunkit successivt under 2000-talet. Samtidigt har kostnaden per student och anställd ökat.

Överlag visar granskningen att lärosätena har arbetat med omprövning och utveckling av lokalförsörjningen. Det har skett genom utvärdering av styrning och organisation, och arbete för professionalisering genom samverkan. Över tid har lärosätena utökat sin samverkan i lokalförsörjningsfrågor med andra lärosäten, hyresvärdarna och andra intressenter. Lärosätena arbetar också strukturerat med hyreskontrakten för att ha framförhållning i arbetet. Sammantaget skapar det förutsättningar för en affärsmässig relation till hyresvärdarna.

Riksrevisionens bedömning är att lärosätena överlag arbetar med effektivisering av lokalförsörjningen och lokalnyttjandet. En ökad användning av internhyressystem är ett exempel på detta, liksom att flera lärosäten arbetar med att följa upp och ompröva internhyressystemet. Riksrevisionen konstaterar samtidigt en risk för bristande hushållning och effektivitet i lokalförsörjningen. Målformuleringar är en grundläggande del i att kunna följa upp, ompröva och effektivisera en verksamhet, men få lärosäten har mål för lokalkostnaderna som helhet och för användningen av lokalerna.

Lärosätenas uppföljning av hur lokalresurserna används har utvecklats men det finns behov av ytterligare förbättring, bedömer Riksrevisionen. I dag genomför en stor majoritet av lärosätena mätningar av i vilken utsträckning bokningsbara lokaler såsom föreläsningssalar och mötesrum används. Däremot följs kontorsytor upp i betydligt mindre omfattning än andra ytor. På vissa lärosäten saknar lokalförsörjningsenheten också en samlad bild av verksamhetens uppföljning av lokalerna. Sammantaget finns därmed en betydande andel lokalresurser vars användning inte är kartlagd.

Bristerna i mål- och uppföljningsarbetet medför enligt Riksrevisionen att lärosätena inte har tillräckliga förutsättningar att agera helt affärsmässigt på hyresmarknaden.

Flera lärosätesstyrelser riskerar att sakna den insyn i verksamheten som högskoleförordning och högskolelag kräver, eftersom de inte har beslutat om en aktuell lokalförsörjningsplan. Vartannat lärosäte saknade under perioden en aktuell lokalförsörjningsplan, vilket enligt regeringsbeslut ska ligga till grund för budgetunderlag. I de fall då en aktuell lokalförsörjningsplan saknas kan budgetunderlaget inte beslutas helt i enlighet med regeringens direktiv.

Regeringen styr lärosätena enligt riksdagens beslut

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning av lärosätenas lokalförsörjning sker i enlighet med riksdagens beslut. Genom att formulera ett effektiviseringsmål för sina myndigheters lokalförsörjning har regeringen gett grundläggande förutsättningar för ökad effektivitet. Åtterrapporering av lärosätenas lokalkostnader sker också i enlighet med riksdagens beslut.

Regeringen har även arbetat för att utreda ändamålsenligheten i regleringen av lärosätenas hyresavtal.

I syfte att bevara myndigheternas köpkraft på hyresmarknaden gör regeringen årligen en prisomräkning för myndigheters lokalkostnader. För lärosätena görs prisomräkningen på ett sätt som kan innebära att drivkrafter för effektivisering varierar mellan lärosäten samt att köpkraften på den lokala hyresmarknaden stärks för vissa, medan den försvagas för andra. Om kopplingen mellan anslagsomräkning och marknadsprisutveckling brister uppfylls inte syftet med omräkningen vilket innebär en risk för att riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen förlorar sin legitimitet. På sikt bör regeringen därför överväga att utreda om den samlade prisomräkningen är ändamålsenlig och effektiv för staten som helhet.

Akademiska Hus kan stärka incitamenten för att sänka kostnader

Riksrevisionens bedömning är att Akademiska Hus överlag arbetar för att möta de krav som ställdes genom 2013 års riksdagsbeslut om bolagets preciserade inriktning, mål och ansvar. Eventuella effekter av det arbetet har inte varit föremål för granskningen.

Akademiska Hus har enligt Riksrevisionen arbetat för att hyresprinciperna ska beakta och synliggöra den varierande risken i fastighetsportföljen. Hyresmodellen vid nyinvesteringar har reviderats och en central del i revideringen är att bolaget har gått över till att använda en bruten kalkylränta vid större nyinvesteringar, vilket synliggör restvärdesrisken. Det kan ge drivkrafter att sänka både risken och kostnaden. Akademiska Hus arbetar regelbundet för följsamhet mot marknaden genom avstämningar av kalkylränta och avkastningskrav i hyresmodellen vid ny-, till- och ombyggnation.

För ökad transparens i hyressättningen vid ny-, till- och ombyggnation har Akademiska Hus kommunicerat de övergripande förändringarna i den reviderade hyresmodellen till kunderna. En majoritet av de lärosäten som är kunder hos bolaget anger också att det är tydligt vad som påverkar hyran, när de gör ny-, till- eller ombyggnationer tillsammans med bolaget.

Akademiska Hus arbetar för sänkta kostnader för såväl lärosätena som för bolaget. Det sker främst genom hållbarhetsarbete, men också genom att bolaget arbetar för att bli en mer aktiv part i samarbetet med lärosätena. Akademiska Hus har nyligen infört ett internt verktyg som kan ge förutsättningar för mer kostnadseffektiv nybyggnation. Rollen som en mer aktiv part är inte helt förankrad hos lärosätena och Riksrevisionen menar därför att det kvarstår arbete för att uppnå incitament för sänkta kostnader som är gemensamma för bolaget och lärosätena.

Lärosätena och Akademiska Hus tar enligt Riksrevisionen ofta ett gemensamt helhetsansvar för en långsiktig utveckling av universitets- och högskoleområden

och under perioden som granskats har bolaget arbetat aktivt för en förbättrad kundrelation. Ytterligare arbete med kundrelationen är nödvändigt på grund av att den efterutdelning som stämman beslutade om 2015 innebar en omfattande kritik från flera lärosätetsföreträdare och ledde till försämrade förutsättningar för en affärsmässig relation till lärosätena.

Lärosätenas behov av speciallokaler och utvecklingen av sammanhållna campus medför begränsningar av möjligheten till konkurrens. Det finns också enligt Riksrevisionen en motsättning i att Akademiska Hus ska agera i enlighet med aktiebolagslagen samtidigt som bolaget förväntas ta aktivt ansvar för att förbättra konkurrensen genom att sälja mark inom kärnbeståndet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

- På de lärosäten som saknar en aktuell lokalförsörjningsplan bör styrelsen besluta om en sådan. Genom att styrelsen beslutar om lokalförsörjningsplanen får den möjlighet till insyn i lokalförsörjningen och kan ta ansvar för att uppgifterna fullgörs.
- Lärosätena bör säkerställa att en systematisk uppföljning av lokalanvändningen görs kontinuerligt av samtliga hyrda ytor. En förbättrad uppföljning möjliggör för lärosätenas olika delar att stödja varandra för en fortsatt effektivisering av lokalnyttjandet. Systematisk uppföljning av resursnyttjandet är en förutsättning för en affärsmässig relation till hyresvärdarna och för att kunna ta fullt ansvar för effektiviteten.
- Akademiska Hus AB bör ytterligare förstärka sitt arbete med att skapa gemensamma incitament för sänkta kostnader för bolaget och lärosätena.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Riksdagen beslutade under tidigt 1990-tal att genomföra den så kallade lokalförsörjningsreformen. Reformen syftade till att uppnå ett effektiviserat resursutnyttjande på de statliga myndigheterna och en effektiviserad fastighets- och förmögenhetsförvaltning för staten som helhet.¹

Med reformen skulle relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst bli mer affärsmässig.² Därför avvecklades myndigheten Byggnadsstyrelsen, medan statligt ägda bolag grundades för att förvalta statens fastigheter. Bolagen skulle ge en avkastning jämförbar med den som uppnås hos privatägda fastighetsförvaltande bolag. Staten som hyresgäst förväntades åta sig att betala marknadsmässig hyra även för specialutformade lokaler, så kallade ändamålsfastigheter.³

Samtidigt övergick den statliga styrningen av myndigheter till mål- och resultatstyrning. Med den nya styrmodellen skulle de statliga myndigheterna själva välja hur resurser skulle fördelas inom verksamheten, för att dess mål skulle uppnås på ett effektivt sätt. De statliga myndigheterna skulle därmed ta ett helhetsansvar för verksamhetens kostnader, inklusive lokalkostnader, och ansvara för sin egen lokalförsörjning i stället för att bli försörjda med lokaler av Byggnadsstyrelsen.⁴

1.1.1 Motiv till granskning

En tidigare utredning visar att statliga myndigheter har gett lokalkostnader för låg prioritet och kan effektivisera såväl lokalanvändning som arbetet med hyresförhandlingar.⁵ Lärosätena hade 8,5 miljarder kronor i lokalkostnader under 2016⁶ och deras hyreskostnader utgjorde 39 procent av de totala hyreskostnaderna hos statliga myndigheter under 2013.⁷ Riksrevisionens tidigare granskningar av lärosäten har pekat på att det har förekommit ineffektivt resursutnyttjande, brister i uppföljning av resursanvändning och bristande konkretisering av verksamhetsmål.⁸ Dessa iakttagelser motiverar att granska om lärosätena har ett

¹ Prop. 1991/92:44 sid 9-10, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48. Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25 (yttrande 1997/98:UbU7).

² Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25, protokoll 1997/98:115.

³ Prop. 1991/92:44 sid 4 och 14, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48.

⁴ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48.

⁵ SOU 2011:31.

⁶ Se kapitel 2 i denna rapport.

⁷ Ekonomistyrningsverket (2014).

⁸ Riksrevisionen (2012).

effektivt och ändamålsenligt lokalförsörjningsarbete, både i fråga om effektiv lokalanvändning och i fråga om hur arbetet bedrivs.

Akademiska Hus AB är det statligt helägda bolag som har i uppdrag att tillhandahålla lokaler för lärosäten och som också har en majoritet av marknadsandelarna. Riksdagen beslutade 2013 om ett preciserat uppdrag för bolaget, ett beslut som togs bland annat mot bakgrund av att bolagets roll, ansvar och hyressättningsprinciper enligt regeringen hade uppfattats som oklara. Enligt den tidigare bolagsordningen skulle Akademiska Hus "äga och förvalta fast egendom och bedriva byggnadsverksamhet och byggadministration samt idka härmed förenlig verksamhet, som att äga och förvalta lös egendom."⁹ Sedan 2014 framgår det av bolagsordningen att Akademiska Hus ska äga, utveckla och förvalta fastigheter för universitet och högskolor med huvudfokus på utbildnings- och forskningsverksamhet, bedriva därmed förenlig verksamhet och verka för en långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden. Efter preciseringen framgår också att Akademiska Hus ska arbeta med krav på affärsmässighet och marknadsmässig avkastning genom hyressättning som beaktar verksamhetens risk.¹⁰ Riksrevisionen bedömer att det nu, fyra år efter riksdagens beslut om Akademiska Hus uppdrag, finns möjligheter att granska genomförandet av bolagets preciserade uppdrag. Eftersom effekterna i flera fall inte kan förväntas infalla på kort sikt, ligger fokus för granskningen på hur Akademiska Hus har genomfört det preciserade uppdraget under åren 2014–2017.

1.2 Omfattning, syfte och frågeställningar

Granskningen omfattar effektiviteten i lokalförsörjning på 33 statligt finansierade universitet och högskolor. Granskningen omfattar även det statligt ägda bolaget Akademiska Hus AB:s arbete med att tillhandahålla undervisnings- och forskningslokaler till lärosätena, samt regeringens styrning av lärosätena. Huvudsakligt fokus ligger på åren 2014–2017.

Syftet med granskningen är att bedöma om lärosätenas lokalförsörjning är effektiv och ändamålsenlig inom ramen för de riktlinjer för statlig fastighetsförvaltning som riksdagen beslutat om.

⁹ Akademiska Hus (2008).

¹⁰ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

Granskningen utgår från följande tre revisionsfrågor:

1. Styr regeringen lärosätena för effektivisering av lokalförsörjningen, i enlighet med riksdagens beslut om begränsad återrapportering?
2. Bedriver lärosätena ett effektivt och ändamålsenligt lokalförsörjningsarbete?
 - a. Har ytor och kostnader per anställd och student minskat över tid?
 - b. Bedrivs lokalförsörjningen i enlighet med gällande riktlinjer?
 - c. Ger lokalförsörjningsarbetet grund för en affärsmässig relation till hyresvärdarna?
3. Tillhandahåller Akademiska Hus AB lokaler för lärosätena i enlighet med riksdagens beslut om bolagets preciserade uppdrag?

1.2.1 Granskningsobjekt

Granskningsobjekten utgörs av samtliga 31 statliga universitet och högskolor, samt de enskilda utbildningsanordnarna Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, regeringen/Regeringskansliet och det statligt helägda bolaget Akademiska Hus AB. Samtliga granskningsobjekt framgår av bilagan.

1.2.2 Avgränsningar

Granskningen berör lokalförsörjning så som begreppet definieras i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning: ”åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet.”¹¹ Myndighetens verksamhet förstås här utifrån de uppdrag som framgår av högskolelagen: undervisning, forskning och samverkan.¹² Lärosätenas och Akademiska Hus arbete med student- och gästforskarbostäder ingår inte i granskningen, eftersom det är en relativt ny verksamhet som inte berör samtliga lärosäten. Eftersom lärosätena enbart i undantagsfall omfattas av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m., ingår inte lärosätens arbete med egen fastighetsförvaltning i granskningen.

Lärosätena har valt olika benämningar för den del av organisationen som ansvarar för att genomföra operativt och/eller strategiskt arbete med lokalförsörjning. I rapporten används begreppen ”lokal-försörjningsenhet” och ”lokal-försörjningschef”.

1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

Riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen innebär att den som använder mark eller lokaler inte samtidigt ska äga dem, att förvaltningen i första hand ska

¹¹ 3 § förordningen (1993:258) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

¹² Högskolelagen (1992:1434).

ske i bolag ägda av staten och bedrivs med, så långt det är möjligt, marknadsmässiga avkastningskrav. Förvaltningen ska ske i separata resultatenheter, graden av kapitalbindning och avkastningen ska prövas fortlöpande och statsbudgeten bör ge en mer rättvisande bild av mark- och lokalkostnaderna, jämfört med före reformen.¹³

Riksdagen har vid flera tillfällen bekräftat att riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen ska ligga fast. Det skedde senast 2013.¹⁴ Regeringen angav 2017 att den inte har för avsikt att ändra på inriktningen för den statliga fastighetsförvaltningen och att riktlinjerna för statliga myndigheters lokalförsörjning och statens fastighetsförvaltning fortsättningsvis ska gälla.¹⁵ Riksrevisionen granskar därför lärosätenas lokalförsörjning med utgångspunkten att lärosätenas och Akademiska Hus arbete ska ske effektivt och med god hushållning inom ramen för dessa riktlinjer.

Statlig verksamhet ska uppvisa hög effektivitet och god hushållning, enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Det gäller för såväl myndigheter som för statligt ägda bolag. Bolagen ska dessutom arbeta med krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och effektivisering av branschen, så kallad strukturanpassning.¹⁶ Hög effektivitet innebär att verksamheten bedrivs inom ramen för tillgängliga resurser på ett sådant vis att målen för den uppnås i möjligaste mån. Hushållning innebär bland annat att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet.¹⁷

De bedömningsgrunder som används i granskningen för regeringen, lärosätena och Akademiska Hus redogörs för i respektive kapitel.

1.4 Granskningens genomförande

I granskningen studeras effektivitet och hushållning både i termer av resultat och i termer av hur den granskade verksamheten genomförs. Lärosätenas *lokalanvändning* granskas med fokus på resultat genom beräkningar av förändringar i yteffektiviteten över tid. Lokalförsörjningsarbetet på lärosätena granskas utifrån om arbetet är utformat så att det ger förutsättningar för en god resurshushållning, och om arbetet sker i enlighet med riksdagens och regeringens beslut. I granskningen av regeringens styrning av lärosätena bedöms om regeringen har arbetat i enlighet med riksdagens beslut. Akademiska Hus granskas och bedöms utifrån om bolaget arbetar i enlighet med de beslut om mål,

¹³ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48. Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25.

¹⁴ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁵ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 2 sid 150-151, bet. 2017/18:FiU2, rskr. 2017/18:128.

¹⁶ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

¹⁷ Prop. 2010/11:40, sid 124.

inriktning och ansvar som riksdagen fattade 2013, medan effekterna av det arbetet inte är grund för bedömning. Analyserna presenteras i respektive kapitel.

Granskningen bygger på kunskap inhämtad från ledningsnivån och verksamhetsstödet i respektive organisation. Samverkan mellan lärosätet och hyresvärdar i exempelvis enskilda byggprojekt, hyresförhandlingar, den dagliga driften och servicen av lokalerna ingår därför inte, liksom inte heller enskilda institutioners eller fakulteters arbete med lokaler. Granskningen presenterar därför väsentligen kunskap från organisationernas ledning och verksamhetsstöd, vilket innebär att effekter och resultat i andra delar av organisationerna inte är del av bedömningen.

1.4.1 Datainsamling har skett på flera olika sätt

För att ge svar på de tre revisionsfrågorna har olika typer av data samlats in och analyserats med flera tekniker. Datainsamlingen på lärosätena har huvudsakligen skett genom en enkät och en därpå uppföljande intervju, vanligen med lokalförsörjningschef eller motsvarande. Kunskap om Akademiska Hus arbete har inhämtats genom intervjuer med bolagets företagsledning och vd, genom granskning av styrelseprotokoll med underlag för åren 2012–2017 och genom Regeringskansliets dokumentation. Regeringskansliet har besvarat skriftliga frågor och inkommit med dokument om styrningen av lärosätena.

Data inhämtat genom intervjuer har i möjligaste mån verifierats i dokument. Där det har varit möjligt har flera olika typer av data använts för att besvara samma fråga i syfte att säkerställa ett tillförlitligt svar. Tekniker och material beskrivs närmare i bilagan. De analyser som genomförts beskrivs i respektive kapitel.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledare Emelie Lilliefeldt och projektmedarbetare Elin Sundberg. Mats Bergman, professor i nationalekonomi, och Per-Olof Rehnquist, styrelseordförande för Universitets- och högskolerådet, har varit referenspersoner. Företrädare för Regeringskansliet, Akademiska Hus AB och samtliga granskade lärosäten har beretts tillfälle att faktagranska ett utkast till rapporten.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenteras utvecklingen av lärosätenas lokalkostnader och hyrda ytor för undervisnings- och forskningslokaler. Därefter följer kapitel 3 om regeringens styrning av lärosätena. Huvuddelen av rapporten, kapitel 4, ägnas åt frågor som berör lärosätenas lokalförsörjning. Därefter presenterar kapitel 5 resultaten från den del av granskningen som berör Akademiska Hus arbete med att tillhandahålla lokaler för universitet och högskolor.

2 Samverkan grundläggande för marknaden

I kapitlet presenteras utvecklingen av lokalförsörjningen på lärosätena och lokalhyresmarknaden. Inledningsvis beskrivs utvecklingen av kostnader och hyrda ytor i sektorn, omfattningen av uppbundna hyreskostnader samt hur hyressättningen fungerar. Därefter presenteras analyser av hur lärosätenas användning av samlade campus, tillgången till alternativa lokaler och antalet hyresvärdar påverkar drivkrafterna för effektivisering och vad det betyder för lärosätenas lokalförsörjningsarbete. I kapitlet ingår också granskning av i vilken mån Akademiska Hus har sålt mark utanför kärnbeståndet i syfte att förbättra konkurrensen.

2.1 Bedömningsgrunder och analyser

Den granskning utifrån bedömningsgrunder som görs i kapitlet rör Akademiska Hus uppdrag att på sikt arbeta för förbättrad konkurrens genom att i samförstånd med lärosätena upplåta eller sälja mark utanför sitt kärnbestånd till privata aktörer, där marknadsförutsättningarna så tillåter.¹⁸ Riksrevisionen har granskat hur bolaget har genomfört uppdraget genom att kartlägga i vilken mån mark har sålts i syfte att förbättra konkurrensen. Vi har också kartlagt i vilken mån lärosätena har efterfrågat försäljning i enlighet med regeringens uttalande. I övrigt presenterar kapitlet främst utveckling och användning av lokaler i syfte att beskriva lokalförsörjningen översiktligt och hitta utgångspunkter för den fortsatta granskningen.

2.2 Lokalerna innebär omfattande ekonomiska åtaganden

Riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen innebär att den myndighet som använder en lokal inte samtidigt ska äga den. En grundläggande förutsättning för lärosätenas lokalförsörjning är därför att teckna hyreskontrakt för lokaler. Eftersom myndigheters ekonomiska åtaganden innebär en risk för staten, är hyreskontraktens omfattning reglerad.¹⁹ Statliga myndigheter får ingå hyresavtal på upp till sex år utan regeringens medgivande. Lärosäten får dock ingå hyresavtal med en löptid på upp till tio år, eller upp till en viss storlek på den ekonomiska förpliktelsen, utan regeringens medgivande. Med regeringens medgivande kan längre hyreskontrakt tecknas på upp till 25 år för exempelvis specialutformade lokaler eller andra långsiktiga investeringar. Längre avtal innebär vanligen lägre kostnader per kvadratmeter. Mellan åren 2007 och 2016 biföll regeringen drygt två

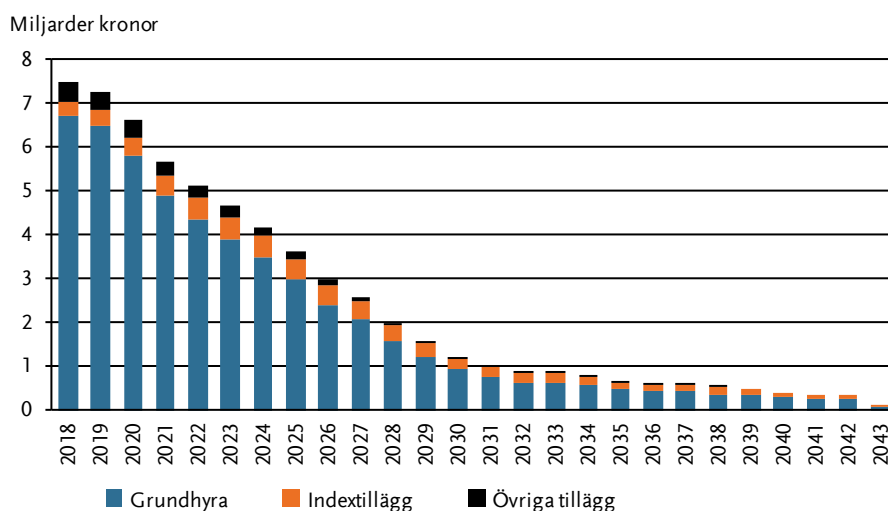
¹⁸ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁹ Se 7–10 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

tredjedelar av lärosätenas ansökningar om att få teckna mer omfattande hyresavtal.²⁰ Om en lokalförändring kräver utökade anslagsmedel, krävs också regeringens medgivande.

I november 2015 var den ursprungliga hyrestiden för lärosätenas avtal i genomsnitt totalt sex år, enligt beräkningar av Ekonomistyrningsverket. När lokalernas storlek vägdes in, ökade den genomsnittliga hyrestiden vid tecknande till tio år.²¹ Det visar att längre kontrakt ofta avser större yta, vilket sannolikt är en effekt av att längre kontrakt är ett sätt att hålla nere kostnaderna på. För att belysa den ekonomiska omfattningen av de hyresavtal som lärosätena har ingått, har Riksrevisionen uppskattat hur stora uppbundna hyreskostnader som universitet och högskolor har.²² Av diagram 1 nedan framgår årlig uppbunden kostnad för befintliga avtal den 1 januari 2018. Totalt 63 miljarder kronor beräknas vara uppbundna i hyreskontrakt från år 2018 till och med år 2043.²³ Av dessa kostnader är 80 procent, motsvarande 50 miljarder kronor, uppbundna under de närmsta tio åren fram till och med 2027.

