Bilaga

Professor em. Lars Engwall

Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen, Box 513, 751 20 Uppsala
tel.: 070-4250443, e-post: Lars.Engwall@fek.uu.se

Statens fastigheter

Bakgrund

Rötterna till dagens förvaltning av statliga fastigheter står att finna i Överintendentsämbetet som grundades 1697 med Nicodemus Tessin den yngre som den förste överintendenten. Till att börja med var ämbetets huvuduppgift att förvalta de kungliga slotten. Med tiden kom det att få alltmer ansvar för olika andra offentliga byggnader. Ämbetet ersattes 1918 av Kungl. Byggnadsstyrelsen som hade ansvaret för statens fastigheter fram till början av 1990-talet. Ytan på dess fastighetsbestånd hade då ökat från omkring en halv miljon kvadratmeter 1920 till nio miljoner kvadratmeter 1990.[1]

När regeringen i början av 1990-talet i linje med en internationell utveckling inledde en förändring mot mål- och resultatstyrning kom denna politik att påverka förvaltningen av statlig egendom. Detta aviserades i en skrivelse 1990 från regeringen under rubriken ”Effektivare statlig förmögenhetsförvaltning” med förslag om att bolagisera Vattenfall, värdera upp Domänverkets tillgångar samt ålägga Byggnadsstyrelsen ett höjt avkastningskrav. Om det senare sägs i skrivelsen:[2]

> Byggnadsstyrelsen förvaltar fastigheter till ett marknadsvärde av ca 45 miljarder kr. Det är väsentligt att byggnadsstyrelsens verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att de fastigheter byggnadsstyrelsen förvaltar ger en avkastning, som ligger väl i nivå med vad staten skulle erhålla genom att placera sin förmögenhet i annat än fastigheter eller genom att reducera statsskulden. Byggnadsstyrelsen bör därför ges ett marknadsmässigt avkastningskrav och inleveranserna från byggnadsstyrelsen till statskassan bör öka.

Skrivelsens intentioner konkretiserades senare i en proposition, där resultatkravet på Byggnadsstyrelsen för budgetåret 1991/92 höjdes nära fem gånger från 274 Mkr till 1 272 Mkr. Detta skulle uppnås genom ”en effektivisering av verksamheten, högre utnyttjande av fastighetsbeståndet och minskning av verkets kostnader.” Propositionen angav vidare att de statliga myndigheterna skulle ”ges möjlighet att besluta om sin lokalförsörjning fullt ut.” Därmed skulle Byggnadsstyrelsen inte längre ha monopol på att förse statsförvaltningen med lokaler.[3]

[1] Bunner (1983) och Swedlund & Ehrensvärd (1969). För bakgrunden har jag dragit nytta av ett manuskript (Dellstig, 2024) som David Dellstig ställt till mitt förfogande.
[2] Regeringens skrivelse 1990/91: 50, s. 9–10.
[3] Regeringens proposition 1990/91: 150, s. 740.

Den nämnda propositionen förutskickade också att Byggnadsstyrelsen skulle ombildas till ”en efterfrågestyrd servicemyndighet som kan säkerställa att myndigheterna och regeringen har tillgång till kompetens i lokalförsörjningsfrågor”. Ytterligare konkretion fick denna formulering i en proposition i oktober 1992, där regeringen föreslog att Byggnadsstyrelsen skulle delas upp i fyra delar: (1) Högskolekoncernen, (2) Fastighetsförvaltningsmyndigheten, (3) Fastighetskoncernen och (4) Stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning.[4] Dessa kom senare att benämnas Akademiska Hus, Statens Fastighetsverk, Vasakronan och Statens Lokalförsörjningsverk. Av dessa såldes Vasakronan 2008 till ett bolag ägt av de statliga pensionsfonderna, medan Statens Lokalförsörjningsverk 1998 lades in i Statskontoret. Nutida rester av Byggnadsstyrelsen är därmed Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk. För båda finns komplikationen att de är statliga organisationer som ska ha ekonomiska relationer med andra statliga enheter. Med Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk gör staten med andra ord affärer med sig själv.

