

RiR 2008:25

Kasernen Fastighetsaktiebolag

ISBN 198 91 7086 165 9

RiR 2008:25

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2008-11-24
Dnr 33-2008-0336

Kasernen Fastighetsaktiebolag

Riksrevisionen har granskat Kasernen Fastighetsaktiebolag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Kasernen Fastighetsaktiebolag har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Kasernen Fastighetsaktiebolag. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Johan van Eijsbergen* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Gina Funnemark*, revisionsdirektör *Cristina Eriksson*, revisionsdirektör *Gunilla Lundquist*, revisionsledare *Maria Pereswetoff-Morath* och revisionsdirektör *Henrik Söderhielm* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Johan van Eijsbergen

För kännedom:

Kasernen Fastighetsaktiebolag

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Revisionsfrågor	12
1.3 Bedömningskriterier	12
1.4 Metod, genomförande och avgränsningar	13
1.5 Disposition	13
2 Kasernens verksamhet och ekonomi	15
2.1 Bakgrund	15
2.2 Regeringens uppdrag till Kasernen	16
2.3 Verksamheten	16
2.4 De ekonomiska förutsättningarna	17
2.5 Sammanfattning	19
3 Förvaltning och styrning av bolaget	21
3.1 Regeringens förvaltningsmandat för statliga bolag	21
3.2 Bolagsstyrning enligt aktiebolagslagen	21
3.3 Ansvarsfördelningen mellan Kasernens styrelse och vd	23
3.4 Bolagsordningens innehåll och verksamhetens omfattning	23
3.5 Insyn och kontroll i bolaget	24
3.6 Fördelning av gemensamma kostnader	25
3.7 Bisysslor	26
3.8 Övriga iakttagelser	27
3.9 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser	29
4 Bolagets försäljningar	31
4.1 Försäljningsprocessen	31
4.2 Fastighetsförsäljningarna	32
4.3 Försäljningen av bostadsrätterna	35
4.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser	38
5 Slutsatser och rekommendationer	39
5.1 Intern förvaltning	39
5.2 Försäljningarna av fastigheter och bostadsrätter	41
5.3 Bristande styrning	42
5.4 Riksrevisionens rekommendationer	42
Referenser	45
Bilaga 1 Bolagsordning	47
Bilaga 2 Kasernens försäljningar av fastigheter 2000–2006	49
Bilaga 3 Kasernens försäljningar av bostadsrätter 2000–2006	51

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Kasernen Fastighetsaktiebolag som är ett av de mindre statliga bolagen sett till antalet anställda och omsättning. Kasernen har i uppdrag att tillhandahålla bostäder för korttidsboende åt i första hand anställda inom försvaret. I samband med att regementen lagts ner har Kasernen sålt ett stort antal fastigheter och bostadsrätter runt om i Sverige eftersom behovet av tjänstebostäder har minskat. Totalt har Kasernen sålt 24 fastigheter och 22 bostadsrätter för drygt 62 miljoner kronor. Genom försäljningarna har antalet fastigheter och bostadsrätter minskat med 90 procent. Riksrevisionen har granskat 19 av Kasernens försäljningar som genomfördes åren 2000–2006.

Statlig egendom till stora värden förvaltas av såväl myndigheter som statliga bolag. I samband med omstruktureringar av verksamheter förekommer försäljningar av egendom, och det är betydelsefullt att allmänheten känner förtroende för att dessa sköts väl. Försäljningarna bör genomföras på ett sådant sätt att det bland annat säkerställs att försäljningsprocesserna är korrekta och transparenta. Riksdagen har även uttalat att försäljning av statlig egendom ska ske så att statens intressen tillgodoses på bästa sätt.

Revisionsfråga

Granskningens övergripande revisionsfråga är:

Bedriver Kasernen Fastighetsaktiebolag en verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?

En central aspekt i bedömningen är bolagets försäljningar av fastigheter och bostadsrätter.

Intern förvaltning

Kasernen bedriver sin verksamhet i lokaler som ägs av ett av vd:s egna bolag, vars verksamhet också bedrivs i lokalerna. Vd:s bolag äger bland annat femton kommersiella fastigheter. Utöver Kasernen är ytterligare sex bolag registrerade på adressen, varav fyra är aktiva. Kasernens vd har olika former av engagemang i dessa bolag. Kasernen står för 50 procent av de gemensamma kostnaderna för lokalen. Kostnadsfördelningen har varit oförändrad sedan år 1994 trots att Kasernens

verksamhet har reducerats kraftigt sedan dess. Riksrevisionen finner att kostnadsfördelningen för de gemensamma kostnaderna bör ses över med hänsyn till Kasernens krympande verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar dessutom att Kasernens hyresförhållande bygger på en överenskommelse i anställningsavtalet med vd och inte på ett vanligt hyresavtal med den juridiska personen som äger fastigheten, nämligen vd:s bolag. Riksrevisionens bedömning är att det är olämpligt att reglera ett hyresförhållande i ett anställningsavtal.

Granskningen visar att det inte vid något tillfälle har gjorts en dokumenterad sammanställning av vd:s bisysslor trots att vd är verksam i ett antal bolag inom fastighetssektorn. Riksrevisionen är av uppfattningen att ledande befattningshavares bisysslor bör dokumenteras för att minska risken för otydligheter och intressekonflikt.

Kasernens firma får tecknas av bolagets styrelse. Styrelsen har dessutom gett bolagets vd och styrelseordförande särskild firmateckningsrätt var för sig. Det betyder att vd respektive ordförande kan företräda bolaget på motsvarande sätt som styrelsen. Styrelsen fråntas emellertid inte det fulla ansvaret för bolagets verksamhet, till exempel vad gäller fastighetsförsäljningarna. Riksrevisionen bedömer att det med anledning av den särskilda firmateckningsrättens utformning kan ifrågasättas om styrelsen har haft betryggande insyn i och kontroll av bolagets hela förvaltning. Detta är av särskilt intresse eftersom bolaget sålt 90 procent av sina fastigheter och bostadsrätter.

Granskningen visar brister i Kasernens administrativa rutiner. Exempelvis saknas fullständigt register över bolagets anläggningstillgångar, vilket minskat möjligheterna att följa förändringar i egendomsinnehavet.

Försäljningar av fastigheter och bostadsrätter

Det är angeläget att statlig egendom förvaltas väl och att eventuella försäljningar av egendom görs så att statens intressen tillgodoses på bästa sätt. Det är också viktigt att försäljningar görs så att det i efterhand går att följa förfarandet.

Riksrevisionen anser att Kasernens försäljningar av bolagets fastigheter och bostadsrätter inte genomförts på ett genomgående tillfredsställande sätt.

Riksrevisionen har funnit att Kasernen saknar en dokumenterad beskrivning av hur försäljningar ska genomföras. En sådan beskrivning är en viktig del av styrelsens styrning och uppföljning av bolagets försäljningar.

Riksrevisionen har dessutom funnit att bolaget inte har dokumenterat genomförda försäljningar på ett tillfredsställande sätt i de granskade fallen. Detta gäller till exempel värderingar av oberoende värderingsföretag samt anbudsförfaranden. Avsaknaden av en beskrivning av försäljningsprocessen har bidragit till att styrelsen haft otillräcklig insyn och dåligt beslutsunderlag vid Kasernens försäljningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning har dessutom försäljningarna i flertalet av de granskade fallen skett till ett pris under beräknade marknadsvärden och genomsnittspriser. I flera fall har försäljningarna även skett till priser under de aktuella taxeringsvärdena och under inköspriserna.

Det är viktigt att försäljning av offentlig egendom hanteras utifrån företagsekonomiska överväganden samt på ett sådant sätt att mistankar inte uppstår om att statens intressen inte har tillgodosetts. Ett sätt är att använda oberoende värderingsmän och offentliga anbuds-förfaranden. Genom att inte tillämpa ett dokumenterat anbuds-förfarande vid försäljning av fastigheter och bostadsrätter kan tänkbara intressenter ha stängts ute från möjligheten att bjuda på och köpa Kasernens fastigheter och bostadsrätter.

Bristande styrning

En aktiebolagsstyrelse ska verka för bolagets bästa. Styrelsen ska också säkerställa att den har en god insyn i verksamheten och att intern kontroll och förvaltning är tillfredsställande. Riksrevisionen gör bedömningen att Kasernens styrelse har brustit i dessa avseenden.

Regeringen förväntas följa bolaget och ta del av dess utveckling för att se till att det förvaltas på bästa sätt. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att Kasernen förvaltats så att statens intressen tillgodosetts.

Riksrevisionen anser dessutom att det kan ifrågasättas om det finns tillräckligt stöd för fastighetsförsäljning i Kasernens verksamhetsföremål. Verksamhetsföremålet anger inte att Kasernen ska sälja fastigheter, och eftersom formuleringen är detaljerad kan den tolkas som uttömmande.

Riksrevisionen anser att det är viktigt att ett bolags verksamhetsföremål anpassas innan en verksamhet tar en ny inriktning. Varken ägarförvaltningen eller styrelsen har tagit initiativ till att anpassa Kasernens bolagsordning till den nya inriktningen som innebär att bolaget sålt större delen av sina fastigheter och bostadsrätter.

Även de ekonomiska målen behöver ses över när verksamhetsinriktningen förändras. De ekonomiska målen för Kasernen är dock

oförändrade och bolaget har, delvis som följd av detta, byggt upp ett stort eget kapital.

Riksrevisionens rekommendationer

Utgångspunkten för Riksrevisionens rekommendationer är att det är styrelsens och ledningens ansvar att bolaget sköts väl inom de ramar lagstiftningen ger.

Samtidigt förväntas regeringen aktivt följa bolaget och dess utveckling. Det är betydelsefullt att ägarförvaltningen avgör på vilket sätt styrelsen ska agera genom att ange riktlinjer och rapporteringskrav så att riksdagens krav på bolaget uppfylls. Styrelsens möjligheter att utföra sina uppgifter enligt aktiebolagslagen får emellertid inte begränsas.

Regeringen bör i sin roll som ägarförvaltare

- säkerställa att Kasernens styrelse tar ett aktivt ansvar för bolagets bästa,
- anpassa Kasernens verksamhetsföremål så att försäljning av fastigheter och bostadsrätter ingår,
- se över Kasernens ekonomiska mål med hänsyn till de nuvarande förutsättningarna,
- utarbeta riktlinjer om bisysslor för ledande befattningshavare i statliga bolag.

1 Inledning

I detta kapitel redovisas motiv för granskningen, revisionsfrågan samt de bedömningskriterier som varit utgångspunkt för granskningen. Dessutom redovisas metod, genomförande och avgränsningar.

1.1 Motiv för granskning

Statlig egendom till stora värden förvaltas av såväl myndigheter som statliga bolag. I samband med omstruktureringar av verksamheter förekommer försäljningar av egendom, och det är betydelsefullt att allmänheten känner förtroende för att dessa sköts väl. Försäljningarna bör genomföras på ett sådant sätt att det bland annat säkerställs att försäljningsprocesserna är korrekta och transparenta. Som ett led i Riksrevisionens uppgift att bidra till förtroendet för statlig förvaltning, genomförs granskningar av processerna kring olika försäljningar av statlig egendom.