Diagram 1 Beräkning av uppbunden kostnad per år i lärosätenas hyreskontrakt



Anm. Kostnader i 2017 års priser. KPI-prognos från Konjunkturinstitutet 2018 till 2027. Från 2028 och framåt skrivs prisökningstakten fram med 2 procent årligen.

Källa: Egna beräkningar (se bilaga), data från KAR-registret 1 januari 2018.

²⁰ Ekonomistyrningsverket (2016).

²¹ Ekonomistyrningsverket (2016). Beräkningarna avser avtal som var giltiga per 2015-11-24 och registrerade i ESV:s kontraktsdatabas (KAR).

²² Beräkningen avser grundhyra, prognostiserat indextillägg och övriga tillägg som rör exempelvis värme och ombyggnation. Se utförligare beskrivning av beräkningar i bilaga. Beräkningarna inkluderar inte Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping.

²³ Diagrammet är inte en beräkning över faktiska hyres- och lokalkostnader framöver utan visar endast vilka kostnader som är uppbundna i hyreskontrakt från tidpunkten.

Ovanstående visar att lokalförsörjningen på lärosätena omfattar betydande ekonomiska åtaganden över tid, vilket beror på att det är många myndigheter och en stor verksamhet. Riksrevisionen menar att omfattningen inte i sig innebär ett problem men att den motiverar granskning av att medlen används effektivt och med god hushållning samt att de riktlinjer som riksdagen beslutat om för lokalförsörjningen ger förväntade resultat.

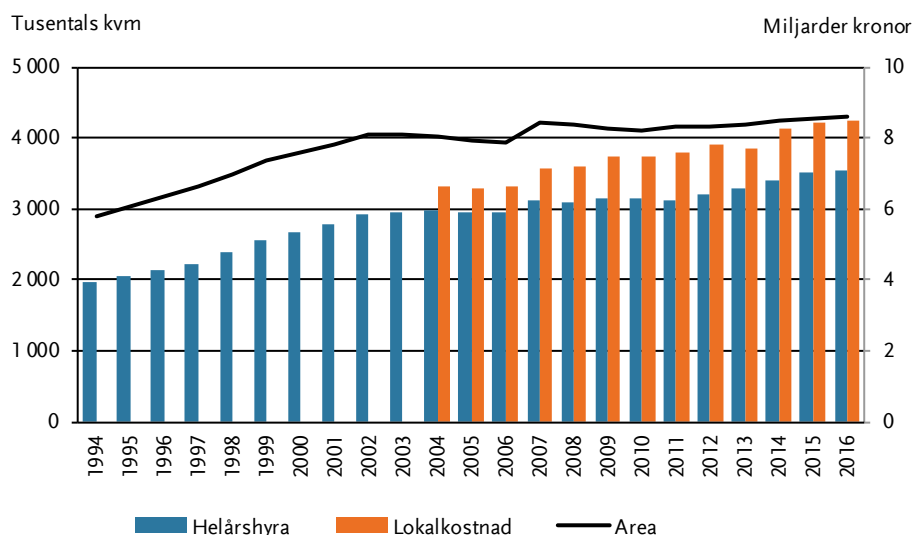
2.2.1 Högre kostnader men oförändrad yta sedan 2003

Lärosätena har direkt inflytande över hur stora ytor de hyr och storleken på ytan spelar i sig en betydande roll för hyreskostnaderna. Lärosätena har vuxit kraftigt under 1990-talet och 2000-talet, både genom fler utbildningsplatser och mer forskning. Under 1994–2003 ökade den hyrda ytan med 40 procent. Sedan 2003 har den hyrda arean dock varit relativt konstant, vilket framgår av diagram 2 nedan.

Under den senaste femårsperioden har lärosätena haft ökade utgifter för hyra, utan att den hyrda ytan har ökat. Under 2016 hade lärosätena hyreskostnader på 7,1 miljarder kronor och lokalkostnader på 8,5 miljarder kronor.²⁴ Hyreskostnader utgör den största delen av de totala lokalkostnaderna,²⁵ som också består av driftskostnader, kostnader för lokalvård, säkerhet, andra tillägg samt vissa avsättningar och periodiseringar. Vilka lokalkostnader som respektive lärosäte har utöver hyreskostnaden och hur stora de är varierar mellan lärosätena. Riksrevisionen har inte jämfört lärosätena utifrån skillnader i andel hyreskostnad av lokalkostnader. Av diagram 2 framgår också att lokalkostnaderna i sektorn som helhet har ökat mer än hyreskostnaderna mellan åren 2004 och 2016. Att lokalkostnaderna i universitets- och högskolesektorn som helhet är högre än tidigare beror därför delvis, men inte helt, på att hyreskostnaderna har ökat.

²⁴ Egna beräkningar ur Ekonomistyrningsverkets KAR-register.

²⁵ I lokalkostnader ingår här samtliga kostnader bokförda som lokalkostnader i Hermes, inklusive eventuella avsättningar och periodiseringar. Följande S-koder används: S5011, S5019, S5021, S5029, S5051, S5052, S5053, S5054, S5059, S5066, S5081, S5089, S5099.

Diagram 2 Hyrd yta, helårshyra och lokalkostnader på universitet och högskolor 1994–2016

Anm. Lokalkostnader och helårshyra i 2016 års priser. Stiftelserna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping ingår från 2007. Övriga lärosäten ingår från 1994 för variabelerna area och helårshyra samt från 2004 för variabeln lokalkostnader.

Källa: Data från KAR-registret och Hermes.

Lägre andel lokalkostnad över tid

Andelen lokalkostnader av totala verksamhetskostnader på lärosätena har sjunkit successivt under 2000-talet.²⁶ Andelen lokalkostnader av de totala verksamhetskostnaderna påverkas av storleken på de andra kostnaderna: personal-, drifts- och finansiella kostnader. Att andelen lokalkostnader var lägre under 2011–2016 än tidigare visar därför att andra kostnader utgör en större andel av lärosätenas kostnader idag, jämfört med tidigare. Samtidigt som lärosätena har haft ökade kostnader totalt sett, har andelen lokalkostnader minskat.

Andelen lokalkostnader varierar betydligt mellan olika lärosäten.²⁷ Under 2016 hade lärosätena en lokalkostnadsandel på mellan 9 och 27 procent, med ett medelvärde på 14 procent. Under åren 2004–2009 låg medelvärdet på 15–16 procent. Variationen i andel lokalkostnader visar att lärosätena har gjort olika prioriteringar utifrån sina olika verksamheters behov. Skillnader kan också bero på faktorer utanför lärosätets omedelbara påverkan, såsom marknadsläget när byggnaderna uppfördes.

²⁶ Se diagram i bilagan.

²⁷ Se diagram i bilagan.

2.3 Marknadsmässig hyra kan sättas på flera sätt

Hyressättning av statens ändamålsfastigheter har varit en återkommande fråga sedan lokalförsörjningsreformen genomfördes.²⁸ Prissättning är grundläggande för marknadens funktion och vi har därför valt att beskriva den översiktligt.

Sedan lokalförsörjningsreformen är den generella principen för statens lokalförsörjning att hyran sätts i förhandling mellan hyresgäst och hyresvärd. Riksdagen har avvisat förslag om att införa en särskild hyresmodell för lärosätena, med hänvisning till att hyran ska förhandlas. Regeringen och utbildningsutskottet bedömde också att det i fallet med ändamålslokaler var särskilt angeläget med en öppen och aktiv dialog mellan hyresgäst och hyresvärd.²⁹

Hyressättning på marknadsmässig grund är den princip som har gällt både historiskt och idag för fastighetsförvaltande myndigheter.³⁰ Preciseringsen av Akademiska Hus uppdrag 2013 innebar bland annat att hyressättningen inom bolaget skulle bli mer marknadsmässig.³¹ Regeringen och riksdagens utbildningsutskott har bedömt att affärsmässighet i hyreskontrakten kan innebära att hyresgästen betalar av en större del av investeringen under kontraktstiden ju mer specialiserad byggnaden är, alternativt att hyresgästen betalar hela investeringen under kontraktstiden om det inte finns några alternativ för hyresgäst eller hyresvärd. Den risk som en investering innebär kan också fördelas på andra sätt. Ansvar för att de finansiella riskerna hanteras ändamålsenligt ska ligga hos hyresvärdens ledning.³²

Av ovan framgår att utgångspunkten är att marknadsmässiga hyror sätts i förhandling. Vilken typ av hyra man kommer fram till i förhandling kan dock variera. Riksrevisionen erfar att både kostnads- och marknadshyror används i dag. Kostnadshyror kan beräknas på olika sätt och syftar i grunden till att hyran ska spegla de kostnader som hyresvärden har för lokalen i form av drift, underhåll, administration och kapital. Marknadshyror sätts i stället utifrån de hyror som nytecknats på andra, jämförbara lokaler. På marknader med många avslut, det vill säga många nytecknade kontrakt, kan man göra säkrare uppskattningar av en marknadshyra. Marknadshyra förutsätter därmed att det finns jämförbara objekt. Till skillnad från en kostnadshyra, beräknas en marknadshyra inte i detalj och

²⁸ Se exempelvis SOU 1997:187 och SOU 2004:28.

²⁹ Bet. 1997/98:FIU25.

³⁰ Hyressättningen inom Byggnadsstyrelsen skulle i möjligaste mån följa marknadsprissättningen och investeringar skulle prövas utifrån marknadssituationen. Hyressättningen hos dagens fastighetsförvaltande myndigheter ska ske på marknadsmässig grund när statliga myndigheter är hyresgäster, vilket enligt regeringen är en grundläggande princip som den inte har för avsikt att förändra. (Prop. 1991/92:44, sid 3. Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 2 sid 125–126.)

³¹ Prop. 2013/14:1 UO 24, sid 65.

³² Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98: FIU25.

hyresgästen kan därmed heller inte förväntas ha insyn i hyresvärdens kostnader eller eventuella vinst på den enskilda lokalen.³³

Eftersom hyran ska sättas utifrån förhandling, är oenighet om såväl val av hyresmodell som hyresvillkor en naturlig del av samarbetet mellan lärosätena och deras hyresvärdar. I Riksrevisionens intervjuer med lärosätena framkommer olika uppfattningar av vad marknadsmässig hyra är.³⁴ Intervjuerna visar också att lärosätena som hyr lokaler av Akademiska Hus har olika bilder av hur väl arbetet med att nå en överenskommelse om hyran fungerar. Om en tvist om hyresvillkoren uppstår mellan en hyresvärd och ett lärosäte kan ärendet ges en opartisk bedömning i Hyresnämnden, vilket förekommer.³⁵

2.4 Vanligt att lärosätena har få hyresvärdar

Under de senaste decennierna har riksdagen beslutat att omreglera flera olika marknader som tidigare varit strikt reglerade, i vissa fall som statliga monopol. Riksdagen menade 2008 att det fanns skäl att vara uppmärksam på dessa marknader på grund av risken för konkurrensproblem på grund av att en aktör är dominerande.³⁶ Regeringen uppmärksammade 2013 att Akademiska Hus på vissa orter till stor del var dominerande och föreslog åtgärder för att förbättra konkurrensen, vilket diskuteras vidare i avsnitt 2.5.3. Nedan tecknar vi en bild av utvecklingen av marknaden för lärosätenas lokaler i syfte att dels klargöra vad som karakteriserar marknaden i dag, dels utreda vad det ställer för krav på lärosätena som affärsmässiga parter på marknaden.

Riksrevisionen kan konstatera att det totalt sett finns fler hyresvärdar som hyr ut lokaler till lärosäten i dag, jämfört med i mitten av 1990-talet. Nedanstående beräkningar, som är gjorda utifrån hyreskontrakt giltiga 1 december 2017, visar att Akademiska Hus i dag äger 64 procent av de ytor som lärosätena hyr, Statens Fastighetsverk äger 3 procent och övriga aktörer står för 33 procent av lärosätenas hyrda ytor. Budgetåret 1994/95 hade övriga aktörer endast 10 procent av marknaden, medan Akademiska Hus hade cirka 60 och Statens Fastighetsverk cirka 30 procent.³⁷ Marknadsandelarna för Akademiska Hus har därmed ökat något mellan de två tidpunkterna, medan Statens Fastighetsverks marknadsandelar har minskat till fördel för övriga hyresvärdar.

³³ SOU 2011:31 sid 273–274.

³⁴ Intervju Uppsala universitet, 2017-11-24 och Göteborgs universitet, 2018-01-08. Se även enkätsvar Stockholms universitet. Göteborgs universitet m.fl. (2018-02-26).

³⁵ Intervju Göteborgs universitet, 2018-01-08 och Luleå tekniska universitet, 2017-11-28.

³⁶ Bet. 2006/2007:NU14. Se även Statskontoret (2004).

³⁷ Riksdagen (1996).

Flera lärosäten uppfattar att de inte befinner sig på en ”riktig” marknad eftersom Akademiska Hus har så stor andel av marknaden, och att den bristande konkurrensen försvårar arbetet med att hålla nere lokalkostnaderna.³⁸ Riksrevisionen kan konstatera att merparten av lärosätena hyr större delen av sina lokaler av ett fåtal hyresvärdar, oavsett om de har Akademiska Hus som hyresvärd eller inte.

Diagram 3 nedan visar marknadsandelen för varje lärosätes fyra största hyresvärdar beräknad som förhyrd yta av lärosätet.³⁹ Lunds universitet har lägst andel hyrd yta hos sina fyra största hyresvärdar – den sammanlagda andelen för de fyra största hyresvärdarna är 76 procent. Tre lärosäten har endast en hyresvärd – Konstfack som hyr av Vasakronan AB,⁴⁰ Högskolan Väst som hyr av ett kommunalägt bolag och Gymnastik- och idrottshögskolan som hyr av Akademiska Hus. Ytterligare sju lärosäten har endast två hyresvärdar.⁴¹ Diagrammet visar att 22 av lärosätena hyr av Akademiska Hus, och 19 av dem hyr över hälften av sina lokaler av bolaget.⁴²

³⁸ Intervju Lunds universitet, 2017-11-23, Luleå tekniska universitet, 2017-11-28, Örebro universitet, 2017-11-23 och Göteborgs universitet, 2018-01-08.

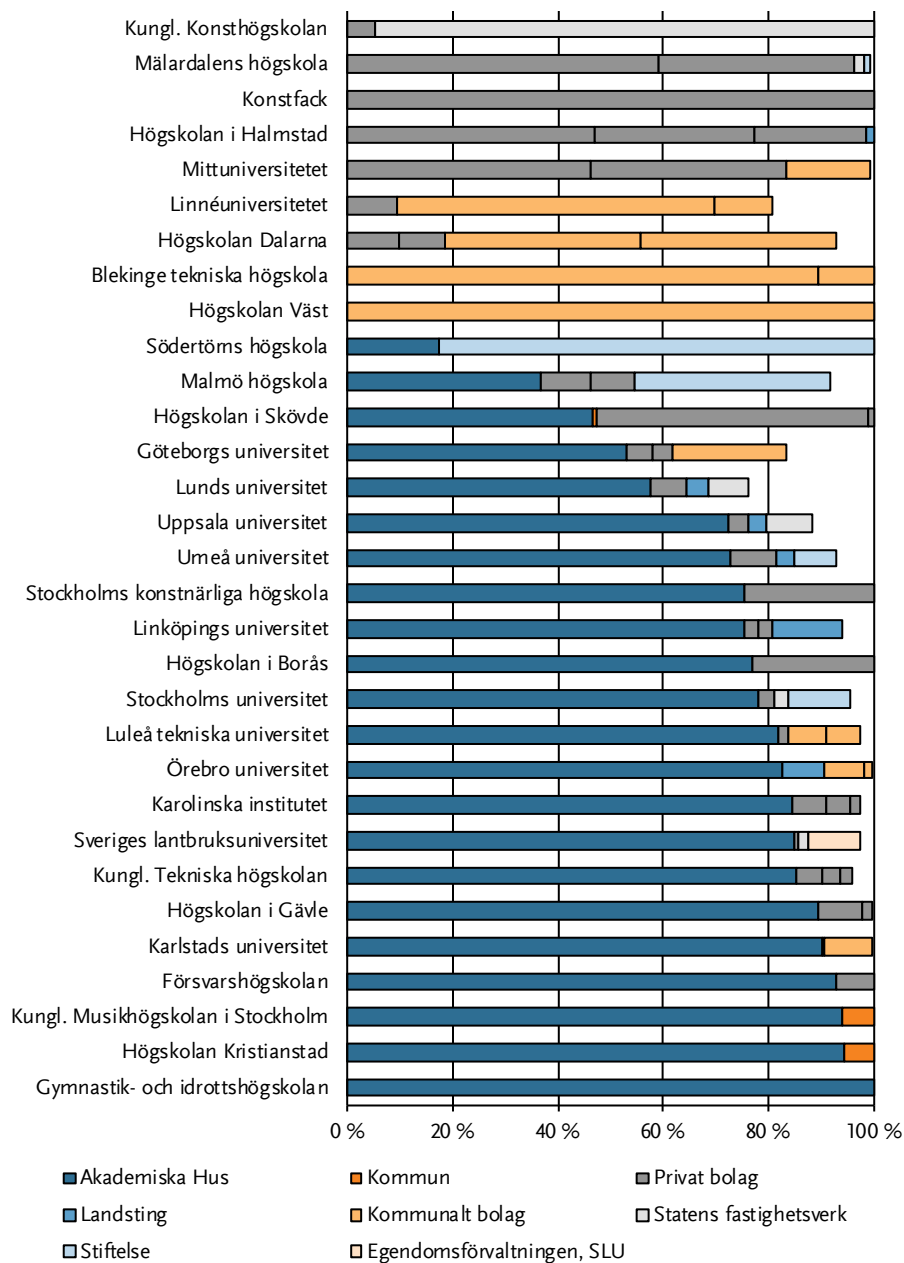
³⁹ Detta mått, C4, är ett vanligt mått på marknadskoncentration. Se Shy, Oz (1995) och bilaga för beskrivning av bearbetning och beräkning. I detta avsnitt berörs inte stiftelsehögskolorna. Riksrevisionen har gjort iakttagelser som visar att situationen är likartad i de två fallen.

⁴⁰ Vasakronan ägs till lika delar av första, andra och tredje AP-fonden.

⁴¹ Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Högskolan Kristianstad, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Konsthögskolan, Södertörns högskola och Stockholms konstnärliga högskola.

⁴² Riksrevisionen har också gjort beräkningar där hänsyn tas till hur stor andel av ytan som hyrs av olika hyresvärdar utifrån Herfindahl-Hirschman index (HHI), se bilagan för metodbeskrivning. Även dessa beräkningar bekräftar att marknadskoncentrationen är hög sett både till hela landet och för samtliga granskade lärosäten, oavsett hyresvärd.

Diagram 3 Andel hyrd yta tillhörande lärosätets fyra största hyresvärdar



Anm. Endast andelen förhyrd yta av de fyra största hyresvärdarna för varje lärosäte redovisas. För lärosäten som har fler än fyra hyresvärdar uppgår därför inte den samlade stapeln till 100 procent. Vissa lärosäten har färre än fyra hyresvärdar.

Källa. Egna beräkningar (se bilagan), data från KAR-registret 1 december 2017.

Riksrevisionen menar att det inte enbart är hyresvärden utan även utformningen på de lokaler som lärosätena efterfrågar som ska vara central i analysen i hur effektivt lokalförsörjningen fungerar, vilket diskuteras vidare nedan.

2.4.1 Riskbedömningar kan förväntas variera vid investering

Riksrevisionen har iakttagit att lärosätena i vissa fall ser hyresvärdarnas olika riskbedömningar och avkastningskrav som ett problem. Riksrevisionens uppgift är att granska statlig verksamhet, statliga bolag och statligt finansierad verksamhet. Granskning av kommunala och privata hyresvärdar har därmed inte gjorts.

Riksrevisionen har gjort flera iakttagelser av hur hyresvärdar som anlitas av lärosätena gör olika bedömningar i frågor såsom riskvärdering vid nybyggnation och framtida expansionsmöjligheter. Lärosätena har i intervjuer delgett exempel både på att kommunala bolag kan värdera en investeringsrisk som lägre än vad Akademiska Hus gör, och på att Akademiska Hus värderar en risk som lägre än vad en stiftelse gör.⁴³ Det förekommer också att kommunalt ägda bolag har i direktiv att verka med krav på ett positivt resultat för verksamheten, men att det kravet inte gäller för hyreskontrakt tecknade med högskolan.⁴⁴ Flera lärosäten, såväl mindre högskolor som större universitet, som förhyr lokaler från kommunala bolag menar att kommunernas agerande har underlättat för dem att hålla nere kostnaderna.⁴⁵

Lärosätenas hyresvärdar har olika kärnkunder och olika ekonomiska mål och förutsättningar. Sammantaget är det en sannolik orsak till variation i riskbedömning men variationen i sig är inte problematisk. Variationen i riskbedömning visar att inte alla lärosäten är bundna till en enda aktörs bedömning. Därmed har lärosätena olika möjligheter att utveckla sina verksamheter i enlighet med sina behov. Utbudet på marknaden och aktörernas bedömningar kommer att variera mellan orterna och Riksrevisionen menar att detta är en förväntad effekt av principerna för den statliga lokalförsörjningen.

2.5 Lokalernas utformning påverkar hyra och konkurrens

Det är vanligt att lärosätena samlar sin verksamhet i byggnader inom ett begränsat geografiskt område, ett så kallat campus. Regeringen betonade också 2013 att lärosätenas långsiktiga lokalbehov, behov av speciallokaler och sammanhållna

⁴³ Intervju Örebro universitet, 2017-11-23 och Södertörns högskola, 2017-11-23.

⁴⁴ Karlskrona kommun (2015).

⁴⁵ Intervju Blekinge tekniska högskola, 2017-11-13, Högskolan Dalarna, 2017-11-20, Högskolan Väst, 2017-11-13, Göteborgs universitet, 2018-01-08 och Luleå tekniska universitet, 2017-11-28.

campuslösningar bör säkerställas.⁴⁶ Det motiverar att granska vilka förutsättningar de lokaler som lärosätena efterfrågar ger för en effektiv lokalförsörjning.

2.5.1 Attraktiva campus ger högre hyresnivåer

En vanlig vision i lärosätenas långsiktiga planeringsdokument för lokaler är att campus ska vara en levande stadsdel som används dygnet runt, med bostäder, kollektivtrafik och service i nära anslutning till undervisnings- och forskningslokalerna. Flera lärosäten anger också som vision i sina planeringsdokument att lokalerna ska lokaliseras i ett eller flera sammanhållna campus. Det är en bild som också bekräftas i intervjuer med flera lärosäten. Sammanhållna campus åstadkoms genom att expansion av lokaler vanligen görs i nära anslutning till eller inom befintligt campus, att ökad samlokalisering av verksamheter sker och att projekt genomförs för att knyta samman campusområden och enskilda lokaler. Lärosätens lokalförsörjningsarbete kan därför förstås som en del i stadsutvecklingen i och med att det påverkar hela städer och stadsdelar.⁴⁷

Flera lärosäten anger att samlokalisering av verksamheter är mycket resurseffektivt och genererar stora verksamhetsvinster. Det kan vara effektivt för lärosätet att samla gemensamma funktioner som administration, studentservice och bibliotek, men ger också en ökad möjlighet till samutnyttjande av lokaler och samarbete mellan ämnesdiscipliner.⁴⁸ Campusområden skapar mervärde för verksamheten eftersom de blir attraktiva områden, vilket uttryckligen framgår som lärosätenas vision i campusplaner eller motsvarande.⁴⁹ En ökad närhet till service, bostäder, företagande och goda transporter är attraktiv för studenter och anställda. Riksrevisionen erfar att det också kan leda till att hyresnivåerna ökar i området.⁵⁰ Ett lärosäte anger att man kommit fram till i en utredning att det vore mer kostnadseffektivt att hyra lokaler längre bort från campus, men att man valt att prioritera ett sammanhållet campusområde.⁵¹

Riksrevisionen menar att det också är sannolikt att förekomsten av ett lärosäte i sig kan bidra till framväxten av allt mer attraktiva stadsdelar, oavsett om lokalerna är samlade eller något spridda. Därför är det sannolikt inte enbart lärosätenas egen strävan efter attraktiva campusmiljöer som verkar kostnadsdrivande, utan

⁴⁶ Prop. 2013:14:1, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

⁴⁷ Se exempelvis Luleå tekniska universitet och Akademiska Hus (2012) och Akademiska Hus (2016b).