Akademiska Hus

I årsredovisningen för 2025 presenterar sig Akademiska Hus på följande sätt:[5]

> Vi är ett statligt helägt fastighetsbolag som utvecklar och förvaltar attraktiva campus för universitet och högskolor, och skapar ändamålsenliga miljöer för utbildning och forskning. Genom detta bidrar vi till att göra Sverige till en ledande kunskapsnation.

Det framgår vidare att Akademiska Hus är hyresvärd för 60 procent av landets universitet och högskolor och att resterande andel ägs av omkring 200 fastighetsbolag. De senare är framför allt lokala och regionala bolag som hyr ut till nya universitet och högskolor.[6] Man påpekar också att huvuddelen av svenska lärosäten är statliga myndigheter och att de därmed endast i undantagsfall kan äga sina fastigheter. Det senare är särskilt intressant eftersom många remissinstanser med Uppsala universitet i spetsen inför avvecklingen av Byggnadsstyrelsen förordade förvaltning i egen regi.[7]

Längre fram i årsredovisningen framhåller bolaget med modern managementretorik sina långsiktiga strategier:[8]

> • Värdeskapande för lärosätena – genom attraktiva campus och konkurrenskraftiga lokaler.
>
> • Omställningsförmåga – vi utvecklar oss ständigt för att stärka vår verksamhet och bli mer hållbara.
>
> • Värdeskapande för ägaren – affärsmässighet och lönsamhet med ansvar och förtroende.

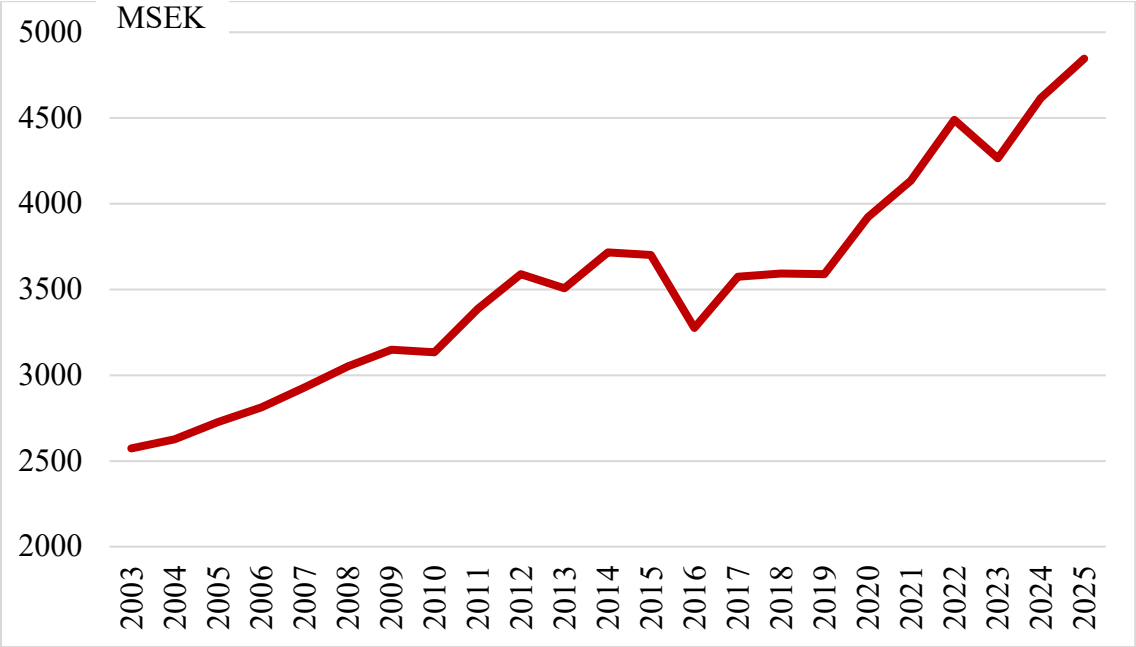
Av dessa bör den sista strategin kunna anses som särskilt framgångsrik. Akademiska Hus var nämligen 2024 bland de 38 statliga bolagen det femte mest lönsamma. Högre resultat redovisade endast naturresursföretagen Vattenfall, Sveaskog och LKAB samt Specialfastigheter som