Kasernen Fastighetsaktiebolag¹ (i fortsättningen kallat Kasernen) är ett av de mindre statliga bolagen sett till antalet anställda och omsättning. Bolaget bildades av stiftelsen Försvarsbostäder och Diös AB under 1980-talet. År 1992 övertog staten aktierna och därefter har bolaget varit ett helägt statligt bolag. Enligt Kasernens bolagsordning ska bolaget uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att i första hand åt anställda inom försvaret tillhandahålla elevbostäder, hotellrum och permanentbostäder.

Riksdagens beslut att lägga ned ett antal regementen har emellertid påverkat Kasernens verksamhet eftersom behovet av tjänstebostäder har minskat kraftigt. Sedan år 1994 har bolaget därför sålt 24 fastigheter och 22 bostadsrätter runt om i Sverige för drygt 62 miljoner kronor. I förstudien framkom indikationer på brister i försäljningsprocessen vilket motiverar granskningens inriktning.

Kasernen har inte varit föremål för statlig finansiell revision² under de senaste tio åren. Bolaget har aldrig varit föremål för effektivitetsrevision.

1 Org.nummer: 556331-5836.

2 Här avses årlig revision av förordnad revisor hos Riksrevisionen eller tidigare Riksrevisionsverket.

1.2 Revisionsfrågor

Granskningens övergripande revisionsfråga är:

Bedriver Kasernen Fastighetsaktiebolag en verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?

En central aspekt i bedömningen är bolagets försäljningar av fastigheter och bostadsrätter.

1.3 Bedömningskriterier

Granskningen tar utgångspunkt i riksdagens beslut och uttalanden angående Kasernen och dess verksamhet samt riksdagens uttalanden om statligt ägande av fastigheter.

I samband med beslutet om lokalförsörjningsreformen³ gjorde riksdagen generella uttalanden om försäljning av statliga fastigheter som överförs i aktiebolagsform.⁴ Riksdagen uttalade bland annat:

Vid en eventuell försäljning av enskilda fastigheter är det självfallet viktigt att detta sker på ett sätt och vid en sådan tidpunkt att statens intressen tillgodoses på bästa sätt. Det finns här också [...] skäl att erinra om motiven för att bolagisera delar av statens fastighetsbestånd. De viktigaste motiven är en strävan att åstadkomma en marknadsstyrd inriktning av verksamheten, att åstadkomma en flexiblare hantering av det statliga fastighetsinnehavet och därmed bidra till en effektivare förmögenhetsförvaltning. Det är därför nödvändigt att ägaren får möjlighet att besluta om förvärv eller avyttring av enskilda fastigheter utifrån företagsekonomiska överväganden.⁵

Detta kan enligt Riksrevisionen tolkas att gälla statligt ägande av fastigheter generellt och utgör därmed en bedömningsgrund i granskningen.

Kasernen ska dessutom, liksom alla andra aktiebolag, följa aktiebolagslagens⁶ bestämmelser samt annan bolagsrättslig reglering. Det utgör ytterligare bedömningsgrund för granskningen.

³ Lokalförsörjningsreformen innebär att Byggnadsstyrelsen lades ned och statens fastigheter lades i ett antal statliga fastighetsbolag. Myndigheterna ansvarar själva för sin lokalförsörjning.

⁴ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr.19941/92:107.

⁵ Bet. 1991/92: FiU8, s.7.

⁶ Aktiebolagslagen (2005:551).

1.4 Metod, genomförande och avgränsningar

Riksrevisionens granskning gäller Kasernen. Därutöver har Riksrevisionen granskat hur regeringen, genom Näringsdepartementet, styr bolaget.

Som underlag för analysen av Kasernen och dess verksamhet har Riksrevisionen genomfört intervjuer med företrädare för bolaget samt med företrädare för den statliga ägaren.

Riksrevisionen har vidare tagit del av dokument som bolagsordning, styrelseprotokoll, olika avtal, fastighetsvärderingar, räkenskaper samt den ekonomiska rapporteringen.

Särskilda frågor kring statistik över försäljningspriser har belysts via konsultinsatser av Värderingsdata AB som får sina uppgifter från flera fastighetsmäklare.⁷

Särskild kvalitetssäkring har även skett via konsultinsatser av Rune Brandinger, som bland annat är före detta ordförande i fastighetsbolaget Vasakronan AB.⁸

Granskningen omfattar inte löpande underhåll och förvaltning av fastigheterna och inte heller uthyrningsverksamheten eftersom det i förstudien framkommit att den sköts av Försvarmakten.

Granskningen av bolagets försäljningar av fastigheter och bostadsrätter är avgränsad till perioden åren 2000–2006.⁹

Begreppet ägarförvaltning som används i rapporten avser regeringens och Regeringskansliets förvaltning och styrning av statliga bolag, i detta fall genom Näringsdepartementet.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en kort beskrivning av aktiebolaget Kasernen och dess verksamhet. I kapitlet redovisas vilka beslut och riktlinjer som verksamheten ska bedrivas efter samt bolagets ekonomiska förutsättningar.

I kapitel 3 redovisas vissa frågor avseende bolagets styrning och förvaltning.

Bolagets försäljningar redovisas i kapitel 4, medan det avslutande kapitlet innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

⁷ Informationen bygger på bostadsrätter sålda genom mäklare anslutna till Mäklarsamfundet. Det innebär att cirka 80 procent av mäklarförmedlade bostadsrätter ingår. www.varderingsdata.se

⁸ Fram till sommaren år 2008 var Vasakronan ett helägt statligt bolag, sedan såldes bolaget till AP Fastigheter.

⁹ En försäljning har exkluderats i granskningen på grund av att den var mycket avvikande och enligt samtliga inblandade svårsåld. Det har inte skett några försäljningar efter år 2006.

2 Kasernens verksamhet och ekonomi

Detta kapitel innehåller en kort bakgrundsbeskrivning av Kasernen, dess verksamhet och ekonomi. Dessutom redogörs för regeringens styrning av bolaget.

2.1 Bakgrund

Riksdagen beslutade år 1981 att statliga tjänstebostäder skulle avvecklas och att myndigheter inte fick inneha och förvalta bostäder för uthyrning till anställd personal. För att underlätta tillfällig bostadsförsörjning åt försvarets anställda bildade dåvarande ÖB år 1984 en stiftelse – Stiftelsen Försvarsbostäder. Stiftelsen anskaffade ett antal bostadsrätter och bildade tillsammans med Diöskoncernen bolaget Kasernen Fastighetsaktiebolag, där stiftelsen ägde 25 procent av aktierna.

Då stiftelsen kom på obestånd år 1990 anhöll ÖB om ett kapitaltillskott på 5 miljoner kronor till Kasernen för att bland annat täcka kostnaderna för stiftelsen. Regeringen beslutade om kapitaltillskottet men beslutade samtidigt att stiftelsens aktieinnehav i bolaget skulle föras över till Fortifikationsverket. ÖB och Fortifikationsverket fick dessutom i uppdrag att avveckla stiftelsen.

I samband med lokalförsörjningsreformen föreslogs en översyn av fastighetsförvaltningen inom Försvarsdepartementets område. Då genomfördes en anpassning av förvaltningen för att roll- och ansvarsfördelningen skulle överensstämma med vilka som brukade fastigheterna och vilka som var ägare.¹⁰

Efter att även Diös AB kommit på obestånd köpte staten år 1992 samtliga aktier i Kasernen. År 1995 övertog Kasernen fastigheter av Fortifikationsverket, och bolagets aktier överfördes till Regeringskansliet för förvaltning. Vid den tidpunkten valdes även den ansvarige bolagstjänstemannen från Regeringskansliet in i Kasernens styrelse.

Sedan Kasernen blev ett statligt bolag har riksdagen beslutat att lägga ned ett stort antal regementen. Det har påverkat Kasernens verksamhet eftersom efterfrågan på tjänstebostäder minskat.

¹⁰ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

2.2 Regeringens uppdrag till Kasernen

Bolagsordningen är ett viktigt styrinstrument som alltid upprättas vid bildandet av ett bolag. I bolagsordningen ska verksamhetsföremålet och det övergripande syftet med bolagets verksamhet anges. En ändring av bolagsordningen kräver beslut på bolagsstämma.

Enligt Kasernens bolagsordning ska bolaget uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att i första hand åt anställda inom försvaret tillhandahålla elevbostäder, hotellrum och *permanentbostäder*.¹¹

I regeringens årliga skrivelse till riksdagen om de statliga bolagen har beskrivningen av Kasernens uppdrag varit densamma som i bolagsordningen fram till år 2005. Därefter har lydelsen i skrivelserna ändrats till: Kasernens verksamhet består i att uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att i första hand åt anställda inom försvaret tillhandahålla elevbostäder och bostäder för *korttidsboende*.

Enligt ägarförvaltningen har inte skillnaderna i formuleringarna i bolagsordningen och i riksdagsskrivelsen varit avsiktliga, och någon förändring av bolagets verksamhetsföremål har inte varit aktuellt.

2.3 Verksamheten

Eftersom Kasernens huvuduppdrag är att tillgodose behovet av bostäder till anställda inom Försvarsmakten har bolaget i princip endast en kund. Detta innebär att Kasernen har en speciell karaktär och inte påverkas av marknaden på samma sätt som andra fastighetsbolag. De förändringar som sker inom försvaret är däremot av avgörande betydelse för bolagets verksamhet.

Under sin verksamhetsperiod har Kasernen övertagit fastigheter och bostadsrätter från andra delar av staten, exempelvis från Fortifikationsverket. För att genomföra uppdraget har moderbolaget i dag ett dotterbolag: Fastighets AB Kasernen i Halmstad. Två ytterligare dotterbolag, Fastighets AB Kasernen i Skövde respektive i Uppsala fusionerades med moderbolaget år 2005.

Vad gäller Kasernens fastigheter ansvarar bolaget för den yttre och inre förvaltningen. Försvarsmakten administrerar uthyrningen och valet av hyresgäster samt städning, sophantering med mera. De olika ansvarsområdena är reglerade via avtal med Kasernen.

Kasernen har sitt säte i Skövde. Vd och bolagets anställda arbetade i bolaget när staten övertog aktierna. Kasernens vd är även ägare till flera andra bolag inom fastighetssektorn. Vd och de två anställda arbetar i dag halvtid för Kasernen och halvtid för vd:s andra bolag.

¹¹ Se bilaga 1

Kasernen har sedan år 1994 sålt en stor andel av bolagets fastigheter och bostadsrätter, cirka 90 procent av objekten. Intäkterna från försäljningarna har under perioden uppgått till drygt 62,2 miljoner kronor, uppdelat på 46 försäljningsobjekt.¹² Utöver detta har bolaget sålt två dotterbolag för 47,9 miljoner kronor.

I dag förvaltar koncernen fyra hyresfastigheter med totalt 434 lägenheter. Utöver hyresfastigheterna äger Kasernen också en bostadsrätt.

År 2007 uppgick det bokförda värdet på koncernens fastighetsbestånd till 150,2 miljoner kronor, medan marknadsvärdet var 291 miljoner kronor. År 2007 var omsättningen drygt 20 miljoner kronor och rörelseresultatet 21,4 miljoner kronor.¹³

2.4 De ekonomiska förutsättningarna

Ägarens uttryckta krav på bolaget är att soliditeten¹⁴, beräknad på koncernens justerade kapital, bör uppgå till lägst 25 procent. År 2007 var den 72,7 procent, det vill säga betydligt högre än ägarens krav. Det innebär att verksamheten har genererat vinster som till största delen har stannat kvar i bolaget.

Vidare ska avkastningen på justerat eget kapital motsvara den femåriga statsobligationsräntan plus 2,5 procentenheter. Bolaget har under de senaste tio åren levt upp till statens avkastningskrav. Under de senaste sex åren har avkastningen varierat mellan 23,1 procent och 6,7 procent. År 2007 var Kasernens avkastning 12,1 procent.

En av orsakerna till bolagets höga soliditet och avkastningsmöjlighet är bland annat bolagets omfattande försäljning av fastigheter och bostadsrätter. Ägarens ekonomiska krav på bolaget har inte förändrats under hela 2000-talet trots försäljningarna.

Den utdelning som Kasernen årligen har lämnat till staten under de senaste tio åren har uppgått till mellan 2 och 10 miljoner kronor. Sammantaget har staten erhållit 42,7 miljoner kronor under perioden 1997–2007.¹⁵

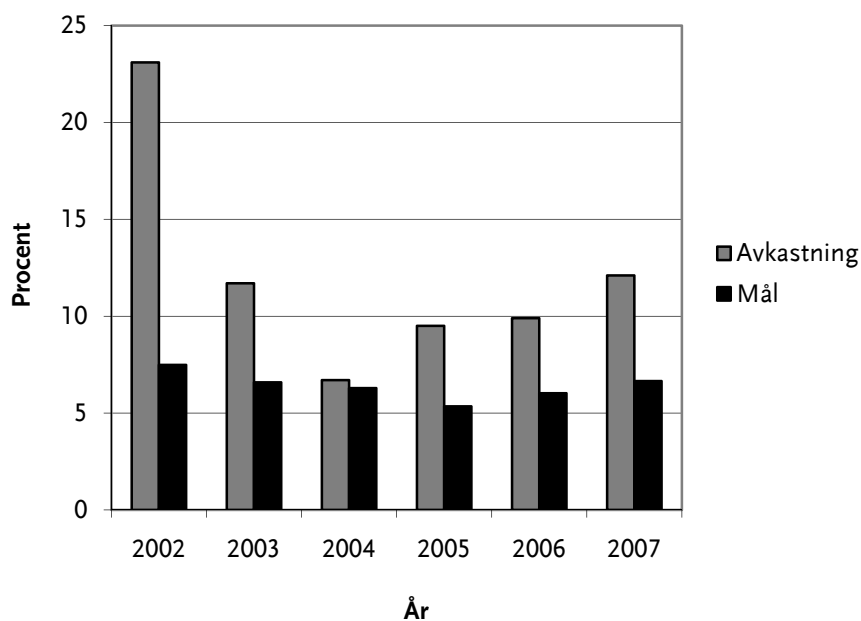
¹² 24 fastigheter och 22 bostadsrätter.

¹³ Årsredovisningar 1997-2007.

¹⁴ Soliditet är ett finansiellt nyckeltal och anger hur mycket av verksamheten som finansieras med eget kapital och obeskattade reserver (de sistnämnda justerade för den latent skatt som kommer att betalas om/när reserverna tas ut som vinst), det vill säga hur förmöget företaget är. Soliditeten beskriver den långsiktiga betalningsförmågan. Soliditeten ökar främst på tre sätt: 1) Genom att företaget genererar vinster och dessa återinvesteras i företaget, 2) genom amortering av skulder och 3) genom att ägarna skjuter till medel (till exempel genom nyemission). När företaget går med förlust minskar det egna kapitalet och soliditeten minskar.

¹⁵ Årsredovisningar 1997–2007.

Diagram 1 Kasernens avkastning år 2002–2007



Källa Kasernens årsredovisningar 2002–2007 och Riksrevisionens bearbetning.

Koncernen har ett eget kapital på 125 miljoner kronor. Större delen av tillgångarna består av fastigheter, men 17 miljoner kronor utgör likvida medel.¹⁶

Kasernen framhåller att bolaget har ett särskilt behov av ett stort kapital om man skulle få i uppdrag att genomföra nya satsningar eller investeringar till följd av Försvarsmaktens beslut. Bolaget menar att eftersom det inte agerar på en marknad, utan i princip endast har en kund, är möjligheterna till vanliga banklån begränsade. Bolaget anser sig därför behöva ett omfattande kapital för eventuella investeringar. Även inom ägarförvaltningen finns en medvetenhet om att bolaget har ett stort kapital.

Bolaget har ingen skriftlig placeringspolicy och kapitalet finns tillgängligt på olika bankkonton, utan långfristiga placeringar. Styrelsen har medvetet valt att inte ta några större finansiella risker. Enligt styrelsen är bolagets övergripande placerings- och lånestrategi att amortera lån och så långt som möjligt minska redan existerande låneskulder.

¹⁶ Årsredovisningen 2007.

2.5 Sammanfattning

I kapitlet har framkommit att:

- Kasernens verksamhet har reducerats under senare år till följd av riksdagens och regeringens försvarsbeslut,
- bolaget har sålt 90 procent av sina objekt sedan år 1994,
- bolaget har en mycket hög soliditet på 72,7 procent, vilket innebär att bolaget har genererat vinster som stannat kvar i bolaget,
- bolagets ekonomiska mål är oförändrade trots en förändrad verksamhetsinriktning, som inneburit omfattande försäljningar och därmed ändrade ekonomiska förutsättningar.

3 Förvaltning och styrning av bolaget

I kapitlet redovisas iakttagelser vad gäller såväl ägarens som styrelsens förvaltning och styrning av bolaget.

3.1 Regeringens förvaltningsmandat för statliga bolag

Statens medel och övriga tillgångar står till regeringens disposition enligt regeringsformen. Detta är regeringens förvaltningsmandat.¹⁷ Riksdagen fastställer dock, i den omfattning som behövs, grunden för förvaltningen av egendomen och förfogandet över den.¹⁸ Utifrån de ramar som riksdagen beslutat företräder därefter regeringen staten som ägare av bolagen.

Majoriteten av de statliga bolagen förvaltas av Näringsdepartementet. Enligt ägarförvaltningen utövas ägarstyrningen främst genom bolagsstämman, dialog med styrelseordförande och aktivt styrelsearbete. Tjänstemän inom Regeringskansliet väljs till styrelseledamöter i de statliga bolagens styrelser. Enligt regeringen är avsikten att denna styrelsemedverkan bland annat ska tillgodose statens krav på insyn i verksamheten och ge möjlighet till aktiv förvaltning.¹⁹

Bolagsstämman väljer årligen bolagets styrelse, och statens ägarrepresentant överlämnar samtidigt en så kallad bolagsmapp till styrelsen. Den innehåller bland annat en allmän beskrivning av bolaget, bolagsordningen, motiv till bolagets bildande, statens ägarpolicy och de ekonomiska målen. Enligt aktiebolagslagen beslutar bolagsstämman om bolagsordningen och om eventuella ändringar i densamma.

Även Kasernens styrelse erhåller en bolagsmapp från regeringen. Sedan år 1997 sitter en tjänsteman från Regeringskansliet i styrelsen.

3.2 Bolagsstyrning enligt aktiebolagslagen

Ett aktiebolag är en juridisk person. Formerna för att styra ett statligt aktiebolag skiljer sig inte från hur privata aktiebolag styrs. Reglerna i aktiebolagslagen är tillämpliga och några särskilda regleringar därutöver, motsvarande till exempel förordningar och regleringsbrev för statliga myndigheter, finns inte för bolagen.²⁰ I sin egenskap av företrädare för statens ägande av bolag

¹⁷ Regeringsformen 9 kap. 8 §.

¹⁸ Regeringsformen 9 kap. 9 §.

¹⁹ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, 2007.

²⁰ Undantag finns, t.ex. Dramaten AB och Operan AB för vilka det årligen ställs ut regleringsbrev.

lyder regeringen således under samma regler som andra aktieägare. Innebörderna av detta är bland annat att bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Bolagsstämman beslutar bland annat om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer.

Bolagsordningen är det principiellt viktigaste styrinstrumentet för bolaget och måste enligt aktiebolagslagen upprättas. Bolagsordningen kan liknas vid ett avtal mellan aktieägarna där de reglerar bolagets verksamhet och ägarnas samverkan. Den godkänns av bolagsstämman och registreras vid Bolagsverket. I bolagsordningen är de viktigaste reglerna angående styrning syftet (om sådant förekommer) och verksamhetsföremålet. Verksamhetsföremålet är ofta allmänt och vagt formulerat. Verksamhetsföremålet ska anges bland annat för att informera tredje man om bolagets verksamhet.

Styrelsen leder bolagets verksamhet, fattar strategiska beslut, tillsätter verkställande direktör och har rätt att företräda bolaget inom ramen för förvaltningen. Styrelsen och vd intar en ställning i förhållande till aktiebolaget som mycket liknar en sysslomans.²¹ Det innebär att styrelsen har skyldighet att verka för bolagets bästa. För beslut i en bolagsstyrelse ska det finnas skriftligt underlag, och samtliga styrelseledamöter ska ha tillgång till tillfredsställande underlag för att avgöra ett ärende.²² Dessutom ska styrelsens protokoll tydligt återge vilka ärenden som hanterats och vilket underlag som funnits för respektive ärende.²³

Verkställande direktören leder den löpande verksamheten och företräder bolaget inom ramen för den löpande förvaltningen. Bolagsstämman kan ge stämмоanvisningar, eller så kallade ägardirektiv, till styrelsen och verkställande direktören. Styrelsen kan ge anvisningar till verkställande direktören. När bolagsstämman beslutat om en stämмоanvisning ska bolagsstyrelsen pröva om anvisningen är laglig. Stämмоanvisningar har fördelen att de är dokumenterade och har en relativt klar rättslig ställning, till exempel när det gäller prövningsskyldighet, lydnadsplikt och ansvarsfrågor.

Det är också bolagsstämman som beviljar styrelsen ansvarsfrihet, vilket innebär att bolaget godkänner styrelseledamotens förvaltning och avstår från att göra något skadeståndsanspråk gällande mot denne. Varje styrelseledamot är personligt ansvarig. Frågan om ansvarsfrihet avser därmed varje person för sig, och stämman kan sålunda bevilja ansvarsfrihet för vissa personer i styrelsen och vägra ansvarsfrihet för andra.

²¹ Skog, Rolf, Rodhes Aktiebolagsrätt 2006.

²² Aktiebolagslagen 8 kap.21 §.

²³ Svensk kod för bolagsstyrning 3.5.6.

3.3 Ansvarsfördelningen mellan Kasernens styrelse och vd

Kasernens styrelse består av fyra ledamöter. Samtliga har varit styrelseledamöter i åtta år eller mer. I snitt sitter styrelseledamöterna i de statliga bolagens styrelser i 3–4 år.²⁴ I styrelsen ingår även, som tidigare nämnts, en tjänsteman från Regeringskansliet. Arbetsregleringen mellan styrelse och vd återfinns i styrelsens arbetsordning. Den anger bland annat:

Styrelsen ska fortlöpande bedöma bolagets och koncernens ekonomiska situation. Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter. Styrelsen ska, via bolagets vd, se till att organisationen är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt även som den löpande affärsverksamheten bedrivs och kontrolleras på ett betryggande sätt. Styrelsen ska fortlöpande kontrollera bolagets och koncernens ekonomiska situation, vilken ska avrapporteras minst kvartalsvis så att styrelsen kan fullfölja sin bedömningskyldighet. Vd svarar för bolagets löpande förvaltning enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Vd ska sörja för att bolagets bokföring fullgörs i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt.²⁵

3.4 Bolagsordningens innehåll och verksamhetens omfattning

Bolagsordningen med dess verksamhetsföremål anger det övergripande syftet med ett bolags verksamhet. I Kasernens bolagsordning anges att bolagets verksamhetsföremål är att:

... uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att i första hand åt anställda inom försvaret, tillhandahålla elevbostäder, hotellrum och permanentbostäder.

Bolagsstämman kan även besluta om anvisningar till styrelsen, så kallade ägardirektiv, vilka leder till lydnadsplikt för styrelsen om de inte strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.²⁶ Kasernen har inte mottagit något skriftligt ägardirektiv angående försäljningarna av fastigheter och bostadsrätter.²⁷

Enligt bolaget och ägarförvaltningen har flertalet av Kasernens fastighetsförsäljningar föranletts av de försvarsbeslut som fattats av riksdag och

²⁴ Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande, år 2007.

²⁵ Arbetsordning för styrelsen i Kasernen Fastighetsaktiebolag.

²⁶ Aktiebolagslag (2005:551) 8 kap. 41 § andra stycket.

²⁷ Riksrevisionen har tidigare poängterat vikten av att ägardirektiv är skriftliga. Därigenom leder ägardirektivet till en tydlig och öppen styrning. RiR 2004:28.

regering under åren. Försäljningarna av fastigheterna har varit nödvändiga för att anpassa bolagets verksamhet till försvarets behov och efterfrågan. Riksrevisionen anser att försäljningar av fastigheter är en viktig del i ett effektivt fastighetsägande och att det är naturligt att anpassa fastighetsbeståndet till kundens behov.

Ägarförvaltningen har framhållit att Kasernens försäljningar ingår som en del i bolagets verksamhetsföremål. Vidare framhålls att försäljningarna inte har krävt någon särskild styrning utan är, enligt ägarförvaltningen, en del av styrelsens och ledningens ansvar.

Enligt ägarförvaltningen sker uppföljningen av försäljningarna genom att bolagets ekonomiska resultat följs upp kvartalsvis, samt för helåret, vilket redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om statliga bolag.

Riksrevisionen konstaterar dock att bolagsordningens verksamhetsföremål inte uttryckligen anger att Kasernen ska sälja fastigheter. Verksamhetsföremålet är dessutom formulerat på en detaljerad nivå och kan därför tolkas som uttömmande.

Varken ägarförvaltningen eller styrelsen har tagit initiativ till att anpassa bolagsordningen till bolagets nya verksamhet, trots att Kasernen sålt cirka 90 procent av sina objekt under en relativt lång tidsperiod.

3.5 Insyn och kontroll i bolaget

Enligt aktiebolagslagen är det styrelsen som företräder bolaget och tecknar dess firma.²⁸ Det är härigenom styrelsens ansvar att bolaget fullföljer sitt uppdrag i enlighet med ägarens anvisningar och riktlinjer.

Så snart styrelsen består av flera personer är det ofta nödvändigt att ge en person eller kanske två personer tillsammans möjlighet att företräda bolaget, utan att hela styrelsen behöver sammankallas. Särskilda personer kan därför bemyndigas av styrelsen att företräda bolaget och teckna dess firma.²⁹ Den som utsetts till firmatecknare har därefter helt och hållet samma befogenhet som styrelsen att binda bolaget genom sina åtgärder såvida inte firmateckningsrätten inskränkts.

Ofta vill styrelsen inte ge en enda person befogenhet att företräda bolaget fullt ut utan man föreskriver att behörigheten får utövas endast av två eller flera personer tillsammans. Med en sådan ordning vinner styrelsen bättre kontroll på hur behörigheten används.³⁰ Det är upp till styrelsen att avgöra om den vill ha en sådan ordning, om inte bolagsordningen eller

²⁸ Aktiebolagslagen (SFS 2005:551) 8 kap. 35§.

²⁹ Aktiebolagslagen (SFS 2005:551) 8 kap. 37§.

³⁰ Skog, Rolf, Rodhes Aktiebolagsrätt 2006.

bolagsstämman särskilt ålagt styrelsen att besluta om så kallad kollektiv firmateckning.

Även vd kan av styrelsen utses till särskild firmatecknare. Även om så inte är fallet, har vd alltid behörighet att företräda bolaget och teckna dess firma beträffande sådana åtgärder som hör till den löpande förvaltningen.³¹

Riksrevisionen konstaterar att Kasernens firma får tecknas, förutom av styrelsen, av vd eller styrelseordföranden var för sig, vilket också är registrerat hos Bolagsverket. Detta innebär att styrelseordföranden ensam kan företräda och binda bolaget på samma sätt som hela styrelsen. Dessutom kan även vd binda bolaget på motsvarande sätt som styrelsen och inte endast vad gäller den löpande förvaltningen.

Enligt styrelsens arbetsordning, som beslutades vid samma tillfälle, ska dock Kasernens firma tecknas, förutom av styrelsen i dess helhet, av två styrelseledamöter i förening. Av arbetsordningen framgår även att vd tecknar bolagets firma i löpande förvaltningsåtgärder.

Under ett och samma styrelsemöte beslutades således om två olika firmateckningsrätter. Den registrerade firmateckningsrätten och regleringen av teckningsrätten i arbetsordningen överensstämmer således inte med varandra.

3.6 Fördelning av gemensamma kostnader

Ett av de bolag som vd äger hyr ut kontorslokaler till Kasernen. Förutom Kasernen är flera andra bolag registrerade på adressen, bland annat vd:s egna bolag. Som tidigare beskrivits så delar Kasernen och vd:s övriga bolag även personal.

Enligt det anställningsavtal som tecknades mellan Kasernen och vd år 1993 ska de gemensamma kostnaderna för lokalen och kontorskostnader fördelas mellan Kasernen och övrig verksamhet. Även enligt det reviderade anställningsavtalet från år 1997 ska Kasernen erlägga sin del av hyran, telefonväxel och övriga kontorskostnader till vd:s bolag.

Riksrevisionen har funnit att det bolag som äger fastigheten där Kasernens verksamhet är inhyrd äger ytterligare femton kommersiella fastigheter samt en hyresfastighet. Bolaget bedriver sin verksamhet från kontorslokaler och har totalt sex anställda. Förutom Kasernen är ytterligare sex bolag registrerade på adressen, varav fyra aktiva.³² Kasernens vd är engagerad i samtliga dessa bolag såväl som vd som styrelseledamot.

Kasernens verksamhet har reducerats kraftigt under åren. Flera fastigheter och bostadsrätter har sålts och omsättningen har sjunkit till drygt

³¹ Aktiebolagslagen (SFS 2005:551) 8 kap. 36§.

³² www.ad.se.

20 miljoner kronor.³³ Arbetstiden hos den personal som arbetar med Kasernens verksamhet har även reducerats från heltid till halvtid, till följd av minskade arbetsuppgifter, men lokalerna är desamma.

Riksrevisionen konstaterar att Kasernen står för 50 procent av de gemensamma kostnaderna och att detta är oförändrat sedan år 1994, trots de förändrade förhållandena mellan bolagen.

Enligt vd:s anställningsavtal ska fördelningen av de gemensamma kostnaderna godkännas av styrelsens ordförande en gång per år så länge vd innehar sin tjänst.³⁴ Riksrevisionen har tagit del av dokumentation där kostnadsfördelningen godkänts för åren 2000–2006. Riksrevisionen har emellertid inte funnit någon dokumenterad motivering till den 50-procentiga kostnadsfördelningen mellan bolagen.

Utöver detta konstaterar Riksrevisionen att Kasernens hyresförhållande bygger på en överenskommelse med vd i dennes anställningsavtal. Hyresförhållandet bygger därmed inte på ett sedvanligt hyresavtal med den juridiska person som äger fastigheten, nämligen vd:s bolag.

3.7 Bisysslor

Av vd:s anställningsavtal från år 1997 framgår även att vd inte har rätt att utan styrelseordförandens medgivande *åta sig uppdrag utanför Kasernen som menligt kan inverka på hans arbete för Kasernen*.

I avtalet anges dessutom att vd inte äger rätt att *bedriva konkurrerande verksamhet gentemot Kasernen, innebärande att [vd] i egen regi vidtager byggnation/ombyggnation av fastigheter i avsikt att nyttjas som bostäder åt försvarsanställda, då så kan ske av Kasernen*.

Vidare framgår av anställningsavtalet att styrelsen var medveten om att vd vid tiden för undertecknandet hade andra uppdrag vid sidan av Kasernen och att styrelsen godkände dessa.

I samband med att anställningsavtalet reviderades i december år 1997 gjordes en muntlig avstämning mellan vd och styrelsens ordförande angående de övriga uppdrag som vd innehade vid sidan av halvtidstjänsten i Kasernen. Därefter har ordföranden enligt egen utsago emellanåt förhört sig om vd:s olika engagemang. Sedan anställningsavtalet undertecknades har vd registrerat ytterligare tre företag med verksamhet inom fastighetsbranschen.

³³ År 1997 var omsättningen cirka 34 miljoner kronor.

³⁴ "Enär L utövar tjänsten i lokaler förhyrda av L skall Kasernen erlagga sin del av hyran, telefonväxel och övriga kontorskostnader. Fördelning av kostnader skall godkännas årligen under januari månad av styrelsens ordförande. Avräkning skall ske under januari månad påföljande år." Anställningsavtal 1993.

Vd driver minst fyra företag aktivt inom fastighetsbranschen och sitter i styrelsen i ytterligare ett antal bolag och en stiftelse.³⁵

Riksrevisionen konstaterar dock att det inte finns någon dokumenterad sammanställning eller bedömning av vd:s bisysslor i förhållande till Kasernens verksamhet. I granskningen har inte heller framkommit dokumentation som visar att övriga styrelsemedlemmar informerats om vd:s bisysslor eller att en avstämning skett med ledamöterna.

Enligt ägarförvaltningen finns ingen ägarpolicy avseende bisysslor hos anställda i statliga bolag. Regeringen har beslutat om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare som dock inte omfattar bisysslor. Ett antal statliga bolagsstyrelser har emellertid fattat egna beslut om bisysslor för att minska risken för otydligheter och intressekonflikter. Så har emellertid inte skett i Kasernen.

3.8 Övriga iakttagelser

Väl fungerande rutiner är viktiga för ett bolags verksamhet och effektivitet. Mindre väl fungerande rutiner kan påverka både transparensen och därmed förtroendet för verksamheten.

Riksrevisionen har utöver ovan nämnda iakttagelser funnit ytterligare brister, vilka redovisas nedan.

3.8.1 Ofullständigt anläggningsregister

Bokföringsnämndens uttalande vad gäller anläggningstillgångar anger:

*Ett företag skall förteckna eller på annat sätt samla uppgifter om sina materiella och immateriella anläggningstillgångar (upprätta anläggningsregister).*³⁶

Bokföringsnämnden har vidare uttalat:

*Ett sådant anläggningsregister behöver inte föras i de fall företaget endast har ett fåtal anläggningstillgångar och den löpande bokföringen är organiserad på ett sätt så att man redan av den kan få en tillfredsställande kontroll och överblick över dessa anläggningstillgångar.*³⁷

Motivet till ett anläggningsregister är att det i vissa situationer är nödvändigt att kunna identifiera enskilda tillgångar och kunna få information om dessa.

³⁵ www.ad.se.

³⁶ BFNAR 2003:1.

³⁷ BFNAR 2006:2.

Därför behövs normalt ett anläggningsregister. Anläggningstillgångar kan också finnas tydligt registrerade på konton i bokföringen.

Riksrevisionen har funnit att det i en sidoordnad bokföring finns en separat förteckning över bolagets fastigheter. Vad gäller bolagets bostadsrätter finns emellertid endast en förteckning från år 2000. Övriga år har det inte funnits någon förteckning av bostadsrätterna och hur ägarförhållandena förändrats.

Kasernen övertog 17 bostadsrätter från stiftelsen Försvarsbostäder år 1993. Bostadsrätterna bokfördes till ett sammanlagt värde på cirka 1,5 miljoner kronor. Under år 1994 beslutade styrelsen att bostadsrätternas värde skulle upptas till noll kronor.

Riksrevisionen konstaterar att bostadsrätterna inte funnits med i bokföringen sedan år 1994. De har inte heller specificerats i årsredovisningen på ett sådant sätt att en enskild bostadsrätt går att identifiera. Under den granskade perioden har Kasernen ägt sammanlagt 23 bostadsrätter.

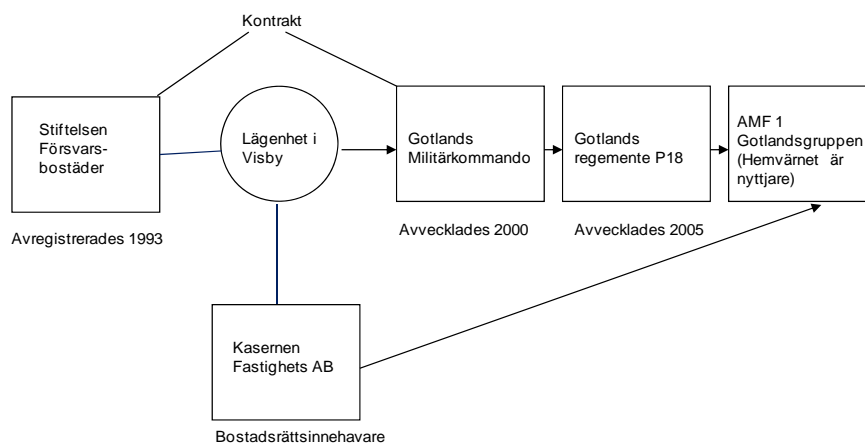
Riksrevisionen konstaterar att det har saknats ett fullständigt register över Kasernens anläggningstillgångar, vilket kan minska möjligheten att följa de förändrade egendomsinnehaven.

3.8.2 *Otidsenliga avtalsförhållanden*

Under granskningen har framkommit att Kasernen äger en bostadsrätt i Visby. Det var ursprungligen stiftelsen Försvarsbostäder som ägde bostadsrätten och Gotlands Militärkommando var hyresgäst. Dessa är också de parter som står på hyreskontraktet från år 1986.

Riksrevisionen konstaterar emellertid att stiftelsen avvecklades år 1991 och att bostadsrätten då överfördes till Kasernen. Inte heller Gotlands Militärkommando finns längre. Det lades ned i samband med försvarsbesluten 1999/2000, och den nya hyresgästen kom att bli Gotlands regemente P 18. P 18 lades emellertid ned år 2005, och den nuvarande hyresgästen är AMF 1 Gotlandsgruppen, och det är hemvärnet på Gotland som nyttjar lägenheten.

Figur 1: Bostadsrätt i Visby



Trots dessa ändrade avtalsförhållanden har inget nytt hyresavtal upprättats sedan år 1986. Hyran har dessutom justerats endast en gång under de 22 åren och är i princip på samma nivå som när avtalet slöts.

3.9 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

Kapitlet innehåller iakttagelser angående styrningen och förvaltningen av Kasernen. Riksrevisionen har iakttagit att:

- varken ägarförvaltningen eller styrelsen har tagit initiativ till att anpassa bolagsordningen mot inriktningen att sälja fastigheter och bostadsrätter trots att Kasernen sålt cirka 90 procent av sina objekt,
- ägarförvaltningen anser att bolagets fastighetsförsäljningar ingår som en del i bolagets verksamhetsföremål och är en del av styrelsens ansvar,
- styrelsen har gett vd och ordförande särskild firmateckningsrätt var för sig, vilket dock inte innebär att styrelsen fråntas sitt fulla ansvar för till exempel försäljningar av bolagets fastigheter och bostadsrätter,
- den registrerade firmateckningsrätten hos Bolagsverket överensstämmer inte med den teckningsrätt som anges i arbetsordningen för styrelsen,
- Kasernens verksamhet bedrivs i lokaler som ägs av vd:s helägda bolag. Ett sedvanligt hyreskontrakt har ej ingåtts utan hyresförhållandet bygger på en överenskommelse i vd:s anställningsavtal,
- fördelningen av de gemensamma kostnaderna mellan Kasernen och vd:s bolag har inte justerats trots Kasernens krympande verksamhet,
- det är styrelsens ordförande som godkänner fördelningen av de gemensamma kostnaderna mellan bolagen och lämpligheten i vd:s bisysslor i förhållande till Kasernens verksamhet.

4 Bolagets försäljningar

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser vad gäller Kasernens försäljningar av fastigheter och bostadsrätter under perioden 2000–2006.

4.1 Försäljningsprocessen

Riksrevisionen har granskat 19 av de försäljningar som genomfördes under perioden.³⁸ De aktuella objekten kom till Kasernens ägo mellan åren 1993 och 1996. Under perioden 1996–2006 skedde en generell prisökning på fastigheter och bostadsrätter. Enligt expertis på området kommer denna period att gå till historien som exceptionell för att ha skapat så goda förutsättningar för fastighetsmarknaden.³⁹

Av de 19 försäljningarna som granskats avser 13 försäljningar fastigheter för sammanlagt 18,6 miljoner kronor, och 6 försäljningar bostadsrätter för sammanlagt 2,4 miljoner kronor.

Kasernen har inte någon dokumenterad beskrivning eller riktlinje för hur försäljningsprocessen ska gå till. Enligt styrelsens ordförande ska emellertid samtliga försäljningsobjekt värderas av en oberoende värderingsman före försäljning.⁴⁰ Enligt ordföranden står det därefter Kasernen fritt att sälja via mäklare eller ej, men bolaget får inte sälja under den oberoende värderingen om det inte finns särskilda skäl, såsom önskemål om en långsiktig ägare till fastigheten.

Vid bolagets styrelsemöten informerades styrelsen om kommande och genomförda försäljningar. Granskningen visar emellertid att styrelsen inte har ställt särskilda krav på information om vilka anbud som inkommit och som legat till grund för valet av köpare. Enligt aktiebolagslagen kräver beslut i ett ärende att samtliga styrelseledamöter fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.⁴¹

Kasernen har inte kunnat redovisa de anbud som kommit in vid varje försäljning. Endast i samband med försäljningen av två bostadsrätter på Östermalm i Stockholm, har bolaget kunnat redovisa viss dokumentation kring anbuden. I flera fall har Riksrevisionen dessutom funnit att det saknas dokumentation av aktuella värderingar eller bedömt marknadspris inför försäljningarna. Styrelsen framhåller dock att ledningen vid varje försäljningstillfälle kontaktat lokala mäklare och bostadsrättsföreningar för att få

³⁸ I bilaga 2 och 3 finns sammanställningar över de granskade försäljningarna.

³⁹ Stellan Lundström, professor i bygg- och fastighetsekonomi, tekn doktor.

⁴⁰ Intervju 2008-08-20.

⁴¹ Aktiebolagslagen 8 kap. 21 §.

indikationer på aktuella marknadspriser på orten. Bolaget har emellertid inte dokumenterat dessa uppgifter skriftligen.

Av de 19 granskade försäljningarna saknas skriftliga värderingar av värderingsföretag i sju fall. Av de skriftliga värderingar som redovisats var endast tre gjorda samma år som försäljningarna genomfördes. Övriga värderingar är genomförda år 1997, det vill säga tre år, eller mer, före respektive försäljning.

Försäljningarna i de granskade fallen har genomförts av Kasernens egen personal, utom i ett fall då mäklare anlåtats.

4.2 Fastighetsförsäljningarna

Riksrevisionens bedömning av försäljningspriserna har gjorts med utgångspunkt i fastigheternas taxeringsvärde, marknadsvärden som beräknats utifrån taxeringsvärdena samt eventuella värderingsbelopp från värderingsfirma.

Taxeringsvärden fastställs av Skatteverket för de flesta typer av fastigheter. Taxeringsvärdet ska bestämmas till 75 procent av fastighetens marknadsvärde. Med marknadsvärde menas det sannolika priset för fastigheten vid en försäljning på den allmänna marknaden. Marknadsvärdet ska i första hand beräknas enligt en ortsprismetod, i andra hand med ledning av avkastningsberäkning och i tredje hand med ledning av fastighetens tekniska nuvärde (en produktionskostnadsberäkning).⁴²

I de aktuella fallen har de använda taxeringsvärdena fastställts samma år, eller året före försäljningarna.⁴³ Utifrån de tillämpliga taxeringsvärdena har Riksrevisionen även beräknat marknadsvärdena på de sålda fastigheterna.

Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av varje enskilt försäljningsobjekts standard, skick och andra individuella faktorer som kan ha påverkat priset men objekten antas ha haft en genomsnittlig nivå. Det har också i flera fall framgått av dokumentationen att objekten har haft normal till god standard.

Riksrevisionens granskning omfattar tretton av Kasernens fastighetsförsäljningar. Sammantaget visar granskningen att försäljningspriset i åtta av de granskade fallen var lägre än fastigheternas taxeringsvärde.⁴⁴

⁴² Fastighetstaxeringslag (1979:1152) 5 kap. 2 och 5 §§.

⁴³ I några fall har senare taxeringsvärden använts eftersom Riksrevisionen har konstaterat att värdet har sjunkit, det vill säga det lägre taxeringsvärdet har använts vid bedömningen.

⁴⁴ På en ort såldes vid ett tillfälle år 2001 tre fastigheter till samma köpare. Inför försäljningen gjordes en värdering som visade på ett värde under taxeringsvärdena år 2001. Fastigheterna såldes till ett pris över värderingen men under taxeringsvärdena. I syfte att beakta den förändrade situationen på fastighetsmarknaden på orten har Riksrevisionen använt sig av de taxeringsvärden som fastställdes år 2004. Dessa värden är lägre än de som fastställdes år 2001. Trots detta konstaterar revisionen att fastigheterna sålts under taxeringsvärdena med cirka 20 procent.

I nio av de granskade försäljningarna var försäljningspriset lägre än det beräknade marknadsvärdet.

Riksrevisionen konstaterar dessutom att fastigheterna i sex av de tolv fallen med skriftliga värderingar har sålts till ett pris under värderingen.

I fem fall har försäljningspriset dessutom varit lägre än inköpspriset.

I diagrammen 2 och 3 återfinns respektive fastighets försäljningspris, värderingsbelopp, taxeringsvärde och beräknat marknadsvärde.

Diagram 2 Kasernens fastighetsförsäljningar under perioden 2000 – 2006 (del 1)

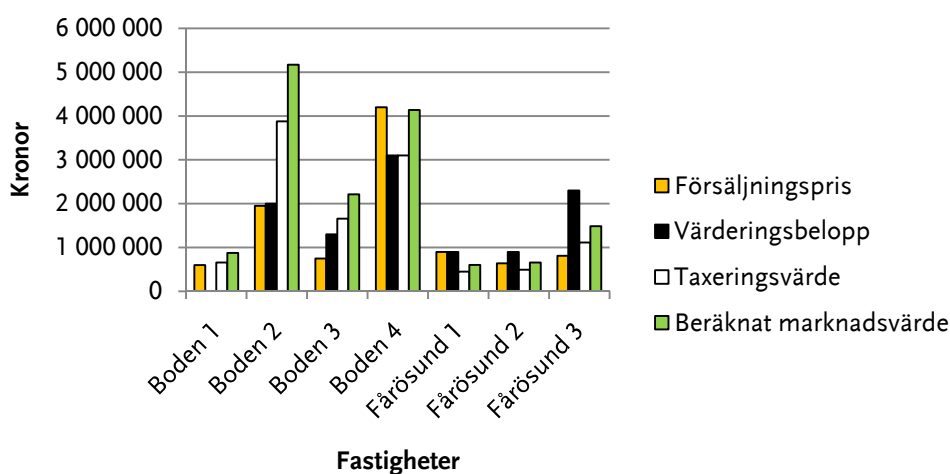
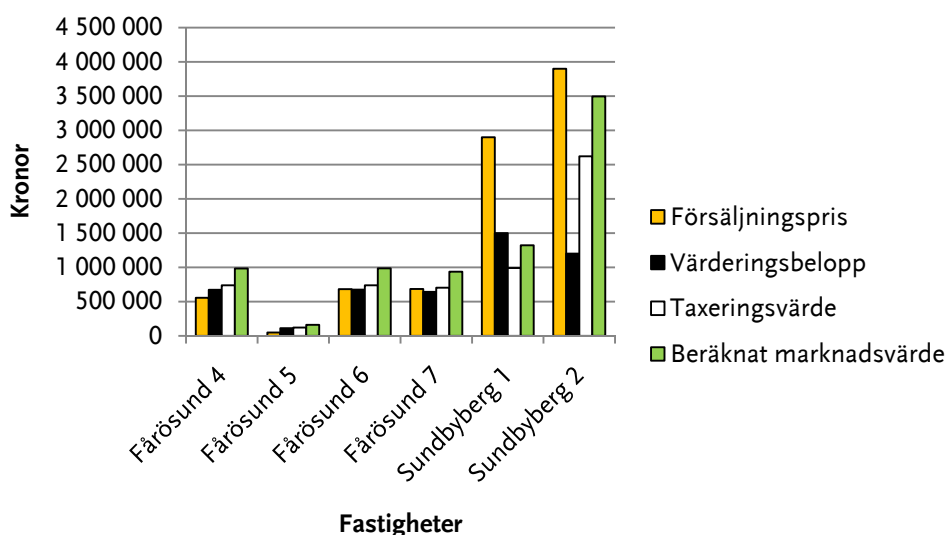


Diagram 3 Kasernens fastighetsförsäljningar under perioden 2000 – 2006 (del 2)



Styrelsen hävdar att de fastigheter som bolaget förvaltats och därefter avvecklat på respektive ort i flera fall har varit i sämre skick än genomsnittet på fastighetsmarknaden.

Riksrevisionen har emellertid funnit att det i flera fall framgår av värderingsbevis att fastigheterna håller en normal nivå och standard. Riksrevisionen konstaterar dessutom att försäljningarna i flera fall skett till de hyresgäster som vid tidpunkten för försäljning bodde i fastigheterna.

Nedan följer exempel på fastighetsförsäljningar som genomförts av Kasernen.

4.2.1 *Fastigheten Gotland – ett exempel på en fastighetsförsäljning*

År 2000 sålde Kasernen två fastigheter på Gotland för sammanlagt 1 450 000 kronor.⁴⁵ Fastigheterna hade anskaffats av Kasernen år 1995 för sammanlagt 1 535 000 kronor.

Det var Kasernens styrelse som bemyndigade vd att sälja fastigheterna. Försäljningen hanterades av Kasernens egen personal och ingen mäklare anlätades. Vid försäljningen förekom inga försäljningsannonser, och det finns ingen dokumentation som visar vilka bud som kom in, utöver köparens bud.

De båda fastigheterna värderades år 1997 till 3,2 miljoner kronor. Någon ny värdering gjordes emellertid inte inför försäljningen av fastigheterna tre år senare. Riksrevisionen kan konstatera att värderingarna från år 1997 översteg försäljningspriset med mer än det dubbla.

Den värderingsfirma som genomförde värderingen år 1997 upplyste Kasernen muntligen om att huspriserna inom området där de sålda fastigheterna ligger hade gått upp med 20–35 procent under perioden 1997 till 2000.⁴⁶ Detta innebär att en ny värdering av de båda fastigheterna år 2000 skulle ha kunnat resultera i ett marknadsvärde på 3,8 miljoner–4,3 miljoner kronor i jämförelse med försäljningspriset på knappt 1,5 miljoner kronor.

Riksrevisionen konstaterar att taxeringsvärdet, för de båda fastigheterna vid tidpunkten för försäljningen, var sammanlagt 1,607 miljoner kronor, det vill säga cirka 11 procent över det försäljningspris som Kasernen erhöll. Dessutom kan fastigheternas marknadsvärde, beräknat utifrån taxeringsvärdet, uppskattas till cirka 2,1 miljoner kronor, alltså drygt en halv miljon, eller 48 procent, över försäljningspriset.⁴⁷

⁴⁵ Utan uppdelning av köpeskillingen på respektive fastighet.

⁴⁶ Enligt Kasernens anteckningar.

⁴⁷ Enligt Kasernen fanns bara en köpare eftersom fastigheternas värmesystem var samordnat med köparens fastighet. Detta framgår emellertid inte av någon dokumenterad värdering eller annat underlag.

Drygt ett år efter Kasernens försäljning sålde köparen fastigheterna vidare, tillsammans med ytterligare en fastighet. Det är inte möjligt att särskilja köpeskillingarna för de tre olika fastigheterna vid denna vidareförsäljning. Genom att jämföra taxeringsvärdena för de olika fastigheterna vid försäljningstidpunkten kan dock priset för de två fastigheterna uppskattas till cirka 2,6 miljoner kronor.⁴⁸ Vid vidareförsäljningen erhöles således drygt 1 miljon kronor mer än vad Kasernen erhöles vid sin försäljning.

Av taxeringsvärdena framgår även att markvärdet på fastigheterna hade ökat mer än byggnadsvärdet, vilket kan tyda på att det inte genomfördes några större värdehöjande investeringar i byggnaderna under perioden mellan Kasernens försäljning och köparens försäljning.

4.3 Försäljningen av bostadsrätterna

Riksrevisionen har granskat sex försäljningar av bostadsrätter. Det har framkommit att Kasernen inte har låtit en oberoende värderingsman värdera någon av bostadsrätterna inför försäljningarna.

Riksrevisionen har i tre av de granskade fallen låtit ta fram statistik som visar försäljningspriser för bostadsrätter i de aktuella områdena vid försäljningstidpunkten. En jämförelse mellan statistiken och de intäkter som Kasernen erhöles vid försäljningen visar att Kasernens försäljningar resulterat i försäljningspriser under genomsnittspriserna i områdena.

Granskningen visar också att två bostadsrätter har sålts till privatpersoner för en femtedel av anskaffningsvärdena. Bostadsrätterna köptes år 1996 för 15 000 respektive 16 000 kronor och såldes år 2000 för 3 000 kronor per styck, det vill säga 46 kronor per kvadratmeter. Enligt styrelsens och vd:s bedömning har dock anskaffning och avyttring av de berörda objekten skett på ett affärsmässigt sätt, eftersom Kasernens anskaffningspris låg till grund för en femårig amorteringsplan där Kasernen fick ersättning av Försvarmakten genom en förhöjd hyra.

Nedan följer ett par exempel på försäljningar av bostadsrätter som genomförts av Kasernen.

⁴⁸ Totalt försäljningspris för de tre fastigheterna = 3 900 000 kr. Taxeringsvärde (år 2000) för Kasernens två sålda fastigheter = 493 000 kr + 1 114 000 kr och taxeringsvärde (år 2000) för den fastighet som såldes tillsammans med dessa, men som tidigare inte tillhört Kasernen = 827 000 kr. Summa = 2 434 000 kr, varav fastigheterna som tillhört Kasernen = 1 607 000 kr. Förhållandet mellan fastigheterna som tillhört Kasernen och den andra fastigheten: $1\,607\,000 / 2\,434\,000 = 0,66$. Andel av totala försäljningspriset: $0,66 \times 3\,900\,000\text{ kr} = 2\,574\,000\text{ kr}$.

4.3.1 *Bostadsrätterna Stockholm och Linköping, exempel på bostadsrättsförsäljningar*

Två bostadsrätter på Östermalm i Stockholm

År 2003 beslutade Kasernens styrelse att två bostadsrätter på Östermalm i Stockholm skulle säljas. Vd fick i uppdrag att genomföra försäljningarna.

Själva försäljningen sköttes av Kasernens egen personal, utan hjälp av mäklare. Inte heller någon värderingsman anlätades, utan bolaget samlade information om prisläget genom samtal med den aktuella bostadsrättsföreningen samt personer med kännedom om bostadsmarknaden i Stockholm. Bolaget har emellertid inte dokumenterat dessa uppgifter skriftligt.

Enligt vad Riksrevisionen erfar genomgick båda bostadsrätterna viss renovering före försäljningen. Lägenheterna utannonserades i två Stockholmstidningar. I annonserna förbehöll sig Kasernen fri prövningsrätt, det vill säga bolaget förband sig inte att sälja till den som lämnat det högsta budet. Vid försäljningarna ställdes krav på skriftliga anbud men inte något krav på att handpenning skulle erläggas.

Enligt Kasernen inkom fem skriftliga och ett muntligt anbud på lägenheterna, och Riksrevisionen har fått ta del av en anbudsförteckning.⁴⁹ Riksrevisionen konstaterar att skriftligt anbud från köparen av den ena lägenheten saknas. Det innebär att anbudsförteckningen och underliggande dokumentation inte överensstämmer.

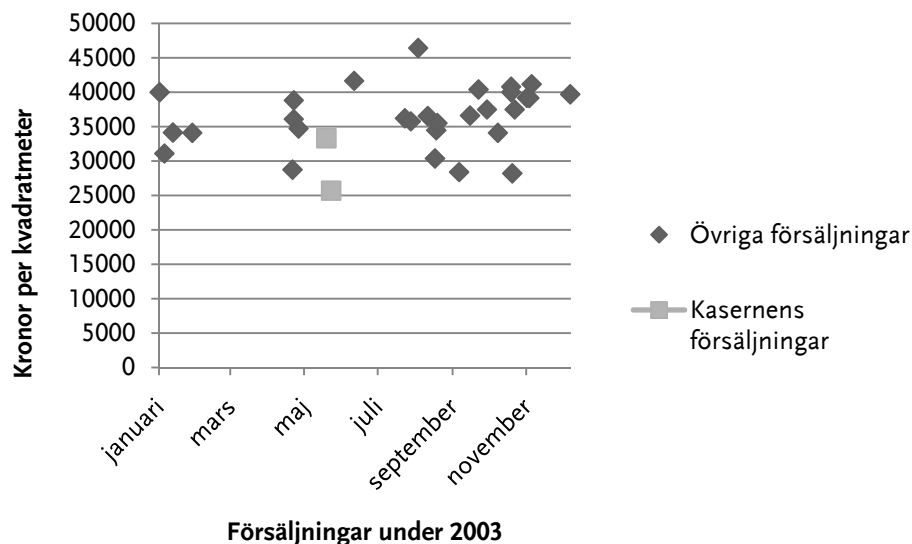
Enligt inhämtad prisstatistik vid den aktuella tiden och det aktuella området ligger de båda bostadsrätternas försäljningspriser under genomsnittspriserna.⁵⁰ Den ena bostadsrätten såldes till ett pris som ligger cirka 9 procent under genomsnittspriset för bostadsrätter i det aktuella området. Riksrevisionen konstaterar vidare att köparen av denna bostadsrätt var styrelseledamot i ett av Kasernens vd:s egna företag.

Den andra lägenheten låg på nedre botten, vilket medför en värdesänkning. Av de bostadsrätter som ingår i prisstatistiken har dock ingen lägenhet sålts till ett lägre pris än Kasernens lägenhet på nedre botten. Det pris som Kasernen erhöll ligger cirka 30 procent under genomsnittspriset i området.

⁴⁹ Förteckningen omfattade sammanlagt sju anbud från fem anbudsgivare.

⁵⁰ Statistik från Värderingsdata AB över sålda ettor i det aktuella området under år 2003. Området är Norr: Karlavägen, Öster: Narvavägen, Söder: Strandvägen (utom själva Strandvägen), Väster: Grev Turegatan.

Diagram 4 Pris per kvadratmeter vid försäljning av bostadsrätter på Östermalm år 2003



Bostadsrätt i Linköping

Kasernen köpte en bostadsrätt i Linköping år 1994 för 65 000 kronor. Initiativet till detta kom från Fortifikationsverket, som i ett brev till Kasernen förklarade att en anställd vid Fortifikationsverket i Linköping själv köpt en bostadsrätt för att användas som övernattningslägenhet. Fortifikationsverket föreslog i brevet att Kasernen skulle köpa bostadsrätten av den anställde. I brevet utlovades dessutom att Fortifikationsverket skulle ersätta Kasernen för eventuell kapitalförlust vid en framtida försäljning av bostadsrätten.⁵¹

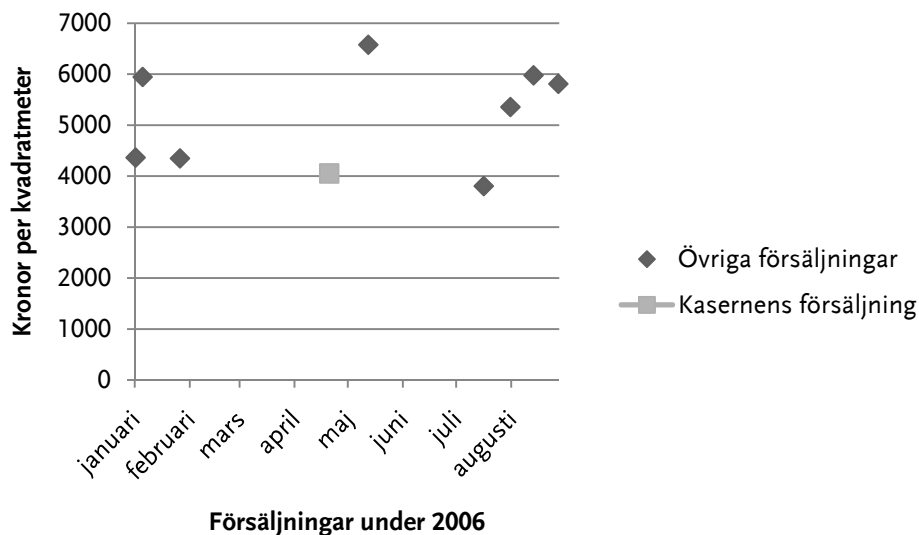
Under år 2006 sålde Kasernen bostadsrätten till den hyresgäst som då bodde i lägenheten. Ingen mäklare anlätades för uppdraget och ingen utannonsering skedde. För att bedöma prisnivån hade Kasernen kontakt med bostadsrättsföreningen.

Försäljningspriset på bostadsrätten var 225 000 kronor, vilket ligger drygt 20 procent under genomsnittspriset per kvadratmeter på försäljningar som skett under samma år på samma gata som Kasernens bostadsrätt.⁵²

⁵¹ Brev till Kasernen daterat 1994-08-21.

⁵² Statistik från Värderingsdata AB över försäljningar på samma gata som Kasernens lägenhet år 2006.

Diagram 5 Pris per kvadratmeter vid försäljning av bostadsrätter i Linköping år 2003



4.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

Kapitlet innehåller iakttagelser angående Kasernens försäljningar av fastigheter och bostadsrätter under perioden 2000-2006. Riksrevisionen har iakttagit:

- Processbeskrivningar eller riktlinjer för försäljningarna saknas,
- försäljningsprocessen är genomgående bristfälligt dokumenterad,
- i sju av de nitton granskade fallen saknas skriftligt dokumenterade värderingar och i nio fall är värderingarna tre år eller äldre,
- bolaget har endast i ett fall kunnat visa på viss dokumentation angående vilka bud som inkommit i samband med försäljningen,
- i 14 av de 19 försäljningar som granskats visar Riksrevisionens granskning att Kasernen har erhållit försäljningspriser under genomsnittspriser och beräknade marknadsvärden,
- i flera fall har fastigheter sålts till dem som vid tidpunkten bodde i fastigheterna.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Kasernen Fastighetsaktiebolag. Kasernen är ett statligt ägt bolag som har i uppdrag att tillhandahålla bostäder för korttidsboende åt i första hand anställda inom försvaret. Detta innebär att Kasernen i princip endast har en kund och att bolaget därmed inte påverkas av marknaden på samma sätt som andra fastighetsbolag.

Riksdagens beslut att lägga ned ett stort antal regementen har resulterat i att Kasernen sålt ett stort antal fastigheter och bostadsrätter runt om i Sverige.

Den övergripande slutsatsen i granskningen är att Kasernens styrelse borde ha varit mer aktiv i styrningen av bolaget och tagit ett större ansvar. Regeringen har inte heller genom sin styrning säkerställt att statens intressen tillgodosetts.

I följande avsnitt sammanfattar Riksrevisionen de brister som uppmärksammas i granskningen. Avslutningsvis redovisas Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.

5.1 Intern förvaltning

Kasernens verksamhet har reducerats kraftigt under åren. 90 procent av bolagets fastigheter och bostadsrätter har sålts till följd av att efterfrågan på tjänstebostäder har minskat. Även arbetstiden hos den personal som arbetar med Kasernens verksamhet har reducerats från heltid till halvtid.

5.1.1 *Tveksam fördelning av gemensamma kostnader*

På den adress där Kasernen är registrerad och bedriver sin verksamhet bedriver även vd sin egen verksamhet som bland annat omfattar femton kommersiella fastigheter. Utöver Kasernen är ytterligare sex bolag registrerade på adressen, varav fyra är aktiva. Kasernens vd har olika former av engagemang i dessa bolag. Kasernen står emellertid för 50 procent av de gemensamma kostnaderna för lokalen. Kostnadsfördelningen är oförändrad sedan år 1994, trots de förändrade förhållandena mellan bolagen. Riksrevisionens bedömning är att kostnadsfördelningen för de gemensamma kostnaderna bör ses över med hänsyn till Kasernens krympande verksamhet.

5.1.2 *Olämplig hyresreglering*

Riksrevisionen konstaterar att Kasernens hyresförhållande bygger på en överenskommelse med vd i dennes anställningsavtal och inte på ett sedvanligt hyresavtal med den juridiska person som äger fastigheten, nämligen vd:s bolag. Riksrevisionen anser att det är olämpligt att reglera hyresförhållanden i ett anställningsavtal. Avtalsförhållande är dessutom inte juridiskt korrekt eftersom vd inte äger fastigheten personligen.

5.1.3 *Ingen dokumentation av bisysslor*

Av vd:s anställningsavtal framgår även att vd inte har rätt att åta sig uppdrag, utan styrelseordförandes medgivande, som ogynnsamt kan inverka på hans arbete för Kasernen. Riksrevisionen konstaterar dock att det inte vid något tillfälle har gjorts en dokumenterad sammanställning av vd:s bisysslor i förhållande till Kasernens verksamhet, trots att vd är verksam i ett antal bolag inom fastighetssektorn. Riksrevisionen är av uppfattningen att ledande befattningshavares bisysslor bör dokumenteras för att minska risken för otydligheter och intressekonflikter.

5.1.4 *De administrativa rutinerna behöver förbättras*

Riksrevisionen har iakttagit flera brister som sammantaget visar att bolagets administrativa rutiner har brustit och behöver förbättras. Ett exempel är att Kasernen inte har haft samtliga bostadsrätter upptagna i balansräkningen eller på separata konton i bokföringen och inte heller fört ett sidoordnat anläggningsregister över bostadsrätterna. Detta minskar möjligheten att följa förändringarna i egendomsinnehavet.

Kasernens firma får tecknas av bolagets styrelse. Styrelsen har dessutom gett bolagets vd och ordförande särskild firmateckningsrätt var för sig. Det betyder att vd och ordförande kan företräda bolaget på motsvarande sätt som styrelsen. Styrelsen fräntas emellertid inte det fulla ansvaret för till exempel fastighetsförsäljningarna. Riksrevisionen bedömer att det med anledning av den särskilda firmateckningsrättens utformning kan ifrågasättas om styrelsen, och därmed statens ägarrepresentant, på ett tillräckligt sätt har haft betryggande insyn i bolagets hela förvaltning. Detta är av särskilt intresse eftersom bolaget sålt en omfattande andel fastigheter och bostadsrätter.

5.2 Försäljningarna av fastigheter och bostadsrätter

Det är angeläget att statlig egendom förvaltas väl och att eventuella försäljningar av egendom görs så att statens intressen tillgodoses på bästa sätt samt att det i efterhand går att följa förfarandet. Detta gäller all egendom hos såväl myndigheter som bolag.

Anpassningen till försvarets omställning har lett till att nära 90 procent av Kasernens objekt har sålts till ett samlat pris på 62,2 miljoner kronor.

5.2.1 *Bristande försäljningsprocess*

Riksrevisionen har funnit att Kasernen saknar en dokumenterad beskrivning av hur försäljningar ska genomföras. En sådan beskrivning är en viktig del av styrelsens styrning och uppföljning av försäljningarna.

I de granskade fallen har Riksrevisionen vidare funnit att bolaget inte tillräckligt dokumenterat genomförda försäljningar. Detta gäller till exempel värderingar genomförda av oberoende värderingsföretag samt anbuds-förfaranden. Avsaknaden av en beskrivning av försäljningsprocessen har bidragit till att styrelsen haft otillräcklig insyn och dåligt beslutsunderlag vid Kasernens försäljningar.

5.2.2 *Priser under genomsnittspris och beräknat marknadsvärde*

Enligt Riksrevisionen har försäljningarna i flertalet av de granskade fallen skett till ett pris under beräknade marknadsvärden och genomsnittspriser. I flera fall har försäljningarna till och med skett till priser under de aktuella taxeringsvärdena och under inköspriserna.

Det är viktigt att försäljning av offentlig egendom hanteras utifrån företagsekonomiska överväganden samt på ett sådant sätt att misstankar inte uppstår om att statens intressen inte har tillgodosetts. Ett sätt är att använda oberoende värderingsmän och offentliga anbuds-förfaranden. Genom att inte tillämpa ett dokumenterat anbuds-förfarande vid försäljning av fastigheter och bostadsrätter kan det uppfattas som att tänkbara intresser har stängts ute från möjligheten att bjuda på och köpa Kasernens fastigheter och bostadsrätter.

5.3 Bristande styrning

5.3.1 Styrelsens ansvar

En aktiebolagsstyrelse ska verka för bolagets bästa. Samtliga styrelseledamöter ska ha tillgång till tillfredsställande underlag för att avgöra ett ärende. Styrelseprotokollen ska dessutom tydligt återge vilka ärenden som hanterats och vilket underlag som funnits för respektive ärende. Styrelsen ska också säkerställa att den har en god insyn i verksamheten och att intern kontroll och förvaltning är tillfredsställande.

Riksrevisionen gör bedömningen att Kasernens styrelse har brustit i dessa avseenden. Exempel på brister i styrningen är den otydliga regleringen av hyresförhållanden, vd:s bisysslor samt att fördelningen av de gemensamma kostnaderna inte har genomlysts trots Kasernens krympande verksamhet. Dessutom har inte tillräcklig dokumentation efterfrågats vid försäljningar av bostadsrätter och fastigheter, till exempel avseende oberoende värderingar och anbudsförfaranden.

5.3.2 Regeringens ansvar

Regeringen förväntas följa bolaget och ta del av dess utveckling för att se till att det förvaltas på bästa sätt. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att Kasernen förvaltats så att statens intressen tillgodosätts på bästa sätt. Regeringen borde på ett bättre sätt försäkrat sig om att bolagets styrelse arbetat aktivt för bolagets bästa.

Vidare anser Riksrevisionen att det är betydelsefullt att ett bolags verksamhetsföremål anpassas innan verksamheten tar en ny inriktning. Kasernens verksamhetsföremål är formulerat på ett detaljerat sätt och kan anses vara uttömmande. Det kan därför ifrågasättas om det finns tillräckligt stöd för fastighetsförsäljning i verksamhetsföremålet då det inte uttryckligen anges att bolaget ska sälja fastigheter.

Även de ekonomiska målen behöver ses över när en verksamhetsinriktning förändras. De ekonomiska målen för Kasernen är oförändrade, och bolaget har, delvis som en följd av detta, byggt upp ett stort eget kapital.

5.4 Riksrevisionens rekommendationer

Utgångspunkten för Riksrevisionens rekommendationer är att det är styrelsens och ledningens ansvar att bolaget sköts väl inom de ramar lagstiftningen ger.

Samtidigt förväntas regeringen aktivt följa bolaget och dess utveckling. Det är betydelsefullt att ägarförvaltningen avgör på vilket sätt styrelsen ska agera genom att ange riktlinjer och rapporteringskrav så att riksdagens krav på bolaget uppfylls. Styrelsens möjligheter att utföra sina uppgifter enligt aktiebolagslagen får emellertid inte begränsas.

Regeringen bör i sin roll som ägarförvaltare:

- säkerställa att Kasernens styrelse tar ett aktivt ansvar för bolagets bästa,
- anpassa Kasernens verksamhetsföremål så att försäljning av fastigheter och bostadsrätter ingår,
- se över Kasernens ekonomiska mål med hänsyn till de nuvarande förutsättningarna,
- utarbeta riktlinjer om bisysslor för ledande befattningshavare i statliga bolag.

Referenser

Källor

Lagar och förordningar

Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

Aktiebolagslagen (2005:551)

Offentliga tryck

Lokalföröpfjningsreformen: Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8,
Rskr. 19941/92:107.

Övriga källor

Bokföringsnämndens allmänna råd, 2003:1, 2006:2

Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag, RiR 2004:28

Skog Rolf, *Rodhes Aktiebolagsrätt*, Norstedts Juridik AB, 2006

Svensk kod för bolagsstyrning, etablerad 2005, reviderad 2008

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007

Material från Kasernen

Arbetsordning från 1999, senast beslutad april 2008

Årsredovisningar 1997–2007

Intervjuer

Christer Alvemur, ordförande i Kasernens styrelse

Marianne Förander, kansliråd Näringsdepartementet

Arne Lorentzon, verkställande direktör i Kasernen

Monika Lundberg, kansliråd Finansdepartementet

Stellan Lundström, professor i bygg- och fastighetsekonomi, tekn. doktor

Konsulter

Rune Brandinger styrelseproffs och f.d. ordförande i Vasakronan AB

Värderingsdata AB

BOLAGSORDNING

för

Kasernen Fastighetsaktiebolag

Org nr 556331-5836

fastställd på bolagsstämman den 11 april 2007

§ 1

Bolagets firma är Kasernen Fastighetsaktiebolag.

§ 2

Bolagets styrelse skall ha sitt säte i Skövde.

§ 3

Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att uppföra, förvärva, äga, förhyra och förvalta fastigheter i syfte att i första hand åt anställda inom försvaret tillhandahålla elevbostäder, hotellrum och permanentbostäder.

§ 4

Bolagets aktiekapital skall vara lägst 25.000.000 kronor och högst 100.000.000 kronor.

§ 5

Antal aktier skall vara lägst 250.000 aktier och högst 1.000.000 aktier.

§ 6

Bolagets styrelse skall bestå av lägst tre och högst tio ordinarie ledamöter.

§ 7

För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning samt bolagets räkenskaper väljs en eller två auktoriserade revisorer med högst två revisorssuppleanter. Om revisionsbolag utses till revisor skall revisorssuppleanter inte utses.

§ 8

Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

§ 9

Kallelse till bolagsstämma skall ske genom brev med posten till aktieägare, vid årsstämma samt vid extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen skall behandlas, tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma skall utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före stämman.

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen senast två veckor i förväg, närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Underrättelse om tid och ort för bolagsstämma skall tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman sändas till riksdagens kammarkansli.

§ 10

Årsstämma skall hållas en gång årligen senast i april månad.

Vid årsstämma skall följande ärenden behandlas;

1. Val av ordförande på stämman
2. Godkännande av dagordning
3. Upprättande och godkännande av röstlängd
4. Val av justeringsmän
5. Prövning om stämman blivit behörigen sammankallad
6. Framläggande av årsredovisning och revisionsberättelse samt, i förekommande fall, koncernredovisning och koncernrevisionsberättelse
7. Beslut om
 - a) fastställande av resultaträkning och balansräkning samt, i förekommande fall, koncernresultaträkning och koncernbalansräkning,
 - b) dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c) ansvarsfrihet för styrelseledamöter och verkställande direktör
8. Fastställande av arvoden åt styrelse och revisorer
9. Beslut om antalet styrelseledamöter och eventuella styrelsesuppleanter
10. Val av styrelseledamöter och eventuella styrelsesuppleanter samt i förekommande fall val av revisionsbolag eller revisorer och eventuella revisorssuppleanter
11. Annat ärende som ankommer på bolagsstämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

Bilaga 2 Kasernens försäljningar av fastigheter 2000–2006

Ort	För- säljnings- datum	Försäljnings- pris (kr)	Inköps- pris(kr)	Inköps- år	Värderings- belopp (kr)	Värderings- datum	Taxerings- värde (kr)	Beräknat marknads- värde* (kr)	Taxe- ringsår	Vidare- försälj- ningspris (kr)
Boden 1	2000-08-01	600 000	350 000	1995			656 000	874 667	2000	
Boden 2	2001-07-01	1 950 000	2 080 000	1995	2 000 000	mar 2001	3 878 000	5 170 667	2004	
Boden 3	2001-07-01	750 000	790 000	1995	1 300 000	mar 2001	1 659 000	2 212 000	2004	
Boden 4	2001-07-01	4 200 000	4 600 000	1995	3 100 000	mar 2001	3 102 000	4 136 000	2004	
Totalt Boden 2-4		6 900 000			6 400 000		8 639 000	11 518 667		
Fårösund 1	2000-11-10	900 000	275 000	1995	900 000	2000	451 000	601 333	1996	
Fårösund 2	2000-12-01	638 000	535 000	1995	900 000	okt 1997	493 000	657 333	2000	772 200**
Fårösund 3	2000-12-01	812 000	1 000 000	1995	2 300 000	okt 1997	1 114 000	1 485 333	2000	1 801 800**
Totalt Fårösund 2-3		1 450 000			3 200 000		1 607 000	2 142 666		2 574 000
Fårösund 4	2001-02-21	50 000		1995	111 300**	okt 1997	121 000	161 333	2002	
Fårösund 5	2001-01-01	555 000	Avstyckning		672 000**		738 000	984 000	2002	
Fårösund 6	2001-04-30	682 000	Avstyckning		674 100**		739 000	985 333	2002	
Fårösund 7	2001-09-01	685 000	Avstyckning		642 600**		703 000	937 333	2002	
Totalt Fårösund 4-7		1 972 000	760 000		2 100 000		2 301 000	3 068 000		
Sundbyberg 1	2003-10-01	2 900 000	350 000	1995	1 500 000	okt 1997	991 000	1 321 333	2003	
Sundbyberg 2	2003-10-01	3 900 000	925 000	1995	1 200 000	okt 1997	2 622 000	3 496 000	2003	
Totalt Sundbyberg 1-2		6 800 000	1 275 000		2 700 000		3 613 000	4 817 333		

*Baserat på taxeringsvärdet.

**Proportionerat utifrån taxeringsvärden.

Bilaga 3 Kasernens försäljningar av bostadsrätter 2000–2006

Ort	Försäljnings- datum	m ²	Försälj- ningspris	Försäljnings- pris/ m ² (kr)	Inköpspris*/ anskaffnings värde (kr)	Anskaff- ningsår	Prisstatistik vid försäljnings- tillfälle (kr/m ²)
Enköping 1	2000-03-01	65	3 000	46	15 000*	1996	
Enköping 2	2000-05-01	65	3 000	46	16 000*	1996	
Kristianstad	2000-03-01	52	71 000	1 365	70 000	1993	
Linköping	2006-05-08	55,5	225 000	4 054	65 000	1994	5 273
Östermalm 1	2003-06-02	36	1 200 000	33 333	97 546	1993	36 466
Östermalm 2	2003-06-15	35	900 000	25 714	97 546	1993	36 466

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006
- 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
 - 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
 - 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
 - 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
 - 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
 - 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
 - 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
 - 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
 - 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
 - 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
 - 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
 - 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
 - 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
 - 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
 - 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
 - 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
 - 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
 - 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
 - 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
 - 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
 - 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
 - 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
 - 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
 - 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
 - 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
 - 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
 - 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
 - 2006:28 Anställningsstöd
 - 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
 - 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
 - 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
 - 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovet och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?

- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitiken förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se