⁴⁸ Intervju Gymnastik- och idrottshögskolan, 2017-11-13, Linnéuniversitetet, 2017-11-28, Malmö högskola, 2017-11-16, Stockholms konstnärliga högskola, 2017-11-24, Sveriges lantbruksuniversitet, 2017-12-04. Högskolan i Halmstad (2013), Kungl. Musikhögskolan (2016) och Uppsala universitet (2017).

⁴⁹ Se exempelvis Chalmers tekniska högskola (2017) sid 3, Karlstads universitet (2016) sid 8, Umeå universitet (2015) sid 8, och Örebro universitet (2015) sid 29.

⁵⁰ Se exempelvis Linköpings universitet (2015) och intervju Akademiska Hus, 2017-09-27.

⁵¹ Enkät svar Stockholms universitet.

även en mer generell stadsutveckling som sker i anslutning till lokalerna. Det sker också en allmän prisutveckling i landet där det finns skillnader i hyresnivåer mellan och inom städer.

2.5.2 Sammanhållna campus påverkar konkurrensen

Ett antal lärosäten som har fler hyresvärdar anger att det har underlättat arbetet med att hålla nere kostnader genom möjlighet till jämförelse.⁵² I det inledande skedet har samlokalisering från flera orter eller stadsdelar också visat sig innebära en konkurrenssituation mellan fastighetsägare inom en kommun eller mellan kommuner.⁵³ Flera hyresvärdar får då konkurrera om att hyra ut till lärosätet. Omvänt kan ett redan samlat campus begränsa möjligheten för lärosätet att sprida sitt lokalinnehav till flera olika hyresvärdar. Forskning pekar på att den som har ett begränsat antal leverantörer att vända sig till har begränsade möjligheter att använda förhandling för att hålla nere hyreskostnaderna, och att det då i stället är än viktigare att arbeta med relationen till leverantören.⁵⁴ Lärosätena anger också att det är svårt att hålla nere lokalkostnaderna⁵⁵ eftersom de har en dålig förhandlingsposition eftersom det är svårt att flytta hela eller delar av campus.⁵⁶ Riksrevisionen har därför kartlagt om lärosätenas bedömning av tillgången till alternativa lokaler har förändrats över tid.

Andelen lärosäten som bedömer att det finns alternativ har ökat sedan 1996. Lärosätena bedömer dock att tillgången till alternativa lokaler är begränsad på så vis att det saknas alternativ till speciallokaler.⁵⁷ Hösten 2017 bedömde 78 procent av lärosätena att det fanns alternativ till 1–25 procent av lokalarean, vilket är en ökning med cirka 10 procentenheter sedan 1996. Fyra lärosäten bedömer att det fanns alternativ till 26–50 procent av ytan och ett lärosäte att det fanns alternativ till hela den hyrda ytan 2017, vilket är alternativ som inte angavs alls 1996. Två lärosäten (6 procent) svarade att det helt saknades alternativ 2017, vilket är en

⁵² Intervju Högskolan Dalarna, 2017-11-20, Lunds universitet, 2017-11-23, Karolinska institutet, 2017-11-17 och Malmö universitet, 2017-11-24.

⁵³ Intervju Blekinge tekniska högskola, 2017-11-13 och Högskolan Väst, 2017-11-13.

⁵⁴ Håkansson och Axelsson (1984).

⁵⁵ Riksrevisionen har frågat samtliga lärosäten vilka faktorer inom och utom deras egen organisation som varit framgångsrika respektive försvårande i arbetet för att hålla nere kostnaderna.

⁵⁶ Intervju Chalmers tekniska högskola, 2017-12-06, Högskolan i Borås, 2017-11-24, Karlstads universitet, 2017-11-15, Luleå tekniska universitet, 2017-11-28, Göteborgs universitet, 2018-01-08 och Stockholms universitet, 2017-11-24.

⁵⁷ Generella kontorslokaler utgör en del av lärosätenas lokaler, samtidigt som de också hyr speciallokaler där olika krav ställs på både fastigheterna och lokalerna för att de ska fungera för verksamheten. Exempel på speciallokaler är djurhus, salar för dans, teater och musik, våta och torra laborationslokaler och vissa föreläsningssalar.

minskning från knappt 20 procent under 1996.⁵⁸ Det framgår dock inte om lärosätena har gjort bedömningen på kort eller lång sikt. Riksrevisionen har iakttagit att oväntade, yttre omständigheter kan påverka bedömningen av i vilken mån det finns alternativa lokaler.⁵⁹

2.5.3 Ännu ingen mark såld för förbättrad konkurrens

I förarbetena till Akademiska Hus förändrade uppdrag 2013 angav regeringen att bolaget på sikt ska verka för förbättrad konkurrens genom att i samförstånd med lärosätena upplåta eller sälja mark utanför sitt kärnbestånd till privata aktörer, där marknadsförutsättningarna så tillåter. Syftet med försäljning skulle enligt regeringen vara att ge fler möjligheter att kunna jämföra Akademiska Hus tjänster och hyresnivåer, för att på så vis uppmuntra effektivitet. Regeringen ansåg också att upplåtelse eller försäljning skulle ske i samförstånd med lärosätet och ta kärnverksamhetens långsiktiga behov i beaktande.⁶⁰

Under den senaste femårsperioden har inget lärosäte bett Akademiska Hus att sälja mark utanför sitt kärnbestånd i syfte att öka konkurrensen från andra hyresvärdar.⁶¹ Ett fåtal lärosäten anger till Riksrevisionen att de efterfrågat försäljning av bebyggd mark eller mark centralt på campus, vilket inte omfattas av regeringens uttalande ovan. Lärosätena anger också att mark har sålts för uppförande av studentbostäder, vilket bekräftas av Akademiska Hus.⁶² Det finns exempel på att lärosäten uppfattar att Akademiska Hus markinnehav är positivt för lärosätets långsiktiga utveckling och expansionsmöjligheter. I intervjuer framkommer att olika lärosäten har bett bolaget att köpa mark, men också att *inte* sälja mark och att byta mark med andra aktörer. Det finns också exempel på att marktillgången på sikt kan upplevas som mindre trygg hos lärosäten som har flera olika privata hyresvärdar.⁶³

⁵⁸ Riksdagen (1996). Frågan var formulerad "För hur stor andel av den totala lokalarean (LOA) som ni disponerar uppskattar ni att det föreligger alternativa lokaler att tillgå på fastighetsmarknaden?" Ett lärosäte har inte angett något svar på frågan i Riksrevisionens enkät 2017.

⁵⁹ Intervju Kungl. Konsthögskolan, 2017-11-14.

⁶⁰ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

⁶¹ Intervju Akademiska Hus, 2017-10-24. Riksrevisionen har i intervju frågat samtliga lärosäten som är kunder hos Akademiska Hus, om de har efterfrågat försäljning av mark under den senaste femårsperioden, var eventuell mark är belägen och om den är bebyggd. Samtliga lärosäten har svarat på frågan. Riksrevisionen bedömer att försäljning av mark i syfte att uppföra studentbostäder inte är att betrakta som försäljning i syfte att öka konkurrensen.

⁶² Intervju Akademiska Hus, 2017-10-24.

⁶³ Intervju Mälardalens högskola, 2017-11-23.

2.6 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser

Sedan 2003 har den hyrda arean i sektorn varit relativt konstant, efter att ha ökat med cirka 40 procent under åren 1994–2003. Lokalkostnaderna har ökat trendmässigt över tid och uppgick 2016 till 8,5 miljarder kronor, varav hyreskostnaderna utgjorde 7,1 miljarder kronor.

Riksrevisionen kan konstatera att samtidigt som universitet och högskolor i många fall arbetar för en utveckling som de bedömer ger ett mervärde för verksamheten, är det också en utveckling som leder till högre hyror och kan begränsa möjligheterna till konkurrens. En låg hyreskostnad är inget självändamål, utan ska bedömas i relation till de prestationer och den kvalitet som uppnås med de lokalresurser som hyran bekostar. Samtidigt menar Riksrevisionen att om utvecklingen av campusområdena leder till högre hyror kan lärosäten som befinner sig i den situationen ha ett större behov av att effektivisera sitt lokalnyttjande, jämfört med andra lärosäten.

Lokalförsörjningsreformen innebär att staten, även för ändamålsfastigheter, har åtagit sig ett ansvar för att betala de hyreskostnader som marknaden i vissa fall kräver.⁶⁴ Med en hyressättning som är följsam mot marknaden kan hyresnivåerna förväntas stiga under vissa perioder, i olika takt i landet. Utöver detta kan den stadsutveckling som campusutvecklingen innebär med ökad service och närhet mellan lärosäte, näringsliv och samhällsfunktioner i sig generera ökande hyresnivåer. Lärosätenas köpkraft ska dock kompenseras genom prisomräkningen av lokalkostnadsandelen i lärosätenas anslag, vilket granskas i nästa kapitel.

Riksdagens val att betona förhandling i stället för en särskild hyresmodell gör att förhandling alltjämt är en grundläggande del i relationen mellan lärosätena och deras hyresvärdar. Det innebär att god förhandlingsförmåga och kännedom om marknaden är nödvändiga delar av lokalförsörjningsarbetet samtidigt som det också betyder att viss oenighet är en del av relationen, där frågan om vad som utgör marknadsmässig hyra är ett exempel.

Att antalet hyresvärdar är begränsade innebär att möjligheterna att sänka kostnader genom förhandling också är delvis begränsade. Sammanhållna campus begränsar möjligheterna att använda konkurrens och förhandling för att hålla nere hyreskostnaderna. Om lokalerna blir en symbol för verksamheten eller är högspecialiserade ökar också kostnaderna för en flytt. God samverkan blir därför viktigt för att åstadkomma effektivitet⁶⁵ hos såväl hyresgäst som hyresvärd. Riksrevisionen menar att samverkan kan innebära såväl att lärosätena samverkar med varandra i frågor som de bedömer att de har behov av samverkan i, liksom samverkan mellan det enskilda lärosätet och hyresvärderna. Trots att marknaden har

⁶⁴ Prop. 1991/92:44, sid 4.

⁶⁵ Axelsson och Håkansson (1984).

utvecklats sedan lokalförsörjningsreformen genomfördes, är antalet hyresvärdar få på varje lärosäte. Ytterligare stärkt samverkan är därför sannolikt en verkningsfull strategi för långsiktighet och fortsatt effektivisering av lärosätenas lokalförsörjning. Frågor om samverkan berörs i kapitel 4 om lärosätenas lokalförsörjningsarbete.

Riksrevisionen menar att såväl lärosätenas behov av speciallokaler och utvecklingen av sammanhållna campus innebär begränsningar av möjligheten till konkurrens på kort och medellång sikt. Det finns en motsättning i att Akademiska Hus ska agera i enlighet med aktiebolagslagen och samtidigt förväntas ta aktivt ansvar för att förbättra konkurrensen på marknaden där det har sina kärnkunder, genom att sälja mark – trots att marken annars skulle kunna vara en tillgång i uppdraget att verka för en långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden. De lärosäten som har efterfrågat försäljning har också gjort det *inom* kärnbeståndet. Hur stor påverkan på konkurrensen som försäljning av mark *utanför* kärnbeståndet kan ha är inte heller givet. Uppdraget kan därmed sägas ha flera inbyggda dilemman.

2.6.1 Riksrevisionens iakttagelser

- Ökade krav på sammanhållna campusområden kan ge upphov till en konkurrenssituation vid en samlokalisering, men kan därefter minska möjligheten till konkurrens.
- Arbetet för att göra campusområdena till mer attraktiva stadsdelar kan medföra högre marknadspriser på lärosätenas lokaler och begränsa konkurrensen.
- Det finns en motsättning i att Akademiska Hus ska agera i enlighet med aktiebolagslagen och samtidigt förväntas ta aktivt ansvar för att förbättra konkurrensen och öka jämförbarheten genom att sälja tillgångar som annars skulle kunna vara en del i uppdraget att verka för en långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden. Riksrevisionen anser att Akademiska Hus arbete för att förbättra konkurrensen genom försäljning av mark bör bedömas i ett längre perspektiv än vad som i dag är möjligt. Framöver bör regeringen överväga att utvärdera om detta är ett effektivt och ändamålsenligt tillvägagångssätt för att åstadkomma bättre jämförbarhet mellan olika hyresvärdar.

3 Regeringen ger frihet under ansvar

I detta kapitel presenteras en granskning av om regeringen styr för effektivisering av lokalförsörjningen.

3.1 Bedömningsgrunder och analyser

Regeringen har det övergripande ansvaret för att de regelverk som styr lärosäten och marknaden för undervisnings- och forskningslokaler ska leda till en effektiv lösning för staten som helhet.⁶⁶ Förarbetena till budgetlagen anger att styrning för ökad effektivitet förutsätter att det finns mål för en verksamhet och att resultaten mäts.⁶⁷ De riktlinjer för lokalförsörjningen som riksdagen beslutade om 1992, liksom beslutet om ökad autonomi för lärosätena 2011, innebär en begränsad återrapportering. Det innebär i praktiken att separat, detaljerad prövning av varje myndighets lokalkostnader *inte* ska göras: regeringens styrning av lokalkostnaderna ska göras på liknande sätt som med andra resurser. Lärosätenas grunduppdrag anges i högskolelagen – utbildning, forskning och samverkan – och kraven på återrapportering därutöver bör enligt riksdagen begränsas.⁶⁸

För att bedöma om regeringen arbetar i enlighet med ovanstående har Riksrevisionen granskat förekomsten av mål för lokalkostnaderna, gjort innehållsanalyser av återrapporteringskraven i lärosätenas regleringsbrev och kartlagt vilka uppdrag om tillsyn och uppföljning av effektivitet i lärosätenas lokalförsörjning som andra myndigheter har. Slutligen har vi granskat hur lokalkostnadsandelen i lärosätenas anslag omräknas i den årliga prisomräkningen och analyserat vilka drivkrafter det ger upphov till.

Att styrningen sker i enlighet med riksdagens beslut ses här som en förutsättning för att effektivisering ska kunna uppnås. Eftersom regeringens styrning är en av flera faktorer som förväntas leda till effektivisering görs ingen bedömning av vilken effektivisering som uppnåtts *enbart* på grund av regeringens styrning.

3.2 Regeringen har generella mål för lokaleffektivisering

Regeringen har meddelat att den har som mål att fortsätta effektiviseringsarbetet avseende de statliga myndigheternas lokalförsörjning och minska lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna för statens verksamhet.⁶⁹

⁶⁶ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48. Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25 (yttrande 1997/98:UbU7).

⁶⁷ Prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

⁶⁸ Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

⁶⁹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 2 sid 58, bet. 2016/17:FiU2, rskr. 2016/17:123.

Regeringskansliet anger att det inte finns styrande dokument med mål för lärosätenas lokalkostnader, utöver de styrande dokument som också gäller för andra myndigheter.⁷⁰ Riksrevisionen konstaterar att regeringen därmed har ett mål som omfattar lärosätenas lokalkostnader som syftar till effektivisering.

3.3 Få krav på återrapportering av lokalkostnader

Uppföljningen av lärosätenas lokalkostnader sker enligt Regeringskansliet genom lärosätenas budgetunderlag och årsredovisningar. Om Regeringskansliet ser behov av det, så kan uppgifterna om lokalkostnader följas upp antingen i direkt kontakt med lärosätet eller inom ramen för den årliga myndighetsdialogen.⁷¹ Regeringen beslutar om ett direktiv till budgetunderlaget, där det framgår att lärosätena ska redovisa sin lokalförsörjning de kommande tre åren utifrån sin lokalförsörjningsplan. Planen ska beslutas av styrelsen och innehålla en planering där slutna och förväntade avtal ingår.⁷² Enligt det myndighetsgemensamma regleringsbrevet är lokalkostnader en av de så kallade väsentliga uppgifter som lärosätena ska redogöra för i sina årsredovisningar.⁷³

För budgetåren 2014–2018 har regeringen via de lärosätsgemensamma regleringsbrevens ställt krav på att lärosätena årligen rapporterar in lokalkostnader per kvadratmeter, och andel lokalkostnader av lärosätets verksamhetskostnader.⁷⁴ Lärosäten som tilldelas så kallade ALF- eller TUA-medel krävs på återrapportering av lokalkostnaderna för dessa.⁷⁵ I övrigt förekommer inga krav på återrapportering av lokalkostnader i regleringsbrevens under perioden, varken i enskilda lärosätens regleringsbrev eller i det gemensamma regleringsbrevet. Lokalkostnader följs därmed upp genom att lärosätena lämnar uppgifter i budgetunderlag och årsredovisningar, med undantag av ett fåtal särskilda medel. Återrapporteringskraven kan därför anses vara begränsade i omfattning.

3.3.1 Viss uppföljning och effektivitetsgranskning förekommer

Regeringen uppdrar huvudsakligen åt två myndigheter att på olika sätt utöva eller föreslå former för utvärdering och uppföljning av lärosätenas lokalförsörjning: Universitetskanslersämbetet och Ekonomistyrningsverket.

Universitetskanslersämbetet har i uppdrag att granska hur effektivt lärosätena bedriver sin verksamhet och göra uppföljningar av verksamheten. Uppföljningen

⁷⁰ Regeringskansliet (2017-12-01).

⁷¹ Regeringskansliet (2017-12-01).

⁷² Regeringen (2016-12-01).

⁷³ Regeringen (2017-12-18).

⁷⁴ Regeringen beslutar dels om ett gemensamt regleringsbrev för universitet och högskolor och ett regleringsbrev för respektive myndighet.

⁷⁵ ALF- och TUA-medel fördelas till lärosäten för läkar- och tandläkarutbildning och forskning.

innefattar att redovisa sammanfattande analyser, enligt myndighetens instruktion och regleringsbrev för 2017. Universitetskanslersämbetet publicerar statistik över utvecklingen av lärosätenas kostnader, inklusive lokalkostnaderna, såväl årligen som löpande i sin statistikdatabas. Den senaste publikationen om lokalkostnader gjordes 2013 och myndigheten har i dagsläget inga regeringsuppdrag som berör lokalförsörjningen på lärosätena. Det senaste uppdraget avrapporterades 1998.⁷⁶

Ekonomistyrningsverket ska samla in, tillhandahålla och följa upp uppgifter om statlig lokalförsörjning och lämna yttrande över hyresavtal som kräver regeringens medgivande.⁷⁷ Myndigheterna är ålagda att rapportera in hyreskontrakt till Ekonomistyrningsverket. Regeringen beslutade i november 2016 att uppdra åt Ekonomistyrningsverket att utveckla nyckeltal för bedömning av myndigheternas lokaleffektivitet. Uppdraget rapporterades till regeringen i april 2017.⁷⁸ Ekonomistyrningsverket har också presenterat exempel på den typen av nyckeltal i ett tidigare regeringsuppdrag.⁷⁹ I fallet med lärosätena har dock verket angett svårigheter att åstadkomma rättvisande nyckeltal.⁸⁰

3.4 Regeringen har utrett kontraktslängderna

Längre hyreskontrakt ger vanligen sänkta kostnader per kvadratmeter hos det enskilda lärosätet. Det ska vägas mot att längre hyreskontrakt samtidigt innebär ett mer omfattande ekonomiskt åtagande och ett större risktagande för staten. Reglering av kontraktslängden utgör en styrning av vilka risker som staten förbinder sig till genom lärosätenas lokalförsörjning och är en del av det regelverk där regeringen har övergripande ansvar för att styra för effektivitet för staten som helhet. Riksrevisionen har granskat om regeringen har arbetat för att kontraktslängderna ska vara ändamålsenliga. Bedömning görs inte av ändamålsenligheten i sig, utan av om regeringen har arbetat för att regleringen av kontraktslängderna ska vara ändamålsenliga.

Över tid har regleringen av hyreskontraktens längd och ekonomiska omfattning varierat något. Inledningsvis var regleringen mer omfattande, för att minska samtidigt som Statens Lokalförsörjningsverk avvecklades 1998. Den blev åter mer omfattande 2007, vilket också är det senaste tillfället då förändringar gjordes.⁸¹ Regleringen av hyresavtal beskrivs i kapitel 2. I korthet innebär regleringen att lärosäten har möjlighet att ingå längre avtal än andra myndigheter, upp till 10 år

⁷⁶ Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet. Regeringen (2017-07-27). Högskoleverket (1998).

⁷⁷ Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket (2017).

⁷⁹ Ekonomistyrningsverket (2013).

⁸⁰ Ekonomistyrningsverket (2017).

⁸¹ Ekonomistyrningsverket (2016).

utan regeringens medgivande samt upp till 25 år efter eventuellt medgivande av regeringen.

Regeringen har utrett kontraktslängderna i närtid: Ekonomistyrningsverket fick 2015 i regeringsuppdrag att analysera och föreslå hur lärosätena kan få ett större ansvar att teckna hyresavtal av en omfattning som i dag kräver regeringens medgivande.⁸² Riksrevisionen konstaterar att regeringen har arbetat för att utreda ändamålsenligheten i kontraktslängderna i syfte att ge lärosätena större ansvar, vilket är i linje med autonomireformen.

3.5 Lärosätenas köpkraft jämnas ut olika mycket

Som en del i regeringens finansiella styrning görs varje år en prisomräkning av lokalkostnadsdelen i de statliga myndigheternas anslag. Syftet är att bevara myndigheternas köpkraft på hyresmarknaden. Enligt regeringsbeslut ska Ekonomistyrningsverket redovisa ett samlat omräkningstal för alla lärosäten,⁸³ vilket också har gjorts sedan 1997.⁸⁴ Att beräkningen görs samlat betyder att alla lärosätenas hyreskontrakt utgör underlag för beräkningen av det gemensamma omräkningstalet.⁸⁵ Det skiljer sig från hur beräkningen görs för andra myndigheter, där ett omräkningstal tas fram för respektive myndighet utifrån varje enskild myndighets hyreskontrakt.

Beräkningen baseras huvudsakligen på fyra olika typer av uppgifter: myndighetens anslag, uppgifter om myndighetens förhyrda lokaler, uppgifter om marknadshyror för kontorslokaler i olika kommuner och de två senaste årens oktoberindex (KPI, konsumentprisindex). Ekonomistyrningsverket sätter samman olika så kallade rikthyror för olika delar av landet, vilket är verkets bedömning av den genomsnittliga hyresnivån för respektive område.⁸⁶ Hyresavtal som inte kommer att tecknas om under det kommande året räknas upp med 70 procent av KPI-förändringen mellan de två senaste oktobermånaderna, medan avtal som kan tecknas om under det kommande året räknas om med förändringen i rikthyran och med hänsyn tagen till tidigare beräkningar.⁸⁷ Omräkningen innebär inte att myndigheten kompenseras för ökade lokalkostnader som beror på att verksamheten förändras, till exempel genom utökade lokaler. I stället jämnar den

⁸² Ekonomistyrningsverket (2017).

⁸³ Regeringen (2003-05-08).

⁸⁴ Epost från Ekonomistyrningsverket, 2017-11-28. Undantagen är Sveriges lantbruksuniversitet och, fram till 2009, Försvarshögskolan.

⁸⁵ Telefonsamtal Ekonomistyrningsverket 2018-03-06.