[4] Regeringens proposition 1992/93: 37.
[5] Årsredovisning för Akademiska Hus 2025, s. 3.
[6] Följande lärosäten hade 2025 inga hyresrelationer med Akademiska Hus: Blekinge Tekniska Högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Högskolan Dalarna, Högskolan i Jönköping, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Konstfack, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Mälardalens universitet.
[7] Regeringens proposition 1992/93: 37, s. 8–9.
[8] Årsredovisning för Akademiska Hus 2025, s. 11.

förvaltar kriminalvårdsanstalter, ungdomshem, domstolar och polishus.[9] Akademiska Hus står sig också väl bland de svenska fastighetsbolagen. Enligt en sammanställning från branschorganisationen Fastighetsägarna är Akademiska Hus det femte största fastighetsbolaget i landet endast distanserat av Heimstaden, Balder, Castellum och Vasakronan.[10]

Som framgår av Figur 1 har Akademiska Hus också redovisat betydande vinster före värdeförändringar och skatter. Mellan 2003 och 2025 hade dessa vinster närmast fördubblats från 2,5 miljarder till nära fem miljarder. Under samma period ökade utdelningarna till staten från 250 miljoner till fyra miljarder. Bakom dessa siffror finns en ökning av hyresintäkterna per kvadratmeter från 1 342 kronor till 2 332 kronor.[11] Hyresintäkterna baseras i sin tur på ett antal faktorer såsom genomförda fastighetsaffärer med jämförbara fastigheter, kalkylräntor och bedömda risker, det vill säga på affärsmässiga grunder.[12]

Figur 1. Vinster före värdeförändringar och skatter för Akademiska Hus 2003–2025

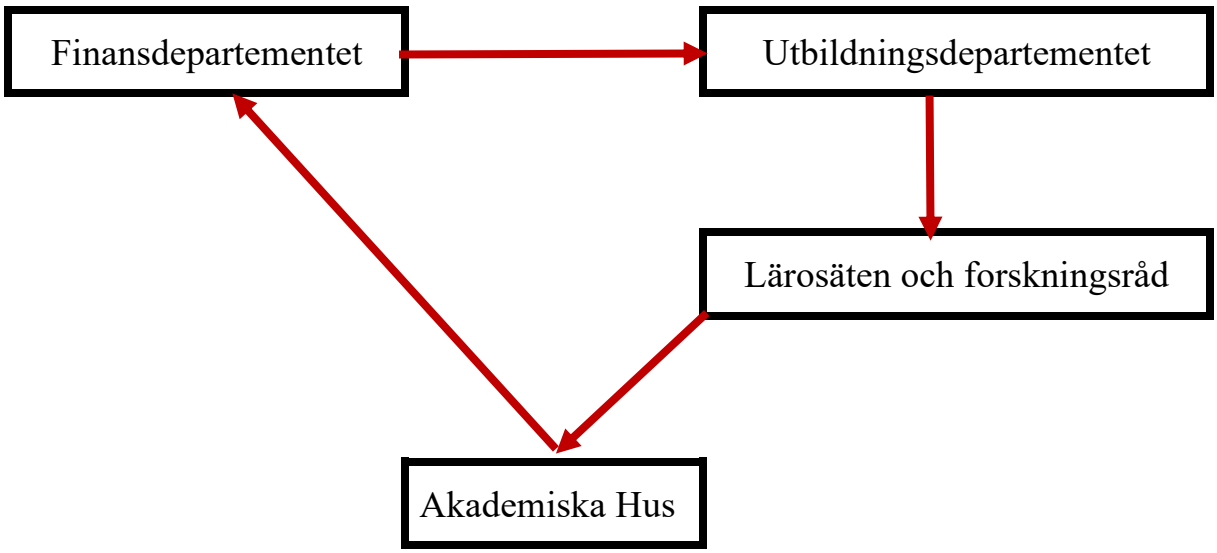


Det sagda innebär att Akademiska Hus arbetar som vilket fastighetsbolag som helst. Detta skulle inte vara något problem om inte staten samtidigt vore huvudman för de allra flesta universiteten och högskolorna. Denna sammanblandning av statens två roller leder till den rundgång som sammanfattas i Figur 2. Den visar hur Finansdepartementet i budgetförhandlingarna avsätter medel till Utbildningsdepartementet, som i sin tur fördelar dessa till lärosäten och forskningsråd. När dessa resurser sedan används för utbildning och forskning krävs lokaler för vilka Akademiska Hus tar ut hyra. Detta bolag kan sedan i nästa steg leverera vinster till Finansdepartementet. Därmed ska alla uppgifter om den svenska statens uppgifter om satsningar på högre utbildning och forskning alltid betraktas som bruttosiffror. Staten har nämligen