⁸⁶ Rikthyran motsvarar hyran för moderna kontorslokaler i B-läge, totalhyra exkl. fastighetsskatt och hushållsel, area i kvm LOA, en normal storlek på förråd och lokaler under mark och ett för delmarknaden normalt index. (Ekonomistyrningsverket 2009).

⁸⁷ Ekonomistyrningsverket (2009).

ut köpkraften för myndigheter i förhållande till den del av marknaden som Ekonomistyrningsverket har bedömt att lokalerna finns på.⁸⁸

Marknadspriserna utvecklas olika på de olika orterna. Det speglas i att den procentuella ökningen av rikthyran 2015–2019 har varit högre i storstadsområdena än i andra områden, visar Riksrevisionens beräkningar.⁸⁹ Riksrevisionen har iakttagit att den samlade omräkningen kan uppfattas som orättvis⁹⁰ och stigande marknadspriser har föranlett att ett lärosäte ifrågasatt marknadshyresprincipen.⁹¹ På frågan om det finns något utanför lärosätet som försvårar arbetet med att hålla nere lokalkostnaderna, anger fyra lärosäten att marknadsläget med stigande marknadshyror genererar ökade lokalkostnader,⁹² en synpunkt som framkommer även i budgetunderlag.⁹³ Regeringskansliet anger⁹⁴ att inga åtgärder har vidtagits med anledning av att lärosäten i sina budgetunderlag har påpekat att stigande marknadspriser är problematiska för dem.

Riksrevisionen menar att det föreligger risk för att den sammanvägda omräkningen får till effekt att omräkningen av varje enskilt lärosätes anslag inte följer marknadsutvecklingen på orten, utan ger under- respektive överkompensation i olika delar av landet. Eftersom omräkningen är sammanvägd tas heller ingen specifik hänsyn till det enskilda lärosätets möjligheter att teckna om avtal under året. Övriga myndigheter får ett omräkningstal som i större grad återspeglar de egna kontraktens slutdatum vilket är den tidpunkt då bevarandet av köpkraften är extra viktig. Det kan finnas fördelar med nuvarande omräkningstal, exempelvis samstämmighet med autonomireformens intentioner om minskad detaljreglering av universitet- och högskolesektorn. Sammantaget ser Riksrevisionen dock risk för att effekterna av den samlade omräkningen leder till att lärosätenas stöd för riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen minskar.

Den samlade omräkningen kan innebära att drivkrafterna för effektivisering också fördelar sig ojämnt på så vis att lärosäten i områden med snabbt stigande marknadspriser får högre drivkrafter för effektivisering jämfört med lärosäten i områden med lägre marknadspriser. För staten som helhet skulle det kunna vara mer effektivt att större ytor förhyrs av lärosäten i lägen med lägre marknadsprisutveckling, givet att verksamheten kan bedrivas med motsvarande resultat. Det är oklart om det samlade omräkningstalet leder till en effektiv lösning för staten som helhet.

⁸⁸ Ekonomistyrningsverket (2009).

⁸⁹ Egna beräkningar utifrån Ekonomistyrningsverket (2014b, 2015, 2016b, 2017b, 2018).

⁹⁰ Intervju Malmö högskola, 2017-11-16.

⁹¹ Stockholms universitet (2016).

⁹² Intervju Malmö högskola, 2017-11-24, Linnéuniversitetet, 2017-11-28, Södertörns högskola, 2017-11-23 och Göteborgs universitet, 2018-01-08.

⁹³ Gymnastik- och idrottshögskolan (2017-02-17).

⁹⁴ Regeringskansliet (2017-12-01).

3.6 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att regeringen har gett förutsättningar för ökad effektivitet genom att sätta ett effektiviseringsmål för myndigheternas lokalförsörjning som också gäller för lärosätena. Återrapportering av lärosätenas lokalkostnader sker i enlighet med riksdagens beslut om att den ska vara begränsad utöver lärosätenas grunduppdrag. Regeringen uppdrar huvudsakligen åt Universitetskanslersämbetet och Ekonomistyrningsverket att följa upp lokalkostnader och i vissa fall utvärdera lärosätenas lokalförsörjning.

Regeringen har också arbetat för att utreda ändamålsenligheten i kontraktslängderna i syfte att ge lärosätena större ansvar, vilket är i linje med autonomireformen. Riksrevisionen bedömer att regeringen på så vis arbetat i enlighet med riksdagens beslut om att arbeta för att regelverket ger förutsättningar för en effektiv lösning för staten som helhet.

Den samlade prisomräkningen av lokalkostnadsandelen kan innebära att drivkrafter för effektivisering varierar mellan lärosäten samt att köpkraften på den lokala hyresmarknaden stärks för vissa medan den försvagas för andra. Syftet med omräkningen uppfylls inte helt om kopplingen mellan anslagsomräkning och marknadsprisutveckling är svag. Det kan i sin tur innebära en risk för att riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen förlorar legitimitet. På sikt kan det därför bli aktuellt för regeringen att utreda om den samlade prisomräkningen är ändamålsenlig och leder till en effektiv lösning för staten som helhet.

4 Lärosätena har blivit mer lokaleffektiva

I det här kapitlet presenteras resultat av granskningen av lärosätenas lokalförsörjningsarbete. Inledningsvis beskrivs och analyseras förändringar i effektiviteten i lokalanvändning i syfte att bedöma om det har skett en effektivitetsutveckling i resursanvändningen under den granskade perioden. Därefter granskas, först, om lokalförsörjningsarbetet bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och, därefter, om arbetet lägger grund för en affärsmässig relation med hyresvärdarna.

4.1 Bedömningsgrunder och analyser

Lärosätena har ansvar för att lokalförsörjningen sker på ett sätt som är effektivt och ekonomiskt för staten som helhet.⁹⁵ Tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten och myndigheter ska hushålla väl med statens medel och fortlöpande utveckla verksamheten, enligt 1 kap. 3, 6 § myndighetsförordningen (2007:515) och 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).⁹⁶ Lärosätena har ansvar för hur de lokaler som de hyr används, enligt 1 kap. 6 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, samt för att följa upp, ompröva och effektivisera sin verksamhet.⁹⁷

För att bedöma om lärosätena effektiviserat sin verksamhet har Riksrevisionen analyserat utvecklingen av lokaleffektiviteten. Effektivitet ska bedömas i relation till verksamhetens mål och därför har vi tagit fram nyckeltal som visar utvecklingen av kvadratmeter och lokalkostnader i relation till antal anställda och antal helårsprestationer i utbildning. Bedömning av huruvida lärosätena följer upp och omprövar sin lokalförsörjningsverksamhet görs utifrån kartläggning av hur lärosätena arbetar med mål och uppföljning av lokalkostnader och lokalanvändning samt av internhyressystemet. Bedömning av huruvida omprövning av verksamheten har skett görs också genom kartläggning av vilka utredningar av lokalförsörjningsverksamheten som lärosätena har genomfört den senaste tioårsperioden.

Ansvaret för att lärosätets verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning ligger hos styrelsen, enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100). Styrelsen på ett lärosäte ska ha inseende över högskolans alla angelägenheter och kunna svara för att dess uppgifter fullgörs, vilket följer av 2 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434). Styrelsen ansvarar också för att det vid högskolan finns en intern

⁹⁵ Prop. 1991/92:44 sid 5, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48.

⁹⁶ Prop. 1992/93:100 bilaga 1 sid 86.

⁹⁷ Prop. 1992/93:100 bilaga 1 sid 86.

styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Lärosätenas styrelser är ålagda att fatta beslut om budgetunderlag utifrån en av styrelsen beslutad lokalförsörjningsplan.⁹⁸ Riksrevisionen har granskat i vilken mån lärosätenas styrelser har inseende över lokalförsörjningen och därmed kan svara för att uppgifterna fullgörs. Det har vi gjort genom att kartlägga förekomsten av styrelsebeslut om lokalförsörjningsplaner.

Riktlinjerna för statlig fastighetsförvaltning innebär att lärosätena och deras hyresvärdar ska ha en affärsmässig relation.⁹⁹ Riksrevisionen menar att affärsmässighet¹⁰⁰ i sammanhanget innebär att arbeta med 1) att rationalisera den egna verksamheten genom ett effektivt nyttjande av redan förhyrda lokaler, 2) ett systematiskt arbete med avtal, målsättningar och uppföljning av lokalanvändningen och 3) att utveckla och strukturera marknaden för att kunna identifiera och möta verksamhetens lokalbehov och ha kontroll över lokalerna. Affärsmässighet innebär därför också att lärosätet har en välfungerande samverkan med såväl hyresvärdar¹⁰¹ som andra lärosäten och övriga intressenter, vilket också följer av 1 kap. 6. § myndighetsförordningen (2007:515).

Bedömning av om lärosätena arbetar för en effektiv användning av lokalerna görs genom kartläggning av i vilken mån lärosätena arbetar för drivkrafter för kostnadsmedvetenhet i organisationen med hjälp av interndebitering av lokalkostnader. Bedömningen av systematik i avtalshanteringen görs genom granskning av hur arbetet med hantering av hyresavtalen bedrivs. Analyser har genomförts av hur lärosätenas lokalförsörjningsenhet arbetar för god samverkan med den egna verksamheten, där vi använder kommunikation av interndebiteringssystemet som en grundläggande del i relationen mellan verksamheten och lokalförsörjningsenheten. Slutligen granskas samverkan i lokalfrågor även genom kartläggning av det arbete som sker i lärosätenas nätverk av lokalförsörjningschefer och i Sveriges universitets- och högskoleförbunds expertgrupp för fastighetsfrågor, samt av samarbetsprojekt och långsiktigt planerings- eller visionsarbete med hyresvärdar.

⁹⁸ Regeringen (2016-12-01).

⁹⁹ Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25, protokoll 1997/98:115.

¹⁰⁰ Håkansson och Axelsson (1984). Nilsson, Bergman och Pyddoke (2005). Regeringen (2016).

¹⁰¹ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

För stiftelsehögskolorna gäller enbart krav på effektivt resursutnyttjande. Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping bedöms utifrån de stiftelsestadgar som regeringen beslutat om: Stiftelsehögskolorna ska bedriva utbildning och forskning på en internationellt hög nivå och ska, för att uppnå detta, arbeta för att stiftelsens resurser utnyttjas effektivt.¹⁰²

4.2 Effektiviserat lokalnyttjande men inte lägre kostnader

Ekonomistyrningsverkets förslag till uppföljande nyckeltal för statens lokalförsörjning¹⁰³ utgör utgångspunkt i de nyckeltal som används för att bedöma utvecklingen av effektiviteten i lärosätenas lokalförsörjning. Nyckeltalen som används nedan är yta och lokalkostnad per anställd helårsperson, per helårsstudent och helårsprestation¹⁰⁴ i utbildningen. Riksrevisionen har beräknat yta per anställd helårsperson och helårspersoner med forskande eller undervisande uppgifter mellan åren 2001–2016 och yta per helårsstudent och helårsprestation under åren 2003–2016.

Nedan görs inga jämförelser mellan enskilda lärosäten, eftersom granskningen syftar till att ge en helhetsbild. De valda nyckeltalen ger heller inte möjlighet att kontrollera för skillnader i lokalbehov som beror på respektive lärosätes inriktning inom utbildning och forskning. De bör därför inte ligga till grund för direkta jämförelser. Fördjupade, jämförande analyser mellan lärosätena kan exempelvis göras genom att justera för olika utbildningsinriktningar utifrån ersättningsbeloppen per student.

4.2.1 Mindre yta men inte lägre kostnader per anställd och student

Ytan per anställd har minskat över tid, sett till samtliga granskade lärosäten. Diagram 4 nedan visar att år 2004 hade lärosätena knappt 101 kvadratmeter per anställd, vilket sjönk till 86 kvadratmeter per anställd år 2016. Lokalkostnaden per anställd har varierat något över tid. År 2004 var lokalkostnaden i sektorn i genomsnitt 166 000 kronor per anställd, medan den var 170 000 kronor per anställd under 2016. Diagram 4 visar också att de totala lokalkostnaderna har ökat mer än hyreskostnaderna per anställd. Andelen hyreskostnader av totala lokalkostnader för lärosätena har sjunkit trendmässigt, från 89 procent under 2004 till 82 procent 2016. Riksrevisionen har inte utrett vad den förändringen beror på.

¹⁰² Regeringen (1994-05-26).

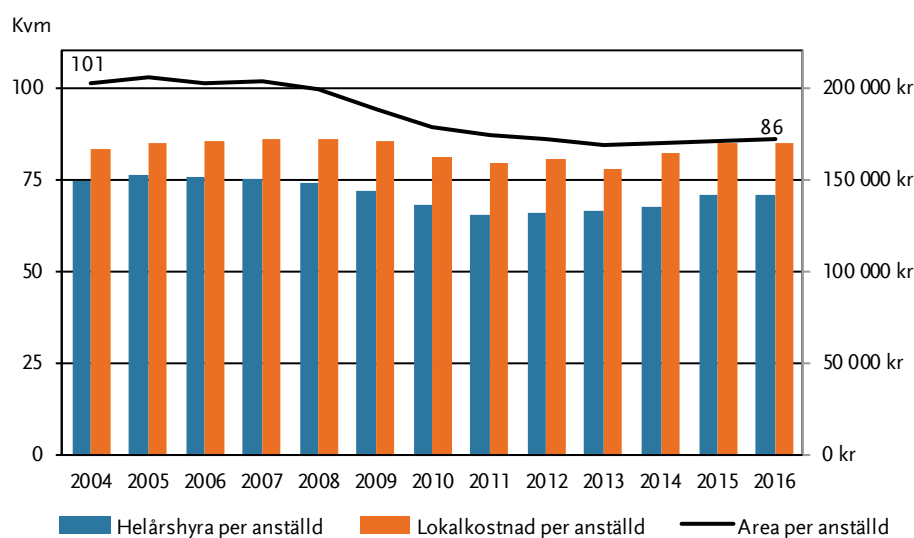
¹⁰³ Ekonomistyrningsverket (2017).

¹⁰⁴ Helårsprestation beräknas på individnivå utifrån de högskolepoäng som en student tar en viss termin samt de tre efterföljande terminerna. Se Universitetskanslersämbetet (2017b).

Ytan per helårsprestation har varierat och minskat något under perioden, medan lokalkostnaden per helårsprestation har stigit. Diagram 5 nedan visar att under 2004 användes 17,9 kvadratmeter per helårsprestation, vilket hade sjunkit till 17,6 under 2016. Lokalkostnad per helårsprestation har stigit från 29 000 kronor per helårsprestation år 2004 till 35 000 kronor år 2016, i 2016 års priser.¹⁰⁵

Riksrevisionens beräkningar bekräftar den bild som framkommer i intervjuer med lärosätena och Akademiska Hus: att ytan per anställd, student och helårsprestation har minskat, samtidigt som lokalkostnaden per student och helårsprestation har ökat. Riksrevisionen menar att den minskade ytan per prestation och anställd under 2000-talet innebär en effektivisering av lokalnyttjandet.

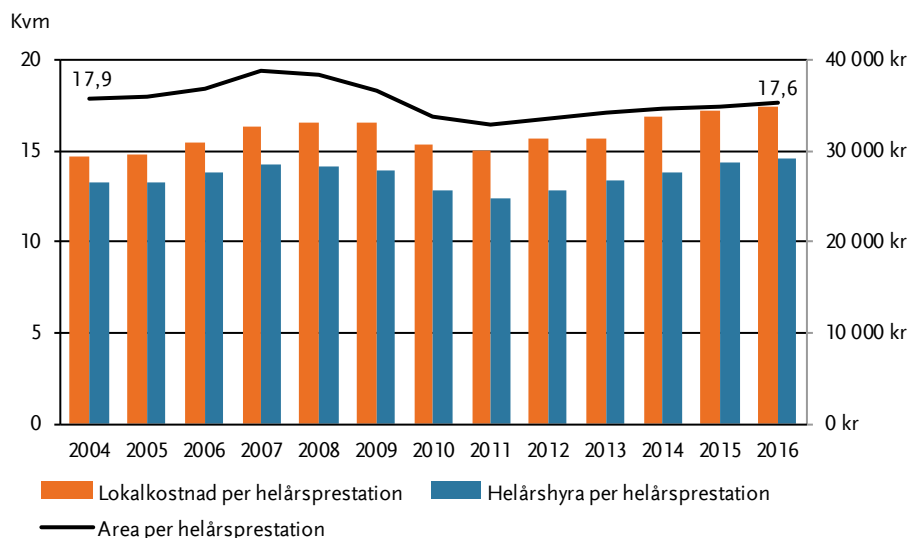
Diagram 4 Yta, helårshyra och lokalkostnad per anställd helårsperson



Anm. Kostnaderna anges i 2016 års priser. Endast lärosäten som har data för samtliga år ingår. Följande utgår därför: Försvarshögskolan, Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Linnéuniversitetet, Mälardalens högskola och Stockholms konstnärliga högskola från 2014.

Källa: Egna beräkningar, data från KAR-registret och Hermes.

¹⁰⁵ Trenden med minskad yta per helårsprestation framgår tydligare om bara de lärosäten analyseras för vilka det finns data för samtliga år, se diagram B1 i bilaga.

Diagram 5 Yta, helårshyra och lokalkostnad per helårsprestation i utbildning

Anm. Kostnaderna anges i 2016 års priser. Beräknat med data från samtliga lärosäten utom Kungl. Konsthögskolan. Data från Försvarshögskolan beräknas från 2008, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping från 2007, Linnéuniversitetet från 2010, Konstfack från 2011, Kungl. Musikhögskolan från 2012, Stockholms konstnärliga högskola från 2014.

Källa: Egna beräkningar, data från KAR-registret och Hermes.

4.3 Uppföljning och styrning kan förbättras

Att lärosätena har ett effektivt lokalförsörjningsarbete är grundläggande för att kunna verka effektivt och affärsmässigt på hyresmarknaden.¹⁰⁶ Riksrevisionen har därför kartlagt hur lärosätena arbetar med effektivisering och omprövning av verksamheten, granskat mål- och uppföljningsarbetet för lokaler och granskat hur lärosätena arbetar med avtalshantering.

4.3.1 Mål- och uppföljningsarbetet bör utvecklas

Strukturerat arbete med målsättningar och uppföljning av lokalanvändningen utgör grunden för att kunna arbeta affärsmässigt på hyresmarknaden. Endast 7 av 33 lärosäten har tydligt angivna kvantitativa mål för sina lokalkostnader. Målen är antingen angivna som ett tak för andelen lokalkostnader eller formulerade så att andelen ska vara mindre eller lika stor som genomsnittet för hela gruppen av lärosäten. De mål som förekommer är vanligen formulerade i styrelsebeslut, antingen i enskilda beslut eller som del av en plan för lärosätet. De lärosäten som

¹⁰⁶ Jämför Axelsson och Håkansson (1984).

har tydligt angivna kvantitativa mål för andelen lokalkostnader av totala verksamhetskostnader finns i olika delar av landet, är olika stora och har olika inriktning.¹⁰⁷ Därtill finns ett betydande antal olika typer av mål eller uppdrag till lokalförsörjningsenheten från lärosätesledningen som syftar till minskade lokalkostnader. Bland dessa finns exempel på att en lärosätesledning beslutat om omfattande lokaleffektiviseringsprojekt med tydliga mål för lokalanvändning¹⁰⁸ och ett lärosäte som arbetar med kostnadsneutralitet vid nybyggnation.¹⁰⁹

Riksrevisionen har granskat lärosätenas planeringsunderlag för än mer långsiktig lokalförsörjning. Dessa visionsdokument kallas vanligen för campusplaner och utarbetas i samverkan med hyresvärdar och andra intressenter, såsom kommuner, regioner, samt lärosätets anställda och studenter. Lärosätena är inte ålagda att arbeta med campusplaner, men hösten 2017 hade 17 av lärosätena valt att ta fram en plan för hela eller delar av de fastigheter som de hyr och 5 lärosäten arbetar för att ta fram sådana planer. Riksrevisionen kan konstatera att vartannat dokument ger exempel på att lärosätena redan arbetar eller planerar att verka för resurseffektivisering, genom exempelvis energieffektivisering, flexibla lokaler och beslut om att minska lokalarean som ett resultat av minskade studentkullar.¹¹⁰ Kvantitativa mål om andel lokalkostnad av den typ som lärosätena presenterat i andra sammanhang förekommer dock inte i campusplanerna.

Uppföljning och målsättning om lokalanvändningen kan bli mer systematisk

Kännedom om hur lokalerna nyttjas och kunskaper om verksamhetens behov är grundläggande för att uppnå effektivisering och kunna arbeta affärsmässigt på hyresmarknaden.

Det senaste decenniet har allt fler lärosäten börjat mäta beläggningsgrad, det vill säga hur stor del av tiden som en viss lokal utnyttjas eller hur stor del av lokalen som nyttjas. I Riksrevisionens enkät angav 28 lärosäten, motsvarande 85 procent, att de någon gång genomför mätningar av beläggningsgraden i lokalerna. Sammanlagt 17 lärosäten följer upp beläggningsgraden en eller flera gånger per år. Sammanlagt 11 lärosäten följer upp beläggningsgrad mer sällan än en gång per år, då oftast i samband med beslutade utredningar av lokaleffektivitet. Sammanlagt 5 lärosäten anger att de inte följer upp beläggningsgrad och 8

¹⁰⁷ Kungl. Konsthögskolan (2017). Kungl. Tekniska högskolan (2013). Linköpings universitet (2015b). Mälardalens högskola (2013). Mittuniversitetet (2017). Sveriges lantbruksuniversitet (2014). Enkät svar Luleå tekniska universitet.

¹⁰⁸ Linköpings universitet (2015-02-16).

¹⁰⁹ Göteborgs universitet (2016-10-27).

¹¹⁰ Högskolan Kristianstad och Akademiska Hus (odaterat). Kungl. Tekniska högskolan (2014). Göteborgs universitet (2016). Umeå universitet (2015). Högskolan i Halmstad (2013).

lärosäten har angett i enkäten att de också har ett kvantitativt mål för beläggningsgraden.¹¹¹

I praktiken används ofta bokningsgraden i schemaläggningssystemet för att bedöma beläggningsgrad. Det innebär att främst bokningsbara lokaler, såsom hörsalar, lärosalar, grupprum och datorsalar, är föremål för uppföljning. Det förekommer dock att beläggningsgraden av speciallokaler, kontor och laborationslokaler följs upp. Sammantaget visar enkätsvaren att användningen av kontorsytor endast följs upp av lokalförsörjningsenheten på ett fåtal lärosäten med samma systematik och i samma omfattning som undervisningslokalerna. Det kan också finnas en betydande felkälla i att använda bokningsgrad för att bedöma i vilken mån en lokal faktiskt används effektivt, eftersom en bokning inte alltid innebär att lokalen används. Några lärosäten har angett att de även arbetar med, eller arbetar för att införa, andra verktyg för att åstadkomma mer korrekt information om hur mycket lokalerna används.¹¹²

Mätning av beläggningsgrad används ofta i lokaleffektivitetsutredningar, visar enkätsvar, dokument och intervjuer som Riksrevisionen genomfört med lärosätetsföreträdare. Genom dessa intervjuer har Riksrevisionen kunnat konstatera att drygt hälften av lärosätena också följer upp vakansgraden, det vill säga hur stor del av lokalerna som inte används alls, och att ett fåtal¹¹³ har någon form av mål eller riktlinje för vakansgraden.

Arbetet med uppföljning av lokalanvändningen har utvecklats över tid hos lärosätena, enligt Riksrevisionens granskning. Det finns en variation i hur lärosätena arbetar med uppföljning, som delvis kan förklaras med att det finns skillnader i hur stor yta varje lärosäte hyr och att det finns betydande variation i vilka typer av lokaler som hyrs. Uppföljning av ytor är grundläggande för att undersöka om verksamheten har rätt sorts lokaler som används maximalt. Det framgår till exempel från flera lärosäten att verksamheten kan uppleva att de flesta lokaler är fulla medan efterföljande mätningar påvisar att beläggningsgraden i praktiken är lägre än den uppfattades.

Mätningar av användandet som enbart omfattar bokningsbara lokaler innebär att det saknas information om hur mycket icke-bokningsbara lokaler används, vilket visas av att uppföljning av exempelvis kontor inte är lika vanligt som av undervisningslokaler. Riksrevisionen menar att det medför att det saknas information om hur lokalresurserna används. Slutligen har få lärosäten mål för

¹¹¹ Målet varierar mellan 65 till 75 procent beläggning i bokningsbara lokaler mätt under en viss angiven tid och tidsperiod, vanligen kl. 8–17 under terminen.

¹¹² Intervju Högskolan i Skövde, 2017-11-7, Malmö högskola, 2017-11-16 och Stockholms konstnärliga högskola, 2017-11-21. Enkätsvar Umeå universitet och Linköpings universitet.

¹¹³ Intervju Karlstads universitet, 2017-11-15 och Mittuniversitetet, 2017-11-20. Kungl. Tekniska högskolan (2017b). Sveriges lantbruksuniversitet (2014).

beläggningen, det vill säga i vilken mån lokalresurserna bör användas, och för lokalkostnaderna som helhet.

Samverkan och ansvarsfördelning internt är en nyckel till effektivitet

Det är vanligt att lokalförsörjningsenheten har en roll som samordnare eller hyresvärd internt medan utbildnings- och forskningsverksamheten fungerar som beställare eller hyresgäst i relationen till lokalförsörjningsenheten. Erfarenheter från andra organisationer där det också finns en form av intern marknad visar att det i den relationen finns flera punkter som är av vikt.¹¹⁴ Adekvat beställarkompetens och kunskaper om lokaleffektivitet behöver finnas även hos den interna beställaren, vilken i flera fall är institutionerna eller motsvarande. Två lärosäten anger också att de har stärkt stödet till de lokalansvariga i utbildnings- och forskningsverksamheten.¹¹⁵

I de fall då ansvar för effektiviteten i kontorsytornas användning är delegerat till lokalbrukarna finns det risk för att det saknas en samlad bild av lokalnyttjandet på lärosätet som helhet. God intern samverkan och mer systematisk uppföljning av lokalnyttjandet kan därför vara en del i att identifiera möjligheter till ökat samnyttjande av ytorna, underlätta fortsatt effektivisering och utveckla lärosätena i rollen som beställare av lokaler.

4.3.2 Effektivisering och omprövning sker på flera sätt

Lärosätena anger ett antal olika metoder som de bedömer har varit framgångsrika för att hålla nere lokalkostnaderna. De mest använda metoderna är att minska de förhyrda ytorna, arbeta aktivt med förhandling av hyran och att energieffektivisera. Flera exempel på samarbeten för energieffektiviseringar som leder till sänkta kostnader framgår både av lärosätenas dokumentation i lokalförsörjningsfrågor och vid intervjuer. Många av dessa projekt sker i samarbete med Akademiska Hus.¹¹⁶

Nybyggnation kan medföra högre kostnader. Lärosätena har angett två metoder för att hålla nere dessa kostnader: att använda nybyggnation restriktivt¹¹⁷ eller för att uppnå en mer effektiv lokalanvändning.¹¹⁸ Ökade krav på yteffektivisering vid nybyggnation förekommer, exempelvis genom krav på kostnadsneutralitet vid

¹¹⁴ Lind och Lundström (2010) sid 78–79.

¹¹⁵ Intervju Uppsala universitet 2017-11-24.

¹¹⁶ Intervju Högskolan i Skövde, 2017-11-07, Högskolan i Gävle, 2017-11-08, Karolinska institutet, 2017-11-17, Högskolan i Borås, 2017-11-24 och Örebro universitet, 2017-11-23. Se även exempelvis Kungl. Tekniska högskolan (2017b), Linköpings universitet (2013) och Karolinska institutet (2016).

¹¹⁷ Intervju Chalmers tekniska högskola, 2017-12-06 och Mälardalens högskola, 2017-11-23. Uppsala universitet (2017).

¹¹⁸ Mälardalens högskola (2017). Intervju Linnéuniversitetet, 2017-11-28.

ombyggnation¹¹⁹, mindre kontorsrum¹²⁰ eller öppna flexibla kontorslösningar som praxis.¹²¹ Att bygga generella och flexibla lokaler är en metod som används för att sänka kostnader,¹²² som bland annat förespråkas av Akademiska Hus och är ett återkommande inslag i lärosätenas campusplaner.¹²³

Det finns också exempel på omfattande effektiviseringsprojekt, både pågående och avslutade.¹²⁴ Flera universitet och högskolor uppger i intervjuer att de har yteffektiviserat i befintliga lokaler genom interna omflyttningar och lokalförändringar, vilket kan möjliggöra att säga upp hyreskontrakt för lokaler som inte används¹²⁵ eller att hyra ut i andra hand.¹²⁶ Lärosäten som har samlokalisat hela eller delar av verksamheter har angett att det innebar fördelar ur effektivitetsperspektiv.¹²⁷

Med undantag för en mindre högskola, har samtliga lärosäten angett i Riksrevisionens enkät att de har en avdelning eller enhet inom lärosätet med ansvar för lokalförsörjningsfrågor. Enligt lärosätenas egen bedömning av antalet årsarbetskrafter i lokalförsörjningsarbetet har antalet i huvudsak varit stabilt under perioden 2013–2017. Ett fåtal lärosäten har ökat antalet årsarbetskrafter i lokalförsörjningsarbetet under perioden, visar enkätsvaren. I intervjuer och enkätsvar har lärosätena angett att de köper in kompetens eller kunskap vid vissa tillfällen, exempelvis vid omförhandling av hyreskontrakt eller byggprojekt.

Knappt en tredjedel av lärosätena – 9 av 33 – anger i intervjuerna att de har utrett styrning och organisering av lokalförsörjning under den senaste femårsperioden. Bland de 24 lärosäten som anger att de inte genomfört någon utredning, anges flera exempel på förändringar i organisation och uppdrag.

Riksrevisionen konstaterar att lärosätena överlag arbetar på olika sätt med effektivisering av lokalförsörjningen och lokalnyttjandet i syfte att minska ytor och kostnader. Följande avsnitt behandlar flera delar i lärosätenas arbete som kan ge förutsättningar för effektiv lokalförsörjning.

¹¹⁹ Intervju Göteborgs universitet, 2018-01-08.

¹²⁰ Intervju Mittuniversitetet, 2017-11-20.

¹²¹ Chalmers tekniska högskola (2016-01-25).

¹²² Lunds universitet (2002). Uppsala universitet (2017).

¹²³ Akademiska Hus (2016b).

¹²⁴ Linköpings universitet (2015). Malmö högskola (2008).

¹²⁵ Intervju Malmö högskola, 2017-11-24, Högskolan i Halmstad, 2017-11-14, Luleå tekniska universitet, 2017-11-28, Stockholms konstnärliga högskola, 2017-11-24, Umeå universitet, 2017-11-20, Mittuniversitetet, 2017-11-20 och Lunds universitet, 2017-11-23.

¹²⁶ Intervju Södertörns högskola, 2017-11-23 och Blekinge tekniska högskola, 2017-11-13.

¹²⁷ Intervju Blekinge tekniska högskola, 2017-11-13, Högskolan Väst, 2017-11-13, Sveriges lantbruksuniversitet, 2017-12-04 och Försvarshögskolan, 2017-11-23.

4.3.3 Internhyra har blivit vanligare

Av intervjuerna framgår att en av de största utmaningarna för att hålla nere lokalkostnaderna är att samordna, prioritera och möta efterfrågan på lokaler i utbildnings- och forskningsverksamheten. Intervjupersonerna, som i de flesta fall är lokalförsörjningschefer, anger att lokalförsörjningsenheten ser behov av att arbeta för att skapa förståelse i verksamheten för vikten av samutnyttjande av lokaler, en ökad användning av lokalerna och nya lokallösningar i första hand inom befintligt campus. Om nybyggnation därefter är nödvändigt arbetar lokalförsörjningsenheten för att se till att kostnadsansvaret är tydligt för verksamheten och diskuterar prioriteringar som måste göras. Sammanfattningsvis handlar intervjuvärderna om ett fortsatt behov av att arbeta för ökad kostnadsmedvetenhet och att samordna alla verksamheters lokalbehov för ytterligare möjligheter till effektivisering och besparingar.¹²⁸

Internhyressystem är ett exempel på styrning som kan konstrueras för att ge drivkrafter för effektivitet och god hushållning i lokalförsörjningen,¹²⁹ som också har blivit vanligare vid de svenska lärosätena. Internhyror eller internpriser konstrueras vanligen för att täcka flera av lärosätets olika lokalkostnader, utöver själva hyran till hyresvärden. Vid mitten av 1990-talet hade 13 lärosäten, vilket då utgjorde 39 procent, någon form av interndebitering av lokalkostnaderna.¹³⁰ Hösten 2017 hade andelen ökat till 28 av 33 lärosäten – 85 procent – som hade någon form av interndebiteringssystem, på central nivå eller inom fakulteter eller motsvarande.

Drygt en tredjedel av de lärosäten som använder internhyra anger att de informerar medarbetarna om vilka kostnader som ingår i hyran. Samtidigt anger flera att det inte förekommer någon diskussion om internhyran, eller att modellen är accepterad internt. Riksrevisionen menar att effekterna av systemet är beroende av att medarbetarna känner till hyressättningen och dess utgångspunkter, vilket gör att god kommunikation kring hyressättningen internt också kan påverka effektiviteten i lokalförsörjningen.

Drygt var tredje lärosäte som använder interndebitering anger att de har, eller håller på att, utvärdera systemet och sju lärosäten anger att de utvärderat systemet med differentierade hyror.¹³¹ Tre lärosäten har utrett möjligheten att införa ett

¹²⁸ Intervju Chalmers tekniska högskola, 2017-12-06, Göteborgs universitet, 2018-01-08, Högskolan i Borås, 2017-11-24, Högskolan i Gävle, 2017-11-08, Högskolan i Skövde, 2017-11-07, Högskolan Väst, 2017-11-13, Karolinska institutet, 2017-11-17, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, 2017-11-20, Mälardalens högskola, 2017-11-23, Umeå universitet, 2017-11-20 och Uppsala universitet, 2017-11-24.

¹²⁹ Lind (1998). Lind och Jensen (2016). Lind och Lundström (2010). Den Heijer (2011).

¹³⁰ Riksdagen (1996).

¹³¹ Frågan i enkäten till lärosätena löd: "Har systemet för interndebitering utvärderats efter att det infördes?" 26 av 27 lärosäten som angett att de använder internhyressystem har svarat på frågan. Riksrevisionen har genom intervjuer konstaterat att det i praktiken är 28 lärosäten som använder interndebitering.

internhyressystem men bedömt att det inte vore gynnsamt för lärosätet.¹³² Riksrevisionen konstaterar att internhyressystemen har konstruerats utifrån aspekter såsom kostnadsmedvetenhet i verksamheten, rättvisa i kostnadsfördelning mellan olika delar av verksamheten och yteffektivisering exempelvis genom ökad gemensam användning av befintliga lokalresurser.¹³³ En majoritet av lärosätena använder också någon form av differentierad hyra för undervisningslokaler, vilket kan innebära att debiteringen varierar med exempelvis lokalens storlek och utrustning eller att timpriset är högre eller lägre vid olika tider på dagen för att uppnå ett mer effektivt lokalnyttjande. Flera lärosäten använder också fördelningsnycklar för olika typer av lokaler eller lokaler av olika kvalitet, visar enkätsvaren.

Riksrevisionen har inte bedömt effektiviteten i lärosätenas respektive internhyressystem. Den ökade användningen av interndebitering visar dock på en utveckling i sektorn som har potential att leda till fortsatt effektivisering. Huruvida så sker är dock beroende av att de system för interndebitering som används är anpassade efter de förhållanden som varje lärosäte arbetar under och att systemet är utformat för att ge medarbetarna incitament för ett effektivt lokalnyttjande. Därför är det viktigt att utvärdera om systemet har de tänkta effekterna.

4.3.4 Hanteringen av hyresavtal är strukturerad

Enligt den nationella upphandlingsstrategi som beslutades av regeringen 2016, är ett strukturerat arbete med avtal positivt för att göra goda affärer. Ett exempel på sådant arbete är att hålla en avtalsdatabas.¹³⁴ Alla de granskade lärosäten har sina avtal samlade i en databas och/eller ett diarium. Det är mycket vanligt att lärosätena använder automatiska aviseringar en viss tid innan avtal senast ska sägas upp, i syfte att kunna se över om avtalet ska sägas upp eller inte. Antalet hyresavtal varierar mycket mellan lärosätena, från tre till ett hundratal olika avtal.¹³⁵ Av intervjuerna framgår att behovet av en utvecklad databas och sammanfattande analyser av avtalstiderna därför varierar mellan lärosätena. Lärosätena följer därmed upp avtalen och systematiserar processen för uppsägning i syfte att ha framförhållning i arbetet utifrån behoven på det enskilda lärosätet.

¹³² Högskolan i Skövde (2017). Enkät svar Kungl. Musikhögskolan i Stockholm. Intervju Stockholms konstnärliga högskola, 2017-11-24.

¹³³ Se exempelvis Chalmers tekniska högskola (2017), Linköpings universitet (2016) och Göteborgs universitet (2017).

¹³⁴ Regeringen (2016a).

¹³⁵ Se bilagan.

4.3.5 Styrelsernas insyn och kontroll brister i flera fall

Fram till 1998 skulle statliga myndigheter, enligt förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, upprätta och fortlöpande hålla en plan över myndighetens behov av lokaler. Lokalförsörjningsplaner redovisades till Statens Lokalförsörjningsverk, som utvecklades 1998.¹³⁶ Under hela 2000-talet har regeringen beslutat om direktiv om att lärosätenas budgetunderlag ska innehålla redovisning av deras lokalförsörjning för de kommande tre åren utifrån sin lokalförsörjningsplan. Med lokalförsörjningsplan avser regeringen en lokalplanering som har fastställts av styrelsen för respektive lärosäte där såväl slutna som förväntade hyresavtal inkluderas.¹³⁷

Lokalförsörjningsplaner på lärosätena är i praktiken ett planeringsdokument som vanligen omfattar 3–5 års planeringshorisont, men där resultaten är att betrakta som mer långsiktiga. Vanligen är planerna mer omfattande än vad regeringen kräver och innehåller exempelvis prognoser för lokalkostnader, förändringar i lokalbehoven eller lokalbeståndet, beräkningar av lokalnyttjande och liknande uppgifter av praktisk karaktär. Det är med andra ord ett mycket centralt dokument för lärosätenas lokalförsörjning.

Knappt vartannat lärosäte – 15 av 33 – uppvisade en aktuell lokalförsörjningsplan eller motsvarande planeringsdokument under hösten 2017. Dessa var fastställda av styrelse eller motsvarande i samtliga fall utom ett, där förvaltningschefen beslutat. I 9 fall angavs att man arbetade för att ta fram en lokalförsörjningsplan och ytterligare 9 lärosäten angav att de inte har någon lokalförsörjningsplan. Detta kan jämföras med Ekonomistyrningsverkets utredning från 2016, som visade att 26 lärosäten hade en lokalförsörjningsplan, medan några avsåg att ta fram en och ytterligare någon menade att man sammantaget hade motsvarande kunskap i andra dokument.

Riksrevisionen menar att en lokalförsörjningsplan beslutad av styrelsen är både en del i att upprätthålla intern styrning och kontroll och en förutsättning för att styrelsen ska kunna styra mot högre effektivitet. Att flera lärosäten i dag saknar lokalförsörjningsplaner kan därmed ses som en risk för styrelsens möjligheter att styra mot ett effektivare lokalutnyttjande och långsiktig lokalförsörjning. Riksrevisionen har inte granskat om lokalförsörjningsplaner i praktiken leder till högre effektivitet.

¹³⁶ Ekonomistyrningsverket (2016). Prop. 1997/98:1.

¹³⁷ Beslutet ersätter 9 kap. i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, där annars inga krav ställs på att redovisningen ska göras utifrån en lokalförsörjningsplan. Regeringen (2016-12-01). Se även Regeringskansliet (2017-12-01).

4.4 Samverkan sker på flera sätt

Granskningen har hittills visat att de flesta lärosätena har få hyresvärdar och att tillgången till speciallokaler upplevs som begränsad. Marknader med få säljare och ett begränsat utbud framhålls vanligen som problematiska. Eftersom Riksrevisionen utgår från att riksdagens riktlinjer för statlig lokalförsörjning fortsättningsvis ska gälla, utgår vi också från att det är aktörernas ansvar att arbeta för effektivitet och god hushållning inom dessa ramar och de förutsättningar som riktlinjerna ger.

Forskning om rollen som beställare eller kund, liksom forskning om beställarrollen på marknader med ovanstående begränsningar, indikerar att en marknad med få säljare innebär lägre kostnader för att upprätthålla en god relation, jämfört med att behöva upprätthålla en god kontakt med många. När alternativen är få – vilket de i många fall är i lärosätenas lokalförsörjning – är det också strategiskt att arbeta för en god relation. För lärosätena innebär god samverkan med hyresvärderna att de kan få bättre möjligheter att påverka och utveckla lokalerna, vilket ger mer kontroll över dem, samtidigt som det också kan innebära möjligheter att påverka hyresvärderna att bli mer effektiv. God och aktiv samverkan mellan lärosätena och deras hyresvärdar kan också innebära gemensamt lärande och erfarenhetsutbyte.¹³⁸ Riksrevisionen menar att fortsatt samverkan kan vara en verkningfull strategi för långsiktighet och fortsatt effektivisering av lärosätenas lokalförsörjning.

4.4.1 Samverkan med hyresvärdar

Riksrevisionens enkät visar att lärosätena samverkar med ett flertal olika aktörer när de tar fram sina långsiktiga planeringsunderlag i form av campusplaner. Hyresvärdar, lärosätets studenter och anställda samt kommuner eller regioner utgör de mest frekventa samarbetsparterna.¹³⁹ Akademiska Hus metod för campusplaner är ett tydligt exempel på samverkan mellan lärosätena och bolaget.

I granskningen framkommer att Akademiska Hus också har deltagit i några möten med SUHF:s expertgrupp för fastighetsfrågor. Det förekommer också samarbeten inom forskning och innovation där både lärosäten, Akademiska Hus och andra aktörer samverkar. Det är vanligt att dessa projekt handlar om hållbarhet och energieffektivisering.¹⁴⁰ Lärosätena samverkar därmed med hyresvärdar både i det egna campusplanerarbetet och på andra sätt.

¹³⁸ Jämför med Håkansson och Axelsson (1984). Nilsson, Bergman och Pyddoke (2005).

¹³⁹ Flera svar har kunnat anges på frågan "Är planen för lokal- och fastighetsutveckling på lång sikt framtagen i samarbete med någon av följande aktörer?".

¹⁴⁰ Se till exempel Akademiska Hus (2016-10-14) och (2016-09-16).

4.4.2 Samverkan för ökad professionalisering

Ett betydande antal av lärosätena anger att bra hyresförhandlingar är en av de viktigaste faktorerna för att hålla nere lokalkostnaderna.¹⁴¹ Det kan handla om en bra förhandlingsgång, kompetens om marknaden och avtalshantering. Vissa lärosäten samarbetar inför förhandling¹⁴² eller tar in kompetens utifrån från externa värderare och konsulter.¹⁴³

Riksrevisionen kan konstatera att lärosätena samverkar för att öka professionaliseringen av lokalförsörjningen. Styrelsen för SUHF beslutade 2011 att inrätta en expertgrupp för fastighetsfrågor, i syfte att öka professionaliseringen av lokalförsörjningsansvaret och kunna agera gemensamt.¹⁴⁴

Professionaliseringsarbetet handlar om att öka kunskapen om hur lärosätena möter en professionell motpart på en marknad och att bli en bättre beställare.¹⁴⁵ Lärosätenas gemensamma fastighetsnätverk arbetar också med att höja kompetensen gällande att skriva hyresavtal och förhandla med hyresvärderna i önskad riktning avseende avtalsskrivning.¹⁴⁶ Riksrevisionen konstaterar att lärosätena samverkar både i enskilda fall och gemensamt för att bli en mer professionell motpart till hyresvärdarna.

4.5 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser

Under åren 2004–2016 har det skett en effektivisering av lokalnyttjandet på lärosätena, vilket framgår av att ytan per prestation och anställd har minskat, sett till gruppen av lärosäten som helhet.

Riksrevisionen bedömer att lärosätena överlag arbetar med effektivisering av lokalförsörjningen och lokalnyttjandet. Ökningen och utvecklingen av lärosäten som använder internhyressystem utgör ett exempel på detta, liksom att flera lärosäten arbetar med att följa upp och ompröva internhyressystemet. Ett välfungerande system för intern prissättning kan utgöra en central del i arbetet med att effektivisera lokalförsörjningen och dess funktion och effekter bör därför följas upp.

Lärosätenas uppföljning av hur lokalresurserna används har utvecklats men kan förbättras ytterligare. Över tid har lärosätena utvecklat sitt arbete med uppföljning

¹⁴¹ Intervju Högskolan Dalarna, 2017-11-20, Högskolan i Gävle, 2017-11-08, Karlstads universitet, 2017-11-15, Karolinska institutet, 2017-11-17, Mittuniversitetet, 2017-11-20, Uppsala universitet, 2017-11-24, Kungl. Tekniska högskolan, 2017-11-10, Stockholms universitet, 2017-11-24, Linnéuniversitetet, 2017-11-28, Örebro universitet, 2017-11-23, Lunds universitet, 2017-11-23 och Göteborgs universitet, 2018-01-08.

¹⁴² Intervju Kungl. Tekniska högskolan, 2017-11-10 och Stockholms universitet, 2017-11-24.

¹⁴³ Intervju Högskolan i Skövde, 2017-11-07 och Kungl. Tekniska högskolan, 2017-11-10.

¹⁴⁴ SUHF (2011-08-19).

¹⁴⁵ Intervju ordförande SUHF:s expertgrupp för fastighetsfrågor, 2017-06-14.

¹⁴⁶ Intervju fastighetsnätverket, 2017-10-23.

av lokalanvändningen och i dag genomför en stor majoritet av lärosätena mätningar av i vilken mån bokningsbara lokaler såsom föreläsningssalar och mötesrum används. Kontorsytor följs upp i betydligt mindre omfattning än andra ytor. På vissa lärosäten saknar lokalförsörjningsenheten en samlad bild av verksamhetens uppföljning av lokalerna. Sammantaget finns det därmed en betydande andel lokalytor vars användning inte är kartlagd, vilket utgör en risk för ineffektivitet.

Överlag har lärosätena arbetat med omprövning och utveckling av lokalförsörjningen, genom att utvärdera styrning och organisation och en professionalisering genom samverkan. Över tid har lärosätena utökat sin samverkan i lokalförsörjningsfrågor med såväl andra lärosäten som hyresvärdarna och andra intressenter, vilket kan ge förbättrade möjligheter att agera affärsmässigt.

Riksrevisionen bedömer att det föreligger risk för att vissa lärosätesstyrelser saknar tillräcklig insyn i lokalförsörjningen. Vartannat lärosäte saknade en aktuell lokalförsörjningsplan vid tiden för granskningen, vilket enligt regeringsbeslut ska ligga till grund för budgetunderlag. I de fall då en aktuell lokalförsörjningsplan saknas kan budgetunderlaget inte beslutas helt i enlighet med regeringens direktiv. Utan lokalförsörjningsplan kan styrelsen också sakna den insyn i verksamheten som högskoleförordning och högskolelag kräver.