[9] *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024* (2025).
[10] Fastighetsägarna (2026).
[11] Årsredovisningar för Akademiska Hus 2003–2025.
[12] Årsredovisning för Akademiska Hus 2025, s. 52.

genom Akademiska Hus med andra handen tagit tillbaka delar av det som den tidigare gett lärosätena med den ena handen.

Figur 2. Departement, akademiska institutioner och Akademiska Hus



Mot den här bakgrunden föreslog den så kallade Autonomiutredningen att ägandet av Akademiska Hus skulle överföras till lärosätena:[13]

> Aktierna i Akademiska Hus AB överförs från staten till ett nybildat holdingbolag, som ägs gemensamt av samtliga lärosäten. Två syften med denna överföring är att ge lärosätena en egen kapitalbas som (1) underlättar för dem att ta upp lån till investeringar och (2) skapar trygghet för de anställda och studenterna för den händelse att något lärosäte inte skulle kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Akademiska Hus AB bibehålls dock intakt och dess avkastning används på det sätt som ägarna finner lämpligt.

Detta förslag kom inte att genomföras och därmed fortsätter staten att handla med sig själv.

Statens Fastighetsverk

Uppgiften för Statens Fastighetsverk (SFV) är enligt dess hemsida att förvalta ”den största samlade delen av Sveriges natur- och kulturarv”. Det innefattar ”slott och befästningar, regeringsbyggnader, museer, teatrar, ambassader och parker, kronoegendomar, kungsgårdar, militära boställen, residens och herrgårdar, skog och mark.”[14] Enligt årsredovisningen 2025 innebär detta att SFV förvaltar 1 700 öar och skär och 2 300 fastigheter med omkring 4 100 byggnader. Därmed har SFV ett mycket mer varierat fastighetsbestånd än Akademiska Hus.

I årsredovisningen för 2025 redovisar verket förvaltningen av tre grupper av fastigheter:[15]

1. Marknadshyresfastigheter som förvaltas på marknadsmässiga villkor.

[13] SOU 2008:14, s. 14. Se även Engwall & Nilsson (2021).
[14] Statens Fastighetsverk (2026).
[15] RiR 2025:30, s. 9 och 18. Förutom de tre kategorierna fastigheter får SFV intäkter från markinnehav.

2. Bidragsfastigheter som har för låga intäkter att täcka kostnaderna för förvaltningen.
3. Kostnadshyresfastigheter för vilka hyran ska täcka fastighetsägarens kostnader över tid.

Huvuddelen av fastigheterna i verkets bestånd hör till den första kategorin. År 2025 var hyresintäkterna från dessa 2,92 miljarder, medan anslaget för bidragsfastigheterna uppgick till 543 miljoner och intäkterna från kostnadshyresfastigheterna var 204 miljoner.[16] De senare var Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Historiska museet och Nationalmuseum.

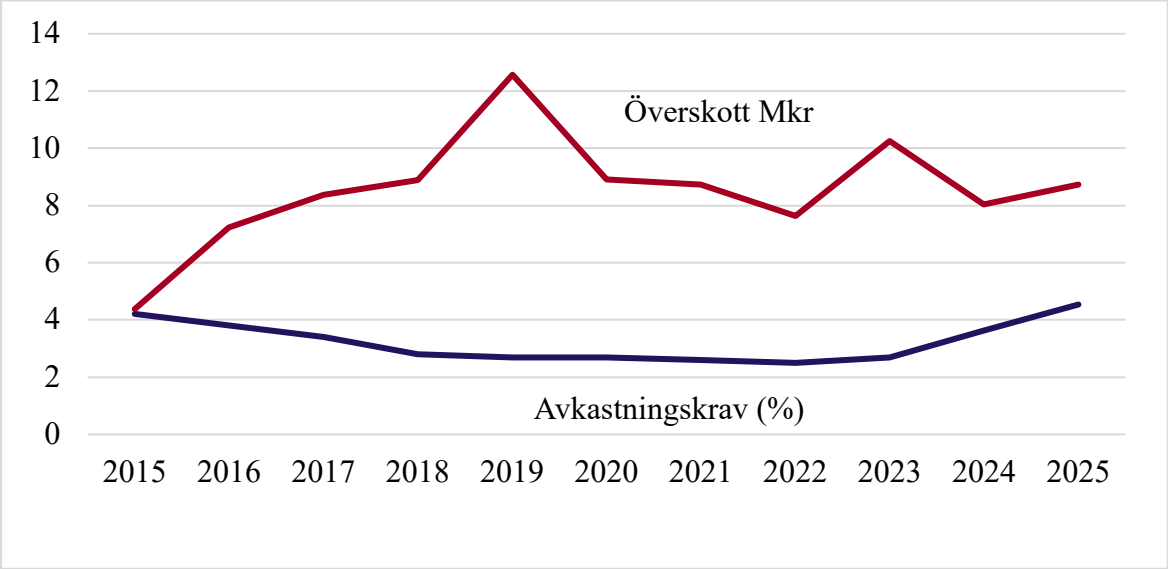
Hösten 2025 avskaffades kostnadshyresprincipen då den ansågs innebära nackdelar för såväl hyresgäster som fastigheter. I dess ställe har regeringen gett SFV i uppdrag att ”påbörja omförhandlingar av hyresavtalen för vissa kulturinstitutioner i syfte att kunna ingå hyresavtal med marknadsmässig hyressättning.”[17]

Bidragsfastigheterna finansieras sedan 2007 av ett särskilt anslag. Dessförinnan hade SFV möjlighet att använda överskott från marknadshyresfastigheterna för att finansiera dessa. Att detta alternativ avskaffades hade sin grund i förändringar i budgetlagen som förbjuder korssubventioner mellan lönsamma och olönsamma verksamheter.[18]

I den av Riksrevisionen 2025 genomförda utvärderingen av SFV konstateras att tre fjärdedelar av verkets hyresintäkter kommer från statliga myndigheter och bolag samt utrikesfastigheter. Av hyresgästerna är det särskilt värt att notera att Regeringskansliet är den största hyresgästen med hyresavtal för tio kvarter i Stockholm.[19]

Under perioden 2015–2025 har SFV genererat överskott om totalt 9,3 miljarder, varav 438 miljoner 2015 och 874 miljoner 2025 (Figur 3).

Figur 3. Statens Fastighetsverks överskott och avkastningskrav 2015–2025



[16] Årsredovisning Statens Fastighetsverk 2025, s. 71.
[17] RiR 2025:30, s. 64.
[18] RiR 2025:30, s. 28.
[19] RiR 2025:30, s. 22.

Av överskotten har SFV levererat en dryg miljard till statskassan grundat på statens avkastningskrav. Sedan 2015 beräknas dessa på följande sätt:[20]

> Beräkningen av avkastningskravet utgår från en bas om 30 procent av SFV:s genomsnittliga lån, med en årlig justering som baseras på Riksgäldens avkastnings- och utlåningsränta. Därutöver tillkommer en riskpremie om 2,5 procentenheter.

Under åren 2015 till 2025 har avkastningskravet i genomsnitt varit 3,23 procent med det högsta värdet 2025 med 4,54 procent (se åter Figur 3).[21] Riksrevisionens utvärdering konstaterar att detta avkastningskrav inte haft någon styrande funktion eftersom SFV haft resultat som är betydligt högre. Skälet till detta är att intäkterna från marknadshyresfastigheterna legat högre än kostnaderna. Därmed har SFV:s myndighetskapital växt från 2,1 miljarder 2015 till 8,6 miljarder vid utgången av 2025. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att se över avkastningskravet.[22]

SFV:s ökade myndighetskapital ledde däremot inte Riksrevisionen till slutsatsen att SFV skulle ha tagit ut för höga hyror. Med hänvisning till Ekonomistyrningsverkets riktlinjer 2024 anförde man i stället att ”medianhyran för SFV:s lokaler generellt är lägre än ESV:s rikthyror.”[23]

De hyror SFV sätter ska enligt dess instruktioner sättas enligt objektiva marknads- och skälighetsbedömningar. Till hjälp i hyressättningen använder sig SFV av tre värderingsbolag och identifierar jämförelseobjekt:[24]