Riksrevisionen bedömer att frånvaron av mål för kostnader och resursanvändning samt de utpekade bristerna i uppföljning sammantaget utgör en risk för bristande hushållning och bristande effektivitet. Målformuleringar är en grundläggande del i att kunna följa upp, ompröva och effektivisera en verksamhet. Dessa brister medför även att vissa lärosäten saknar förutsättningar att agera helt affärsmässigt på hyresmarknaden. I den typ av långsiktig verksamhet som utbildning och forskning innebär kan Riksrevisionen se fördelar med användandet av visionsdokument i form av campusplaner. När långsiktiga visioner och planeringar tas fram kan det finnas anledning att inkludera mål eller riktlinjer som rör lokaleffektivitet och lokalkostnader för att i förlängningen möta kraven som finns på en effektiv lokalförsörjning.

Lärosätena arbetar i huvudsak strukturerat med avtalshantering genom att avtal hålls ordnade och genom att system för god framförhållning vanligen används och det skapar i det avseendet förutsättningar för en affärsmässig relation till hyresvärdarna. Riksrevisionen har genom samma material iakttagit att lärosätena följer upp avtalen och systematiserar processen för uppsägning i syfte att ha framförhållning i arbetet.

4.5.1 Riksrevisionens iakttagelser

- Sedan 2003 har lärosätena haft ökande lokalkostnader utan att de hyrda ytorna har ökat. Andelen lokalkostnader av lärosätenas totala verksamhetskostnader har minskat något över tid. Hyreskostnaderna har ökat över tid, men utgör en minskande andel av de totala lokalkostnaderna.
- Lärosätena har utvecklat sitt arbete med internprissättning av lokalresurserna och flera har utvärderat sitt system för internhyra.
- Styrelsernas insyn och kontroll över lokalförsörjningen kan öka i flera fall.
- Brister i lärosätenas mål- och uppföljningsarbete medför risk för att de inte alltid kan agera helt affärsmässigt i relationen till sina hyresvärdar.

5 Akademiska Hus arbetar enligt riksdagens beslut

Nedan presenteras resultaten av granskningen av Akademiska Hus arbete med att tillhandahålla lokaler för universitet och högskolor. Först redogör vi för de bedömningsgrunder och analyser som granskningen bygger på. Därefter följer en redogörelse av bolagets direktiv och den inriktning som riksdagen beslutade om 2013, varefter vi redogör för resultat av granskningen av bolagets arbete med kundfokus, hyressättning och incitament för sänkta kostnader.

5.1 Bedömningsgrunder och analyser

Syftet med aktiebolag är att skapa ekonomiskt värde, enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551). Akademiska Hus ska enligt riksdagens beslut 2013 och bolagsordningen göra detta genom att äga, utveckla och förvalta fastigheter för universitet och högskolor med huvudfokus på utbildnings- och forskningsverksamhet. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och generera marknadsmässig avkastning genom en hyressättning som beaktar verksamhetens risk. Akademiska Hus ska verka för en långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden.¹⁴⁷

Regeringen har angett att för att den mer affärsmässiga inriktning för bolaget som beslutades 2013 ska uppnås, krävs ett antal åtgärder. Tre av dessa är aktuella som bedömningsgrunder i granskningen: 1) hyresprinciper som beaktar den varierande risken i fastighetsportföljen, 2) drivkrafter för både bolaget och lärosätena att arbeta för sänkta kostnader och 3) tydligt kundfokus.¹⁴⁸ Akademiska Hus ska också på sikt arbeta för förbättrad konkurrens genom att i samförstånd med lärosätena upplåta eller sälja mark utanför sitt kärnbestånd till privata aktörer, där marknadsförutsättningarna tillåter,¹⁴⁹ vilket granskades i kapitel 2.

Akademiska Hus verksamhet ska bedrivas på affärsmässiga grunder och med fokus på kundnytta.¹⁵⁰ Riksdagen har angett att transparent hyressättning är en grundläggande förutsättning för att uppnå maximal kundnytta.¹⁵¹ Riksrevisionen har därför granskat hur Akademiska Hus har arbetat för att uppnå transparent hyressättning. Granskningen har skett genom studier av hur bolaget har reviderat

¹⁴⁷ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43. Akademiska Hus (2015).

¹⁴⁸ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁴⁹ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁵⁰ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43. Se även bet. 1997/98:FIU25 om kundnytta.

¹⁵¹ Prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FIU25, protokoll 1997/98:115.

sin hyresmodell och hur den sedan har kommunicerats till lärosätena. Transparens i hyressättningen vid ny-, till- och ombyggnation avser komponenter som driver hyresnivån samt vad olika tillval och anpassningar kostar.¹⁵²

Riksrevisionen har granskat hur Akademiska Hus har arbetat för att hyressättningen ska vara marknadsmässig och för att den varierande risken i fastighetsportföljen beaktas och synliggörs i hyresprinciperna. Kartläggning har gjorts av hur Akademiska Hus arbetar för att ge drivkrafter till sänkta kostnader för både bolaget och kunderna samt av hur bolaget arbetar med kundrelationer och samverkan med kund.

Den bolagsgenomgång som föregick riksdagsbeslutet om Akademiska Hus preciserade uppdrag visade att hyresnivåerna hos Akademiska Hus låg i linje med andra kommersiella kontorsfastigheter. Riksrevisionen granskar därför inte om hyrorna är marknadsmässiga.

5.2 Utveckling i syfte att nyttja skalfördelar

Akademiska Hus AB grundades efter riksdagsbeslut 1993 och var fram till 2012 en koncern med sex regionala dotterbolag. Då genomfördes en fusion i syfte att åstadkomma en mer effektiv organisationsstruktur, en mer flexibel kapitalstruktur och för att möta statens krav på långsiktig soliditet och avkastning.¹⁵³ Bolaget införde en ny organisationsstruktur 1 januari 2017, vilket innebar att den regionala organisationsstrukturen togs bort och ersattes med en processororienterad organisation. Omorganisationen gjordes enligt bolaget bland annat i syfte att uppnå en högre intern effektivitet och stärka kompetensöverföringen mellan olika delar av landet.¹⁵⁴ Av bolagets styrelsedokumentation för åren 2012–2017 framgår att bolaget fortsatt ser ett behov av att arbeta för att ta tillvara skalfördelar.

5.3 Värdeskapande är bolagets övergripande syfte

Regeringen genomförde 2013 en bolagsgenomgång av Akademiska Hus, bland annat på grund av att bolagets uppdrag hade uppfattats som oklart angående bolagets roll, ansvar och hyressättningsprinciper. Riksdagen beslutade därefter om en precisering av bolagets uppdrag.¹⁵⁵

Efter riksdagens beslut har det förekommit olika tolkningar av Akademiska Hus uppdrag. Ett exempel på detta är ett resonemang om Akademiska Hus eventuella ”samhällsuppdrag”, som fördes i ett lärosätes budgetunderlag 2016.¹⁵⁶ Samma

¹⁵² Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁵³ Regeringens skrivelse 2013/14:130 sid 8.

¹⁵⁴ Akademiska Hus (2017).

¹⁵⁵ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 24, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁵⁶ Stockholms universitet (2016-02-15).

begrepp förekom även i bakgrunden till högsta förvaltningsdomstolens dom 884-15 från juni 2016. Domen fastslår att Akademiska Hus ska följa lagen om offentlig upphandling, LOU, men innebär ingen förändring i bolagets uppdrag.

Statligt ägda bolag lyder under aktiebolagslagen och styrs associationsrättsligt på samma sätt som privatägda bolag, vilket bland annat innebär att värdeskapande för ägaren är det övergripande syftet med verksamheten.¹⁵⁷ De statligt ägda bolag som har i uppdrag att avvika från aktiebolagslagen har särskilt beslutade samhällsuppdrag.¹⁵⁸ Akademiska Hus har inget särskilt beslutat samhällsuppdrag.¹⁵⁹ Riksrevisionen konstaterar att kärnverksamheten i Akademiska Hus innebär att verka i enlighet med aktiebolagslagen och skapa ekonomiskt värde för ägaren genom att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling av en kollektiv nytthet, vilket skiljer sig från att arbeta utifrån ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.

De ekonomiska målen för bolaget omfattar hela verksamheten

Att Akademiska Hus bedriver verksamhet med marknadsmässiga lönsamhetsmål och hyresprinciper är, enligt förarbetena till bolagets preciserade uppdrag, viktigt för att uppmuntra konkurrens och ökad effektivitet, för att säkerställa att fastighetsvärdet inte förstörs och för att upprätthålla ett starkt kassaflöde som gör det möjligt att genomföra framtida, större investeringar. Marknadsmässighet motiveras också med att regeringen vill undvika att snedvrیدا förutsättningarna för lärosäten som har andra hyresvärdar och ge otillbörligt stöd till lärosätenas verksamhet.¹⁶⁰

På bolagsstämman beslutar ägaren, som företräds av regeringen, om bolagsordning och ekonomiska mål. Bolagsstyrelsen beslutar själv om strategiska mål för ett hållbart företagande. Efter en bolagsgenomgång beslutade bolagets stämma om tre ekonomiska mål senast 2014:¹⁶¹

- Avkastningen på operativt kapital ska uppgå till 6,5 procent.
- Utdelningen ska uppgå till mellan 40 och 60 procent av årets resultat efter skatt, efter återläggning av värdeförändringar och därtill hörande uppskjuten skatt.
- Soliditeten ska uppgå till mellan 30 och 40 procent.

De ekonomiska målen avser hela bolagets verksamhet. De omfattar även andra delar än arbetet med att tillhandahålla lokaler för undervisning och forskning och är därmed inte nödvändigtvis direkt applicerbara på exempelvis enskilda

¹⁵⁷ 3 kap. 3 § aktiebolagslagen. Regeringen (2016b), sid 2 och 8. Regeringen (2017-09-20).

¹⁵⁸ Regeringen (2017). Se även Riksrevisionen (2017b).

¹⁵⁹ Skr. 2016/17:140 sid 36.

¹⁶⁰ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 24, sid 65.

¹⁶¹ Regeringen (2017).

byggprojekt. Jämförelser med mål för andra liknande bolag eller bedömning av enskilda delar av verksamheten enbart utifrån dessa övergripande ekonomiska mål är därför inte lämpligt inom ramen för den här granskningen. Riksrevisionen granskar därför inte de ekonomiska målens utformning.

5.4 Riskvärdering och transparens i hyressättningen

5.4.1 Justeringar i hyresmodellen vid ny-, till- och ombyggnation

Hyressättningen hos Akademiska Hus skiljer sig åt när det gäller befintliga lokaler och hyra vid investering i nyproduktion för ny-, till- och ombyggnationer. För befintliga lokaler omförhandlas villkoren i syfte att följa den marknadshyra som finns för liknande objekt på marknaden, vilket beskrivs i kapitel 2.

Efter riksdagens beslut om ett preciserat uppdrag för bolaget 2013 har Akademiska Hus reviderat sin hyresmodell avseende hyressättning vid ny-, till- och ombyggnationer. Hyresmodellen vid ny-, till- och ombyggnation är i sig oförändrad, men dess underliggande beräkningar har justerats på flera punkter. Kostnaden för nyinvesteringen beror på ett antal olika parametrar, bland annat byggkostnader, kostnader för kapital under uppförandet, risk samt bolagets kostnader för bland annat drift, administration och skötsel. Beräkningarna av kostnaderna för kapital och schablonberäkningen av risken för att det inte finns någon hyresgäst efter att kontraktet avslutats (så kallad schablonvakans) har sänkts och beräkningar av bolagets kostnader för administration, underhåll, tillsyn och skötsel i respektive investering har justerats.¹⁶² Dessa kostnader fördelas sedan som en hyra över ett visst antal år.

Riksrevisionen erfar att Akademiska Hus har valt att arbeta för ökad tydlighet inför kunden i fråga om riskbedömning och för att ge både Akademiska Hus och lärosätena drivkrafter för att sänka restvärdesrisken vid nybyggnation. Det görs genom så kallad bruten kalkylränta, som används vid beräkning av hyra för kärnkundernas större investeringar och vid långa hyresperioder. Risken beräknas då som liknande för alla under hyresperioden, men den varierar efter kontraktets avslutande beroende på fastighet och ort. Även direktavkastningskrav och kalkylränta bedöms därför högre efter den första kontraktperioden. Bolaget anger att bedömningen av risken efter den första hyresperioden har gjorts utifrån antagandet om att lokalerna även fortsättningsvis hyrs av ett lärosäte.¹⁶³ Av bolagets styrelsedokumentation för åren 2014–2017 framgår att Akademiska Hus återkommande har arbetat strukturerat för att direktavkastningskrav och

¹⁶² Intervju Akademiska Hus, 2017-09-13 och 2017-09-29. Riksrevisionens minnesanteckning om Akademiska Hus hyresmodell, 2018-04-13.

¹⁶³ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-13 och 2017-09-29. Riksrevisionens minnesanteckning om Akademiska Hus hyresmodell, 2018-04-13.

kalkylräntor ska följa marknaden. Riksrevisionen menar att Akademiska Hus därmed har beaktat den varierande risken i fastighetsportföljen, dels genom en förändring i hyresmodellen vid nyproduktion med en bruten kalkylränta, och dels i den kontinuerliga avstämningen av kalkylränta och avkastningskrav mot marknaden.

5.4.2 Reviderade hyresmodellen för nyinvestering har kommunicerats

Akademiska Hus anger att de har träffat företrädare för samtliga lärosäten för en genomgång av hyressättning vid omförhandling och den reviderade modellen vid nyproduktion. Riksrevisionen har tagit del av de presentationer som Akademiska Hus använde för att kommunicera hyresmodellen till enskilda lärosäten och till SUHF:s expertgrupp för fastighetsfrågor under hösten 2014 och tidigt 2015 samt en presentation för fastighetsansvariga vid universitet och högskolor som gavs i september 2016. I dessa beskrivs revideringarna av hyresmodellen och skälen till dessa. Av underlagen framgår att Akademiska Hus arbetar för att tydliggöra vad som driver kostnader i en investering och hur kostnaderna kan sänkas.

Lärosätena anger att det är tydligt vad som påverkar hyran

I intervjuer med Riksrevisionen anger en majoritet av lärosätena som är kunder hos Akademiska Hus – 86 procent – att det är tydligt vad som påverkar hyran, när de gör ny-, till- eller ombyggnationer tillsammans med bolaget.¹⁶⁴ Endast två lärosäten har angett att det inte är tydligt, varav ett samtidigt pekar på att de upplever en utveckling mot en ökad transparens sedan bolagets omorganisering.¹⁶⁵ Av svaren framkommer också att lärosätena upplever en variation i transparens mellan olika typer av projekt.¹⁶⁶ Det framgår också av lärosätenas svar att deras egen beställarkompetens påverkar förståelsen av hyressättningen i vad som kan vara komplicerade eller svåröverskådliga beställningar, och att dialog mellan lärosätet och Akademiska Hus kan tydliggöra vad som påverkar hyran.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Följande fråga ställdes i intervjuer med granskningens kontaktperson, vanligen lokalförsörjningschef, vid respektive lärosäte: "När ni gör om-, till- och nybyggnation i samarbete med Akademiska Hus, är det då tydligt vad som påverkar hyran?" Samtliga lärosäten har svarat, varav 19 svarar att det är tydligt, 2 svarar nej och 2 har angett att de inte kan svara på frågan på grund av bristande erfarenhet. Ett lärosäte har angett både ja och nej på frågan.

¹⁶⁵ Intervju Linköpings universitet, 2017-11-20 och Stockholms universitet, 2017-11-24.

¹⁶⁶ Intervju Karolinska institutet, 2017-11-17 och Uppsala universitet, 2017-11-24.

¹⁶⁷ Intervju Göteborgs universitet, 2018-01-08, Högskolan i Gävle, 2017-11-08, Kungl. Tekniska högskolan, 2017-11-10 och Luleå tekniska universitet, 2017-11-28.

5.5 Incitament för sänkta kostnader

Akademiska Hus ska verka för att ge både lärosätena och sig själva drivkrafter för sänkta kostnader.¹⁶⁸ Liksom med bolagets övriga arbete, ska detta göras affärsmässigt och marknadsmässigt. Riksrevisionen har kartlagt hur Akademiska Hus arbetar för att uppnå gemensamma drivkrafter för att sänka kostnader.

Riksrevisionen erfar efter genomgång av bolagets styrelsedokumentation att styrelsen beslutat om att bolaget i sina investeringar alltid ska eftersträva högsta möjliga effektivitet, såväl i kostnader som areor. Bolaget framhåller att vissa av deras satsningar på nya kunskapsmiljöer blivit dyra, vilket inte minst gäller så kallade profilbyggnader, och att högre effektivitet innebär ett samarbete mellan lärosäten och bolaget. I det samarbetet ser bolaget både egna förbättringsområden och ett behov hos lärosätena att bli bättre beställare i termer av att beställa vilka funktioner nya byggnader ska ha.¹⁶⁹

5.5.1 Hållbarhetsarbete för att gemensamt sänka kostnader

Akademiska Hus har sedan många år bedrivit ett omfattande hållbarhetsarbete. Bolagets hållbarhetsmål innebär samarbete med kunderna kring hållbarhetsinitiativ, minskad mängd levererad energi med 50 procent till 2025 och eliminerat koldioxidavtryck från drift.¹⁷⁰ I intervjuer anger företrädare för bolagets ledning att man arbetar för en fördelning av energikostnader mellan bolaget och kunderna som ger drivkrafter för minskad energiförbrukning. Hållbarhetsarbetet kan också innebära kostsamma investeringar, vilket innebär att det inte i varje enskilt fall leder till sänkta kostnader utan kan innebära såväl högre som lägre eller bibehållna kostnader.¹⁷¹

Samarbetet i hållbarhetsfrågor, då särskilt i form av energieffektiviseringar, bekräftas i granskningen av lärosätena. Fem lärosäten som har Akademiska Hus som hyresvärd anger att samarbetet med hyresvärderna för energieffektiviseringar är ett av de främsta verktygen för att hålla nere kostnaderna.¹⁷² Flera exempel på samarbeten för energieffektiviseringar som leder till sänkta kostnader framgår också av lärosätenas dokumentation i lokalförsljningsfrågor.¹⁷³

¹⁶⁸ Prop. 2013:14:1 utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

¹⁶⁹ Akademiska Hus (2017).

¹⁷⁰ Regeringen (2017). Akademiska Hus (odaterat).

¹⁷¹ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-27.

¹⁷² Intervju Högskolan i Skövde, 2017-11-07, Högskolan i Gävle, 2017-11-08, Karolinska institutet, 2017-11-17, Högskolan i Borås, 2017-11-24 och Örebro universitet, 2017-11-23.

¹⁷³ Se exempelvis Kungl. Tekniska högskolan (2017b), Linköpings universitet (2013), Karolinska institutet (2016), Karlstads universitet (2016) och Örebro universitet (2015).

5.5.2 Arbete för att bli en aktiv part

Riksrevisionen erfar från intervjuer med Akademiska Hus ledning och från genomgång av styrelsedokumentation att bolaget har arbetat för att förändra sin roll mot att vara en mer aktiv part i samarbetet med lärosätena.¹⁷⁴ Akademiska Hus anger att effektiviseringskrav på lärosäten och i det omgivande samhället gör att bolaget ser ett behov av att vara allt mer aktiva i att utveckla flexibla lokaler, stödja datainsamling och analys av lokalanvändning, presentera mer kostnadseffektiva förslag och vara tydliga med vad som driver kostnader. Ibland kan det även innebära att ifrågasätta kundernas krav.

Akademiska Hus framhåller att de och lärosätena har ett gemensamt ansvar för att inte nya kunskapsmiljöer blir för kostsamma, till exempel genom byggandet av alltför påkostade profilbyggnader.¹⁷⁵ Akademiska Hus anger att de ser på sin roll som en part med kunskap om hur lokaleffektivisering kan uppnås, men att ansvar för att uppnå eventuell effektivisering ligger hos lärosätena.¹⁷⁶ En majoritet av lärosätena anger också i enkätsvar att ansvaret för effektivisering ligger hos dem själva, vilket är i enlighet med förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning. Riksrevisionen har iakttagit att hur ansvaret ska fördelas i praktiken förefaller vara en källa till oenighet mellan Akademiska Hus och några lärosäten.¹⁷⁷

Sedan januari 2017 arbetar Akademiska Hus i hela landet med en modell för så kallade ”normhus” för strukturerade jämförelser av kostnader vid nybyggnationsprojekt. Modellen används i syfte att tydliggöra om nybyggnationen blir dyrare än andra byggnader och varför. Dessa interna jämförelseobjekt har tagits fram ur ett representativt urval av bolagets byggnader för att kunna belysa vad olika byggnader för kontorsplatser, undervisning och laborationer kostar i olika marknadslägen. Speciallokaler, som exempelvis djurhus eller mer påkostade profilbyggnader, ingår inte i modellen.¹⁷⁸

Kostnadseffektiva lösningar vid nybyggnation kan spela en betydande roll för hyreskostnaderna¹⁷⁹ och är därför en betydande del i att hushålla med resurser på sikt. Riksrevisionen menar att normhus kan ses som ett internt verktyg som skapar förutsättningar för att vara en aktiv part för effektiv nybyggnation.

¹⁷⁴ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04, 2017-09-15 och 2017-09-20.

¹⁷⁵ Akademiska Hus (2016a).

¹⁷⁶ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-27.

¹⁷⁷ Intervju Lunds universitet, 2017-11-23. Göteborgs universitet m.fl. (2018-02-26).

¹⁷⁸ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-28 och 2017-09-13.

¹⁷⁹ SOU 2011:31 sid 297.

5.6 Fortsatt arbete med kundrelationen behövs

Med det uppdrag som beslutades för Akademiska Hus 2013/14 framgår det tydligt i bolagsordningen att universitet och högskolor är bolagets kärnkunder. Riksdagen har därmed preciserat en ram för bolagets kundfokus.

Akademiska Hus har under granskningsperioden haft fokus på utökat och förbättrat samarbete och samverkan med kärnkunderna, vilket framgår av Riksrevisionens intervjuer med bolagets ledning av bolagsstyrelsens dokumentation.¹⁸⁰ Särskilt framträdande är ett ökat fokus på mer strukturerad kunddialog, kundupplevelsen och det långsiktiga arbetet med campusutveckling.¹⁸¹ Akademiska Hus genomförde omarbetningar av sin kundnöjdhetsundersökning under 2016.¹⁸² Efter förändringen sjönk mätresultaten av kundnöjdhet till ett, enligt Akademiska Hus, otillfredsställande lågt värde.¹⁸³ Bolaget uppger att samarbetsförmåga och lyhördhet inför kundernas behov är två områden där kunder uttrycker behov av förbättring, medan kunderna samtidigt var nöjda med bolagets personal.¹⁸⁴ Riksrevisionen erfar att Akademiska Hus ser behov av att fortsätta sitt utökade arbete med kundrelationen och att de också arbetar för det.¹⁸⁵

Riksrevisionen konstaterar utifrån enkätsvar och intervjuer att flera lärosäten i många delar är nöjda med samarbetet med Akademiska Hus och de fastigheter de hyr, samtidigt som det förekommer kritiska synpunkter på exempelvis underhåll, samarbetsformer, kompetens i byggprocesser och avtalskrivande. Det finns en variation i hur lärosätena uppfattar samarbetet på så vis att vissa är missnöjda med någon del av samarbetet, medan andra är nöjda med just denna del.¹⁸⁶

Kritik mot riksdagens riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen riktas återkommande till Akademiska Hus. Bolagets ekonomiska mål är särskilt

¹⁸⁰ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04.

¹⁸¹ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04 och 2017-09-20. Riksrevisionens minnesanteckning, 2018-04-13 om Akademiska Hus och kundnöjdhet.

¹⁸² Förändringen innebar att man valde bort projektverksamheten i enkäten. Akademiska Hus anger att denna verksamhet sedan tidigare stod för högre siffror i kundnöjdheten.

¹⁸³ Akademiska Hus hade därmed under 2016 ett kundnöjdhetsindex jämförbart med Fortifikationsverket 2015, samtidigt som bolaget under åren 2008–2009 hade samma högre nivå av kundnöjdhet som Statens Fastighetsverk noterade 2016. NKI (Nöjd Kund Index) låg år 2016 på 61, från att ha varit 70 under åren 2008–2009. NKI för Statens Fastighetsverk 2015 (70) och Fortifikationsverket 2016 (59). (E-post från Akademiska Hus, 2018-02-14. Akademiska Hus [2011] och [2016a] sid 8, prop. 2017/18:1 utgiftsområde 2.)

¹⁸⁴ Akademiska Hus (2016) sid 8.

¹⁸⁵ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04 och 2017-09-20. Riksrevisionens minnesanteckning, 2018-04-13 om Akademiska Hus och kundnöjdhet.

¹⁸⁶ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04 och 2017-09-20. Riksrevisionens minnesanteckning, 2018-04-13 om Akademiska Hus och kundnöjdhet.

kritiserade. Riksrevisionen erfar i intervjuer med Akademiska Hus ledning att de för att skapa en god relation återkommande för samtal om de av ägaren (regeringen) bestämda ekonomiska målen med kunderna, och även med enskilda anställda på lärosätena. Bolaget svarar även på andra intressenters kritik mot bolagets ekonomiska mål och uppdrag i massmedial debatt.¹⁸⁷

5.6.1 Efterutdelningen 2015 påverkade kundrelationerna negativt

Under 2015 beslutade bolagets stämman, där staten är enda ägaren, om en efterutdelning om 6,5 miljarder kronor. Bakgrunden till efterutdelningen var att Akademiska Hus rapporterat en soliditet över målnivån mellan åren 2007–2014¹⁸⁸ och regeringen meddelade riksdagen i juni 2015 att en justering av kapitalstrukturen var nödvändig.¹⁸⁹ En vanlig utdelning bedömdes enligt regeringskansliet vara otillräcklig för att kunna åtgärda den höga soliditetsnivån, som uppstått på grund av orealiserade värdeförändringar.¹⁹⁰ Bolagets tillgångar – vilka främst utgörs av förvaltningsfastigheter – hade stigit i värde utan att realiseras, det vill säga säljas. Utdelningen beslutades av bolagets extra årsstämma i oktober 2015 och redovisades som kortfristig skuld.¹⁹¹

Efterutdelningen mötte stor kritik från företrädare för lärosätena¹⁹² och enligt Akademiska Hus har den försvårat arbetet med goda kundrelationer.¹⁹³ Riksrevisionen menar därför att efterutdelningen har lett till försämrade förutsättningar för en affärsmässig relation.

5.6.2 Långsiktigt samarbete genom campusplaner

Akademiska Hus anger att de arbetar med långsiktigt hållbar utveckling av universitets- och högskoleområden genom en metod för campusplaner, det vill säga långsiktiga strategier eller visioner för utveckling av campusområden som arbetas fram i samverkan mellan lärosäte, Akademiska Hus och vanligen flera andra intressenter. Campusplanerna syftar till att skapa mervärde åt kunden och säkra attraktiva framtida lärande- och forskningsmiljöer. De innehåller både beskrivningar av lärosätens behov, framtidens lärande- och forskningsmiljöer och mer konkret hur expansionsmöjligheter ser ut på och runtom campus, utifrån ett flertal olika hållbarhetsaspekter. Modellen grundas i sju hållbarhetsområden, där resurser och energi utgör en del. Riksrevisionen har granskat lärosätens

¹⁸⁷ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04 och 2017-09-15. Nordquist och Lindholm (2017-10-11), Bengtsson m.fl. (2015-10-15), Lindberg Göransson (2017-10-12).

¹⁸⁸ Akademiska Hus (2007, 2009, 2011, 2014, 2016a, 2017).

¹⁸⁹ Regeringen (2015).

¹⁹⁰ Regeringskansliet (2017-12-01).

¹⁹¹ Akademiska Hus (2016a, 2017).

¹⁹² Dagens Nyheter (2015-09-25).

¹⁹³ Intervju Akademiska Hus, 2017-09-04.

campusplaner, varav ett flertal är framtagna i samarbete med Akademiska Hus. Dessa planer diskuteras mer utförligt i avsnitt 4.3.5 ovan.

5.7 Riksrevisionens bedömningar och iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att Akademiska Hus överlag bedriver ett arbete för att möta kraven som ställdes genom 2013 års riksdagsbeslut om bolagets preciserade inriktning, mål och ansvar. Eventuella effekter av det arbetet har inte varit föremål för granskningen.

Riksrevisionen bedömer att Akademiska Hus har arbetat för att hyresprinciperna ska beakta och synliggöra den varierande risken i fastighetsportföljen. Hyresmodellen vid nyproduktion har reviderats och en central del i revideringen är att bolaget har gått över till att använda en bruten kalkylränta vid större nyinvesteringar, vilket tydliggör i synnerhet restvärdesrisken. Det kan ge drivkrafter att sänka risken och därmed även kostnaden. Riksrevisionen bedömer också att Akademiska Hus arbetar regelbundet för följsamhet mot marknaden genom avstämningar av kalkylränta och avkastningskrav i hyresmodellen vid nyproduktion.

Enligt Riksrevisionen har Akademiska Hus arbetat för ökad transparens i hyressättningen vid ny-, till- och ombyggnation. Akademiska Hus har kommunicerat de övergripande förändringarna i den reviderade hyresmodellen till kunderna. En majoritet av lärosätena som är kunder hos bolaget angav också i intervjuer under hösten 2017 att det är tydligt vad som påverkar hyran, när de gör ny-, till- eller ombyggnationer tillsammans med Akademiska Hus.

Akademiska Hus har tagit fram underlag för att kunna arbeta med nyproduktion utifrån variationer i risk i olika delar av landet och vid olika typer av byggnader. Det tydliggörs genom arbetet med normhus och bruten kalkylränta. Eftersom det är ett relativt nytt arbete, sett till verksamheten i hela landet, är effekterna ännu inte tydliga.

Riksrevisionen bedömer att Akademiska Hus arbetar för att, inom ramen för sitt uppdrag om affärsmässighet, skapa gemensamma incitament för sänkta kostnader. Samtidigt ser Riksrevisionen behov av ytterligare arbete på området. Bolagets främsta arbete för att gemensamt med lärosätena skapa incitament för sänkta kostnader består i hållbarhetsarbete, vanligen energieffektivisering som oftast leder till sänkta kostnader. Även många lärosäten bekräftar att energieffektiviseringar leder till sänkta kostnader. Det övriga arbete som enligt Akademiska Hus kan ge incitament för sänkta kostnader rör utvecklingen mot att bolaget vill vara en mer aktiv part till lärosätena. Det företagsinterna arbetet med normhus – som sedan 2017 ska vara en standard för bolaget att förhålla sig till vid nybyggnation – är en förutsättning för att vara en mer aktiv part. Normhus är nyligen infört i hela organisationen och rollen som en mer aktiv part är inte helt

förankrad hos lärosätena. Riksrevisionen menar att det därför kvarstår arbete för att uppnå *gemensamma* incitament för sänkta kostnader.

Granskningen visar att Akademiska Hus har arbetat aktivt för en förbättrad kundrelation under tidsperioden. Ytterligare arbete med kundrelationen är nödvändigt på grund av att den efterutdelning som stämman beslutade om 2015 innebar en omfattande kritik från flera lärosätetsföreträdare. Akademiska Hus arbetar också med kundfokus genom utveckling av universitets- och högskoleområden. Riksrevisionen bedömer att både lärosätena och Akademiska Hus tar ett helhetsansvar – ofta gemensamt – för en långsiktig utveckling av universitets- och högskoleområden, vilket blir tydligt genom det över tid alltmer utvecklade arbetet med campusplaner. Riksrevisionen ser dock möjligheter att utveckla campusplanerna med ekonomiska målsättningar, vilket framgår av bedömningarna i kapitel 4.

5.7.1 Riksrevisionens iakttagelser

- Den efterutdelning om 6,5 miljarder kronor som beslutades i oktober 2015 har lett till försämrade förutsättningar för en affärsmässig relation.
- Sammantaget bedriver Akademiska Hus olika typer av arbete för gemensamma incitament för sänkta kostnader. Hållbarhetsarbetet framstår som väl utbyggt tillsammans med lärosätena. Normhus är nyligen infört i hela organisationen och rollen som en mer aktiv part är inte helt förankrad hos lärosätena. Det kvarstår därför arbete för att uppnå *gemensamma* incitament för sänkta kostnader.

Referenslista

Litteratur

- Akademiska Hus (2015) Bolagsordning, antagen vid årsstämma den 28 april 2015. Hämtad från <https://www.akademiskahus.se/om-oss/bolagsstyrning/bolagsordning/>
- Akademiska Hus (2008, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015, 2016a) *Årsredovisning*.
- Akademiska Hus (2016b) *Metod för campusutveckling*.
- Akademiska Hus (2016-09-16) "Universitetsstaden i Umeå utsedd till Smart City" Hämtad från <https://www.akademiskahus.se/aktuellt/nyheter/2016/08/universitetsstaden-i-umea-utsedd-till-smart-city/>
- Akademiska Hus (2016-10-14) "Campus Chalmers Johanneberg testar innovativ energiförsörjning" Hämtad från <https://www.akademiskahus.se/aktuellt/nyheter/2016/10/campus-chalmers-johanneberg-testar-innovativ-energiforsorjning/>
- Akademiska Hus (odaterat) "Fyra övergripande hållbarhetsmål" Hämtad från <https://www.akademiskahus.se/hallbarhet/hallbarhetsmal/>
- Chalmers tekniska högskola (2017) *Chalmers lokalförsörjningsplan 2017–2021*. Bilaga nr.1 C 2917-0794.
- Chalmers tekniska högskola (2016-01-25) Beslut fattat av rektor, dnr C-2016-0133.
- Bengtsson mfl (2015-10-15) "Staten dränerar universiteten" Dagens Industri Debatt, hämtad 2017-02-21 från <https://www.di.se/artiklar/2015/10/15/debatt-staten-dranerar-universiteten/>
- Dagens Nyheter (2015-09-25) "Statens bolag mjölkas för att täcka budgethål." Hämtad 2018-03-24 från <https://www.dn.se/ekonomi/statens-bolag-mjolkas-for-att-tacka-budgethal/>
- Vindefjärd mfl (2017-04-03) "För bättre forskning – befria universiteten" Dagens Samhälle Debatt, hämtad från <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/foer-baettere-forskning-befria-universiteten-32736>
- Den Heijer, Alexandra (2011) *Managing the university campus: Information to support real estate decisions*. Eburon academic publishers, Delft.
- Ekonomistyrningsverket (2006) *Budgetprognos 2006:2 Analys*. ESV 2006:18.
- Ekonomistyrningsverket (2006b) *Nyckeltal i statlig verksamhet. Förstudie om hur ESV kan arbeta med nyckeltal som bygger på information från Hermes*. ESV 2006:31.
- Ekonomistyrningsverket (2009) *Beskrivning av ESV:s uppdrag att redovisa underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna*. Rapport 2009:23.
- Ekonomistyrningsverket (2013) *Rapport: Statens lokalförsörjning*. Rapport 2013:36.

Ekonomistyrningsverket (2014) *Analys: Statliga myndigheters lokaler Utveckling av lokalhyror och areor*. ESV 2014:53

Ekonomistyrningsverket (2016) *Rapport: Uppdrag att se över vissa frågor om hyresavtal – Bindningstiden i hyresavtal avseende lokaler för universitet och högskolor*. Rapport 2016:30.

Ekonomistyrningsverket (2017) *Rapport: Nyckeltal i statens lokalförsörjning*. ESV 2017:49.

Ekonomistyrningsverket (2018) Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna för budgetåret 2019 samt reviderat underlag för budgetåret 2018. Dnr. 2018-00036

Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud (2012) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts juridik, Stockholm.

George, Alexander och Andrew Bennet (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT press, Cambridge.

Gymnastik- och idrottshögskolan (2017-02-17) *Budgetunderlag 2018–2020*. Beslutat av högskolestyrelsen 2017-02-17. Dnr. GIH 2017/19.

Göteborgs universitet (2016-10-27) Protokollsutdrag, naturvetenskapliga fakulteten, fakultetsstyrelsen. Sammanträdesdatum 2016-10-27, § 5.2 Förstudie Medicinareberget.

Göteborgs universitet (2016) *Strategisk lokalförsörjningsplan 2016–2040*.

Göteborgs universitet (2017) *PM Lokalförsörjning och lokalkostnader*. Dnr H 2017/45

Göteborgs universitet m.fl. (2018-02-26) *Beträffande Riksrevisionens granskningsrapport gällande Lärosätenas lokalförsörjning*. Svar på faktagranskning inkommet till Riksrevisionen.

Håkansson och Axelsson (1984) *Inköp som konkurrenskraft* Liber förlag, Malmö.

Högskolan i Halmstad (2013) *Campusplan 2025 Högskolan Halmstad*.

Högskolan i Skövde (2017) *Lokalförsörjningsplan 2017–2022*. Dnr HS 2017/394.

Högskolan Kristianstad och Akademiska Hus (odaterat) *Campusplan Högskolan Kristianstad*.

Högsta förvaltningsdomstolen (29 juni 2016) Dom i mål nr 884-15 meddelad i Stockholm den 29 juni 2016.

Karlskrona kommun (2015) *Ägardirektiv för AB Karlskrona Moderbolag och bolagen som ingår i koncernen*. Ägardirektiv antagna av Kommunfullmäktige den 23 april 2015 § 75 och fastställda vid bolagsstämmor den xx xxx 2015. Hämtat från www.karlskrona.se

Karlstads universitet (2016) *Campusplan Karlstads universitet 2030*.

Karolinska institutet (2016) *Årsredovisning 2016*. Dnr 1-663/2016.

Karolinska institutet (2016-09-27) *Yttrande över: Uppdrag att se över vissa frågor om hyresavtal – Bindningstiden i hyresavtal avseende lokaler för universitet och högskolor.* Rektorsbeslut dnr 1-338/2016.

Kungl. Konsthögskolan (2017) *Presentation om lokalutredning.*

Kungl. Musikhögskolan (2016) *Strategisk plan för försörjning av fysiska lärandemiljöer 2016–2019.* Dnr 16/2017.

Kungl. Tekniska högskolan (2013) *Utvecklingsplan 2013 – 2017.*

Kungl. Tekniska högskolan (2014) *KTH campus Campusplan 2014 – ett levande campus för en hållbar framtid.*

Kungl. Tekniska högskolan (2017-02-20) *Kungl. Tekniska högskolans budgetunderlag för perioden 2018–2020.* Dnr V-2016-1069.

Kungl. Tekniska högskolan (2017b) *Lokalförsörjningsplan 2017–2019.* Dnr V-2017-0177 KS-kod 2.7.

Lind, Hans (1998) *Internhyra i sammandrag. Hur det är tänkt, och hur det kan fungera.* Minirapport om offentligt fastighetsförvaltande från UFOS, Utveckling av fastighetsförvaltande i offentlig sektor. Svenska kommunförbundet.

Lind, Hans och Trine Rie Jensen (2016) *Cost drivers and strategies to reduce cost in the state property sector.* Report written for Pure-Net (Public Real Estate Network), 2016-11-18.

Lind, Hans och Lundström, Stellan (2010) *Fastighetsföretagande i offentlig sektor: Strategiska frågor och den samlade kunskapen.* Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Lindberg Göransson (2017-10-12) "Onyanserad beskrivning av vår vinst" UNT Debatt, hämtad från <http://www.unt.se/asikt/debatt/onyanserad-beskrivning-av-var-vinst-4786477.aspx>

Linköpings universitet (2015) *Lokalförsörjningsplan 2015-2020.* Dnr LIU-2015-00723.

Linköpings universitet (2015b) *Tecknande av preliminärt hyresavtal avseende nytt studenthus samt tecknande av tilläggsavtal för hus D och hus Zenit på Campus Valla.* Beslut 2015-02-16. Dnr LiU-2012-00840.

Linköpings universitet (2015-02-16) *Lokaleffektivitet: Rapport lokaleffektivitetsarbetet, LEA Samt handlingsplan för fortsatt arbete med lokaleffektivitet.* Dnr LiU-2015-00111.

Linköpings universitet (2013) *Avsiktsförklaring.* Dnr LiU-2013-01470.

Linköpings universitet (2016-03-14) *Åtterrapporering av uppdrag att göra översyn av nuvarande internhyresmodell.* Dnr LIU-2015-01586.

Luleå tekniska universitet och Akademiska Hus (2012) *Campusplan Luleå tekniska universitet 2025.*

Lundagård (2017-04-11) "Statens miljardmaskin." Hämtad från <http://lundagard.se/2017/04/11/statens-miljardmaskin/>

Lundström, Stellan (2014) "Högskolesektorn smygbeskattas via Akademiska hus." Fastighetsnytt 2014-10-29, hämtad 2017-04-06 från <http://fastighetsnytt.se/2014/10/hogskolesektorn-smygbeskattas-via-akademiska-hus-2/>

Malmö högskola (2008) *Slutrapport från lokalkostnadsprojektet*. Dnr Mahr 29-2008/171.

Mittuniversitetet (2017) *Budgetunderlag 2018 – 2020 Mittuniversitetet*. Dnr MIUN 2016/2371

Mälardalens högskola (2013) *Lokalförsörjningsplan 2013-2016 för Mälardalens högskola*.

Nilsson, Bergman och Pyddoke (2005) *Den svåra beställarrollen: om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, SNS förlag, Stockholm.

Oz, Shy (1995) *Industrial Organization: Theory and Applications*. MIT Press.

Regeringskansliet (2017-12-01) *Promemoria Riksrevisionens granskning av lärosätenas lokalförsörjning*.

Riksrevisionen (2012) *Att styra självständiga lärosäten*. Rapport 2012:4.

Riksrevisionen (2017) *Varför sparar lärosätena? En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor*. Rapport 2017:28.

Riksrevisionen (2017b) *Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*. Rapport 2017:37.

Statskontoret (2004) *Avregleringen av sex marknader: Mål, medel och resultat. Del I, Huvudrapport 2004:28* Statskontoret, Stockholm. Näringsutskottets betänkande 2006/07:NU14.

Stockholms universitet (2015) *Albano Campusplan 2015*.

Stockholms universitet (2017-02-17) *Budgetunderlag för Stockholms universitet för perioden 2018–2020*. Dnr SU FV-1.1.1-4006-16.

SUHF (2011-08-19) *Expertgrupp för fastighetsfrågor*. Dnr 11/112.

Sveriges lantbruksuniversitet (2014) *Lokalförsörjningsplan för SLU 2015–2017*. Dnr SLU ua 2014.2.9-4176.

Eriksson, Per (2013-09-13) "Universitetet skulle kunna vara betydligt flexibla" Sydsvenskan debatt, hämtat från <http://www.sydsvenskan.se/2013-09-19/universitetet-skulle-kunna-vara-betydligt-flexibla>

Umeå universitet (2015) *Campusplan huvudcampus*.

Universitetskanslersämbetet (2017) *Universitet och högskolor: Årsrapport 2017*.

Universitetskanslersämbetet (2017b) *Universitet och högskolor: Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2015/16*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1702.

Högskoleverket (1998) *Högskoleverkets rapport: Högskolans lokaler — ett regeringsuppdrag*, rapport 1998:31 R.

Nordquist, Lina och Benny Lindholm (2017-10-11) "Säkra forskningen långsiktigt"
Hämtad från UNT Debatt <http://www.unt.se/asikt/debatt/sakra-forskningen-langsiktigt-4784482.aspx>

Uppsala universitet (2017) *Lokalförsörjning 2018–2020*. Dnr 2017/1382.

Uppsala Nya Tidning (2016-07-02) "Växande missnöje med Akademiska Hus"
Hämtad från <http://www.unt.se/nyheter/upsala/vaxande-missnoje-med-akademiska-hus-4288452.aspx>

US Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010-08-19)
Horizontal merger guidelines. Hämtad från <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#5c>

Örebro universitet (2015) *Campusplan fastighetsutveckling för Örebro universitet. Tre campus som stödjer, utvecklar och berikar*.

Utredningar

SOU 1997:187 *Statens ändamålsfastigheter: Princip för förvaltning och hyressättning*.
Betänkande av utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.

SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*. Betänkande av utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning.

SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*. Betänkande av utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.

Statskontoret (2004) *Avregleringen av sex marknader: Mål, medel och resultat. Del I, Huvudrapport*. 2004:28. Statskontoret, Stockholm.

Riksdagstryck

Betänkande 2006/07:NU14.

Riksdagen (1996) *Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning*. Utbildningsutskottet, 1996/97:URD2.

Proposition 1992/93:100 bilaga 1.

Proposition 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, bet. 1991/92:FIU08, protokoll 1991/92:48.

Proposition 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.

Proposition 1995/96:141, Aktiv förvaltning av statens företagsägande, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

Proposition 1997/98:137, Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m., bet 1997/98:FIU25 (yttrande 1997/98:UbU7), protokoll 1997/98:115.

Proposition 1997/98:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m.

Proposition 1998/99:1 Budgetpropositionen för 1999, utgiftsområde 16.

Proposition 2009/10:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor, bet. 2009/10:UbU23, rskr 2009/10:337.

Proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag, sid 124.

Proposition 2013/14:1 Förslag till statens budget för 2014, utgiftsområde 24 Näringsliv, bet. 2013/14:NU1, protokoll 2013/14:43.

Proposition 2015/16:1 utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Regeringen (1994-05-26) Upprättande av Stiftelsen Chalmers tekniska högskola. Upprättande av Stiftelsen Högskolan i Jönköping Dnr U93/1876/UH.

Regeringen (2003-05-08) *Metod för sammanställning och beräkning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna.* Dnr Fi2003/3033.

Regeringen (2016a) *Nationella upphandlingsstrategin.* Regeringskansliet, Finansdepartementet

Regeringen (2016b) *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2017.* Beslutad av regeringen 2016-12-22, att gälla fr.o.m. 2017-01-01.

Regeringen (2017) *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016.* Regeringskansliet.

Regeringen (2017-09-20) *Mål för bolag med statligt ägande.*

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/bolag-med-statligt-agande/mal-for-bolag-med-statligt-agande/>. Senast uppdaterad 2017-09-20, information hämtad 2018-02-08.

Regeringen (2016-12-01) *Direktiv till budgetunderlag för verksamhet vid universitet och högskolor för budgetåren 2018–2020.* Dnr UH2016/05279/UH.

Regeringen (2017-12-18) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor.* U2017/05023/BS (delvis), U2017/05052/UH.

Regeringens skrivelse 2013/14:130 2013 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Regeringens skrivelse 2016/17:140 2017 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Bilaga 1. Analystekniker och metoder

Granskningens design

Lärosätena granskas genom en strukturerad, fokuserad flerfallstudie¹⁹⁴ där 33 lärosätens lokalförsörjningsarbete i dagsläget utgör analysenheter. Akademiska Hus granskas genom en fallstudie där bolagets arbete följs från riksdagens beslut om ett preciserat uppdrag för bolaget 2013 till hösten 2017. Fallstudiemetoderna gör det möjligt att dra slutsatser om utveckling och förändring under den granskade perioden, utifrån ett rikt data om respektive fall. Samtidigt saknas möjlighet att jämföra med andra hyresvärdars arbete, liksom med lärosäten som arbetar under samma villkor som före reformen.

Granskningsobjekt

Regeringen, Akademiska Hus AB, Blekinge tekniska högskola, stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, stiftelsen Högskolan i Jönköping med dotterbolag, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Datainsamling och analyser

Regeringens styrning

Datainsamlingen som berör regeringens styrning har skett genom skriftliga frågor som har besvarats av Regeringskansliet, studier av de styrande dokument som berör lokalförsörjning efter lokalförsörjningsreformen samt studier av instruktioner och publikationer för myndigheter som arbetar på området. Vi har granskat förekomsten av återrapporteringskrav om lokalkostnader i lärosätenas regleringsbrev, inklusive det lärosätessammansatta regleringsbrevet, för budgetåren 2014–2018. I regleringsbreven har vi sökt efter begreppen

¹⁹⁴ George och Bennet (2005).