> SFV använder jämförelseobjekt för att uppskatta hyran på den aktuella orten. För att hitta rimliga jämförelseobjekt ska en lokal jämföras med en liknande typ av lokal. *Vilken typ av verksamhet som bedrivs i lokalen ska inte tillmätas betydelse i hyressättningen*. Lokalernas läge, storlek, utformning och standard bör också i grova drag vara likvärdiga. (Min kursivering)

Det är därvid särskilt värt att notera att man vid jämförelser inte ska ta hänsyn till vilken verksamhet som bedrivs i jämförelseobjekten. Det innebär exempelvis att Nationalmuseum vid hyressättningen bör jämföras med grannfastigheterna Grand Hôtel och Svenska Handelsbanken.

Samtidigt återkommer på flera ställen i rapporten påpekandet att vissa fastigheter är unika till sin karaktär och att hyresgästerna är bundna till dem. Ett exempel är följande formulering:[25]

> Vissa av SFV:s lokalhyresgäster har få eller inga möjligheter att hyra andra lokaler, eftersom den verksamhet som bedrivs är starkt förknippad med lokalerna.

---

[20] RiR 2025:30, s. 55. Före 2015 var avkastningskravet baserat på SFV:s myndighetskapital.
[21] Årsredovisningar Statens Fastighetsverk 2015–2025.
[22] RiR 2025:30, s. 58 och 71.
[23] RiR 2025:30, s. 51. År 2015 var de genomsnittliga hyrorna per kvadratmeter 1 372 kronor, en storhet som 2025 ökat till 2 018 kronor. Motsvarande genomsnittshyror för Akademiska Hus var 1 728 och 2 332 kronor (Årsredovisningar för Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk).
[24] RiR 2025:30, s. 48 min kursivering.
[25] RiR 2025:30, s. 66.

Detta förefaller vara den springande punkten för de museer som nu är hotade av stängning eller förflyttning till mindre centrala platser.

Det bör slutligen noteras att SFV i sin egenskap av myndighet – till skillnad från aktiebolaget Akademiska Hus – inte kan sluta formella avtal med andra myndigheter eftersom de är del av samma rättssubjekt. Lösningen på detta problem är att SFV och de myndigheter som hyr dess lokaler sluter överenskommelser om hyran.[26]

Möjliga förändringar

Bildandet av Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk i början 1990-talet vilade på idén att staten var ägare till en mängd värdefulla fastigheter vars avkastning borde komma statskassan till godo. Denna förändring grundades på principen om att hushålla med knappa resurser. Problemet är dock att staten inte bara är ägare till dessa fastigheter utan att den också bedriver offentlig verksamhet i dem. Det innebär att staten i sina uppdrag till olika myndigheter mycket väl kan ta ut hyra för lokaler men att den då i så fall också borde ge anslag för betalning av hyran. Ett annat alternativ är att den inte tar ut hyra av de myndigheter som är bundna till vissa lokaler.

Ett ytterligare problem i sammanhanget är att det kan ifrågasättas om de statliga myndigheter som hyr av Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk befinner sig på en marknad för lokaler. Figur 4 illustrerar denna problematik genom att peka på två centrala variabler i sammanhanget: knapphet och särprägel.

Figur 4. Knapphet och särprägel som marknadsfaktorer

[26] RiR 2025:30, s. 22.

I en enkel marknadsmodell antar dessa båda variabler låga värden, vilket kan exemplifieras av olika slag av konsumentprodukter som finns i stor mångfald i olika slag av varianter (se nedre vänstra hörnet i figuren). De lokaler som hyrs ut av Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk är i stället till mycket stor del förknippade med hög särprägel och hög knapphet (se övre högra hörnet i figuren). Det gäller hörsalar, laboratorier och lektionsrum vid universitet och högskolor liksom museer och andra kulturinstitutioner. I många fall är dessa lokaler byggda för sina särskilda ändamål och bör därför användas för dessa. Att finna alternativ är därmed förknippat med stora svårigheter. Lärosätena och kulturinstitutionerna är därmed mer eller mindre inlåsta i sina lokaler och kan inte finna alternativ. Till detta kan vidare anföras att staten som huvudman för högre utbildning, forskning och kultur bör ha ett intresse av att denna verksamhet bedrivs på lämpliga platser. För universitet och högskolor är det viktigt att utbildning och forskning bedrivs samlat i lämpliga lokaler, medan det för kulturinstitutioner är avgörande att de finns i centrala lägen så att de kan attrahera besökare på det sätt som kulturpolitiken önskar. För de senare kan man till och med anföra att det ur ekonomisk synpunkt är av vikt att de turister som besöker svenska städer finner kulturinstitutionerna centralt och inte i periferin.

Mot ovanstående bakgrund finns det goda skäl för att överge de lösningar som introducerades för mer än trettio år sedan. För universitet och högskolor förefaller förslaget från Autonomiutredningen 2008 att ombilda Akademiska Hus till en stiftelse ägd av lärosätena fortfarande vara en lösning att rekommendera. Därigenom skulle man ta till vara den professionella kompetens som byggts upp i företaget samtidigt som sektorn inte skulle dräneras genom att medel sänds tillbaka till Finansdepartementet.

För kultursektorn är en närliggande lösning att fler marknadshyresfastigheter – däribland museer men inte regeringsbyggnader – överförs till kategorin bidragsfastigheter. Det kan också finnas anledning att åter överväga kostnadshyresmodellen. Ytterligare ett alternativ är att utvalda kulturfastigheter överförs i deras egen ägo. Något som talar för det senare är en genomförd utredning av Kulturanalys och Riksantikvarieämbetet som visat att museer som själva ägt sina lokaler haft lägre lokalkostnader än de som hyrt och att dessa kostnader ökat mindre.[27]

Oavsett vilken lösning man väljer bör man sätta måluppfyllelsen för högre utbildning och forskning samt museiverksamhet framför tillämpningen av marknadshyror. I förhållande till den totala statsbudgeten och de miljardsatsningar som regeringen nu genomför är bidragen till statskassan från Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk blygsamma samtidigt som hyressättningen har betydande negativa effekter på undervisning, forskning och kultur. Mot den bakgrunden är det angeläget att statens hyressättning av dess fastigheter snarast utreds så att riksdagen inom överskådlig tid ska kunna besluta om nya principer.

[27] *Museernas lokalkostnader* (2025).

Referenser

Akademiska Hus. Årsredovisningar 2003–2025. Göteborg: Akademiska Hus.

Bunner, Tor (1983). *Byggnadsstyrelsen: byggnadsverk och verksamhet*. Stockholm: Byggnadsstyrelsen.

Dellstig, David (2024). *Effektiv fastighetsförvaltning. Akademiska Hus ekonomiska historia 1996–2022*. Opublicerat manuskript.

Engwall, Lars & Nilsson, Fredrik (2021). ”Dags att renovera Akademiska Hus!”. *Upsala Nya Tidning*, 11 juni 2021, s. 4.

Fastighetsägarna (2026). https://www.fastighetsagarna.se/fakta/om-fastighetsbranschen---statistik-och-fakta/ nedladdad 6 juli 2026.

Museernas lokalkostnader (2025). Stockholm: Myndigheten för kulturanalys. https://kulturanalys.se/publikation/museernas-lokalkostnader/.

Regeringens proposition 1990/91: 150 med förslag av slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92 m.m. (kompletteringsproposition). Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringens proposition 1992/93: 37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringens skrivelse 1990/91: 50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. Stockholm: Regeringskansliet.

RiR 2025:30. *Förvaltning av fastigheter. Statens fastighetsverk och regeringens styrning.* Stockholm: Riksrevisionen.

SOU 2008:14. *Självständiga lärosäten: betänkande*. Stockholm: Fritzes.

Statens Fastighetsverk (2026). https://www.sfv.se/myndigheten/om-myndigheten-sfv nedladdad 6 juli 2026.

Statens Fastighetsverk. Årsredovisningar 2015–2025. Stockholm: Statens Fastighetsverk.

Swedlund, Robert & Ehrensvärd, Ulla, red. (1969). *At förse Riket med beständige och prydlige Byggnader: Byggnadsstyrelsen och dess föregångare*. Stockholm: Victor Petterssons bokindustri AB.

Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024 (2025). Stockholm: Regeringskansliet.