”lokalkostnader”, ”lokalkostnad” och ”lokaler”. Eftersom det gemensamma regleringsbrevet har ett flertal bilagor, har dessa sökts igenom separat.

Datainsamling om Akademiska Hus verksamhet

Under hösten 2017 genomfördes intervjuer med åtta av tio medlemmar ur företagsledningen och två personer ur bolagets verksamhet. Intervjupersoner valdes av granskningens kontaktperson. Efter en inledande intervju om bolagets uppdrag och arbete med lärosätenas lokaler, utgick intervjuerna från områden kopplade till bedömningsgrunderna.

Utöver offentligt tillgängligt material har Riksrevisionen tagit del av bolagets styrelsedokumentation för åren 2012–2017, internt arbetsmaterial och presentationer som legat som underlag för intervjuerna. Minnesanteckningar från intervjuer och dokumentgranskningar har stämts av med bolaget.

Nyckeltal och marknadskoncentration

Data om antal helårsstudenter, helårsprestationer och personal har hämtats från Universitetskanslersämbetets statistikdatabas. Hyrda lokalytor för åren 1994–2016 har inkommit från Ekonomistyrningsverket (ESV), utifrån KAR-registret.

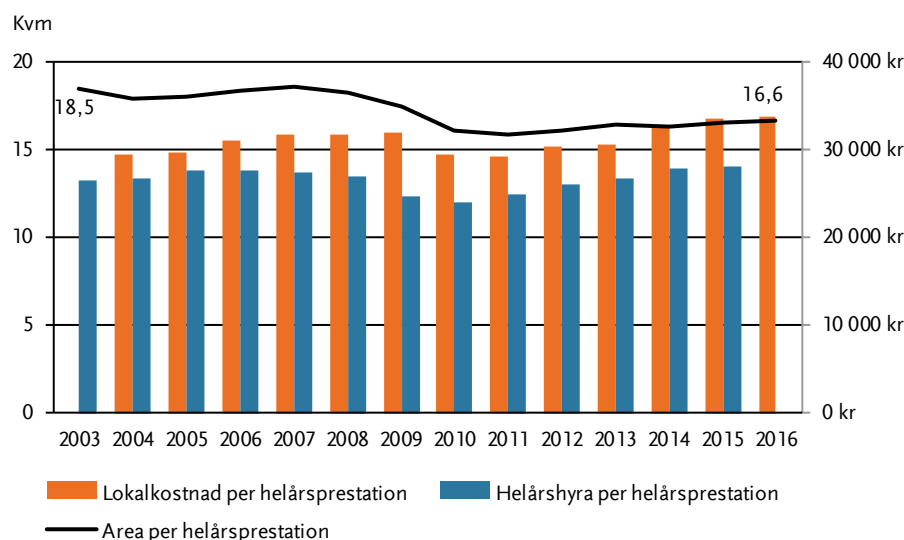
Lokalkostnader uttrycks i fasta priser för år 2016.

Vissa lärosäten har inte tagits med i beräkningarna

I beräkningarna av yta och lokalkostnad per anställd helårsperson i diagram 4 har data för följande lärosäten inkluderats från respektive år: Mälardalens högskola från 2004, Högskolan i Jönköping från 2007, Försvarshögskolan från 2008, Linnéuniversitetet från 2010 och Stockholms konstnärliga högskola från 2014. Övriga lärosäten har data för antal anställda och area från år 2001 samt för lokalkostnader från år 2004.

I beräkningarna av yta och lokalkostnader per helårsprestation i diagram 5 har data för följande lärosäten inkluderats från respektive år: Högskolan i Jönköping från 2007, Försvarshögskolan från 2009, Linnéuniversitetet från 2010, Konstfack från 2011, Kungl. Musikhögskolan från 2012 och Stockholms konstnärliga högskola från 2015. Övriga lärosäten har data för antal helårsprestationer och area från år 2003 samt för lokalkostnader från år 2004.

Trenden med minskad yta per helårsprestation framgår tydligare om bara de lärosäten analyseras för vilka det finns data för samtliga år, se diagram B1 nedan.

Diagram B1 Yta och kostnader per helårsprestation i utbildning för 25 lärosäten

Anm. Kostnaderna anges i 2016 års priser. Beräknat för lärosäten med data från samtliga år. Följande lärosäten ingår därför inte: Kungl. Konsthögskolan, Försvarshögskolan, Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Linnéuniversitetet, Konstfack, Kungl. Musikhögskolan, Stockholms konstnärliga högskola.

Källa: Egna beräkningar, data från KAR-registret och Hermes.

Beräkning av uppbundna hyreskostnader

En beräkning har gjorts av hur stora uppbundna hyreskostnader som universitet och högskolor, exklusive Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, hade vid tidpunkten 1 januari 2018. Utskriftsdatum för KAR-registret var 8 januari 2018. Beräkningen avser grundhyra, prognostiserat indextillägg och övriga tillägg som rör exempelvis värme och ombyggnation. Beräkningen innehåller därför inte bara hyreskostnaderna för själva lokalerna utan *i vissa fall* även mediakostnader. Mediakostnader såsom el, vatten och värme kan finnas i andra kontrakt direkt med leverantörer som inte är lärosätenas hyresvärd och som inte redovisas i KAR-registret. Övriga tillägg kan variera över tid. F-skatt ingår inte i beräkningen. Beräkningen avser fasta priser för 2017.

KAR-registret innehåller startdatum, slutdatum och uppsägningstid för kontrakt. Grundprincipen för att beräkna hyreslängd har varit tiden mellan urvalsdatumet 1 januari 2018 och slutdatumet. Hyresavtal förlängs automatiskt om de inte sägs upp för omförhandling eller avflytt. För avtal som har börjat förlängas beräknas avtalstiden som tiden från 1 januari 2018 till förlängningstiden. I vissa fall är detta antagande felaktigt då myndigheter inte alltid meddelar ESV när kontrakt upphör. För avtal som börjar gälla efter urvalsdatumet beräknas avtalstiden från startdatumet (som är senare än 1 januari 2018) till slutdatum.

Årshyran har beräknats per år utifrån hur stor del av året som hyresavtalet gäller. Årshyran består av grundhyran samt ett indextillägg för indexreglerad hyra. Indextillägget beräknas på indexandelen av grundhyran som anges i KAR-registret, vanligtvis mellan 70 och 100 procent. Denna del indexeras utifrån föregående års prognostiserade konsumentprisindex (KPI) i oktober jämfört med bastalet för varje år som kontraktet varit aktivt. KPI-prognoser från Konjunkturinstitutet har använts fram till 2028 och sedan har ett antagande om 2 procents inflation använts. Kontrakt med angivna fasta prisökningar har beräknats med den fasta prisökningen år för år med utgångspunkt från grundhyran och indextillägget för 2017.

Beräkningen av indexregleringen är en förenkling utifrån vad som oftast görs. KPI-talet som ska användas för respektive år är vanligen oktoberindex för föregående år, men kan i undantagsfall vara någon annan månads indextal. I en del fall indexomräknas hyran istället varje kvartal. Omräkningen görs endast med en eller ingen decimal, eller så anges att KPI ska ha ändrats med minst 3 enheter sedan senaste omräkning för att omräkningen ska göras. Hur indexregleringen görs framgår inte i KAR-registret utan i varje enskilt avtal.¹⁹⁵

Beräkningar av marknadskoncentration

Beräkningar av marknadskoncentrationen har gjorts utifrån ESV:s KAR-register med urvalsdatum 1 december 2017 för gällande hyreskontrakt, och utskriftsdatumet 15 december 2017 för själva kontraktsdatabasen. Chalmers tekniska högskola och Högskolan Jönköping finns inte i KAR-registret och är inte med i beräkningarna.

För beräkningar av marknadskoncentrationen har area under och ovan mark summerats i databasen för varje hyresvärd för gällande hyresavtal. Areal ska avse lokalarean (LOA) men kan i vissa fall beskriva bruttoarea (BTA) enligt ESV. Antalet hyreskontrakt som avsåg en uthyrd area var 1550 stycken vid urvalsdatumet. Tilläggsavtal finns ibland vid ombyggnationer och dessa har ingen area i hyreskontraktet och ingår därmed inte. Andrahandsuthyrning hos lärosätena förekommer men redovisas inte i KAR.

Kontraktsdatabasen har gått igenom översiktligt i syfte att säkerställa att dubletter av hyreskontrakt inte förekommer. Avstämning med sex lärosäten har gjorts för snarlika kontrakt för att säkerställa att kontrakten avser olika lokaler. I samtliga fall har kontrakten rört olika lokaler.

Hyresvärdar har identifierats i informationsportalen InfoTorg i syfte att hitta eventuell koncern tillhörighet, namnbyte och form av ägande. I äldre hyreskontrakt kan gamla namn på företag förekomma. Det är heller inte uppenbart av

¹⁹⁵ E-post Ekonomistyrningsverket, 2018-01-04.

företagsnamnet om det är exempelvis ett kommunalt bolag, en stiftelse eller ett privat bolag. Detta framgår i InfoTorg. Hyresvärdar har därmed kunnat klassificerats med rätt nuvarande namn samt organisationsform och ägande. Hyresvärdarna har därmed kunnat kategoriseras i följande kategorier: Akademiska Hus, Statens fastighetsverk, stiftelse, privat bolag, kommunalt bolag, kommun, landsting och övrigt.

Andel yta för varje hyresvärd har därefter beräknats enligt två metoder. Den första avser lärosätets fyra största hyresvärdar och benämns C4, se beräkning i avsnitt 2.3.1. Riksrevisionen har också gjort beräkningar där hänsyn tas till hur stor andel av ytan som hyrs av olika hyresvärdar med hjälp av Herfindahl-Hirschman index (HHI). HHI beräknas genom att summera kvadraten på varje aktörs marknadsandel (beräknat som heltal från 1 till 100). Om aktörerna är jämnstora närmar sig summan 0 och om en aktör har samtliga marknadsandelar blir HHI 10 000. Det förekommer olika bedömningar av vad som utgör låg, måttlig och hög koncentrationsgrad, men generellt kan sägas att låg koncentrationsgrad är under 1 000–1 500, måttlig 1500–2500 och när HHI överstiger 2 500 betraktas koncentrationsgraden som hög.¹⁹⁶

HHI visar att marknadskoncentrationen är hög sett både till hela landet och för samtliga granskade lärosäten då HHI för samtliga lärosäten överstiger 2 500. Detta gäller oavsett vilken huvudsaklig hyresvärd lärosätet har.

Enkät till lärosätena

Vi skickade ut en enkät till lärosätena under tidig höst 2017 och den ställdes till den kontaktperson som lärosätet utsett, vanligen lokalförsörjningschef eller motsvarande. Varje lärosäte lämnade in ett samlat enkätsvar. Samtliga lärosäten har svarat på enkäten.

Ett utkast på enkäten testades med Uppsala universitet, Umeå universitet och Mälardalens högskola innan det skickades till samtliga granskade lärosäten. Granskningens kontaktperson på dessa lärosäten fick tillgång till utkastet för att läsa, men inte svara på, frågorna och därefter genomfördes en telefonintervju om enkätens utformning. Dessa lärosäten fick sedan svara på den reviderade enkäten i samma ordning som alla andra lärosäten. Vi stämde också av enkätens utformning internt på Riksrevisionen.

Strukturerade innehållsanalyser av lärosätenas dokument

Riksrevisionen har genomfört strukturerade innehållsanalyser av ett stort antal dokument. Varje analys har gjorts utifrån en specificerad mängd frågor, som har

¹⁹⁶ SOU 2015:105, US Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010-08-19).

ställt till alla jämförbara dokument i respektive innehållsanalys. Svaren på frågorna har sedan samlats i en tabell för vidare analys.

Dessa analyser har vi gjort på lärosätenas dokument för långsiktig utveckling av lokaler och fastigheter. I analyserna har vi skiljt på dokument med planering för ca 3–5 år, vilket är en vanlig tidsram för lokalförsörjningsplaner, och planering på längre sikt, vilket är vanligare i så kallade campusplaner.

Dokument som efterfrågats i enkäten till lärosätena

Campusplaner, lokalförsörjningsplaner, strategi- och visionsdokument, andra dokument som anger mål, planer och strategier för lokalförsörjning, beskrivningar av internhyressystem, arbets- och delegationsordningar, samt övriga utredningar och analyser som berör lokalförsörjning. Riksrevisionen har också granskat lärosätenas budgetunderlag.

Intervjuer

Samtliga intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen har varit av informantkaraktär. Intervjufrågorna har ställts för att ta fram information om ett avgränsat sakområde inom granskningen, snarare än den intervjuades personliga uppfattning eller upplevelse.¹⁹⁷

Vi genomförde telefonintervjuer med samtliga lärosäten efter enkäten. I de flesta fall intervjuade vi lokalförsörjningschef eller motsvarande. Några av lärosätena valde att vara två eller tre medarbetare under intervjuerna. Intervjuerna genomfördes av två medarbetare på Riksrevisionen. Vi informerade informanterna om att anteckningar fördes under samtalet, och anteckningarna stämades av med informanterna under intervjuens gång. I vissa fall har vi också stämt av anteckningarna via mejl.

Vid intervjuerna ställde vi samma frågor till alla lärosäten avseende internhyra, uppföljning av kontor, vakansgrad och arbetet för att hålla nere lokalkostnader. Lärosäten med Akademiska Hus som hyresvärd fick frågor om tydlig hyressättning vid om- till och nybyggnation samt frågor om eventuell försäljning av mark. Dessutom ställdes specifika frågor till alla lärosäten utifrån vad som framkommit genom dokumentstudier eller enkät. Det kunde röra en oklarhet eller en intressant aspekt i deras arbete.

Inledande pilotstudie

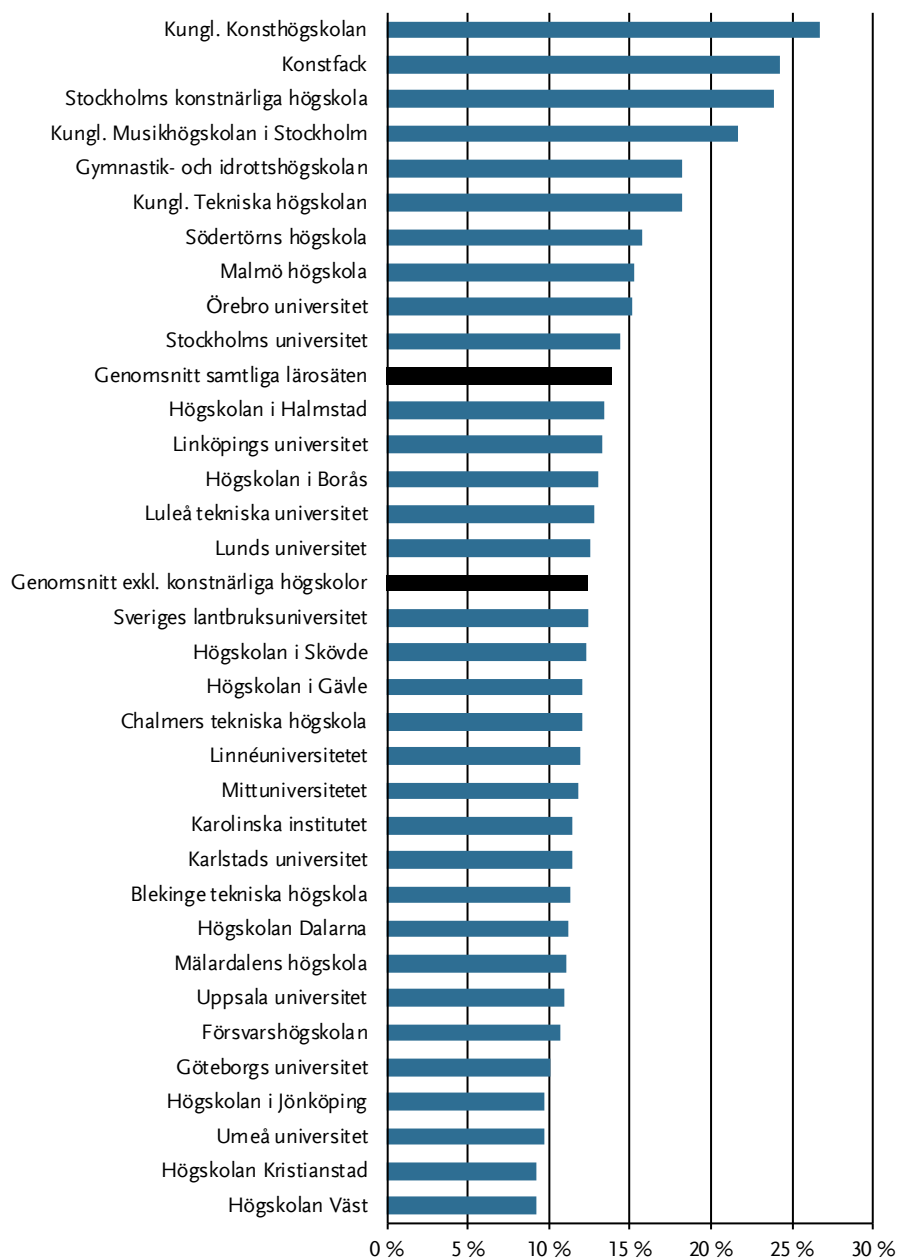
I granskningens inledande skede genomförde vi en pilotstudie på Umeå universitet och Uppsala universitet, samt intervjuade lokalförsörjningschefer eller förvaltningschefer på nio lärosäten.

¹⁹⁷ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud (2012).

Dessa lärosäten valdes för att få inblick i två större lärosäten med en bred utbildningsprofil och därmed flera olika lokalbehov, olika campustyper, förhållandevis låg eller sjunkande andel lokalkostnader, pågående eller nyligen avslutade byggprojekt samt olika andel hyrd area hos Akademiska Hus. I pilotstudien använde vi ett explorativt arbetssätt och semistrukturerade intervjuer. En majoritet av de intervjuade arbetade uteslutande med lokalförsörjningsfrågor, medan andra var företrädare för utbildnings- och forskningsverksamheten och lärosätets ledning. Pilotstudien föregicks av en expertintervju och nio semistrukturerade intervjuer med företrädare – lokalförsörjningschefer eller förvaltningschefer – för olika lärosäten, valda för att uppnå en spridning på ovanstående variabler.

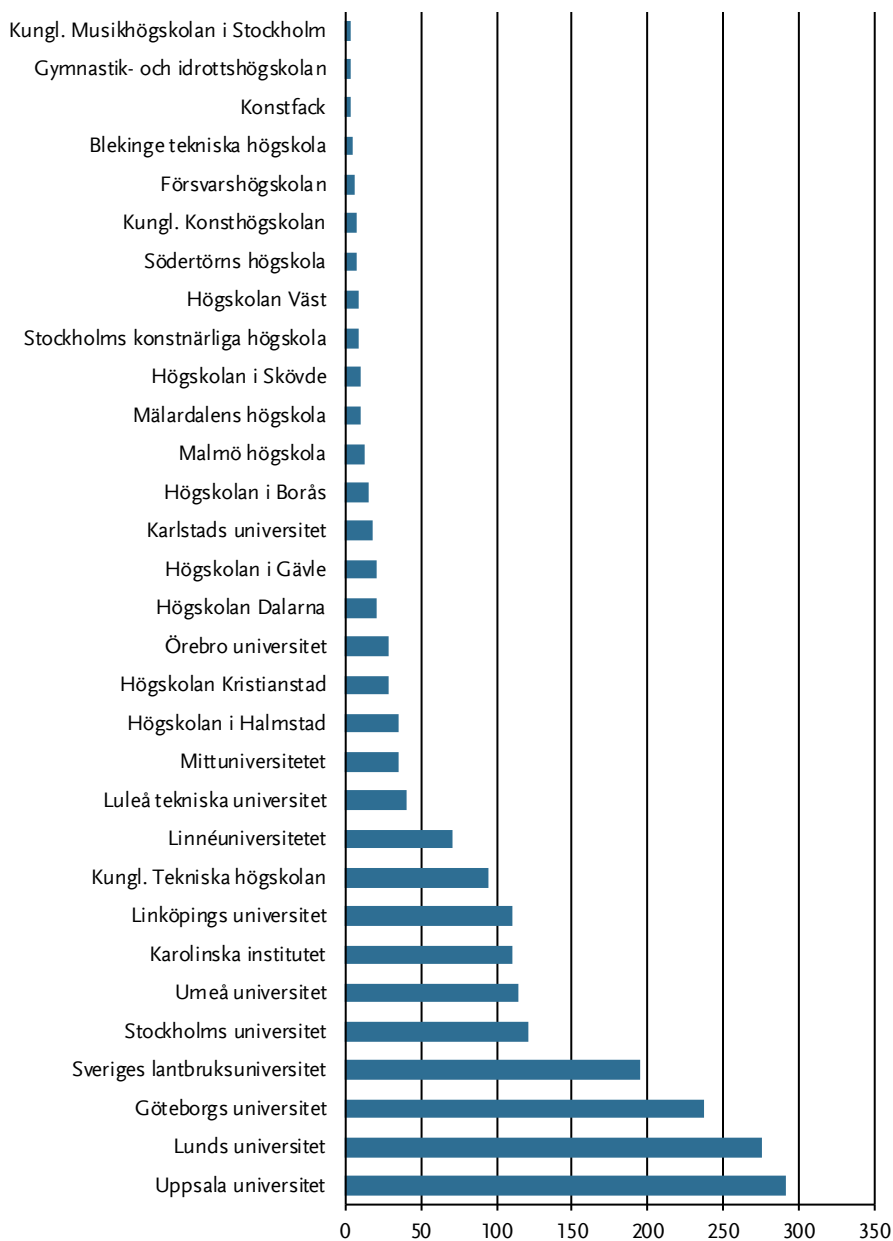
Övriga diagram

Diagram B2 Andel lokalkostnader av totala verksamhetskostnader år 2016



Källa: Hermes samt årsredovisningar för Chalmers tekniska högskola.

Diagram B3 Antal hyresavtal per lärosäte 2017



Anm. Stiftelserna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping ingår inte.
 Källa: Egna bearbetningar, data från KAR-registret 1 december 2017.

Statliga myndigheter ansvarar för sin lokalförsörjning, vanligen genom att teckna kontrakt på lokalhyresmarknaden. Cirka 40 procent av hyresutgifterna för staten utgörs av lärosätenas hyreskostnader, som uppgick till 7,1 miljarder kronor under 2016. Syftet med granskningen är att bedöma om lärosätenas lokalförsörjning är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen omfattar 33 universitet och högskolor, regeringens styrning för en effektiviserad lokalförsörjning och det statliga bolaget Akademiska Hus AB.

Granskningen visar att vartannat lärosäte saknar en aktuell lokalförsörjningsplan. Lärosätenas styrelser riskerar därför både att sakna den insyn i verksamheten som krävs, och att fatta beslut om budgetunderlag i strid med regeringsbeslut. Lärosätena använder idag mindre yta per student och anställd, men har inte lägre kostnader per student och anställd. Mål- och uppföljningsarbetet på lärosätena behöver utvecklas för att ge förutsättningar att agera helt affärsmässigt. Regeringen styr för effektivisering av lokalförsörjningen i enlighet med riksdagens beslut, visar granskningen. Den visar också att Akademiska Hus arbetar för att möta de krav som riksdagen beslutat om. Bolagets roll är dock inte helt förankrad hos lärosätena.

Riksrevisionen rekommenderar att lärosätena säkerställer att en systematisk uppföljning av lokalanvändningen görs kontinuerligt av samtliga hyrda ytor och att styrelsen på de lärosäten som saknar en aktuell lokalförsörjningsplan beslutar om en sådan. Akademiska Hus AB rekommenderas att ytterligare förstärka sitt arbete med att skapa gemensamma drivkrafter för sänkta kostnader för bolaget och lärosätena.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-484-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE