

Funktionalitet och enhetlighet

– hyresmodell för fem kulturinstitutioners
huvudbyggnader

*Betänkande av Utredningen om
översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:76

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25124-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 (dir. 2018:98) att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av existerande hyresmodell för de fem kulturinstitutioner vars huvudbyggnader sedan 2001 har en kostnadsbaserad hyresmodell och lämna förslag till nya alternativa och hållbara hyresmodeller. De aktuella kulturinstitutionerna är Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Statens Fastighetsverk har som uppgift att förvalta fastigheterna. Regeringen beslutade den 5 juni 2019 om ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:58). Tilläggsdirektivet innebar att utredningstiden förlängdes t.o.m. den 31 oktober 2020. Regeringen beslutade om ytterligare ett tilläggsdirektiv den 20 augusti 2020 (dir. 2020:85), som innebar att utredningstiden förlängdes till den 15 december 2020.

Som särskild utredare förordnades den 15 augusti 2019 Birgitta Böhlin. Sekreterare åt utredningen har från och med den 18 november 2019 varit departementssekreterare Goran Bogdanovic.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 17 februari 2020 ämnesråd Nebil Aho (Finansdepartementet), utredare Björn Andersson (Ekonomistyrningsverket), vice vd Maria Bratt (Kungliga Operan AB), kansliråd Katarina Höög (Kulturdepartementet), kansliråd Joakim Jägare (Finansdepartementet) och redovisningschef Mariette Molin (Statens fastighetsverk).

Stockholm, i december 2020

Birgitta Böhlin

/Goran Bogdanovic

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningens uppdrag	15
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Utredningens arbete	16
1.3 Utgångspunkter	17
1.4 Avgränsningar	18
2 Regelverk och historik.....	19
2.1 Grunden för statliga fastigheters hyressättning.....	19
2.1.1 Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.....	21
2.1.2 Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning	22
2.1.3 Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)	22
2.1.4 Styrningen av Statens fastighetsverk	22
2.1.5 Styrning av de myndigheter som har hyresavtal med kostnadshyra hos SFV.....	23
2.1.6 Styrning av Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska teatern AB	24
2.1.7 Prisomräkning av anslag för lokalkostnadsdelen	24
2.1.8 Skydd av kulturhistoriska värden	28
2.2 Kostnadshyresmodellens historik.....	30
2.2.1 Finansdepartementets arbetsgrupp för översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter	31

2.2.2	Fem kulturinstitutioners huvudbyggnader fick kostnadshyra	33
2.2.3	Riksdagen om kulturinstitutionernas möjlighet att vara jämbördig förhandlingspart	34
2.2.4	Riksdagen identifierade ett antal problem med kostnadshyresmodellen	34
2.2.5	Regeringen gav Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning direktiv om att lämna förslag om principer för kostnadshyressättningen	35
2.2.6	Regeringen uppdrog åt SFV att förbereda en omförhandling av hyresavtalen.....	39
2.3	Övriga relevanta arbeten	42
2.3.1	Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning	42
2.3.2	Riksdagens revisorers förslag angående statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning	42
2.3.3	Ändamålsfastighetsutredningen (SOU 2004:28)	43
2.3.4	Kulturutskottets uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet	44
2.3.5	Försvarsfastigheter i framtiden (SOU 2013:61)	44
2.3.6	Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell.....	45
3	Gällande kostnadshyresmodell	47
3.1	Hyresgästernas och fastighetsägarens erfarenheter, förväntningar och önskemål	48
3.1.1	Kostnadshyresmodellen kan i vissa delar fungera bra.....	49
3.1.2	Hyresgästerna och fastighetsägare uppger flera nackdelar med kostnadshyresmodellen.....	49
3.1.3	Är hyresmodellen kostnadseffektiv?	51
3.1.4	Hyresgästerna upplever inte kostnader och processer som tillräckligt transparenta	52

3.1.5	Vid större ombyggnationer och renoveringar kan problem uppstå	53
3.1.6	Hyresgästernas synpunkter på avtalens löptid	54
3.1.7	Synpunkter på att införa marknadsmässig hyra för de aktuella huvudbyggnaderna.....	55
3.1.8	Kulturinstitutionernas interna kompetens på fastighetsområdet.....	56
3.2	Analys av nuvarande kostnadshyresmodell.....	56
3.2.1	Lokalkostnadernas betydelse för institutionernas ekonomi	57
3.2.2	De fem kulturinstitutionernas fördelning av kostnadsbaserad hyra och marknadsbaserad hyra.....	59
3.2.3	Pris- och löneomräkningens betydelse för kulturinstitutionernas anslag	59
3.2.4	Komponentredovisning	61
3.2.5	Hyres- och anslagsutveckling vid renovering och större ombyggnation – Nationalmuseum.....	61
3.2.6	Skillnader i tillämpning av kostnadshyresmodellen.....	64
3.2.7	Ersättning för administrativa kostnader beräknas inte på samma sätt för alla kostnadshyresfastigheter.....	65
3.2.8	Nuläge för de fem hyresavtalen för huvudbyggnaderna	66
4	Beskrivning av andra hyresmodeller.....	69
4.1	Statens fastighetsverks marknadsmässiga lokalhyra	69
4.1.1	Exempel på byggnader med SFV:s tillämpning av marknadsmässig hyra.....	72
4.2	Specialfastigheter Sverige AB.....	73
4.2.1	Kostnadsbaserad hyra med avkastningskrav.....	74
4.3	Fortifikationsverket	76
4.3.1	Fortifikationsverkets hyresmodell 2006	77
4.3.2	Tillämpning av modellen vid renoveringar.....	80
4.4	Akademiska hus AB.....	80

4.5	Finland	81
4.6	Danmark.....	83
4.7	Norge	84
5	Överväganden och förslag	87
5.1	Det är genom förhandling mellan hyresgäst och fastighetsägare som hyran sätts	88
5.2	Förhållandet mellan hyresgästerna och Statens fastighetsverk.....	89
5.3	Förutsättningar för en övergång till en ny hyresmodell.....	90
5.3.1	I övergången till en ny hyresmodell bör den ekonomiska effekten för hyresgästen och statens finanser bli neutral.....	90
5.3.2	En ny hyresmodell införs 2023	93
5.3.3	Hyresavtalens löptid	94
5.4	Förslag på nya hyresmodeller	94
5.4.1	Huvudförslag: En hyresmodell på marknadsmässiga villkor	96
5.4.2	Justerad kostnadsbaserad hyra	102
5.4.3	Kalkylhyra	106
5.5	Större renoveringar och ombyggnationer	109
5.6	Motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och förvaltas av Statens fastighetsverk.....	111
6	Beräkningar och konsekvenser	113
6.1	Skillnaden mellan marknadshyra och marknadsmässig hyra.....	113
6.2	Uppskattade hyresnivåer för marknadsmässiga hyror	114
6.2.1	Marknadshyra – antaganden och ingångsvärden...	114
6.2.2	Marknadshyra – analysresultat	116
6.2.3	Marknadsmässig hyra blir lägre än marknadshyran.....	117

6.3	Uppskattade hyresnivåer för en justerad kostnadsbaserad hyra.....	118
6.3.1	Justerad kostnadsbaserad hyra – antaganden och ingångsvärden	119
6.3.2	Justerad kostnadsbaserad hyra – analysresultat...	122
6.4	Uppskattade hyresnivåer för kalkylhyra	123
6.4.1	Kalkylhyra – antaganden och ingångsvärden.....	123
6.4.2	Kalkylhyra – analysresultat	124
6.5	Jämförelse av uppskattade hyresnivåer för olika hyresmodeller.....	125
6.6	Konsekvenser för kulturinstitutionerna.....	128
6.7	Konsekvenser för Statens fastighetsverk.....	129
6.8	Konsekvenser för statens budget	131
6.9	Konsekvenser för en gestaltad livsmiljö och de nationella miljökvalitetsmålen.....	131
6.10	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen	132
	Referenser	133

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:98	141
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:58	149
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:85	151
Bilaga 4	Enkät svar.....	153

Sammanfattning

Alltsedan den stora statliga lokalförsörjningsreform som ägde rum i mitten på 1990-talet har frågan om statliga kulturinstitutioners lokalförsörjnings- och hyresförhållanden återkommande debatterats och varit föremål för flera översyner, uppdrag och utredningar. Debatten har bland annat handlat om huruvida det är både möjligt och rimligt att kulturverksamheter som bedrivs i s.k. ändamålslokaler ska betala marknadshyra för lokaler som de är knutna till.

Regeringen beslutade 2001 att de fem kulturinstitutionerna Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet i stället ska betala en kostnadshyra för sina respektive huvudbyggnader. Då kostnadshyran infördes beräknades hyreskostnaderna för de fem minska med totalt 19 miljoner kronor. Anslagen för de fem kulturinstitutionerna sänktes med samma totala belopp från och med 2002, parallellt med andra förstärkningar av anslagen. Kostnadshyran har sedan införts stegvis allt eftersom respektive kulturinstitutioners förhandlingar med Statens fastighetsverk (SFV) har blivit klara.

Kostnadshyresmodellen har under tidens gång visat på betydande brister. Vid åtgärder på fastigheterna står hyresgästen för hela risken när faktiska kostnader inte överensstämmer med de beräknade. Ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsförvaltare blir oklar när det är hyresgästen som har det ekonomiska incitamentet att hålla nere kostnaderna i fastighetsförvaltningen av sina byggnader. Hyresutvecklingen stämmer dåligt överens med anslagens utveckling med pris- och löneomräkning (PLO). När större renoveringar och ombyggnationer sker riskerar institutionernas hyror att bli betydligt högre än med marknadshyror. Vi har uppfattat en otydlighet i gränsdragningen av vilka delar av en fastighet som ska räknas som kostnadshyresbyggnad eller av hur till- och ombyggnationer ska hanteras.

Hyressättningen för de fem huvudbyggnaderna har kommit att behandlas annorlunda än hyressättningen för andra statliga byggnad-

der av liknande karaktär. Vi kan i dag inte finna några starka behov av särlösningar för just de här byggnaderna. Tvärtom har en kostnadsbaserad modell varit mer krävande för fastighetsförvaltare och hyresgäst än vad som varit syftet. Till det ska fogas två årtionden av återkommande översyner, uppdrag, utredningar och tillkännagivanden från riksdagen.

Av det vi fångat upp under arbetet drar vi slutsatsen att dessa fem kulturinstitutioner bör behandlas på samma sätt som övriga fastigheter som SFV förvaltar och som rymmer viktig kulturverksamhet, dvs. hyresmodellen bör vara marknadsmässig. Vi föreslår att denna modell införs från och med 2023.

Marknadsmässig hyressättning för statliga fastigheter är väl etablerad. Metoden för sådan hyressättning för statliga fastigheter har använts av Statens fastighetsverk sedan mitten av 1990-talet, även för fastigheter med särskild utformning och med kulturinstitutioner som hyresgäster. Även om ren marknadshyra är svår att hävda för vissa byggnader och hyresgäster, så finns det utvecklade metoder för att göra anpassningar av hyressättningen som ändå kan anses marknadsmässig.

Det regelverk för statlig fastighetsförvaltning och PLO av anslag bör tillämpas så enhetligt som möjligt. Anslagen ska också spegla statens prioriteringar. Med en marknadsmässig hyressättning kommer även de här aktuella kulturinstitutionernas huvudbyggnader att få lokalkostnader och anslagsnivåer som är bättre jämförbara med andra statligt finansierade verksamheter. Samtidigt kan samma PLO börja tillämpas som för statliga myndigheters förvaltningsanslag i övrigt. PLO av anslagen kommer då bättre följa lokalkostnadsutvecklingen för de fem kulturinstitutionerna.

En förutsättning för att införa marknadsmässig hyressättning är att de fem berörda kulturinstitutionerna kompenseras fullt ut vid övergången till denna hyresmodell. Högre hyror bör innebära högre anslag med samma belopp, medan en lägre hyra bör innebära ett lika mycket lägre anslag. Våra beräkningar visar att hyrorerna totalt för de fem kulturinstitutionerna kommer att kunna öka med upp till cirka 140 miljoner kronor netto. Statens fastighetsverk kommer att öka sina inbetalningar till statens budget med samma belopp som nettoökningen av hyrorerna. Förslaget är på så sätt neutralt för statens budget. De förhandlingar som måste ske före en övergång kommer sannolikt att leda till ett lägre belopp än ovan nämnda. I en hyresförhandling

kommer fler parametrar som påverkar hyran att få betydelse än vad vi kan simulera i en utredning.

De nackdelar vi har funnit med en övergång till den marknadsmässiga hyra som används för övriga kulturfastigheter med SFV som hyresvärd övervinns av fördelarna med likabehandling, förutsägbarhet, tydlig rollfördelning och en mer rättvisande hantering av PLO av anslag till kulturinstitutionerna.

Med en övergång till marknadsmässig hyra kommer en lång period av tids- och kostnadskrävande hantering av hyressättningen för de fem aktuella byggnaderna att kunna avslutas. I stället kan de berörda parterna ägna mer kraft och resurser åt att förvalta och utveckla byggnaderna respektive den verksamhet de rymmer. Den långsiktighet och ökade stabilitet i hyressättningen för de fem kulturinstitutionerna som efterfrågats av riksdag och regering kommer lättare att uppnås.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt utredningen att göra en översyn av den hyresmodell som gäller för respektive huvudbyggnad för fem kulturinstitutioner i Stockholm. Det gäller Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet. Statens fastighetsverk (SFV) är hyresvärd och förvaltar byggnaderna. Hyresmodellen baseras på de kostnader som uppstår för hyresvärden för respektive byggnad och inkluderar kostnader för drift, underhåll, m.m. och kapital. Regeringen beslutade 2001 att en sådan hyresmodell skulle gälla för de fem utpekade byggnaderna.

Vissa erfarenheter av den kostnadsbaserade hyresmodellen beskrevs i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31). I direktiven till vår utredning refereras till ett antal problem med hyresmodellen. Det gäller bland annat:

- att frågan om eftersatt underhåll borde ha åtgärdats i samband med hyresomläggningen,
- att hyresavtalens längd är för kort,
- att underhållsbehoven kan leda till oförutsägbara variationer i hyreskostnaderna,
- att hyresvärd och hyresgäst har motsatt syn på underhållsbehoven,
- att det råder en obalans i maktförhållandena mellan hyresvärd och hyresgäst,
- att en annan riskfördelning råder än vad som gäller på fastighetsmarknaden i övrigt och att
- att hyresförhandlingarna är alltför resurs- och tidskrävande.

Problembeskrivningen i SOU 2011:31 skildras närmare i avsnitt 2.2.5.

Regeringen anser att nuvarande hyresmodell för de fem byggnaderna inte fungerar ändamålsenligt och gör bedömningen att nya hyresmodeller bör tas fram för de aktuella institutionerna. Som utgångspunkt anges den av riksdagen 1993 fastslagna principen att den statliga fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett marknadsmässigt avkastningskrav. Ytterligare en utgångspunkt är att utredaren ska föreslå nya hyresmodeller som bidrar till mer transparens och mer förutsebara hyreskostnader.

Mot den bakgrunden har vår utredning fått i uppdrag att:

- analysera nuvarande hyresmodell och hyresrelation mellan de fem kulturinstitutionerna och Statens fastighetsverk och modellens effekter för hyresgästerna och statens finanser,
- med utgångspunkt i analysen föreslå nya hållbara alternativa hyresmodeller för de fem kulturinstitutionerna för att hantera bristerna med den befintliga modellen,
- belysa effekterna av förslagen för såväl berörda kulturinstitutioner, som Statens fastighetsverks fastighetsförvaltning och statens finanser, och
- värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamhet och som förvaltas av Statens fastighetsverk.

Fullständiga direktiv till utredningen återfinns i bilaga 1–3.

1.2 Utredningens arbete

Vi har genomfört intervjuer med Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Statens historiska museer, Naturhistoriska riksmuseet och SFV. I de fall vd eller myndighetschef inte har deltagit har högsta ledningen delegerat intervjuerna till andra medarbetare i respektive organisation. Intervjuerna genomfördes i två omgångar, dels i december 2019 och januari 2020, dels i september och oktober 2020. Oklarheter och frågeställningar som uppstod vid första omgången utgjorde grund för en enkät som hyresgäster och SFV svarade på inför den andra omgången intervjuer, se bilaga 4. Vi har även under våren 2020

genomfört intervjuer med Fortifikationsverket och Specialfastigheter i Sverige AB, samt kortare förfrågningar med Akademiska Hus AB och Riksantikvarieämbetet.

Under våren 2020 har beräkningar och tester utförts för olika hyresmodeller, med kompletteringar under hösten 2020. Underlag har kommit främst från SFV, men även från hyresgästerna.

Fyra möten har genomförts med hela gruppen av experter knutna till utredningen. Sedan de utsågs i februari 2020 har även dialoger förts med berörda experter vid behov.

Viktiga källor i arbetet har varit regeringens propositioner, regeringsbeslut, tidigare utredningar, riksdagens utskottsbetänkanden, årsredovisningar, ett examensarbete och andra rapporter, se bilaga 4.

1.3 Utgångspunkter

Utöver direktiven har en av utredningens utgångspunkter varit att underlätta framtida förhandlingar mellan de aktuella parterna och göra förhandlingarna effektiva.

Rapporten Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet (2008/09:RFR13) pekar på att 1991 års lokalförsörjningsreform har lett till ett synliggörande och ökad medvetenhet om lokalers kostnader inom kulturområdet. Vi menar att en sådan medvetenhet är värdefull. Därför bör den också utgöra en grund för framtida hyresmodeller.

Hyresförhandlingar kan vara krävande i termer av tid och resurser. Vi ser exempelvis att myndigheter och bolag behöver kompetens i lokalfrågor, att det ingår ekonomiska risker i ett hyresåtagande och att en större verksamhet och fler lokaler innebär flera hyresavtal med olika hyresvärdar. Vi kan inte se något behov av att de aspekterna elimineras. Det är inte orimliga krav som ställs på en hyresgäst. Vi har heller inte kunnat se att valet av hyresmodell påverkar de nämnda kraven på hyresgästen.

Det är inte alltid verksamhetens karaktär som avgör vad som är en lämplig hyresmodell, vi ser hyresmodellen främst som ett instrument som ska ge transparens och rätt incitament i ekonomin, så att verksamheten inte ska behöva påverkas av hyresmodellen.

1.4 Avgränsningar

Frågan om ett eventuellt förändrat avkastningskrav för de berörda fastigheterna prövas enligt vårt direktiv av regeringen och ingår således inte i vårt uppdrag.

Förslag om att kostnader för större åtgärder, antikvariskt underhåll m.m. ska anslagsfinansieras via SFV i stället för via hyran har förts fram. Att införa nya sätt för finansiering av att skydda kulturhistoriskt värdefulla byggnader anser vi vara utanför vårt uppdrag. Vi kan emellertid inte se någon anledning att för enstaka hyresgäster skapa sådana särskilda lösningar.

Att ändra i regelverket för statens budget ligger långt utanför vårt uppdrag. Därför är det inte heller aktuellt med sådana lösningar, jämför avsnitt 2.3.6.

Att ändra den ekonomiska styrningen för avgiftsfinansierade myndigheter med avkastningskrav, såsom SFV, omfattas inte av vårt uppdrag.

2 Regelverk och historik

2.1 Grunden för statliga fastigheters hyressättning

Grunden för den ordning för myndigheternas lokalförsörjning som gäller i dag lades i början av 1990-talet. Riksdagen beslutade 1991 och 1992 om en lokalförsörjningsreform som bland annat innebar att statliga myndigheter fick eget ansvar för sin lokalförsörjning. Det skedde som en del av reformeringen av styrningen av statsförvaltningen till mål- och resultatstyrning som innebar en delegering av ansvar och befogenheter till myndigheterna att hantera resurser.

Reformen hade dels syftet att myndigheter genom ett helhetsansvar för verksamheten skulle uppnå ett effektivare resursutnyttjande, dels att staten som helhet skulle uppnå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. I propositionen om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107) betonas att de statliga fastigheterna måste vårdas så att värdet inte urholkas. Detta krävde enligt propositionen att fastighetsförvaltarens kostnader inkl. investeringar, underhåll, m.m. skulle täckas av intäkter. Vidare anfördes att en fastighetsägare alltid kommer att stäva efter avkastning på sitt kapital och att det även bör gälla när staten är fastighetsägare. Särskilt nämns att staten som verksamhetsansvarig även för s.k. ändamålsfastigheter måste vara beredd att betala den lokalhyra som marknaden kräver för att statens budget ska uppvisa en riktig kostnadsbild. Riksdagen godkände delvis de riktlinjer som regeringen då föreslog.

Bland andra riktlinjer föreslogs att en mer rättvisande bild bör ges av mark och lokalkostnaderna i statens budget, både i fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och i de nyttjande myndigheternas utgifter. Fastighetsförvaltningen skulle så långt det är möjligt ske med ett marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning

av ändamålsfastigheter skulle som ett minimum ställas krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader. I propositionen anger regeringen ett antal exempel på fastigheter som inte är lämpliga att förvalta i aktiebolagsform, såsom fastigheter för utrikesförvaltningen, de kungliga slotten, vissa donationsfastigheter och monument.

Riksdagen gav regeringen tillkänna¹ att regeringen noga skulle överväga huruvida även fastigheter som används och/eller byggts för mycket specialiserad kulturell verksamhet som bedrivs av nationella kulturinstitutioner såsom Operan, Dramatiska Teatern och de statliga museerna bör myndighetsförvaltas. En sådan lösning blev också resultatet när organisationen för statens fastighetsförvaltning föll på plats. Sådana ändamålsfastigheter som används av nationella kulturinstitutioner kom att förvaltas av Statens fastighetsverk (SFV).

Vid reformens genomförande gällde följande principer i allmänhet för myndigheter som disponerar kontorslokaler och andra allmänna lokaler:

- Det ankommer på varje myndighets ledning att avgöra hur resurserna för lokalförsörjning ska användas, i stället för att regeringen i detalj ska besluta om belopp för lokalförsörjning.
- En metod för prisomräkning av myndighetens förvaltningsanslag utformades för att anslaget delvis ska följa hyresutvecklingen över tid.
- Prisomräkningen av anslag ska baseras på den genomsnittliga hyresutvecklingen och inte på den enskilda myndighetens kostnadsutveckling. Annars skulle inte rätten att förhandla och besluta ha någon betydelse för myndigheterna.
- Underlaget för prisomräkning av anslag för myndigheter som i huvudsak disponerar ändamålslokaler grundas däremot enbart på utvecklingen i konsumentprisindex.

Staten har huvudsakligen två roller på fastighetsområdet, rollen som fastighetsägare/hyresvärd och rollen som hyresgäst. Som fastighetsägare agerar staten främst genom de fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, men även genom myndigheter som förvaltar fastigheter de själva utnyttjar. Staten är också en viktig aktör som ägare till bolagen Akademiska hus AB,

¹ Finansutskottets betänkande 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

Specialfastigheter Sverige AB och Jernhusen AB. Därutöver förvaltar även andra bolag med statligt ägande fastigheter, men inte som huvuduppgift. Verksamheten vid Vasallen AB är under avveckling.

Statens verksamhet kräver lokaler. En del av verksamheterna rymms i statligt ägda lokaler, men större delen av myndigheternas lokalbehov tillgodoses av hyresvärdar som inte är statliga myndigheter. Statliga myndigheters totala lokalkostnader uppgick 2019 till drygt 22 miljarder kronor² efter eliminering av inomstatliga lokalkostnader. Med inomstatliga lokalkostnader avses lokalkostnader för myndigheter som hyr sina lokaler av Fortifikationsverket eller SFV.

Riksdagen har uttalat att förvaltningen av statens fastigheter ska skiljas från brukandet av lokaler (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). Det regelverk som är relevant för SFV:s och kulturinstitutionernas förvaltning respektive lokalförsörjning styrs av ett antal lagar, förordningar, regleringsbrev och andra regeringsbeslut. Styrningen rör bland annat vem som får förvalta de fastigheter staten äger, villkor för hur anläggningstillgångar ska finansieras, villkoren för upplåtelse³ av de förvaltade fastigheterna, villkor för hur en myndighet får besluta om sin egen lokalförsörjning och avkastningskrav på fastighetsförvaltande myndighet. Denna styrning beskrivs översiktligt nedan.

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

Principerna för statens hyressättning regleras i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Förordningen anger att de fastigheter som staten äger inte får förvärvas eller förvaltas av andra myndigheter än de som regeringen beslutat. En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Huvudprincipen är att upplåtelse ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör då tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

² Årsredovisning för staten 2019 (ÅRS), s. 239.

³ Vi kommer härnäst att använda "hyr ut" i stället för "upplåter" och på motsvarande sätt "hyra" i stället för "ersättning för upplåtelse" osv. även när det gäller myndigheter som är brukare av lokalerna. Detta trots att staten som fastighetsägare och hyresgäst är samma juridiska person.

2.1.2 Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning gäller för myndigheter under regeringen. Med lokalförsörjning avses här åtgärder för att förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar som myndigheten behöver för sin verksamhet. Inom vissa ramar får varje myndighet besluta om sin egen lokalförsörjning.

Varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Myndigheten företräder också staten som lokalhyresgäst eller arrendator i frågor enligt jordabalken. Myndigheterna är genom förordningen skyldiga att lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket (ESV).

2.1.3 Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)

Enligt kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ska i regel anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet finansieras med lån i Riksgäldskontoret. För investeringar i fastigheter och markanläggningar ska i stället kreditramar enligt 7 kap. 6 § budgetlagen användas enligt SFV:s regleringsbrev. Sådana lån kräver riksdagens godkännande.

Vidare får en myndighets samlade lån, enligt förordningens 2 kap. 2 §, inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden. Genom ett undantag från det ekonomiadministrativa regelverket i sitt regleringsbrev ska Statens fastighetsverk inte tillämpa den regeln.

2.1.4 Styrningen av Statens fastighetsverk

Regeringen har genom SFV:s instruktion⁴ beslutat vilka uppgifter myndigheten ska ha. Myndigheten ska förvalta en viss del av statens fasta egendom och ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås. Myndigheten ska också på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva och avyttra fast egendom.

⁴ Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

SFV har i regleringsbrev ett särskilt mål som endast gäller kostnadshyresfastigheterna. Målet är att under 2020, *i väntan på en ny kostnadshyresmodell*, uppnå full täckning för kostnaderna för ränta, avskrivningar, drift, underhåll och administration avseende de berörda fastigheterna. Räntesatsen ska motsvara den genomsnittliga räntan för myndighetens upplåning i Riksgäldskontoret föregående år.

SFV har enligt regleringsbrev även *generella* mål för verksamheten 2020:

- SFV ska uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 2,7 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån för investeringar i fastigheter och anläggningar i Riksgäldskontoret. Bidragsfastigheter samt jord och skog utan avkastningsförmåga är inte belånade och är därför undantagna från avkastningskravet.
- Fastigheternas värden ska bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.
- SFV ska tillhandahålla ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler, mark och anläggningar åt sina hyresgäster och uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd.
- SFV ska förvalta fastigheterna så att en god hushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås.
- SFV ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.

2.1.5 Styrning av de myndigheter som har hyresavtal med kostnadshyra hos SFV

Regeringen har i instruktionen för varje myndighet beslutat vilka uppgifter Nationalmuseum⁵, Statens historiska museer⁶ och Naturhistoriska riksmuseet⁷ har. De är alla enrådighetsmyndigheter och saknar därmed styrelse. Vid Nationalmuseum och Statens historiska museer ska det enligt instruktionen finnas insynsråd. För Naturhistoriska riksmuseet finns inget sådant krav.

I myndigheten Statens historiska museer ingår Statens historiska museum (Historiska museet), Livrustkammaren, Hallwylska museet,

⁵ Förordning (2007:1175) med instruktion för Nationalmuseum.

⁶ Förordning (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

⁷ Förordning (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

Kungl. myntkabinetten – Sveriges ekonomiska museum och Skoklosters slott.

Regeringen införde i regleringsbrevet för 2020 återrapporteringskrav för Nationalmuseum, Statens historiska museer och Naturhistoriska riksmuseet som innebär att kostnadshyran ska specificeras i redovisning av hyreskostnaderna. Tidigare har myndigheterna endast haft krav på återrapportering av hyreskostnader⁸ och andra lokalkostnader.

2.1.6 Styrning av Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska teatern AB

Kungliga Operan AB och Kungliga Dramatiska teatern AB ägs till 100 procent av staten. Bolagen omfattas av aktiebolagslagen. Båda har av ägaren särskilt beslutade samhällsuppdrag. Det ekonomiska målet för respektive bolag är att ha ett eget kapital som ger en stabil ekonomisk grund för verksamheten⁹.

Regeringen beslutar i särskild ordning om årliga riktlinjer för statens bidrag till bolagen. På extra bolagsstämmor i januari 2020 antogs ägaranvisningar där tidigare i riktlinjerna återkommande krav på rapportering från bolagen framgår. Bland annat ska bolagen årligen redovisa kostnader för hyra och specifikt även kostnadshyran. Finansiella villkor för bidragen beslutas i regleringsbrev till Kammarkollegiet för anslaget 2:1 *Bidrag till vissa scenkonstinstitutioner*, inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

2.1.7 Prisomräkning av anslag för lokalkostnadsdelen

Statens lokalkostnader finansierades fram till 1993 via en post i respektive myndighets anslag. Byggnadsstyrelsen lämnade årligen in ett underlag till regeringen för omräkning av dessa poster i anslagen.

Budgetåret 1993/1994 infördes ramanslagsmodellen som anslagsform för anslag som används för myndigheternas verksamhetskostnader, s.k. förvaltningsanslag. Ett skäl var att förbättra statens ut-

⁸ Den aviserade (beräknade) hyran enligt gällande avtal framgår av uppgifter som myndigheterna är skyldiga att lämna till Ekonomistyrningsverket enligt 7 § i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. De uppgifterna finns tillgängliga på www.esv.se.

⁹ Skr 2019/2020:140. 2020 års redogörelse för företag med statligt ägande (bilaga Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019).

giftskontroll genom att på förhand sätta myndigheternas utgiftsramar. Ett annat skäl var att minska statens detaljstyrning av myndigheternas verksamheter. Inom given ram skulle myndigheterna ges större handlingsfrihet att utföra sin verksamhet och fördela medel mellan kostnader för personal, lokaler och övriga förvaltningskostnader.

När finansiering av lokalkostnaderna blev en del av i myndigheternas förvaltningsanslag fick Statens Lokalförsörjningsverk samtidigt i uppdrag att årligen redovisa ett underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen av anslagsbaserna. Efter avvecklingen av Lokalförsörjningsverket 1998 fick Statskontoret under en period prisomräkningsuppdraget. Uppdraget fördes 2006 över till ESV.

Viktiga principer för pris- och löneomräkningen (PLO) är dels att en myndighets verksamhet ska prövas som en helhet och anslagsnivån ska vara ett uttryck för den beslutade och förväntade ambitionsnivån i verksamheten, dels att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen. Grunden för omräkningen är att förvaltningsanslag räknas om utifrån pris- och löneförändringar i övriga samhället med två års eftersläpning.

För att skapa ett kontinuerligt produktivitet- och effektiviseringsstryck infördes en PLO-modell som inkluderar ett produktivitetsavdrag vid uppräkningsavdrag av *lönekostnaderna*. Hyror och övriga förvaltningskostnader räknas upp med separata index, men där görs inget produktivitetsavdrag.

PLO-belopp beräknas på anslagsnivå. För vart och ett av de tre kostnadslagen löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader beräknas ett PLO-belopp i form av:

$$\text{bas} \times \text{andel} \times \text{omräkningstal}$$

De separat beräknade beloppen för respektive kostnadsslag summeras sedan till ett totalt PLO-belopp.

ESV:s prisomräkning av anslag för lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader genomförs årligen som en tidig del i budgetarbetet. Underlaget används sedan tillsammans med omräkningstalen för lönekostnader i det fortsatta budgetarbetet inom Regeringskansliet, tillsammans med kostnadsdelarnas andel av utfallet i statsredovisningen.

Syftet med prisomräkningen av lokalkostnaderna är att justera för prisförändringar på hyresmarknaden så att myndigheternas ”köpkraft” bevaras. Avsikten är däremot inte att justera för till exempel ombyggnadskostnader på grund av ändrad verksamhet, eller kostnadsförändringar för ökade eller minskade lokaler. ESV samlar in nödvändiga uppgifter från myndigheter och andra institutioner och väger samman dem till ett omräkningstal på anslagsnivå, med något undantag.

Underlaget för ESV:s prisomräkning grundar sig i huvudsak på uppgifter om vilka anslag som ska omräknas, de lokaler som myndigheterna disponerar, marknadshyror för kontorslokaler i olika kommuner och konsumentprisindex för oktober månad de två senaste åren. I princip samtliga anslag som finansierar myndigheternas och vissa institutioners lokaler omfattas av uppdraget att prisomräkna lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna.

I normalfallet anpassas den delen av prisomräkningstalet till marknadshyornas utveckling för kontor. ESV tillämpar i dag de riktlinjer som regeringen angav i sitt beslut från 2011 om metod för sammanställning av lokalkostnadsandelarna i anslag. Anpassningen görs för varje hyresavtal det år ett nytt avtal tecknas. ESV tar årligen fram prognoser för marknadshyresutveckling för kontorslokaler i s.k. B-läge, som representerar ett läge nära men inte omedelbart i kommunens centrala delar. Varje kommun hör till en av sju s.k. rikthyresgrupper med en rikthyra för varje grupp. Stockholms kommun är ett undantag, där kommunen delas upp i två områden som hör till skilda grupper.

För varje avtals mellanliggande år, dvs. under löpande avtal görs en intermediär prisomräkning. Då räknas prisomräkningstalet om med 70 procent av konsumentprisindex (KPI) mellan oktober tre år tidigare och oktober två år tidigare än året omräkningstalet påverkar anslaget. Denna intermediära prisomräkning dras sedan bort från den prisomräkning som sker när nya avtal tecknas, för att inte kompensation ska ske dubbelt. Det är vanligt förekommande att hyresavtal indexeras med 70 procent av KPI-utvecklingen (se tabell 4.1) men inte med samma fördröjning som prisomräkningen.

Regeringen bedömde inför övergången till kostnadshyra för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader att det fanns en risk för att hyrorna i vissa fall inte skulle kompenseras som avsett vid omförhandling av hyresavtalen. Därför beslutade regeringen i oktober

2001¹⁰ att Statskontoret skulle föreslå en ny metod för prisomräkning av lokalkostnadsandelarna i anslag för kulturinstitutioner som nyttjar ändamålslokaler. Statskontoret skulle särskilt uppmärksamma de fem fastigheter som skulle övergå till kostnadsbaserad hyresättning.

Statskontoret lämnade i november 2001¹¹ förslag på hur prisomräkningsmetoden för vissa kulturinstitutioner kunde utformas. Metoden för de aktuella huvudbyggnaderna med kostnadsbaserad hyra skulle enligt förslaget tills vidare grundas på 70 procent av förändringen av KPI mellan de två senaste oktobermånaderna. Det är samma metod som används för marknadsmässiga hyresavtal under löptiden av gällande avtal. Anledningen till att ingen ny metod hade tagits fram var att inga avtal för de aktuella byggnaderna vid den tidpunkten hade omförhandlats till kostnadshyra.

Regeringen beslutade 2003¹² att metoden i Statskontorets förslag skulle användas tills tillräckligt underlag fanns för Statskontoret att lämna ett nytt förslag till lämplig metod för prisomräkning.

Statskontoret återkom med en skrivelse till regeringen 2005¹³. Där framkommer att det första avtalet om kostnadshyra tecknades mellan SFV och Naturhistoriska museet. Det var ett treårigt avtal som började gälla i januari 2003. I december 2005 fanns omförhandlade avtal med kostnadsbaserad hyra för huvudbyggnaderna för Operan, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet. För Dramaten saknade Statskontoret uppgifter om avtal med kostnadsbaserad hyra.

För de kulturinstitutioner som Statskontoret hade uppgifter om omförhandlade hyresavtal framkom att hyresmodellen hade utformats så att avtalen var tvååriga (Historiska museet) respektive treåriga (de övriga). Kostnaderna var uppdelade på drifts-, underhålls-, administrations- och kapitalkostnader. För de fyra avtalen gällde att en avstämning skulle göras vid avtalstidens slut mot verkliga kostnader och eventuella avvikelser skulle fördelas ut under nästkom-

¹⁰ Uppdrag till Statskontoret att föreslå metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutioners kostnader för ändamålslokaler. Regeringsbeslut 2001-10-11. Fi2001/3908.

¹¹ Förslag till metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutioners kostnader för ändamålslokaler. Statskontorets skrivelse 2001-11-13. Diarienummer 2001/406-5.

¹² Metod för sammanställning och beräkning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelarnas anslag. Regeringsbeslut 2003-05-08. Fi2003/3033.

¹³ Uppdrag att föreslå metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler. Statskontorets skrivelse till regeringen 2005-12-19. Diarienummer 2005/496-5.

mande period. I två av avtalen användes varje enskilt års beräknade kostnader som hyresnivå utan att jämna ut nivån mellan åren, vilket gjorde att hyrorna varierade betydligt. I några av avtalen skulle kostnader för investeringar beställda av hyresgästen som inte skrivits av under föregående avtalsperiod läggas till hyran för närmast följande avtalsperiod.

Statskontorets konstaterade att det med sådana hyresavtal inte gick att förutsäga hyrorna för nästkommande period. Hyrorna för nästkommande period skulle dessutom påverkas av investeringar för hyresgästens verksamhetsanpassningar. Det senare gick emot principen för prisomräkningsmodellen att inte kompensera för verksamhetsanpassningar av lokalerna. Inte heller fann Statskontoret att det fanns någon koppling mellan kostnadshyrornas förändring mellan åren i de kända avtalen och förändringen mellan åren av de marknadshyror som ligger till grund för de flesta övriga hyresavtal.

Statskontorets slutsats var att en metod för anslagsomräkning som bygger på de verkliga kostnaderna strider mot de grundläggande principerna i prisomräkningsmodellen. Därför ansåg Statskontoret det vara omöjligt att föreslå en prisomräkning av aktuella delar av anslagen för de aktuella huvudbyggnaderna som bygger på generella principer. Statskontoret förespråkade att behov av ytterligare medel för verksamhetsanpassningar skulle hanteras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen i stället för att läggas in som en del av hyran.

Även om regeringen i ett nytt beslut 2011¹⁴ angav riktlinjer för pris- och löneomräkning gäller det särskilda förfarandet för de fem kulturinstitutionerna huvudbyggnader oförändrat. Den tillfälliga metod för prisomräkning av lokalkostnadsandelen för de fem huvudbyggnaderna som Statskontoret föreslog 2001 och regeringen 2003 beslutade skulle gälla intill dess att en lämplig metod föreligger gäller därför än i dag. Vi gör en uppföljning av metoden i avsnitt 3.2.2.

2.1.8 Skydd av kulturhistoriska värden

I kulturarvspropositionen (prop. 2016/17:116) presenteras regeringens strategi för statens förvaltning av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter. Strategin anger bland annat att de av riksdagen beslutade

¹⁴ Metod för sammanställning av lokalkostnadsandelarna i anslag. Regeringsbeslut 2011-12-22. Fi2011/5349.

riktlinjerna från 1991 ligger fast. Regeringen för fram att statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt krav. Vidare påpekas att staten har ett ansvar för helhetsperspektiv i bevarandet och för att skapa goda förutsättningar för att förvalta och utveckla kulturarvet. För att uppnå generella kulturpolitiska mål ska den statliga fastighetsförvaltningen främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Regeringen slår även fast att statliga kulturfastigheter som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde ska vara skyddade som statliga byggnadsminnen enligt förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

I propositionen Politik för en gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110) föreslog regeringen att då gällande mål för en statlig politik för arkitektur, formgivning och design skulle ersättas med nya mål. Riksdagen antog med anledning av propositionen i maj 2018 följande nationella arkitektur-, form- och designpolitiska mål:

Arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Detta ska uppnås genom att:

- hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden
- kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids
- det offentliga agerar förebildligt
- estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas
- miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla
- samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt.

Det nationella målet ska vara styrande för statens initiativ när det gäller arbetet med gestaltade livsmiljöer, arkitektur- form- och design och kan vara vägledande för kommuner och landsting. Målet kompletterar andra nationella mål som berör den gestaltade livsmiljön (prop. 2017/18:110, bet. 2017/18:CKrU1, rskr. 2017/18:316).

Huvudbyggnaderna för Operan (Stockholm Norrström 2), Dramaten (Stockholm Thalia 3), Nationalmuseum (Stockholm Norrmalm 3:1), Historiska (Stockholm Krubban 18) och Naturhistoriska

(del av Stockholm Norra Djurgården 1:1¹⁵) skyddas sedan länge enligt förordningen om statliga byggnadsminnen. Regeringen har fastställt skyddsbestämmelser för respektive huvudbyggnad¹⁶. I skyddsbestämmelserna anges bland annat på vilket sätt varje byggnadsminne ska vårdas och underhållas.

Riksantikvarieämbetet utför tillsyn av statliga byggnadsminnen för att kontrollera att förordningen om statliga byggnadsminnen efterlevs. Syftet med tillsynsansvaret är enligt myndigheten¹⁷ bland annat att kontrollera att förvaltningen av byggnaderna uppfyller de krav som följer av förordning, skyddsbestämmelser och beslut.

2.2 Kostnadshyresmodellens historik

Regeringen tog 1996 initiativ till en utvärdering av reformen av lokal-försörjningen och fastighetsförvaltningen. En särskild utredare utsågs som i betänkandet *Lokalförsörjning och fastighetsägande* (SOU 1997:96) redovisade ett antal förslag, bland annat om principer för hur hyreskontrakt för s.k. ändamålsfastigheter borde utformas. Utredaren ansåg att kontrakten skulle vara långsiktiga och kunna förlängas med oförändrade principiella villkor. Kapitalkostnaden skulle bestämmas enligt en nominell modell där hyran faller över tiden om inga nya investeringar gjordes. Rikskomponenten i hyran skulle begränsas till de delar som avser risker knutna till byggnadens tekniska utformning. Hyran skulle utformas som en komponenthyra, där komponenterna bestod av kapitalkostnader, driftskostnader och underhållskostnader.

På så sätt skulle oklarheter om hur hyresavtal för ändamålsfastigheter som uppkommit i förhandlingar lösas.

I propositionen *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning* (prop. 1997/98:137) tog regeringen ställning till utredarens förslag. När det gällde ändamålsfastigheter anförde regeringen bland annat att:

- statliga bolag och verk som förvaltar ändamålsfastighet ska driva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt

¹⁵ Fastigheten Norra Djurgården 1:1 omfattar även de statliga byggnadsminnena Karl XI:s fiskarstuga vid fiskartorpet, Kungliga borgen, Lilla Frescati, Sjöhistoriska museet och Stora skuggan.

¹⁶ Bland annat genom regeringsbeslut om skyddsföreskrifter 1993-06-10, 1993-06-24, 2011-11-03 och 2012-03-01.

¹⁷ Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av förordningen om statliga byggnadsminnen 2017.

- verksamheten ska generera avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet med hänsyn till risktagande, utan att högre hyror behöver tas ut än vad marknaden i övrigt betalar för motsvarande lokaler
- inte kundnyttan kan drivas dithän att det i fastigheterna investerade kapitalet inte genererar erforderlig avkastning och på så sätt urholkas i värde.

Med hänsyn till att en rad olika situationer kan behöva regleras mellan hyresgäst och hyresvärd förde regeringen fram att det inte var lämpligt att införa den detaljerade hyres- och kontraktmodell som utredaren hade föreslagit.

Riksdagen tillkännagav regeringen i enlighet med finansutskottets bedömningar i betänkandet 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252 att direktiven till aktuella verk och bolag för ändamålsfastigheter skulle utformas så att fastighetsverksamheten är ett stöd till den verksamhet som bedrivs i lokalerna med beaktande av effektivitetskrav i fastighetsförvaltningen. Utskottets ställningstagande innebar att hyressättningen för ändamålsfastigheter skulle få en flexibel tillämpning. Samtidigt påpekade utskottet att när hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd är det naturligt att utgångspunkten för hyressättningen är självkostnad. Så blev det inte generellt (se avsnitt 2.3.2 om Riksdagens revisorers förslag enligt 2001/02:RR12).

2.2.1 Finansdepartementets arbetsgrupp för översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter

Chefen för Finansdepartementet beslutade bland annat som en följd av tillkännagivandet ovan i november 2000 att tillsätta en arbetsgrupp med uppdraget att se över hyressättning i vissa statliga ändamålsfastigheter.

Utgångspunkten skulle vara regeringens bedömningar i propositionen Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning (prop. 1997/98:137) och finansutskottets bedömningar i betänkandet 1997/98:FiU25.

Representanter från Statens Fastighetsverk (SFV) och berörda kulturinstitutioner skulle biträda arbetsgruppen. Arbetsgruppen föreslog:

- att för ett antal äldre byggnader skulle kostnadsbaserade hyror tillämpas i stället för marknadsanpassade.
- att statens utgifter skulle minska med samma belopp som inkomsterna försvagades. Beloppet motsvarade minskade hyreskostnader med totalt cirka 19 miljoner kronor.
- att SFV iakttar full öppenhet vid förhandlingar om hyresavtal och i fråga om drift- och underhållsåtgärder under hyresperioden.
- att SFV ska visa beredvillighet att tillmötesgå hyresgästens önskemål om hur ansvaret för drift och underhåll av fastigheten ska fördelas. Detta bör dock ske inom ramen för SFV:s ansvar för en fastighets långsiktiga och kulturhistoriska värde.
- att Statskontoret ges i uppdrag att lämna underlag för en tillfredsställande prisomräkning ska kunna göras av anslagen i samband med att hyresavtalen tecknas om.

Skälen till att arbetsgruppen ansåg att just ändamålsbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska museet skulle ha kostnadsbaserad hyra var att:

- det är byggnader som i hög grad formats för den verksamhet som bedrivs där,
- byggnaderna har blivit välkända symboler för verksamheten,
- byggnaderna utgör en omistlig del av huvudstadens stadsbild och
- det saknas lokalhyror som kan användas i en övertygande marknadsliknande jämförelse.

Arbetsgruppen ansåg att en kostnadsbaserad hyra som omfattar drift-, underhålls- och kapitalkostnader stämmer väl med Finansutskottets tillkännagivande (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252) att för hyresgäster med begränsade alternativ som därmed är beroende av en statlig hyresvärd är självkostnad en naturlig utgångspunkt för hyressättningen. Arbetsgruppen anförde också att frånvaron av lokalhyror som kunde användas i en övertygande marknadsliknande jämförelse gjorde det svårt att få tillräcklig förståelse för en marknadsliknande hyresmodell.

2.2.2 Fem kulturinstitutioners huvudbyggnader fick kostnadshyra

Regeringen följde i princip arbetsgruppens rekommendationer och aviserade i den ekonomiska vårpropositionen för 2001 att kostnadsbaserade i stället för marknadsanpassade hyror bör tillämpas för ett antal äldre byggnader som i hög grad formats för sitt ändamål och kommit att bli symboler för en kulturinstitutioners verksamhet. Regeringen pekade också ut Operans, Dramatens, Nationalmuseums, Naturhistoriska riksmuseets och Historiska museets huvudbyggnader som aktuella för kostnadshyra. Åtgärden beräknades fortsatt minska hyreskostnaden med 19,1 miljoner kronor. Regeringen ansåg vidare att SFV, med de begränsningar som följer av verkets ansvar för en fastighets långsiktiga och kulturhistoriska värde, ska visa beredvillighet att tillmötesgå en hyresgästs önskemål om hur ansvaret för drift och underhåll av fastigheten ska fördelas.

Regeringen noterade också en brist i det underlag som används för prisomräkning av lokalkostnaderna i vissa anslag. Statskontoret skulle därför ges i uppdrag att lämna det underlag som var nödvändigt för att en tillfredsställande prisomräkning skulle kunna göras av anslagen i samband med att hyresavtalen för kulturinstitutionernas ändamålslokaler tecknas om, se avsnitt 2.1.7.

Regeringen beslutade i september 2001 i enlighet med vad som aviserats i den ekonomiska vårpropositionen att:

- SFV skulle omförhandla befintliga hyresavtal för de fem byggnaderna
- hyran skulle, förutom drift- och underhållsåtgärder, täcka kostnaden för det i fastigheterna bundna kapitalet
- kapitalkostnaden skulle definieras som SFV:s anskaffningsvärde 1993 med tillägg för därefter gjorda investeringar och avdrag för gjorda avskrivningar
- kapitalkostnadsdelarna för huvudbyggnaderna skulle minska med 19,1 miljoner kronor från och med den 1 januari 2002 och regeringen specificerade hur beloppet skulle fördelas per byggnad.
- parterna i förhandlingarna skulle iaktta ömsesidig öppenhet i fråga om beräkningsunderlag, behovsanalys m.m. avseende kostnadstäckning för drifts- och underhållsåtgärder.

Mot bakgrund av de förändrade principerna för hyressättning sänktes anslagen för de fem kulturinstitutionerna i enlighet med arbetsgruppens förslag (avsnitt 2.2.1) från och med 2002. Det innebar att kulturinstitutionernas anslag sänktes med cirka 6,5 miljoner kronor (Operan), 4,6 miljoner kronor (Dramaten), 0,9 miljoner kronor (Statens historiska museer), 3,5 miljoner kronor (Nationalmuseum) respektive 3,4 miljoner kronor (Naturhistoriska riksmuseet)¹⁸.

2.2.3 Riksdagen om kulturinstitutionernas möjlighet att vara jämbördig förhandlingspart

I ett tillkännagivande (bet. 2005/06:KrU1, rskr. 2005/06:84), angav riksdagen bland annat att regeringen borde överväga om det är en rimlig ordning att myndigheter som museer och andra kulturinstitutioner förutsätts kunna uppträda som jämbördiga motparter i hyresförhandlingar med Statens fastighetsverk.

Riksdagen påpekade att kulturinstitutionernas primära uppgift var att bedriva kulturpolitik och att många av dem saknade den administrativa kompetens som krävs för att kunna uppträda som jämbördig part i förhandlingarna med Statens fastighetsverk.

Mot bakgrund av ovanstående beslutade regeringen i september 2007 om ändringar i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt i förordningen (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket. Ändringarna skulle enligt regeringen innebära att myndigheter av ESV skulle erbjudas ett visst stöd i lokalförsörjningsfrågor. Myndigheterna skulle också få ett bättre underlag om hyresnivåer och hyreskostnader inom den statliga sektorn. På så vis skulle myndigheterna stärkas i sin roll som hyresgäst.

2.2.4 Riksdagen identifierade ett antal problem med kostnadshyresmodellen

Riksdagen tillkännagav i sin behandling av budgetpropositionen för 2010 (bet. 2009/10:KrU1 punkt 2, rskr. 2009/10:144) att regeringen borde:

¹⁸ Budgetpropositionen för 2002, utgiftsområde 17 (prop. 2001/02:1).

- överväga de särskilda problem som systemet med ändamålsfastigheter och kostnadshyra fört med sig inom kulturområdet,
- belysa i vad mån kulturinstitutionernas lokalkostnader påverkas av antikvariska merkostnader,
- verka för att kulturinstitutionernas underhåll kan hållas på en väl avvägd nivå,
- ge kulturinstitutionerna incitament att fortsatt förbättra tillgängligheten och
- verka för en långsiktigt hållbar utveckling.

I tillkännagivandet angav riksdagen också att regeringen noga bör följa hur SFV:s administrationskostnader utvecklas samt ge ESV ett tydligare och utökat ansvar för stöd till myndigheter i lokalförsörjningsfrågor.

Kulturutskottets tillkännagivande baserades på resultatet av en uppföljning av övergången till 1991 års lokalförsörjningsreform och dess återverkningar på vissa kulturinstitutioner. Uppföljningen genomfördes av kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp och publicerades 2009¹⁹.

Regeringen har delvis besvarat tillkännagivandet. Det svar från regeringen som återstår rör de särskilda problem som systemet med s.k. ändamålsfastigheter och kostnadshyra har lett till inom kulturområdet.

2.2.5 Regeringen gav Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning direktiv om att lämna förslag om principer för kostnadshyressättningen

Med anledning av riksdagens tillkännagivande (bet. 2009/10:KrU1 punkt 2, rskr. 2009/10:144) beslutade regeringen i november 2010 om ett tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (dir. 2010:119). Utredningen fick bland annat i uppdrag att se över modell och tillämpning av hyressättningen för huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet. Utredningen skulle också föreslå nya eller ändrade principer för hyressättningen.

¹⁹ Riksdagens rapportserie: Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet, rapport 2008/09:RFR13.

Utredningen kom i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) fram till ett antal här relevanta slutsatser, bland annat:

- en marknadshyra är ett belopp som uppskattas och därmed inte exakt beräknas,
- kostnadshyra är något som hyresvärd och hyresgäst förhandlar fram en modell för,
- med väl definierade komponenter kan en kalkyl av kostnaderna beräknas, till skillnad från marknadshyra,
- begreppet ändamålsbyggnad inte är något begrepp som låter sig definieras entydigt och begreppet kan därför inte användas för en viss hyressättningsmodell,
- utgångspunkten bör vara att det inte är lämpligt att påtvinga statliga hyresgäster och statliga fastighetsförvaltare en viss utformning av hyresmodell.

I betänkandet beskrevs mer specifikt de aktuella problemen med den då tillämpade kostnadshyresmodellen för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader. I korthet omfattade svårigheterna enligt utredningen följande:

- bedömning av kostnaderna för sådant eftersatt underhåll som borde ha åtgärdats i samband med omläggningen till kostnadshyra men som justerades först senare
- hyresavtalens löptid på tre år var för kort för att den tillämpning av kostnadshyra som rådde inte skulle skapa svårhanterliga variationer i hyran p.g.a. kostnader för underhållsinsatser
- en målkonflikt mellan SFV och hyresgästen i synen på underhållsbehoven, där incitamenten skiljde sig åt
- hyresmodellen ställde stora krav på hyresgästernas kompetens i fastighetsfrågor för att kunna ta ställning till behovet av fastighetsunderhåll
- hyresmodellen byggde på en annorlunda fördelning av risk och ansvar än vad som gällde på fastighetsmarknaden i övrigt

- skillnader mellan offererad kostnad och faktisk kostnad vid nyinvesteringar ledde till en planeringsosäkerhet för hyresgästerna
- vid evakuering av lokaler i samband med större ombyggnader tvingades hyresgästen betala dubbla hyror
- det var enligt hyresgästerna omotiverat att betala en riskkomponent i kapitalkostnadsdelen på samma nivå som för generella lokaler eftersom upplåtelsen inte innebar någon risk

För att åtgärda problemen lämnade utredningen följande förslag. Regeringen skulle ändra i förordningen om statliga myndigheters lokal-försörjning så att Naturhistoriska, Nationalmuseum och Historiska ges rätt att teckna hyresavtal på upp till 10 år utan att det kräver regeringens medgivande. Regeringen skulle också ge parterna i uppdrag att för de byggnader som omfattas av kostnadshyra komma överens om hyresavtal utifrån ett antal principer.

Utredningens föreslagna principer utgick ifrån kostnadshyresmodellen utan att värdera eller analysera skälen till att de fem aktuella kulturinstitutionernas huvudbyggnader skulle ha kostnadshyra. De föreslagna principerna var:

- fastigheterna skulle fortsatt bära sina kostnader och dessa skulle täckas genom hyror
- parterna skulle själva ta ansvar för hyresförhållandet och förhandla fram hyresavtal
- löptiden för kostnadshyresavtalen skulle i normalfallet ha löptiden 10 år
- avtalskonstruktionen skulle i övrigt mer likna den kostnadshyra som tillämpades för specialutformade byggnader i bolagen Akademiska Hus och Specialfastigheter
- fastighetsägaren skulle enligt standard i branschen ta ansvar för sådant underhåll som är kopplat till fastighetens långsiktiga värde, medan hyresgästen kunde ta ett större ansvar för annat underhåll såsom interiöra ytskikt
- baserat på beräknade kostnader skulle hyran fastställas för hela hyresperioden med utgångspunkt i en upprättad underhållsplan,

men de faktiska förvaltningskostnaderna skulle inte regleras mot inbetalade hyresbelopp

- räntesatsen för att beräkna kapitalkostnaden skulle beakta byggnadernas särskilda förutsättningar, bland annat med avseende på risk
- en hyreskategori inom SFV skulle vara Inrikes kulturfastigheter – kulturinstitutioner. Regeringen skulle samtidigt enligt utredningens förslag ställa olika avkastningskrav på olika hyreskategorier, som sedan summeras i ett vägt avkastningskrav
- fastighetsägarens kostnader för administration skulle ingå i hyresavtalet med en nivå som motsvarar vad som kan anses jämförbart med andra aktörer på fastighetsmarknaden
- för investeringar som initieras av institutionerna under kontraktperioden skulle SFV lämna bindande offerter
- vid eventuell evakuering av en byggnad inför en ombyggnad skulle Statens fastighetsverks kostnader för vakansen belasta projektet och i likhet med andra kostnader för nyinvesteringen finansieras av kommande hyresintäkter
- omläggningen av hyresavtalen i linje med de föreslagna principerna skulle ske när dåvarande kontraktperiod löpte ut
- om parterna inte kunde komma överens om villkoren i hyresavtalet när det skulle tecknas kunde parterna anlita och bekosta en förlikningsman.

Sedan betänkandet skrevs införde regeringen 2015 ett mål för SFV i beräkningen av kostnaderna för de fem aktuella huvudbyggnaderna, nämligen att intäkterna från det berörda fastighetskapitalet ska motsvara kostnaden för den genomsnittliga räntan för myndighetens upplåning i riksgälden avseende 2014. Det tidigare risktillägget har därmed inte tillämpats sedan 2015 i väntan på en ny hyresmodell.

2.2.6 Regeringen uppdrog åt SFV att förbereda en omförhandling av hyresavtalen

Principerna i betänkandet (SOU 2011:31) omnämndes i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/2012:1, utgiftsområde 2). Som politikens inriktning angav regeringen i propositionen att avsikten var att principerna för hyressättningen för berörda kulturfastigheter skulle utgå från utredningens förslag.

I 2012 års regleringsbrev för SFV angavs att Statens fastighetsverk skulle förbereda för arbetet med att omförhandla hyresavtalen för huvudbyggnaderna vid de fem institutionerna. Syftet var att förändra principerna för hyressättningen för berörda institutioner för nå en mer ändamålsenlig hyressättning.

I sin slutrapport (2013-02-26) för uppdraget redogjorde SFV för resultatet av samrådet med hyresgästerna. Där fördes bland annat fram att parterna enligt SFV var överens om att:

- hyresavtalen i normalfallet skulle tecknas för sex år, med möjlighet att komma överens om andra avtalstider
- hyresgästen i hyresavtalet skulle förbinda sig att betala SFV:s räntekostnader på grundval av ett hyresgrundande kapital som omfattar bokfört värde för mark, oavskriven del av byggnad och de kostnadsförda åtgärder som inte täcks av underhållsuttaget
- hyresgästen skulle betala för avskrivningar på det hyresgrundande kapitalet
- för överenskomna investeringsåtgärder som sker under avtals-tiden genom tilläggsavtal skulle avskrivningar ske fr.o.m. kalender-året efter genomförandet
- det hyresgrundande kapitalet skulle ligga fast under hela avtals-tiden
- kapitalkostnadsdelen skulle tillämpas som en annuitet så att hyran i den delen fördelade sig till lika delar under avtalsperioden
- senast i samband med att nya hyresavtal träffades skulle parterna komma överens om vilket underhåll som betraktas som eftersatt och kan härledas till brister som fanns före 2005
- sådana brister inte skulle ersättas via hyresavtalen och att frågan om eftersatt underhåll därefter inte skulle bli aktuell

- löpande underhåll skulle ersättas med ett belopp som fastställs från faktiska behov och fördelas jämnt över avtalsperioden
- planerat underhåll schablonmässigt normalt skulle ersättas med ett belopp i spannet 200–400 kronor/m² samtidigt som faktiska underhållsbehov och tidsatt underhållsplan blir en del av hyresavtalet
- SFV i normalfallet skulle lämna bindande offerter på arbeten beställda av hyresgästen. Avräkningar skulle inte göras för de faktiska kostnaderna om inte ev. avvikelser godkänts
- för investeringar upp till 20 miljoner kronor skulle parterna i förväg avtala om kostnadsansvaret i det fall projektet inte genomförs. För projekt som bedömdes kosta mer än så skulle en särskild framställan till regeringen göras
- elkostnaderna skulle i normalfallet ligga utanför hyran så att respektive hyresgäst tecknade eget abonnemang för el. Om hyresgästen önskade kunde SFV teckna elavtalen och vidarefakturera kostnaden till hyresgästen. På samma sätt skulle ev. fjärrvärme behandlas
- kostnaderna för SFV:s administration skulle beräknas på den kostnad²⁰ som REPAB senast publicerat före avtalstecknandet uppräknat med 1,5 procent per år fram till första avtalsåret
- kostnaderna för underhåll, drift och administration skulle knytas till konsumentprisindex (KPI) oktober föregående år och räknas upp under avtalstiden
- under löpande avtalsperiod skulle förändringar vara möjliga genom tilläggsavtal.

SFV ansåg också att kostnader som uppstår under tiden hyresgästens verksamhet evakuerats vid större investeringar skulle läggas till det hyresgrundande kapitalet för projektet och att ränta och avskrivningar skulle betalas i kommande hyresavtal. Några hyresgäster delade inte den uppfattningen och ansåg enligt SFV att fastighetsägaren skulle stå för sådana kostnader

SFV redogjorde också för skillnader mellan SFV:s och hyresgästernas uppfattningar när det gällde vilken ränta det hyresgrundande

²⁰ För 2012 var kostnaden för lokaler med normal administration 39 kronor per kvadratmeter LOA enligt REPAB:s statistik.

kapitalet skulle beräknas på. Parterna var ense om att utgångspunkten för vald räntenivå skulle vara SFV:s lånestocks genomsnittliga ränta. Däremot skilde sig uppfattningarna åt om ett påslag på räntan. SFV ansåg att ett påslag skulle göras med en procentenhet, för att ta betalt för det avkastningskrav som gäller för det som motsvarar myndighetens eget kapital och för en ränterisk över avtalsperioden. Hyresgästerna ansåg däremot att det för en kostnadsbaserad hyra inte var rimligt med en högre räntesats än SFV:s upplåningsränta. Företrädare för några av hyresgästerna ansåg dessutom att räntan skulle beräknas utifrån den genomsnittliga räntan för statens upplåning och att ett differentierat avkastningskrav skulle ställas på SFV:s bestånd av inrikes kulturfastigheter som låg på noll procent eller nära noll.

Enligt rapporten uppfattade SFV att Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet var beredda att fastlägga en ramöverenskommelse som skulle sträcka sig över flera hyresavtalsperioder. Operan och Dramaten ansåg däremot att respektive aktiebolagsstyrelse inte kunde ta på sig ett sådant åtagande för ett hyresystem som inte var fullt överblickbart och som skulle inskränka handlingsfriheten för framtida styrelser. Operan och Dramaten förde i en skrivelse²¹ med anledning av SFV:s rapport fram synpunkter på den och ett förslag på en hyresmodell där kostnaderna delas upp så att bolagen endast bekostar drift, administration och visst underhåll som är kopplat till verksamheten medan kostnader för större åtgärder, antikvariskt underhåll m.m. finansieras direkt via medel till SFV.

Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2014 att SFV hade redovisat principerna för den förändrade hyressättningen och att ärendet bereddes inom Regeringskansliet. I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 angav regeringen att SFV i sin slutrapport hade föreslagit att regeringen skulle fastställa grunden för den ränteberekening som ska ske på det hyresgrundande kapitalet. I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen att en dialog förs med SFV och att avsikten var att principerna för hyressättningen för de fem kulturfastigheter som har en kostnadsbaserad hyresmodell skulle omförhandlas. Målet var enligt regeringen att en mer transparent modell ska tillämpas för att hyreskostnaderna ska bli mer förutsebara. Regeringen återkom med samma budskap i budgetpropositionen för 2017, med tillägget att man avsåg att börja tillämpa nya principer under

²¹ Skrivelse daterad 2013-04-29: Synpunkter på SFV:s slutrapport kring principerna för hyressättning för SFV och fem kulturinstitutioner – kostnadshyresmodellen.

2017. I budgetpropositionen för 2018 påpekade regeringen att bris-terna blivit påtagliga då flera institutioner står inför omfattande ren-overingar som innebär så kraftiga hyreshöjningar att kostnadshyres-modellen inte längre kan sägas ge stabila hyresförutsättningar. Mot bakgrund av att värdefulla verksamheter inom det kulturpolitiska området fortsatt ska kunna bedrivas på sina ursprungsplatser och i de lokaler som formats för dessa ändamål bedömde regeringen att nya alternativa och hållbara hyresmodeller behövde ses över för de fem institutionerna, i syfte att skapa bättre förutsättningar för verksamheten.

2.3 Övriga relevanta arbeten

I detta avsnitt följer en okommenterad översikt över övriga uppfölj-ningar och utvärderingar med relevans för kostnadshyresfastigheterna.

2.3.1 Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning

Operan, Dramaten och Nationalmuseum pekades av Organisations-kommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning (SOU1992:79 *Statens fastigheter och lokaler* (s. 102)) ut som exempel på fastigheter där sambandet mellan verksamhet, fastighet och lokaler kulturpolitiskt måste anses vara en del av statens kulturpolitiska kompetens och att det därför inte var möjligt att delegera verksamheternas lokalisering till respektive styrelse.

2.3.2 Riksdagens revisorers förslag angående statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning

Riksdagens revisorer överlämnade 2001 ett förslag till riksdagen an-gående hyressättning och förvaltning av statens s.k. ändamålsfastig-heter (2001/02:RR12). Granskningen hade inletts med ett förslag från kulturutskottet om att granska kulturinstitutionerna, men revi-sorerna breddade granskningen till att omfatta ändamålsfastigheter generellt i den statliga fastighetsförvaltningen. Man framhöll i gransk-ningen att regeringen inte till berörda bolag och verk vidarebefordrat

de synpunkter riksdagen haft. Detta gällde riksdagens uppfattning att självkostnadsprincipen ska vara den naturliga utgångspunkten när hyra sätts i sådana fall där hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av den statliga hyresvärden samt att hyreskontrakten ska utformas i förhandlingar och överenskommelser mellan parterna. Revisorerna ansåg också att regeringens beslut att peka ut fem kulturinstitutioner som ska ha kostnadshyra var inkonsekvent och inte långsiktigt hållbart. I stället krävs tydliga riktlinjer och revisorerna föreslog att ett statligt expertorgan borde inrättas för att vid konflikter yttra sig om vilken hyresmodell som ska tillämpas.

Finansutskottet behandlade rapporten (2001/02:FiU14) och riksdagen gjorde ett tillkännagivande att den utredning som man erfarit skulle tillsättas om hyressättningen för statens ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet (se avsnitt 2.3.3 nedan) borde utformas så att den behandlar samtliga förslag i revisorernas rapport.

2.3.3 Ändamålsfastighetsutredningen (SOU 2004:28)

Ändamålsfastighetskommittén, tillsattes som en parlamentarisk kommitté och lämnade 2004 betänkandet *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader* (SOU 2004:28). Kommittén föreslog en definition av begreppet ändamålsbyggnad som skulle gälla och som skulle vara avgörande för vilken hyressättningsmodell som skulle tillämpas. Kommittén lämnade vidare förslag till definitioner av marknadshyra och kostnadshyra samt redovisade en översiktlig modell för att ta fram en kostnadshyra. Man menade att huvudprincipen även framöver skulle vara marknadshyra men att kostnadshyra skulle kunna användas för ändamålsbyggnader.

Kommittén föreslog också att regeringen tillsätter en besiktningsman som bedömer vilket underhållsbehov som föreligger för de fem kulturinstitutionerna som regeringen beslutat ska ha kostnadshyra samt för andra kulturinstitutioner som bedöms vara ändamålsbyggnader.

Eftersom kommittén erfarit att myndigheter upplever sig vara i underläge i förhandlingar med hyresvärden föreslog man också att ett förhandlingsstöd borde inrättas. Kommittén föreslog dessutom att en statlig nämnd inrättas med uppgift att mellan statliga hyresgäster

och statliga hyresvärdar pröva tvister när parterna inte är överens om huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad eller inte och till vilket belopp kostnadshyran ska fastställas.

2.3.4 Kulturutskottets uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet

Riksdagens kulturutskott beslutade 2007 att genomföra en uppföljning och utvärdering av kulturinstitutionernas lokalkostnader. Arbetsgruppen som bildades för detta ändamål lämnade 2009 sin rapport till utskottet. De förslag som lämnades i rapporten²² var följande:

- de problem som pris- och löneomräkningsmodellen ger upphov till på kulturområdet bör lösas
- effekterna av Statens fastighetsverks antikvariska merkostnader på lokalkostnader på musei- och teaterområdet bör belysas och om dessa hyresgäster får bära sådana merkostnader som inte belastar andra hyresgäster
- när kostnadshyra används bör åtgärder vidtas för att säkerställa att underhållet hålls på en välavvägd nivå
- kulturinstitutionerna bör ges incitament för att fortsätta arbetet för förbättrad tillgänglighet och långsiktigt hållbar utveckling
- utvecklingen av Statens fastighetsverks administrativa kostnader bör uppmärksammas, innehållet i dessa kostnader tydliggöras och ökningen begränsas
- Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter bör förtydligas och utökas.

2.3.5 Försvarsfastigheter i framtiden (SOU 2013:61)

Försvarsfastighetsutredningen föreslog att avkastningskravet på de fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk (SFV) och Fortifikationsverket skulle ändras så att avkastningskravet skulle utgå från det genomsnittliga lånet för fastigheter.

²² Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet, Kulturutskottet KrU, Rapporter från riksdagen 2008/09:RFR13.

Tidigare hade avkastningskravet fastställts med utgångspunkt från de fastighetsförvaltande myndigheternas myndighetskapital. Utredningen angav flera skäl till att varför det var svårt att jämföra en myndighet och ett fastighetsförvaltande bolag. Bland annat anfördes att det kapital som en myndighet redovisar inte är jämförbart med ett företags, att myndigheter inte redovisar tillgångar till marknadsvärde och att den alternativa användningen av fastigheterna är ofta begränsad.

Efter olika överväganden kom utredningen fram till att det genomsnittliga lånet för fastigheter är den bas som bäst uppfyller kraven att vara enkel och ge rätt signaler för att styra verksamheten effektivt.

2.3.6 Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell

I examensarbetet Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell (2015) vid Institutionen för fastigheter och byggande, KTH, beskriver Linda Boman gediget problematiken kring och bakgrunden till den kostnadshyresmodell som tillämpas för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader. Jämförelse görs med liknande byggnader i Danmark och Norge.

I examensarbetet lämnas också förslag till en annan uppdelning av lokalförsörjningsansvar än den i Sverige rådande. Enligt förslaget skulle det för varje byggnad upprättas två avtal, ett mellan SFV och kulturinstitutionen för verksamhetsrelaterade åtgärder och ett annat avtal mellan SFV och ansvariga departement för byggnadsrelaterade åtgärder. I avtalet mellan SFV och hyresgästen ingår enligt förslaget kostnader av kortsiktig natur, såsom driftskostnader och hyresgäst-anpassningar. I avtalet mellan SFV och ansvarigt departement skulle långsiktiga investeringar och kostnader för bevarande och offentliga krav på exempelvis tillgänglighet ingå.

Se avsnitt 5 för vår bedömning av genomförbarheten av en sådan modell.

3 Gällande kostnadshyresmodell

Kostnadshyresmodellen tillämpas på huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB (Operan), Dramatiska Teatern AB (Dramaten), Nationalmuseum, Statens historiska museer (Historiska museet) och Naturhistoriska riksmuseet. Hyresavtalen löper på 3 år för de två bolagen och på 6 år för de tre myndigheterna. Ursprungligen var kostnadshyresavtalen två- till treåriga. De fem hyresavtalen för dessa huvudbyggnader är de enda i Statens fastighetsverks bestånd med kostnadshyra. Som en jämförelse har fastigheternas förvaltare, Statens fastighetsverk (SFV), 1613 hyresavtal med marknadsmässig hyressättning, varav 20 hyresavtal gäller andra byggnader med kulturinstitutionerna ovan (utom Operan) som hyresgäster.

De kostnader som fastighetsförvaltaren har och som hyresgästerna genom kostnadshyran ska ersätta är kostnader för underhåll och drift av fastigheterna. Vidare ingår i hyran kostnader för fastighetens kapital och fastighetsförvaltarens administration. I kostnaden för kapital ingår årliga avskrivningar på gjorda investeringar och räntekostnader.

Beräknade kostnader för avtalets löptid utgör grunden för den hyra som betalas. Kostnad för elförbrukning är den enda kostnad som löpande betalas efter faktiskt utfall. Efter avtalets löptid jämförs inbetalad hyra med faktiska kostnader. Om ett överskott betalats in får hyresgästen tillbaka pengar, antingen kontant eller genom att föra över beloppet till nästa period och då sänka hyran. Hyresgästerna har också möjlighet att använda medlen för hyresgäst Anpassningar. Om hyresgästen i stället betalat mindre än de totala kostnaderna ska underskottet betalas in till SFV vid avtalsperiodens slut.

3.1 Hyresgästernas och fastighetsägarens erfarenheter, förväntningar och önskemål

Beskrivningen nedan bygger på utredningens intervjuer om kostnadshyrans tillämpning med representanter för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Statens historiska museer, Naturhistoriska riksmuseet och Statens fastighetsverk (SFV). En första omgång intervjuer genomfördes i december 2019 och januari 2020 och en uppföljande omgång följde i september–oktober 2020. Inför uppföljningen fick parterna svara på en enkät, se bilaga 3.

I de samtal som vi har fört med hyresgästerna för de fem huvudbyggnaderna framkom ett brett spektrum av erfarenheter av kostnadshyresmodellens tillämpning och av kontakterna med fastighetsägaren SFV. Ett mönster som framträder är att kontakterna med motparten i förhandlingarna och erfarenheterna av modellen uppfattats olika av hyresgästerna sinsemellan och av SFV. En del av de framförda erfarenheterna har vi haft svårt att knyta till hyresmodellen. Sådana erfarenheter har vi uppfattat som en del av relationen fastighetsägare och hyresgäst i allmänhet. Inte desto mindre kan sådana erfarenheter vara värda att fånga upp för att bättre förstå villkoren för införandet av en alternativ hyresmodell eller om kännedom om erfarenheterna kan underlätta i framtida hyresförhandlingar.

Som exempel kan nämnas hur fastighetsägarens prioritering av hyresgästens önskemål uppfattas av hyresgästen. För Nationalmuseum är det viktigt med korta ledtider vid sådana behov som av säkerhetsskäl uppstår i samband med utställningar. Nationalmuseum önskar att hyresgästen får större inflytande över underhållsplanen. Dramaten påpekar att det inte är hyresmodellen som hindrar större inflytande, snarare ger kostnadshyresmodellen större inflytande än vad en marknadshyresmodell skulle göra.

Vi inleder beskrivningen nedan med de erfarenheter som har en starkare anknytning till själva hyressättningen enligt dagens modell och dess konsekvenser.

3.1.1 Kostnadshyresmodellen kan i vissa delar fungera bra

De aktuella hyresgästerna och SFV ser inget starkt behov av att helt överge kostnadshyresmodellen, även om det kan finnas utrymme för förbättringar. Operan och Dramaten exempelvis har i en skrivelse¹ föreslagit att kostnader för antikvariskt underhåll och större åtgärder ska anslagsfinansieras via ett anslag för SFV. Genom våra intervjuer har det framkommit att ett viktigt skäl till att kulturinstitutionerna inte i första hand vill överge kostnadshyran är att det är osäkert om de egna anslagen skulle kompenseras för hyresförändringen (se även avsnitt 3.1.7).

Genom införandet av komponentavskrivningar (avsnitt 3.2.4) har redan en förbättring uppnåtts anser Naturhistoriska riksmuseet och SFV, kostnaderna kan delas upp över längre tid och hyresutvecklingen blir jämnare. Dramaten, Historiska museet, Naturhistoriska riksmuseet och SFV förväntar sig högre hyresnivåer vid en marknadsmissig hyressättning. Historiska museet bedömer kostnadshyresmodellen som förutsägbar och flexibel för verksamhetsförändringar. Vidare anser museet att modellen fungerar väl i dialogen om underhållsplan och påpekar att hyresmodellen kräver ett bra och nära samarbete med fastighetsägaren, särskilt vid renoveringar.

Regeringens förtydligande 2007 om att eftersatt underhåll från tiden före införandet av kostnadshyra inte skulle betalas av hyresgästerna var enligt Operan, Dramaten, Historiska museet och Naturhistoriska museet välkommet. SFV gör bedömningen att det inte återstår något känt eftersatt underhåll från tiden innan kostnadshyra infördes efter att Dramaten bytte stammar 2019. Flera av hyresgästerna instämmer i den bedömningen. Operan påpekar dock att frågan om eventuellt eftersatt underhåll av klimatsystemet i Operans huvudbyggnad inte är reglerad.

3.1.2 Hyresgästerna och fastighetsägare uppger flera nackdelar med kostnadshyresmodellen

Operan anser att modellen skapar oförutsägbarhet för hyran. Hyresgästerna anger att riskfördelningen blir orimlig och att fel vid fastighetsägarens prognostisering av kostnaderna drabbar hyresgästen.

¹ Skrivelse undertecknad 2013-04-29 ”Synpunkter på SFV:s slutrapport kring principerna för hyressättning för SFV och fem kulturinstitutioner – kostnadshyresmodellen”.

Bolagen saknar vidare möjlighet att som vid marknadsmässig hyra förhandla om reducerad hyra vid särskilda händelser som till exempel i samband med Covid-19-epidemin². Incitamentet för fastighetsägaren att hålla nere kostnaderna i projekt är för svagt i kostnadshyresmodellen, det finns det enligt Operan, Dramaten och Historiska museet exempel på.

Naturhistoriska riksmuseet har i förhandlingar med SFV haft svårt att säga upp ytor museet inte har behov av i kostnadshyresbyggnaderna. SFV har enligt Naturhistoriska riksmuseet i detta sammanhang hänvisat till regeringens beslut om att dessa byggnader ska ha kostnadshyra. När vi har talat med SFV har företrädare framfört att ytor går oavsett hyresmodell att säga upp, i teorin. Men hyresgästen kan aldrig räkna med att få tillbaka möjligheten att hyra samma yta, eftersom indirekt besittningsskydd gäller för lokalhyresgäster³. Med indirekt besittningsskydd menas att hyresvärden kan köpa ut hyresgästen i vissa fall.

Nationalmuseum uttrycker att marknadsmässig hyra eventuellt kunde fungera bättre än dagens kostnadshyra, men att det är osäkert om en marknadsmässig hyra går att fastställa på ett trovärdigt sätt. Med en marknadsmässig hyra skulle det möjligen vara lättare att komma överens om en hyresnivå som avtalas och kvarstår även om investeringskostnaderna blir högre än ursprungligen beräknat, bedömer museet. Exempelvis ställer kostnadshyresmodellen ur hyresgästens perspektiv högre krav på precision i de kostnadsberäkningar som föregår investeringar, eftersom avvikelsen direkt drabbar hyresgästen. Nationalmuseum har ett exempel på en hyresgäst Anpassning som haft ett ackumulerat överskott 2019–2020 på cirka 6,7 miljoner kronor enligt SFV:s prognos hösten 2020. Prognosen visar också att den avtalade kostnadshyran sannolikt ligger för högt i samma storleksordning för resten av avtalets löptid. Nationalmuseum är samtidigt i en situation av stora interna besparingskrav och beslutade extra anslagstillskott 2019 och 2020 för att klara ekonomin. Det skapar svårigheter för myndigheten att hantera nya överskott, parallellt med de underskott myndigheten kommunicerat inom organisationen och med regeringen.

² Enligt 7 § i förordningen (2020:237) om statligt stöd när vissa lokalhyresgäster fått rabatt på hyran.

³ 12 kap. 57–60 §§ jordabalken.

SFV har framfört att beslutet om kostnadshyra lämnat stort utrymme för tolkning av båda parter. Förtroendet mellan parterna behöver enligt SFV bli bättre. Att hyresgästerna ska betala för alla kostnader i anslutning till att de uppstår kan bli märkligt när exempelvis den centrala administrationen hos hyresvärden ökar utan att kostnaden har en direkt koppling till den aktuella hyresgästen. Regeringens styrning av SFV är delvis motstridig – kostnadshyran motverkar Fastighetsverkets resultatuppdrag för verksamhetsgrenen Kostnadshyresfastigheter. Enligt SFV:s regleringsbrev ska myndigheten uppnå full kostnadstäckning för ränta, avskrivningar, drift, underhåll och administration avseende de berörda kostnadshyresfastigheterna, samtidigt som regeringen beslutat att eftersatt underhåll inte ska ingå i hyran⁴. Resultatet beskrivs i SFV:s årsredovisning för 2019, s. 26.

Modellen underlättar enligt SFV inte i prioriteringar av byggnadernas underhåll då diskussioner har uppstått mellan SFV och hyresgästen om prioriteringar av projekt. Hyresgästen önskar oftare att projekt som gynnar verksamheten (till exempel skyltning och publika ytor) genomförs medan fastighetsverket vill prioritera projekt utifrån byggnadens behov.

3.1.3 Är hyresmodellen kostnadseffektiv?

Operan, Dramaten, Historiska museet anser inte att kostnadshyresmodellen ger fastighetsägaren några ekonomiska incitament att hålla nere kostnaderna. Dramaten och Historiska museet har noterat att upphandlade ramavtal kan ge höga kostnader i förhållande till andra likvärdiga entreprenörer. Naturhistoriska riksmuseet bedömer att svaga ekonomiska incitament kan leda till väl ambitiösa åtgärder från fastighetsägarens sida, särskilt avseende antikvariskt skydd. Dramaten påpekar att det kan finnas en målkonflikt mellan antikvariskt skydd och de krav på tillgänglighet och modern verksamhet som ställs på hyresgästerna. Ett exempel är hur utformningen av hisschakt kan påverka byggnadens antikvariska värden.

SFV påpekar att de som statlig myndighet ska hushålla med resurserna. Till viss del åstadkoms det genom upphandlingar och ramavtal. När regeringen beslutar om större renoveringar ingår oftast krav på kostnadseffektivitet formulerade i beslutet.

⁴ Regeringsbeslut Fi2003/3646.

Det är sällan SFV ställs inför flera val när det gäller antikvariskt skydd. Åtgärder är ibland tillståndspliktiga, där tillstånd inhämtas från Riksantikvarieämbetet. Det finns förvisso delar som inte kräver tillstånd, där det i stället finns vårdprogram och skyddsprogram som förvaltaren bör följa. Enligt SFV har de sällan fått kritik för att inte uppnå kraven, men det har förekommit i enstaka fall. Det är enligt SFV möjligt att viktiga delar i programmen åtgärdas en bit över kraven, men det är svårt att bedöma. Problemet skiljer sig enligt SFV:s erfarenheter inte från byggnader med marknadsmässig hyra.

SFV påpekar också att andra myndigheter kan ha krav på säkerheten i samband med renovering. Ett exempel är förhöjda krav på säkerhetsfönster på Nationalmuseum efter att Kammarkollegiet granskat vad försäkringarna kräver.

3.1.4 Hyresgästerna upplever inte kostnader och processer som tillräckligt transparenta

Operan och Dramaten anser att det ofta inte är tillräckligt transparent vilka kostnader som ingår i kostnadshyran och varför. Dramaten anser att det kan vara oklart hur nyckeltal och kostnader beräknas. En sådan oklarhet är hur bedömningen har gjorts för hur olika kostnader avklingar med tiden. Det är inte heller helt tydligt i vilka fall en åtgärd bedöms som en hyresgästinvestering.

Operan anser att det skulle vara bättre med bindande kostnadsuppskattningar inför beslut om åtgärder. Dramaten och Historiska anser att det vore bra med en viss flexibilitet i valet av löpande räkning eller bindande avtal beroende på entreprenör och situation. Det finns enligt Historiska museet en osäkerhet om hur egna initiativ kan påverka hyresnivån.

SFV påpekar att hyresgäst Anpassningar kan vara svåra att beräkna kostnaderna för. SFV begär offerter som inte är bindande, därför kan slutkostnaden skilja sig från beräknad kostnad. Kostnadsuppskattningar som görs inför beslut om en åtgärd kan enligt SFV inte vara bindande gentemot hyresgäst, det skulle i så fall frångå den tillämpade principen för kostnadshyra. SFV poängterar att de aldrig påbörjar en av hyresgästen begärd åtgärd utan ett godkännande från hyresgästen.

Bedömningen av i vilka fall en byggnad bedöms falla under kostnadshyra eller under marknadsmässig hyra är enligt Naturhistoriska

riksmuseet ibland oklar, liksom vilka hyreskostnader som hör till vilka delar av uthyrda ytor.

Den modell som SFV:s tillämpar sedan några år för beräkning av centrala administrativa kostnader och som baseras på kostnader för drift är enligt Historiska museet oklar. Andra hyresgäster anser att de administrativa kostnaderna inte heller tidigare varit särskilt transparenta.

SFV anser att de har alla vanliga administrativa funktioner som fastighetsförvaltare, men har också kostnader för kulturmiljöarbetet. Därför är det enligt SFV inte konstigt om de skulle ligga högre i centrala administrativa kostnader per kvadratmeter än ett branschgenomsnitt. Kostnader för den lokala administrationen är enligt SFV:s uppfattning mycket transparent och specificerad i detalj.

3.1.5 Vid större ombyggnationer och renoveringar kan problem uppstå

Nationalmuseum är den av de här aktuella kulturinstitutionerna som har erfarenheter från en genomförd och avslutad större ombyggnation och renovering. Operan har erfarenhet av förstudie och projektering av en större ombyggnation och renovering. Men även de andra kulturinstitutionerna har erfarenhet av mindre renoveringar och investeringar än i exemplen ovan.

Nationalmuseum betonar vikten av en aktiv dialog mellan parterna om behov och planeringsförutsättningar i samband med större renoveringar. Det uppstår enligt Nationalmuseum oklarheter om oförutsedda kostnader till följd av renoveringen ska redovisas som en del av renoveringsprojektet eller inte. Nationalmuseums erfarenhet av den stora ombyggnaden och renoveringen av huvudbyggnaden 2014–2018 är också att hyran ökar markant och att det är krävande att i dialog med regeringen få gehör för anslagsökningar som helt kompenserar för den ökade hyreskostnaden. Vår utredning har närmare analyserat resultatet i avsnitt 3.2.4.

Operan påpekar att inför den väntade renoveringen av operahuset måste verksamheten evakueras och Operan måste betala hyra för evakueringslokaler, samtidigt som Operan måste betala för kostnader i det operahuset de inte kan använda under tiden. Det finns enligt Operan också en problematik kring förgävesavtal i samband med väntande renovering och ombyggnad. När SFV behöver starta ett

ombyggnadsprojekt vill de teckna ett förgävesavtal som innebär att om projektet inte blir av ska hyresgästen stå för kostnader som hunnit uppstå. Sådana avtal har Operan inte accepterat då de inte vill ta en sådan risk samtidigt som de inte har tillräcklig kontroll över kostnaderna.

Naturhistoriska riksmuseet anger att till skillnad från fallet med marknadsmässig hyra så gör kostnadshyresmodellen det möjligt att vid renoveringar ta ut hyra, även för de ytor i byggnaden som hyresgästen inte kan använda under evakueringen.

SFV påpekar att en hyresreduktion under större renovering är fullt möjlig och följer av hyreslagen. Exempelvis betalade Nationalmuseum reducerad hyra för huvudbyggnaden under den stora renoveringen. Däremot sänks enligt SFV inte hyran under en mindre renovering som inte påverkar verksamheten i större utsträckning (till exempel renovering av ett konferensrum). Inte heller kan hyresgästen få både hyresreduktion och annan hyra betald för flyttad verksamhet.

Enligt SFV:s bedömning gäller de oklarheter som finns i kostnadshyresmodellen främst större renoveringar. Modellen är inte anpassad för det. I praktiken står hyresgästen med hela risken vid kostnader utöver de beräknade.

3.1.6 Hyresgästernas synpunkter på avtalens löptid

Med utgångspunkten att kostnadshyresmodellen gäller anser alla parter att dagens avtalstider är rimliga. Under längre perioder riskerar avvikelser från beräkningarna att ackumuleras och skapa onödigt stora hyresvariationer när hyran ska regleras mot utfall. Operan och Dramaten kan tänka sig något längre löptider, beroende på tillämpad hyresmodell. Operan och Dramaten har skrivit treåriga avtal, medan de övriga tre kulturinstitutionerna har sexåriga avtal.

Nationalmuseum och Naturhistoriska riksmuseet anser att en längre löptid än dagens kan vara rimlig. Hyresförhandlingar kan vara tidskrävande, därför får avtalstiden gärna vara längre. Samtidigt betonar de vikten av att då införa avstämningpunkter under hyresperioden.

SFV:s uppfattning är att för kostnadshyresmodellen är treåriga avtal är väl korta och att sexåriga avtal är att föredra. För att slippa stora hyresvariationer för kostnader som ackumuleras under sex år

kan avstämningspunkter föras in i avtalen vid lämplig tidpunkt under löptiden. Efter en stor renovering, som i Nationalmuseums fall, gör SFV bedömningen att avtalen bör kunna vara längre än 6 år.

3.1.7 Synpunkter på att införa marknadsmässig hyra för de aktuella huvudbyggnaderna

Dramaten, Historiska och Naturhistoriska riksmuseet påpekar att ett införande av marknadsmässiga hyror sannolikt leder till högre hyror och skapar en viss osäkerhet om de som hyresgäster i så fall kompenseras fullt ut genom högre bidrag respektive anslag. Hyresgästerna påpekar att det för dem är oklart hur hyran i praktiken ska sättas vid en övergång till marknadsmässig hyra och att det kan vara svårt att avgöra vad som är marknadsnivån för de huvudbyggnaderna. Dramaten påpekar att med marknadsmässig hyra skulle hyresgästens påverkansmöjlighet försvagas.

SFV bedömer att det inte bör vara svårt att fastställa en marknadsmässig hyra för de aktuella huvudbyggnaderna, framför allt inte för kontors- och lagerytor. Kontorshyran förväntas i så fall bli högre än motsvarande kostnadshyra. För scen- och publika ytor är det svårare att bestämma marknadsmässig hyra, eftersom det troligtvis finns få potentiella hyresgäster. Det skulle kunna innebära att sådana ytor blir fortsatt relativt billiga jämfört med ren marknadshyra.

SFV påpekar att jämförbara verksamheter med marknadsmässig hyra är Vasamuseet, Moderna museet⁵ med flera. Hyror på marknadsmässiga villkor har satts för dessa byggnader och skulle gå att göra även för de nu aktuella hyresgästerna. Medelhavsmuseet har marknadsmässig hyra, men är kanske inte fullt jämförbar med alla hyresgäster med kostnadshyra, eftersom Medelhavsmuseets befintliga ytor utan större svårigheter skulle kunna omvandlas till kontorsytor.

⁵ Från början hade Moderna museet en slags "balanshyresmodell" som i princip övergått till marknadsmässig hyra.

3.1.8 Kulturinstitutionernas interna kompetens på fastighetsområdet

Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet anser att intern kompetens om fastigheter krävs hos hyresgästen, oavsett om det är marknadsmässig hyra eller kostnadshyra. Dramaten påpekar att det ofta är svårt att internt motivera ökade utgifter för administrativa kostnader, även på fastighetsområdet.

SFV bedömer att de här aktuella hyresgästerna har samma nivå av kompetens i fastighetsfrågor som andra statliga hyresgäster med samma ekonomiska omslutning. När lokalförsörjningsreformen genomfördes var det inte heller meningen att varje hyresgäst skulle behöva ha en stark kompetens på området⁶. SFV uppfattar i stort sett inga skillnader mellan hyresgäster som är statliga bolag och hyresgäster som är statliga myndigheter. SFV:s anser att styrelserna i bolagen är engagerade i lokalförsörjningen.

3.2 Analys av nuvarande kostnadshyresmodell

Tillämpningen av kostnadshyresmodellen har utvecklats sedan den infördes för de fem huvudbyggnaderna i början av 2000-talet. Det kan bero på att varje hyresgäst har sina behov av längre eller kortare avtal, olika önskemål om hur olika kostnader redovisas i avtalen, olika önskemål om vilken ränta som bör användas i kalkylen, att avtalen tecknas vid olika tidpunkter och att olika delar av Statens fastighetsverks organisation med tiden har utvecklat olika metoder. Se även avsnitt 3.2.6.

De aktuella kulturinstitutionerna har utöver kostnadshyresavtalen även hyresavtal för andra lokaler med antingen andra hyresvärdar eller Statens fastighetsverk (SFV) där marknadshyra respektive hyra på marknadsmässiga villkor tillämpas, se tabell 3.1.

SFV har i regleringsbrev krav på sig att uppnå full täckning för kostnaderna för ränta, avskrivningar, drift, underhåll och administration för huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum,

⁶ På regeringens uppdrag undersökte ESV 2008 intresset bland 250 statliga myndigheter att avropa konsultertjänster inom lokalförsörjningsområdet från ett framtida gemensamt ramavtal. ESV bedömde att ett sådant ramavtal inte skulle förenkla för små och medelstora myndigheter eftersom de som regel köper in lokalförsörjningstjänster genom direktupphandling. ESV:s rapport 2008:17, Förstudie om ramavtal med konsulter inom lokalförsörjningsområdet.

Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Räntesatsen ska motsvara den genomsnittliga räntan för myndighetens upplåning i Riksgäldskontoret föregående år. Sedan regeringsbeslut 2007⁷ får inte SFV ta ut kostnadshyra för eftersatt underhåll. Som SFV anger i årsredovisningen för 2019 innebär regeringens beslut om eftersatt underhåll att SFV inte kan uppnå målet för de fem huvudbyggnaderna så snart kostnader för eftersatt underhåll uppkommer. Under 2019 uppgick kostnaderna för eftersatt underhåll till 5 miljoner kronor, det avsåg Nationalmuseums fasader och stambyte på Dramaten.

3.2.1 Lokalkostnadernas betydelse för institutionernas ekonomi

För de nu aktuella kulturinstitutionerna var 1999–2018 de totala lokalkostnaderna, oavsett byggnad och hyresmodell, det näst största kostnadsslaget efter lönekostnaderna. På senare år uppgår lokalkostnaderna till cirka 25–30 procent av förvaltningsanslagen för Nationalmuseum, Historiska och Naturhistoriska och cirka 10–15 procent för bidragen till Operan och Dramaten. Det senare framgår av regeringens redovisning i budgetpropositioner, se figur 3.1.

Generellt sett har lokalkostnadsutvecklingen inte varit till nackdel för de fem kulturinstitutionerna i förhållande till anslagsutvecklingen. Vi anser att hyressättningen för Vasamuseet och Moderna museets huvudbyggnader är värd att jämföra med hyressättningen för huvudbyggnaderna för de i denna utredning huvudsakliga kulturinstitutionerna. Därför redovisar vi även lokalkostnadsandelen av anslaget för myndigheterna Statens maritima och transporthistoriska museer (SMTM) och Moderna museet i figur 3.1. SFV har för Vasamuseet och Moderna museets huvudbyggnader främst tillämpat marknadsmässig hyra.

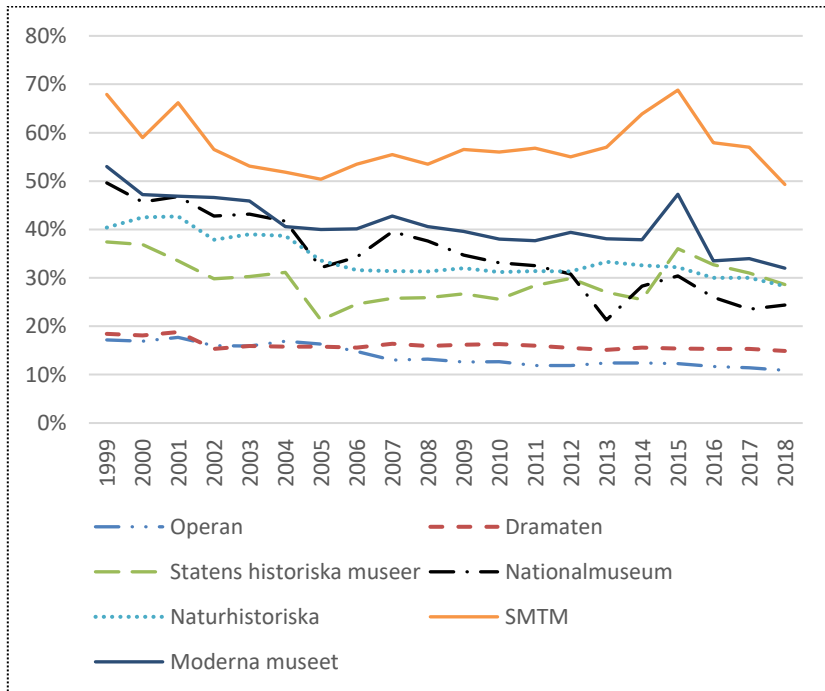
I figur 3.1 ingår även kulturinstitutionernas kostnader för hyreskontrakt på marknadsmässiga villkor (jämför tabell 3.1 för kostnadsfördelning), så det är svårt att ur den figuren särskilja huvudbyggnadernas kostnadshyresutveckling. Den framgår i stället av figur 3.2. För tolkningen av figurerna bör även uppmärksammas att eventuella försenade åtgärder de senaste åren som i normalfallet skulle påverkat hyran i redovisad tidsperiod kan påverka kostnadshyrorna de kommande

⁷ Regeringsbeslut Fi2003/3446.

åren. Det gäller exempelvis de åtgärder som under ett antal år inte genomförts på Operan p.g.a. planerad renovering.

Figur 3.1 Total kostnad för hyra, uppvärmning och el som andel av anslag

Lokalkostnader för alla hyresgästens kontrakt (jämför tabell 3.1)



Källa: Redovisning för utgiftsområde 17 i budgetpropositionerna för 2001, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 och 2020. När olika andelar redovisats i budgetpropositionerna, har den senaste redovisningen använts.

Anmärkning: Marknadshyreskontrakt och hyreskontrakt med andra fastighetsförvaltare än SFV ingår. Verksamhetsmässiga tillskott till anslagen ingår. Organisationsförändringar och namnändringar har skett för vissa kulturinstitutioner under perioden. Vi har inte justerat för de ändringarna.

Kulturinstitutionernas hela anslagsutveckling är medräknad i figur 3.1. Stora satsningar på verksamheten gör att andelen av förvaltningsanslaget som går till lokalkostnader per automatik minskar. Givetvis är ofta anslagstillskott avsedda för särskilda ändamål i verksamheten, men de totala hyreskostnaderna för de fem kulturinstitutionerna tycks inte uppenbart ha gröpt ur de satsningarna.

Generellt i statens egen verksamhet stod 2019 (2018) kostnaderna för personal för i genomsnitt 49 procent (48 procent) av *kostnaderna* och kostnaderna för lokaler stod för i genomsnitt 8 procent

(8 procent) av *kostnaderna*⁸. Vi har inte jämfört lokalkostnaderna med kulturinstitutionernas totala kostnader.

3.2.2 De fem kulturinstitutionernas fördelning av kostnadsbaserad hyra och marknadsbaserad hyra

De fem kulturinstitutionerna har alla erfarenhet av marknadsbaserad hyra för andra lokaler de hyr än respektive huvudbyggnad. Vad gäller hyresmodellens funktionalitet har vi uppfattat att marknadsmässig hyra kan fungera bättre än kostnadshyra, även när hyresgästen är relativt nöjd med kostnadshyresmodellen. Exempelvis uppgav Statens historiska museer (SHM) att avtalen om Skokloster och Livrustkammarens fungerat bättre än för huvudbyggnaden.

Tabell 3.1 Kostnadshyran som andel av total hyreskostnad 2020

Aviserade (beräknade) kostnadshyror enligt avtal

	Operan	Dramaten	National-museum	Statens historiska museer	Natur-historiska museer
total årshyra (mnkr)	50,2	35,2	119	41,7	49
totalt antal kontrakt	2	5	17	25	13
kostnadshyra (mnkr)	27,8	14,2	74,9	15,6	27,5
andel kostnadshyra	55 %	40 %	63%	38 %	56 %

Källa: Hyrorna och antal kontrakt hämtade från ESV:s kontrakt- och användarregister (KAR) i november 2020. Angiven kostnadshyra avser bara huvudbyggnaderna.

3.2.3 Pris- och löneomräkningens betydelse för kulturinstitutionernas anslag

Förvaltningsanslag räknas årligen upp med en s.k. pris- och löneomräkning (PLO). Detta för att motverka att anslaget urholkas till följd av ökade kostnader för exempelvis hyror och löner. En viktig komponent i underlaget för PLO-omräkningen av förvaltningsanslag är lokalkostnadsdelen, se avsnitt 2.1.7.

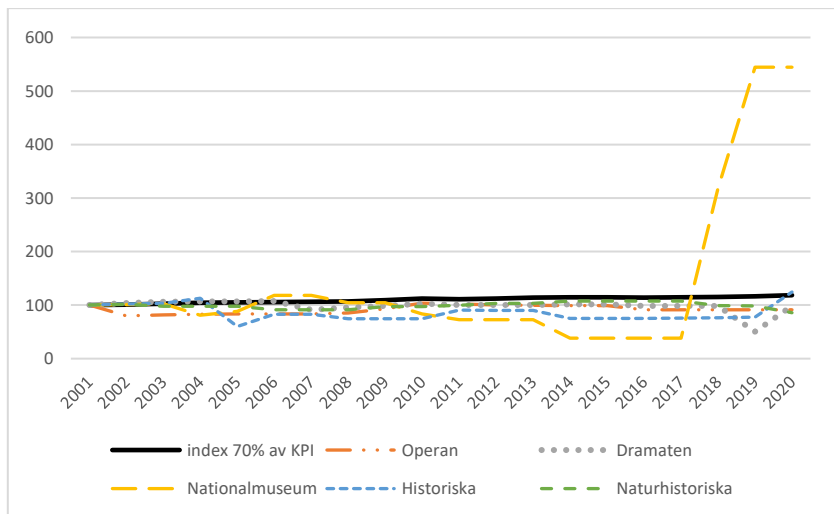
För de fem här aktuella byggnaderna som har kostnadsbaserad hyra och för ett antal andra byggnader används ett särskilt beräk-

⁸ Resultaträkning i Årsredovisning för staten 2019, tabell 3.1. Kostnader för personal 139,6 miljarder kronor, kostnader för lokaler 22,4 miljarder kronor och kostnader för statens egen verksamhet totalt 286,1 miljarder kronor.

ningsförfarande av lokalkostnadsdelen. De årliga omräkningstalen baseras på 70 procent av konsumentprisindex (KPI) mellan oktober tre år tidigare och oktober två år tidigare än det år som omräkningstalet påverkar anslaget. För kulturinstitutionernas huvudbyggnader finns ingen annan uppräkningsmetod för lokalkostnaderna, vilket innebär att anslagsomräkningen delvis misslyckas med sitt syfte att följa den allmänna lokalkostnadsutvecklingen, jfr avsnitt 2.1.7.

Figur 3.2 Index för huvudbyggnadernas hyresutveckling sedan 2001

Jämförelse med 70 procent av KPI-utvecklingen



Källa: ESV:s register över hyresavtal (KAR).

I figur 3.2 undersöker vi hur beräkningsgrunden för de fem huvudbyggnaderna, dvs. 70 procent av KPI-utvecklingen, och kostnadshyrorna varierar över tid. Index 100 är satt till 2001 års hyresnivå i hyra per kvadratmeter och år för respektive kostnadshyresfastighet och för KPI-nivån 2001. Hyresutvecklingen ökar inte entydigt för kostnadshyresfastigheterna. Det är tydligt att prisomräkningen av anslagen med 70 procent av KPI-utvecklingen inte följer hyresutvecklingen för de berörda byggnaderna.

Den underliggande hyran utan hyresgäst Anpassningar är lägre än vad kostnadshyran (och därmed hyresindex i figur 3.2) visar. Det framgår alltså inte av hyresutvecklingen i figuren hur stor del av förändringen som består av Anpassningar på hyresgästens begäran. Sådana

förändringar är en del av de verksamhetsbeslut som myndigheter fattar och dem ska inte prisomräkningen ta hänsyn till enligt principen för PLO (avsnitt 2.1.7). Hyreskostnaden för Nationalmuseum ökade tydligt 2018 efter renoveringen och ombyggnationen av huvudbyggnaden. Prisomräkningen kan inte kompensera för den hyresökning som uppstod efter renoveringen av Nationalmuseum. Anslagen till Nationalmuseum har i stället ökat genom de beslut som beskrivs i avsnitt 3.2.5.

3.2.4 Komponentredovisning

Om en tillgångs prestanda genom en åtgärd förbättras i förhållande till ursprunglig nivå, så ökar det bokförda värdet av den. Sedan 2016 ska sammansatta tillgångar som består av flera komponenter med olika nyttjandeperioder hanteras i redovisningen som egna avskrivningsobjekt. Avskrivningstiden ska fastställas för respektive komponent.

En effekt efter införandet av komponentredovisning är att delar av de åtgärder som tidigare redovisats som underhållskostnader i fastigheter är av den karaktär som ska redovisas som tillgång. Genom att tillgången skrivs av under längre perioder uppstår jämnare fördelning över åren av kostnaderna och därmed en jämnare hyresutveckling i kostnadshyresmodellen. Tidigare redovisades underhållskostnader det år de uppstod och påverkade resultatet samma år.

3.2.5 Hyres- och anslagsutveckling vid renovering och större ombyggnation – Nationalmuseum

I budgetpropositionen för 2011 motiverade regeringen en renovering av Nationalmuseum med att SFV:s förstudie från våren 2009 visat att ett antal större åtgärder och insatser var oundgängliga för att verksamheten skulle kunna fortsätta och för att byggnaden skulle kunna bevaras.

Renoveringen innebar enligt regeringen temporärt ökade kostnader för Nationalmuseum avseende hyra för transitbyggnad, evakuering av samlingarna och vård av samlingarna, med mera. SFV bedömde att akut underhåll av fastigheten skulle kunna behövas fram till evakuering och renovering om verksamhet skulle kunna bedrivas i byggnaden. Nationalmuseum skulle också kunna visa samlingarna genom

samarbeten under renoveringsperioden. En förutsättning för beslutet om renovering var att museets verksamhet skulle fortsätta bedrivas långsiktigt i byggnaden.

Sedan 1960 rymmer huvudbyggnaden hörsal, magasin, hissar och en stor utställningssal. På 1960-talet byggdes också ett annex till huvudbyggnaden för transport, fotoateljé, röntgenateljé och verkstäder för konservatorer och hantverkare.

I SFV:s hemställan om att få genomföra renovering och ombyggnad av Nationalmuseum i oktober 2013 beräknades kommande hyra efter färdigställd renovering och ombyggnad. Årshyran beräknades enligt då tillämplad princip för kostnadshyra bli 79 miljoner kronor i 2017 års kostnadsläge⁹. I hemställan beräknades också att färdigställande och överlämning till Nationalmuseum skulle ske under 2017.

I februari 2013 stängde Nationalmuseum den publika verksamheten i huvudbyggnaden för att kunna utrymma den inför renovering. Nationalmuseum började då evakuera byggnaden. Evakueringen slutfördes under 2014. Renovering skedde från 2014 till halvårsskiftet 2018.

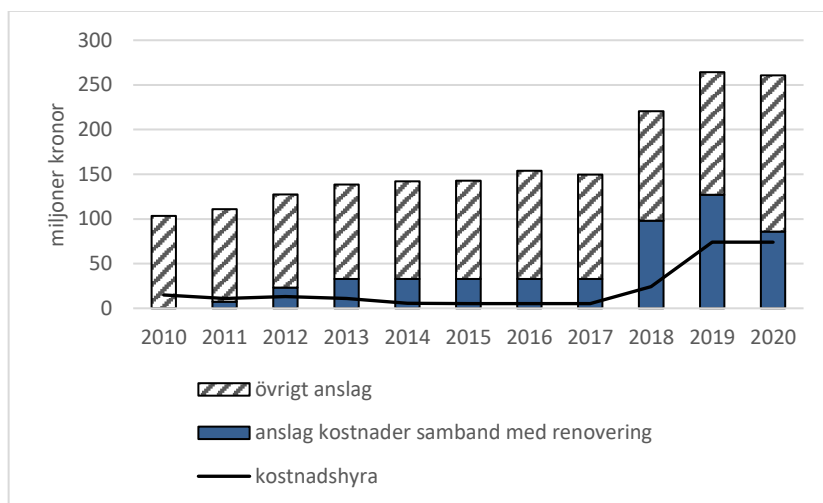
Överlämnandet kom så småningom att ske 2018 i stället för 2017 som var beräknat inför projektet. Den genomsnittliga årshyran kom senare vid avtalsskrivandet att beräknas till 73,9 miljoner kronor i det sexåriga kostnadshyresavtal som började gälla juli 2018.

De publika ytorna ökade genom ombyggnationen med cirka 2 300 m² av 12 630 m² uthyrd yta. Ny ventilation och andra tekniska installationer har möjliggjort en fördubbling av maximala antalet besökare till 2 000 personer. Bland annat har hisskapaciteten ökat. En ny restaurang med 140 platser, ett kafé och bar för 120 gäster har tillkommit efter renoveringen.

För att undersöka hur Nationalmuseums ekonomi påverkades av förändrad hyreskostnad för huvudbyggnad och annex i samband med renoveringen har vi illustrerat hur anslagsutvecklingen följer hyresutvecklingen för de byggnaderna i figur 3.3. Sedan renoveringen är huvudbyggnad och annex sammanbyggda. Annexet hade före renoveringsprojektet marknadsmässig hyra.

⁹ Cirka 4 000 kronor/m² BTA.

Figur 3.3 Anslagsutveckling och hyresutveckling för Nationalmuseums huvudbyggnad och annex.



Källa: Budgetpropositionerna för 2011 t.o.m. 2020 och ändringsbudgetpropositioner. Regleringsbrev 2011–2020 användes för slutligt årligt anslag.

Anmärkning: I kostnad för kostnadshyra ingår enbart summan av hyra för huvudbyggnaden och annexet. Anslaget för myndigheten omfattade t.o.m. juni 2017 även verksamheten vid Prins Eugens Waldemarsudde. I stapeln för 2017 ingår inte kostnader för vid Prins Eugens Waldemarsudde.

Slutligt utfall för anslag och hyra ingår t.o.m. 2019. För 2020 redovisas gällande anslag och aviserad hyra. Fram till halvårsskiftet 2017 var anslaget för Prins Eugens Waldemarsudde en del av anslaget för Nationalmuseum.

Även under evakueringen 2014–2018 betalade Nationalmuseum hyra för huvudbyggnaden. Hyreskostnaden var märkbart lägre under den perioden. Det fanns inte någon överenskommelse inför parternas hemställen om renovering att de kostnaderna skulle belasta renoveringsprojektet för att senare tas ut som hyra. Det var därför enligt SFV inte möjligt att under evakueringen helt eliminera hyran för huvudbyggnaden och annexet.

När regeringen i budgetpropositionen för 2011 aviserade att Nationalmuseum skulle renoveras, beräknades ett stegvis ökat anslag till en ökning med 33 miljoner kronor fr.o.m. 2013. I budgetpropositionerna för 2011, 2012 och 2013 angavs att de nya medlen tillfördes för renovering av museet. Anslaget ökade som beräknat.

Anslagsökningar för kostnader i samband med renoveringen skedde i samband med budgetpropositionerna för 2018 och 2020. Utöver

det skedde tillfälliga anslagsökningar 2018 och 2019 för extra kostnader i samband med transport vid flyttar respektive initialt höga kostnader vid invigningen p.g.a. högt besöksstryck.

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att anslagsökningarna kom i tid för ökningen av hyran för huvudbyggnaden. Anslaget har ökat med mer än hyresökningen för själva huvudbyggnaden. Nationalmuseum har dock haft kostnader utöver det som täcks av själva hyran. Nationalmuseum har uppgivit att en del av investeringarna som de hade räknat med skulle omfattas av den framtida hyran i själva verket faktureras av SFV utanför hyran. Det rör sig om en investering på cirka 29 miljoner som i olika delar skrivs av under 3–10 år.

Anslagsökningen ska också täcka ökade kostnader för magasin och kontor som flyttat ut ur huvudbyggnaden för att bereda plats för fler utställningsytor, men även ökade kostnader för säkerhet, sanitet, och underhåll av föremål p.g.a. ökad kapacitet att ta emot besökare.

3.2.6 Skillnader i tillämpning av kostnadshyresmodellen

Efterhand som nya hyresavtal har tecknats har bland annat parternas önskemål kunna leda utvecklingen åt olika håll. I vissa fall har det lett bort från de principer som parterna varit överens om efter förslagen i SOU 2011:13 och som senare redovisades i SFV:s slutrapport om principerna 2013.

Det finns flera exempel på att tillämpningen med tiden har divergerat. Operan och Dramaten har fortfarande treåriga avtal, övriga har gått över till sexåriga avtal. SFV:s centrala administrativa kostnader ersätts inte på samma sätt av hyresgästerna, se avsnitt 3.2.7. Räntesats för att beräkna kapitalkostnaden är något av en förhandlingsfråga, vilket kan resultera i olika höga marginaler, dvs. överskattningar av kapitalkostnaden.

Till skillnad från andra exempel på kostnadshyresbaserad hyresättning (jämför Specialfastigheter och Fortifikationsverket) där beräknade kostnader delvis bestämmer hyran, så bestäms hyran i SFV:s kostnadshyra av de faktiska kostnaderna, dvs. utfallet. Hyresgästerna betalar varje år enligt hyresavtalet och i efterhand när de faktiska kostnaderna är kända tillämpas avräkningar på hyran ifall de beräknade kostnaderna var för höga. Skulle de faktiska kostnaderna vara högre än de tidigare beräknade läggs skillnaden till den kommande

avtalsperiodens totalhyra. Både betalat överskott och underskott kan vid avtalstidens utgång, om hyresgästen begär det senast 6 månader dessförinnan, regleras kontant.

När det gäller avräkning på hyran för att faktiska kostnader blivit lägre än beräknat har hyresgästerna valt olika lösningar beroende på behov. Det förekommer att ett eventuellt överskott av hyresinbetalningar skapas, som hyresgästen kan tillgodoräkna sig för verksamhetsrelaterade framtida investeringar. Överskottet kan föras över i nästkommande hyresavtal för de projekt som önskas, sänka hyran med motsvarande belopp fördelat över tid eller betalas tillbaka till hyresgästen i sin helhet. Operan har exempelvis valt att få en kontant reglering, medan Naturhistoriska och Historiska museet har låtit överskott ingå i hyresberäkningen för nästkommande avtalsperiod eller användas för kommande investeringar.

I avtalen för Historiska museets och Naturhistoriska museets huvudbyggnader läggs beräknade kostnader för hyresgäst Anpassningar in i beräknad hyra i avtalen. Det rör sig om åtgärder utanför underhållsplan och investeringar på hyresgästens begäran. För de övriga tre hyresgästernas huvudbyggnader sluts separata avtal för hyresgäst Anpassningar. Efter det ordinarie hyresavtalet löptid förs kostnaderna för sådana Anpassningar in i kommande ordinarie hyresavtal.

I hyresavtalen för Historiska museets och Naturhistoriska museet huvudbyggnader anges beräknade kostnader för el explicit, vilket inte är fallet för de övriga tre kulturintuitionernas huvudbyggnader.

3.2.7 Ersättning för administrativa kostnader beräknas inte på samma sätt för alla kostnadshyresfastigheter

I SFV:s resultaträkning delas sedan 2019 administrativa kostnader för kostnadshyresfastigheterna in i lokala förvaltningskostnader, fastighetsområdets fördelade kostnader och fördelade kostnader för centrala funktioner på SFV. Fastighetsområdets och de centrala funktionernas kostnader fördelas med driftskostnad för respektive enhet som nyckel. Detta gäller generellt för SFV:s fastigheter i resultaträkningen.

Historiska och Naturhistoriska betalar i kostnadshyran först en preliminär ersättning för administration. När utfallet är känt och fastighetsområdets kostnader och centrala administrativa kostnader för-

delats per respektive huvudbyggnad, justeras hyrans komponent för administration i efterhand.

För Operan, Dramaten och Nationalmuseum bestäms i hyresförhandlingarna en fast nivå för ersättning för administrativa kostnader. Denna skillnad har troligen uppstått p.g.a. av att SFV inte har haft en enhetlig hållning i förhandlingarna.

3.2.8 Nuläge för de fem hyresavtalen för huvudbyggnaderna

I tabell 3.2 anges de i förväg beräknade kostnaderna som utgör grund för gällande avtal 2020. Kostnadshyresavtalen har förhandlats vid olika tidpunkter och med olika avdelningar¹⁰ inom SFV. De är därför delvis olika utformade och kan vara svåra att jämföra. Vi anser att metoden för hur hyran beräknas bör kunna vara mer enhetlig och föreslår därför i avsnitt 5.4.2 att SFV bör utforma ett principdokument för sin utgångspunkt i förhandlingarna.

Sedan ett antal år fördelar SFV kostnader för central administration på alla fastigheter med andel driftkostnad som fördelningsnyckel, på liknande sätt som Fortifikationsverket fördelar administrativa kostnader efter ”förvaltningsmöda” snarare än area (se avsnitt 4.3.1). I SFV:s kostnadshyresavtal har detta sätt att fördela kostnader för central administration hittills bara tillämpats för Historiska museets huvudbyggnad.

I övrigt skiljer sig kostnaderna åt p.g.a. av skillnader mellan byggnaderna. Kapitalkostnaden för Nationalmuseum är överlägset högst och det beror på de stora investeringar som gjordes i samband med renoveringen och ombyggnationen 2013–2018. Det avspeglas också i hyresnivån.

¹⁰ Inom SFV benämns avdelningarna Fastighetsområden.

Tabell 3.2 Gällande kostnadshyresavtal

Aviserade (beräknade) genomsnittliga kostnader enligt avtal, inte faktiska utfall

	Operan	Dramaten	National- museum	Historiska museet	Naturhistoriska riksmuseet
avtalets löptid (år)	3	3	6	6	6
avtalet började gälla	jan 2016	jan 2016	jul 2018	jan 2020	jan 2018
uthyrd area (m ²)	22 647	12 642	12 630	11 190	33 307
bokfört värde byggnad (mnr)	60,9	18,3	1 213,0	81,6	127,8
hyra inkl. el (kr/m ²)	1 229	1 120	5 852	1 233	902
kapitalkostnad (kr/m ²)	351	164	4 880	277	283
drift inkl. el (kr/m ²)	397	426	655	483	330
underhåll (kr/m ²)	353	403	158	179	126
administration (kr/m ²)	128	127	158	295	162

Källa: De hyresavtal som gäller 2020. För Operan och Dramaten har avtalen förlängts med tre år. Bokfört värde från SFV.

Anmärkning: Bokfört värde gäller som ingående balans 2020. Hyran anges inkl. kostnad för el, men exklusive kostnader för hyresgästanpassningar. Driften anges inkl. kostnader för el. Underhållskostnader anges exkl. kostnader för hyresgästanpassningar.

4 Beskrivning av andra hyresmodeller

4.1 Statens fastighetsverks marknadsmässiga lokalhyra

Som vi tidigare har nämnt har Statens fastighetsverk (SFV) drygt 1 600 hyresavtal med marknadsmässig hyressättning. Verksamhetsgrenen för fastigheterna med marknadsmässig hyra genererade sammanlagt totala intäkter för SFV på cirka 2,5 miljarder kronor 2019, vilket innebar drygt tre fjärdedelar av verksamhetsintäkterna samma år.

Så länge de aktuella verksamheterna vid Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska riksmuseet lokaliseras till de nuvarande huvudbyggnaderna, så är det svårt att hävda att parterna kan förhandla en ren marknadshyra, dvs. att marknaden bestämmer hyresnivån. För kontors-, lagerlokaler och liknande har dock de nämnda hyresgästerna möjlighet att välja hyresvärd och en sådan möjlighet att förhandla att marknadshyra blir möjlig. Det görs också sedan länge¹.

Några av kulturinstitutionerna har valt att teckna avtal med SFV där marknadsmässig hyra tillämpas. Exempelvis hyr Dramaten scen- och kontorslokaler på Nybrogatan 6, Stockholm (fastigheten Sjömannen), Nationalmuseum hyr kontorslokaler och andra lokaler på Skeppsholmen, Stockholm (Amiralitetshuset), Statens historiska museer hyr kontorslokaler i anslutning till lokalerna med kostnadshyra (Kanslikasernen) och Naturhistoriska hyr i anslutning till lokaler med kostnadshyra biograflokal för filmvisning (Cosmonova). I de fyra nämnda exemplen står SFV som hyresvärd. För den typen av lokaler använder sig SFV i stora delar av sitt fastighetsbestånd av på

¹ Dramaten och Operan hyr tillsammans lokaler för bland annat förråd, ateljéer och verkstäder i Gäddviken i Nacka av Vasakronan fram till halvårsskiftet 2024 för att i juni 2024 flytta verksamheten till Fabege AB:s lokaler i Flemingsberg, Huddinge.

marknaden tillgängliga analysverktyg för att finna hyresnivåer som är aktuella på hyresmarknaden.

SFV:s upplåtelser sker normalt på marknadsmässiga villkor. I många fall genomförs en marknadshyresvärdering när ett nytt hyresavtal ska tecknas. Marknadshyresvärderingen utförs av en extern part. Exempelvis utfördes marknadshyresvärderingar av Kasern III², Stockholm med Kungl. Konsthögskolan som hyresgäst, av Cushman & Wakefield.

Även interna värderingar görs av SFV, exempel på sådana är: lokaler i Ladugårdsbron 14 vid Nybrokajen i Stockholm med Stockholms Läns Blåsarsymfoniker som hyresgäst. Likaså för lokaler i universitetshuset, forskningsbiblioteket Carolina Rediviva och museet Gustavianum i Uppsala, med Uppsala universitet som hyresgäst. Nämnade byggnader får anses ha en särskild utformning som skiljer sig från vanliga kontorsbyggnader.

Efter marknadshyresvärderingen grundar sig hyressättningen på en förhandling som utgår från marknadshyresvärderingen. I värderingen tas exempelvis hänsyn till:

- antalet kvadratmeter uthyrd area
- att ytor som inte är lokalarea (LOA) hyressätts lägre p.g.a. ett begränsat användningsområde
- geografisk placering av lokalen
- lokalens skick och standard
- de funktioner lokalen har och marknadshyror för motsvarande funktioner, till exempel kontor och restaurang.

Som ett komplement till en extern marknadshyresvärdering, eller i de fall en extern marknadshyresvärdering inte görs, används databas-tjänster för att få fram marknadspriset för olika typer av lokaler i givna geografiska lägen. En sådan tjänst som SFV använder är den kommersiella tjänsten Datscha. Flera fastighetsvärderingsbolags data ligger till grund för den tjänsten.

Det är bland SFV:s hyresgäster vanligt förekommande att hyresavtal som löper längre än tre år indexeras. Avtal upp till tre år får enligt 12 kap. 19 § tredje stycket jordabalken, inte indexeras. SFV utgår

² Rapport från Cushman & Wakefield 2019-07-11, Bedömning av lokaler belägna i byggnaden Kasern III, Stockholm, på uppdrag av Statens fastighetsverk. Byggnaden är en del av fastigheten Flaggmannen 1.

normalt från att 100 procent av grundhyran skrivs upp varje år med konsumentprisindex (KPI). Bland statliga myndigheters hyresavtal generellt är det också vanligast förekommande att 100 procent av grundhyran indexeras efter KPI, se tabell 4.1. Det förekommer många varianter på indexering av grundhyran, men efter antal avtal med indexering av 100 procent av grundhyran och avtal utan indexering är antalet avtal med indexering av 70 procent vanligast när staten är hyresgäst. Ser man till andel av den *hyra* staten betalar är avtal med indexering av 70 procent mer dominant än avtal utan indexering.

Tabell 4.1 Vanliga indexeringsalternativ i hyresavtal med staten som hyresgäst

Visar typer av avtal med olika andel av grundhyran som indexeras med KPI

Indexeringsandel (%)	Antal kontrakt	Årshyra exkl. f-skatt (mnkr)	Summa area (miljoner m ²)	Andel av kontrakten	Andel av hyran	Andel av arean
ingen KPI-indexering	1 998	2 897	3,8	24 %	13 %	27 %
70	721	3 960	2,0	9 %	18 %	14 %
75	514	1 778	1,0	6 %	8 %	8 %
85	345	2 516	1,2	4 %	12 %	9 %
100	4 214	7 947	4,2	50 %	36 %	30 %
alla avtal	8 447	21 855	13,9	100 %	100 %	100 %

Källa: Upplåtelseförteckning publicerad på ESV:s webbplats den 16 oktober 2020. Uppgifterna avser lokalsituationen såsom den var registrerad i ESV:s kontrakts- och användarregister (KAR) 2020-09-22.

För att försäkra sig om att det resulterande spannet på hyresnivå och kostnader för föreslagna investeringar ryms under gällande avkastningskrav gör SFV en lönsamhetskalkyl. Den utgår från beräknade kostnader för kapital, underhåll, drift och administration, men tar också hänsyn till inflation, krav på avkastning och en riskpremie. Risktillägget är en prissättning för risken att statens avkastningskrav och räntor kan komma att öka under avtalsperioden. Kalkylen ger på så sätt en indikation om den marknadsmässiga hyran kan bidra till det avkastningskrav som ställs på SFV.

SFV anser att en fördel med marknadsmässig hyra är att det blir en tydlig uppdelning av ansvar mellan fastighetsägare och hyresgäst:

- fastighetsägaren tar ett helhetsansvar för skötsel och underhåll
- fastighetsägaren äger frågan om underhållsåtgärder och investeringar utifrån fastighetens behov
- hyresgästen äger ansvaret för verksamhets specifika frågor.

Nackdelar med marknadsmässig hyressättning kan enligt SFV vara:

- att det är inte alltid fastighetsägaren kan få täckning för sina kostnader i delar av landet där marknadspriserna är låga
- det kan vara svårt att bedöma vad marknadsnivåerna är för museer och teatrar eller statliga byggnadsminnen och andra kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

4.1.1 Exempel på byggnader med SFV:s tillämpning av marknadsmässig hyra

Det finns ett flertal exempel på ändamålsfastigheter där marknadsmässig hyra tillämpas och som har blivit välkända symboler för verksamheten. Bara bland SFV:s hyresgäster finns exempel: Vasamuseet, Moderna museet, Arkitektur- och designcentrum, Östasiatiska museet, Medelhavsmuseet, Scenkonstmuseet, Armémuseum, Sjöhistoriska och Etnografiska museet. Några av dem, exempelvis Armémuseum, har utformats för ny verksamhet efter att ursprungligen ha haft andra användningsområden än museum och kan jämföras med hur Historiska museet senare utformats för den nuvarande verksamheten. Likande exempel med SFV som fastighetsägare och med marknadsmässig hyressättning utanför Stockholm är Marinmuseum i Karlskrona, Skissernas museum i Lund, Världskulturmuseet i Göteborg, universitetsmuseet Gustavianum i Uppsala³, biblioteksbyggnaden Carolina Rediviva i Uppsala⁴, universitetshuset i Lund, universitetshuset i Uppsala och flera av länsstyrelsernas residens.

³ Gustavianum är Uppsala universitets äldsta bevarade byggnad och stod färdig under 1620-talet. På 1660-talet utformades professor Olof Rudbecks anatomiska teater i byggnaden. Sedan 1996 inrymmer byggnaden ett universitetsmuseum.

⁴ Sveriges äldsta forskningsbibliotek Carolina Rediviva i Uppsala invigdes 1841 och har både byggts om, och till, under 1900-talet. Under 2018–2019 genomfördes en omfattande ombyggnation inkl. förnyade utställningssalar.

Vi vill särskilt lyfta fram exemplet Vasamuseet som tydligt utmärker sig med en huvudbyggnad som är anpassad för verksamheten och som har SFV som fastighetsförvaltare. Museet hade t.o.m. december 1999 ett avtal med kostnadsbaserad hyra. När avtalet löpte ut ersattes det med avtal med marknadsmässig hyra. Som en följd av den övergången *minskade* hyran med 8 miljoner kronor⁵. På 2010-talet behövde entrén till Vasamuseet moderniseras. Det blev en investering på cirka 100 miljoner kronor. Det gamla hyresavtalet sades upp och ett nytt avtal förhandlades där den nya investeringen ingick. Hyresgästen fick av regeringen godkänt att teckna ett hyresavtal längre än 6 år. Det skrevs ett 20-årigt avtal per 2013-05-01. Inledningsvis var hyran 36 miljoner kronor. Hyran indexerades och uppgår i dag till 38 miljoner kronor.

4.2 Specialfastigheter Sverige AB

Specialfastigheter Sverige AB grundades 1997 och ägs till 100 procent av staten. Ägaren har för bolaget angivit ekonomiska mål avseende lönsamhet, kapitalstruktur och utdelning⁶. Bolagets justerade avkastning på eget kapital ska uppgå till 8 procent, baserat på resultat efter skatt efter återläggning av värdeförändringar och uppskjuten skatt. Soliditeten ska vara 25–35 procent. Utdelningen ska vara 50 procent av årets resultat efter skatt efter återläggning av årets värdeförändringar och därtill hörande uppskjuten skatt med beaktande av framtida investeringsbehov och finansiell ställning.

Specialfastigheter skiljer på fastigheter som de anser vara s.k. ändamålsfastigheter och kontorsfastigheter. När bolaget bedömer att det inte finns en marknad för ändamålsfastigheten tillämpas en kostnadsbaserad hyra. För kontorsfastigheter tillämpas i stället en marknads-hyra. För att bedöma om det finns en marknad för en specifik fastighet analyserar bolaget en alternativ användning av fastigheten och alternativa hyresgäster. Det geografiska läget kan ofta vara avgörande för bedömningen.

När kostnadsbaserad hyra tillämpas vill Specialfastigheter teckna långa hyresavtal. De löper ofta upp till 25 år. För kontorsfastigheter

⁵ Regeringskansliets arbetsgrupp med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter (Rapport 2001-02-16).

⁶ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2019.

kan korta avtal tecknas utan att samma risk uppstår för bolaget. Genomsnittlig löptid för avtalen är 10,9 år⁷. Av redovisade hyresintäkter står staten 2019 för 99,6 procent, där Kriminalvården är största hyresgästen. Oavsett hyresmodell står det hyresgästerna fritt att på marknaden välja andra hyresvärdar än Specialfastigheter. Hyressättningen kan i den meningen betraktas som marknadsmässig.

Bolaget åtar sig i hyresavtalen att förse lokalerna med värme, kyla, snöskottning och sophämtning. Hyresgästen kan inte under löptiden påverka valet av leverantör eller frekvens för sådana tjänster⁸.

4.2.1 Kostnadsbaserad hyra med avkastningskrav

Specialfastigheters kostnadsbaserade hyresmodell kalkylerar med kostnaden för ägarens avkastningskrav. Vid en nybyggnation eller en stor ombyggnad är den huvudsakliga grunden för hyresberäkningen det kapital som investeringen kräver. Andra viktiga parametrar för beräkning av hyran är hyrestid, kalkylränta, årlig uppräkningsindex (KPI), en indexfaktor, driftskostnader, underhållskostnader, centrala omkostnader, eventuell fastighetsskatt och eventuella kända tillkommande investeringar under avtalsperioden. Kalkylräntan fastställs av bolaget och beräknas genom att ägarnas räntekrav på eget kapital vägs samman med den faktiska räntan på främmande kapital. Kalkylräntan uppgick 2018 och 2019 till mellan 5,00 och 5,25 procent. Indexfaktorn är en förhandlad och avtalad faktor som oftast sätts från 70 till 100 procent. Kostnader för drift och underhåll utgörs i detta skede av budgeterad kostnad. Om hyresgästens verksamhet medför underhållsåtgärder utöver antagandet i hyreskalkylen, behandlas de högre kraven på underhåll vid årliga genomgångar av underhållsplanerna och eventuell tilläggshyra tillkommer.

Målet med hyresmodellen är att hela det investerade kapitalet med rimlig avkastning ska återvinnas under den avtalade hyrestiden⁹. Som alternativ kan kapitalet återvinnas till det värde som en eventuell försäljning skulle ge, eller till det aktuella värdet av framtida hyresintäkter av en uthyrning till en annan hyresgäst. Det innebär att om en hyresgäst önskar ett avtal som är kortare än den hyrestid som krävs för att hela det investerade kapitalet återtas av hyresvärderna, kan

⁷ Specialfastigheters års- och hållbarhetsredovisning 2019.

⁸ Specialfastigheters års- och hållbarhetsredovisning 2019, s. 81.

⁹ SOU 2011:31, s. 165.

hyran sättas utifrån ett överenskommet restvärde vid hyresperiodens slut. Men då måste hyresgästen förbinda sig att betala restvärdet vid en eventuell avflyttning. Med restvärde avses det kapitalutlägg som enligt hyreskalkylen återstår vid hyrestidens slut.

Vid eventuella tilläggsinvesteringar under avtalstiden ska det investerade kapitalet återvinnas till det löpande avtalets slut. Om tilläggsinvesteringen är betydande kan det utgöra grund för omförhandling av hela det löpande hyresavtalet.

När den avtalade hyresperioden löpt ut och om hyresgästen önskar fortsätta förhyrningen, upprättas en ny kalkyl som underlag för den nya hyran. Då utgår man från utfallet av hela det ackumulerade kapitalutlägget. Det är fullt möjligt att utvecklingen av ackumulerat kapital inte minskar i samma takt som i den ursprungliga kalkylen. Vid ett negativt utfall av ackumulerat kapital sätts det till noll i kalkylen för kommande period. Vid ett positivt utfall, dvs. hela kapitalutlägget har inte betalats av hyresgästen, läggs återstående ackumulerat kapital till de kapitalutlägg som ofta krävs för investeringar inför ett nytt avtal.

Om hyresgästen säger upp avtalet i förtid, är utgångspunkten att hyra ska fortsätta betalas enligt gällande avtal. Det kan förhandlas om till ett engångsbelopp. Alternativt kan hyresgästen betala återstående kapitalutlägg.

Specialfastigheter anger själva att deras hyresgäster önskar se en ökad transparens, till exempel ökar efterfrågan på en öppen redovisning av hyresnivåerna. Specialfastigheter anger själva att deras goda lönsamhet baseras på deras långa hyresavtal, som trots de senaste årens låga räntenivåer ger ett stabilt kassaflöde¹⁰. Eftersom avtalens löptider är långa händer det att tilläggsavtal till befintliga avtal tecknas oftare än nya grundavtal¹¹.

Hyresintäkterna per kvadratmeter uthyrningsbar lokalarea¹² har ökat varje år från 1 618 kronor/m² för 2015 till 1 882 kronor/m² för 2019. Även drifts- och underhållskostnader per lokalarea har ökat stadigt under samma period och uppgick för 2019 till 349 kronor/m² respektive 284 kronor/m². Administrativa kostnader per lokalarea har minskat från 62 kronor/m² för 2015 till 51 kronor/m² för 2019.

¹⁰ Specialfastigheters års- och hållbarhetsredovisning 2019.

¹¹ Tio av tretton tecknade hyresavtal 2019 var tilläggsavtal.

¹² Specialfastigheters års- och hållbarhetsredovisning 2019, s. 79.

4.3 Fortifikationsverket

Fortifikationsverkets huvudsakliga uppgift är att förvalta de av statens fastigheter som är avsedda för försvarsändamål. Myndigheten ska också bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor och har rätt att inom sitt verksamhetsområde bedriva uppdragsverksamhet. I den ingår till exempel att från andra hyresvärdar hyra in lokaler åt bland annat Försvarsmakten.

Den för Fortifikationsverket dominerande modellen för hyresättning av ändamålsbyggnader är en kostnadshyresmodell¹³, som beskrivs närmre i avsnitt 4.3.1 nedan. Kostnadshyra kan även gälla för kontorslokaler vars placering är knuten till ändamålsbyggnader, till exempel inom ett garnisonsområde. Kostnadshyresmodellen är den vanligaste för de av Fortifikationsverkets hyresgäster som är myndigheter, såsom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt och Polismyndigheten.

Fortifikationsverket tillämpar även hyra på marknadsmässiga villkor för bolag och privatpersoner. Marknadshyra används alltid vid andrahandsuthyrning till tredje part, eftersom utgångspunkten för hyresättning i kostnadshyresmodellen är att hyresgästen ingår hyresavtal under det hyrda objektets hela avskrivningstid. Det villkoret uppfylls inte vid en sådan andrahandsuthyrning.

Liksom för Statens fastighetsverk (SFV) fastställs avkastningskravet för Fortifikationsverket årligen i myndighetens regleringsbrev. Fortifikationsverket ska för 2020 i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 2,7 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån i Riksgäldskontoret för investeringar i fastigheter och markanläggningar¹⁴. Myndighetens genomsnittliga skuld i Riksgäldskontoret för investeringar i fastigheter 2019 var 13 279 miljoner kronor¹⁵. Enligt resultaträkningen för samma år var myndighetens inleverans av beräknat avkastningskrav 107 miljoner kronor¹⁶. Därmed uppfyllde Fortifikationsverket regeringens mål för avkastningen 2019.

En myndighets samlade lån får enligt förordningens 2 kap. 2 § Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden. Till skillnad från SFV

¹³ Fortifikationsverket kallar den för en självkostnadsmodell.

¹⁴ Fortifikationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2020.

¹⁵ Not 24 i årsredovisning för 2019.

¹⁶ Not 7 i årsredovisning för 2019.

medges Fortifikationsverket inte något undantag från den regeln genom sitt regleringsbrev, jfr avsnitt 2.1.3.

4.3.1 Fortifikationsverkets hyresmodell 2006

Fortifikationsverket och Försvarsmakten fick i respektive regleringsbrev i uppdrag att till halvårsskiftet 2006 utforma en ny hyressättningsmodell. Principen för den nya modellen skulle vara att hyresavtalens löptid motsvarade det investerade kapitalet så att restvärdet efter avtalens utgång motsvarar objektets marknadsvärde¹⁷. Befintliga hyresavtal skulle omförhandlas enligt den nya principen.

Våren 2006 svarade Fortifikationsverket och Försvarsmakten på uppdraget med den gemensamma rapporten Hyresmodell 2006. De principer för hyressättning som där angavs skulle enligt rapporten börja tillämpas för upplåtelseavtal från och med 2007. Parterna kom överens om att Försvarsmakten skulle betala för de kostnader Fortifikationsverket har för fastigheterna, dvs. en kostnadsbaserad hyressättning. Därmed har parterna bedömt att hyran i de tillämpade fallen inte kan fastställas på marknadsmässig grund, såsom förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter i första hand föreskriver.

Principerna för hyressättning enligt Hyresmodell 2006 tillämpas av Fortifikationsverket än i dag, även om vissa förutsättningar ändrats med tiden. De främsta förändringarna är att beräkningsgrunden för regeringens avkastningskrav på Fortifikationsverket har ändrats och att komponentavskrivning införts som krav från och med 2016, se även avsnitt 3.2.3. Avkastningskravet anges numera som mål för resultatet i förhållande till genomsnittligt lån i Riksgäldskontoret för fastigheter, i stället för i förhållande till genomsnittligt myndighetskapital. Infört krav på komponentavskrivning har indirekt medfört att en del av tidigare underhållskostnader numera klassas som kapitalkostnader. Det innebär att kostnaderna för åtgärder som tidigare betraktats som underhåll numera kan fördelas över en längre tid. Sedan 2011 framgår av myndighetens instruktion att underhållet på fastigheterna inte ska dras ned för att frigöra medel för hyresgästen. Tillämpningen av hyresmodellen har utvecklats med tiden, exempelvis

¹⁷ I praktiken gör inte Fortifikationsverket några marknadsvärderingar av uthyrningsobjektets fastighetsvärde. I stället utgår myndigheten helt från bokförda värden som helt motsvarar lånen i Riksgäldskontoret.

metoden för hur centrala administrativa kostnader fördelas per objekt. Nedan beskrivs dagens tillämpning av Hyresmodell 2006.

Modellens huvudprincip är att hyran ska ersätta Fortifikationsverkets *beräknade* kostnader under avtalstiden, utom eventuell resterande kapitalskuld för gjorda investeringar. Resterande kapitalskuld vid avtalstidens slut ska betalas vid avtalets upphörande eller övergå i ett nytt avtal. Hyresgästen förbinder sig att betala det bokförda restvärdet vid avtalstidens slut om det inte förs över i ett nytt avtal. Principen bygger på att ett objekt med bokförda värden inte ska avyttras.

Förutom för kostnader för media och räntekostnader är det alltså inte frågan om att hyresgästen ska ersätta det faktiska *utfallet* av kostnaderna, utan de bästa möjliga beräkningar av kostnaderna som går att göra på förhand. För att uppfylla kraven på en kostnadshyra krävs att de aktuella kostnaderna är beräkningsbara med inte alltför stora avvikelser över tid. Hyresavtalen löper huvudsakligen över sex år.

De kostnader för respektive objekt som hyresgästen ska ersätta genom hyresavtalen delas in i ett antal komponenter: kapitalkostnader, mediakostnader, driftskostnader, underhållskostnader och administrativa kostnader.

Kapitalkostnaderna omfattar avskrivningar per objekt och ränta på objektets bokförda värde. Kapital skrivs av med linjära avskrivningar med utgångspunkten att restvärdet sätts till noll när objektet avvecklas. Den räntesats som används är Fortifikationsverkets kalkylränta för respektive år. Någon riskpremie läggs inte in i kalkylräntan. Kalkylräntan baseras enbart på statens årliga avkastningskrav på Fortifikationsverket och dess genomsnittliga räntekostnad på lån i Riksgäldskontoret. Att det är den genomsnittliga räntekostnaden som ligger till grund för kalkylräntan innebär att oavsett om olika lån till en byggnads investeringar tagits upp vid olika tillfällen till olika räntor i Riksgälden, så tillämpas en räntesats för byggnaden. En ändring av kalkylräntan ger direkt utslag på hyran för det aktuella året eftersom den är bestämd inför årets början.

I beräkningarna för avtal som löper längre än tre år räknas hyran upp för alla kostnader utom kapitalkostnaden med konsumentprisindex. Då blir hyran högre i motsvarande grad. Vid avtalstidens slut görs nya hyresgrundande beräkningar av framtida kostnader för media, drift, underhåll och central administration. För att förbättra kostnadsberäkningarna av nämnda komponenter till det kommande avtalet

används informationen i utfallet av Fortifikationsverkets verkliga kostnader.

Hyrornas bidrag till centrala administrativa kostnader baseras inte på respektive objekts uthyrningsbara area, som kan vara vanligt i andra sammanhang. I stället baseras varje byggnads bidrag till centrala administrativa kostnader på objektets ”förvaltningsmöda”, vilket i praktiken är kostnader för drift, planerat underhåll och media. Detta är ett sätt att fånga de byggnader som har en viss komplexitet vad gäller drift, underhåll och mediekonsumtion och som därmed också kan kräva motsvarande grad av administrativ hantering.

Kapitalkomponenten är i normalfallet knuten till ett visst hyresobjekt, medan kostnader för drift och underhåll i mindre utsträckning kan aggregeras för flera objekt. Sådana kostnader kan på lokal nivå beräknas samlat med en viss avgränsning för att sedan fördelas per objekt. Nivån kan till exempel vara en (del av en) garnison.

Till skillnad från andra komponenter i hyran regleras inbetalade belopp för media mot utfallet av faktiska kostnader. Det faktiska kostnadsutfallet för ett kalenderår regleras under första kvartalet nästkommande år genom att hyran justeras för det året. Hyresvärdens redovisning av utfallet sker på lokal nivå per hyresavtal.

Investeringar som initieras av hyresvärden omfattas inte av hyresavtalen under löptiden. Det kan röra sig om åtgärder som krävs för att bibehålla objektets värde, såsom åtgärder för objektets fasad eller värmesystem. Investeringar av den typen kan det vara svårt att prognosticera slutlig kostnad för. Det finns en risk att beräkningen implicit använder påslag av marginaler, vilket i praktiken blir en riskkomponent. Det i sin tur skulle innebära ett avsteg från självkostnadsprincipen. Därför hålls sådana investeringar utanför löpande avtal tills kostnaden är känd.

Värt att notera är också att de två parterna har påbörjat en översyn av hyresmodellen och att Fortifikationsverket i sitt budgetunderlag¹⁸ hemställt om att ett slopat avkastningskrav för ändamålsfastigheter för totalförsvarsändamål utreds. Fortifikationsverket anser att avkastningskrav för sådana fastigheter dels medför att ränteläget negativt kan påverka möjligheten att genomföra förslagen i Värnkraft, dels innebär att det faktiska effektiviseringsstrycket blir begränsat.

¹⁸ Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2021–2023 (2020-02-18).

4.3.2 Tillämpning av modellen vid renoveringar

Fortifikationsverket bedömer att hyresgästernas förtroende för kostnadsberäkningar vid löpande förvaltning ökat över tid och att hyresgästernas önskemål om en detaljerad redovisning minskat. Det händer att frågor uppkommer när ett enskilt objekt granskas i detalj. Oklarheter uppstår enligt Fortifikationsverket främst vid nybyggnation och stora renoveringar. Det kan hända att prognoserna för hyran inte infrias, vilket kan skapa problem i budgetarbetet för hyresgästen.

Större renoveringar liknar nybyggnation. I första fasen är ofta hyresgästen drivande. I detta skede gör Fortifikationsverket en första kostnads kalkyl. Projektering leder till en preliminär investeringskalkyl. Fortifikationsverket bedömer att den preliminära investeringskalkylens resultat kommer relativt nära det verkliga utfallet. Under den sista fasen, vid byggnation och evakuering betalar hyresgästen själv för annan lokal. Hyran för renoveringsobjektet minskar under evakueringen, eftersom kostnaderna för drift och underhåll av den gamla byggnaden minskar, men vissa sådana kostnader betalas fortfarande genom hyra. Investeringskostnaden ökar objektets värde och läggs på framtida hyror i form av avskrivningar och räntor.

4.4 Akademiska hus AB

Akademiska Hus AB äger, utvecklar och förvaltar fastigheter för universitet och högskolor. Staten äger Akademiska hus till 100 procent. Bolagets ekonomiska mål innebär att avkastning på operativt kapital ska uppgå till minst 6 procent, att soliditeten ska vara 35–45 procent och att utdelningen ska vara 40–70 procent årets resultat efter skatt och efter återläggning av värdeförändringar och därtill hörande uppskjuten skatt. För 2019 var avkastningen 10,3 procent, soliditeten 45,7 procent och utdelningen 70 procent av justerat resultat. Bolagets resultat 2019 efter skatt var 5,7 miljarder kronor. Under 2019 antogs nya ekonomiska mål för bolaget.

Akademiska hus övergripande princip för hyressättning är marknadshyra. I förhandling om marknadshyran vägs kostnader, risker, generell marknadshyresnivå för orten, läge, fastighetstyp och kontraktstid in. Hyror analyseras regelbundet av externa värderingsföretag, för att göra jämförelser med andra fastighetsägare i jämförbara bestånd (Akademiska hus, årsredovisning 2018, s. 29).

Akademiska hus tillämpar även så kallad slutkostnadsbaserad hyra. En sådan hyressättning tillämpas i vissa fall när det är svårt att beräkna vad ett projekt kommer att kosta. I avtalet skriver parterna in en klausul om att hyran kan komma att justeras med avseende på den slutliga byggkostnaden. Det innebär att hyran till kund kan justeras både uppåt och neråt. Hyran innehåller även andra komponenter än byggkostnaden.

4.5 Finland

Hyressystemet för Finlands statliga fastigheter förnyades 2016. Följande beskrivning är hämtad från finska statens hyreshandbok, upprättad 2016 och senast uppdaterad 2019¹⁹. Reformen 2016 motiverades av strukturella förändringar inom statsförvaltningen, det ekonomiska läget och andra operativa förändringar som krävde ett mer flexibelt, formbundet och enhetligt hyressystem. Det nya hyressystemet omfattar statliga ämbetsverk och inrättningar samt sådana föreningar och fonder som huvudsakligen finansieras via statsbudgeten. Vid fastställandet av hyran för andra hyresgäster tillämpas liksom tidigare företagsekonomiska och marknadsmässiga principer.

Hyressystemet och hur väl det fungerar utvärderades 2018 i en utredning som beställdes av statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (Vähäkylä et al. 2018). Utredningens slutsats var att den nya hyresmodellen till största delen fungerar bra och åtgärdar de missförhållanden som riksdagens revisionsutskott påtalade i sitt betänkande 2014.

I oktober 2018 tillsatte det finska finansministeriet en utvecklingsgrupp för grunderna för hyra och praxis. Utvecklingsgruppens mål var att förbättra transparensen i fastställandet av hyror och det affärdrivande verket Senatfastigheters verksamhet samt att utreda eventuella utvecklingsbehov i fråga om statens hyressystem och tillhörande praxis. Målet var att de lokaler som staten har till sitt förfogande skulle stödja ämbetsverkens kärnverksamhet.

En sedan tidigare upprättad hyreshandbok uppdaterades med de ändringar som förordades av finanspolitiska ministerutskottet och de ändringar i statens hyressystem som föreslogs av arbetsgruppen. Hyreshandboken publicerades i december 2019. Hyreshandboken

¹⁹ Statens hyressystem. Finansministeriets föreskrift 2019-12-10.

har utfärdats som finansministeriets föreskrift och gäller från den 1 januari 2020.

Hyrorerna i det förnyade hyressystemet fastställs enligt en självkostnadsprincip. Den innebär att hyran utgörs av alla fastighetskostnader och den alternativkostnad som fastställts för eget kapital, dvs. det fyraåriga medelvärdet för räntekostnaderna för statens upplåning. Staten avstår i egenskap av fastighetsägare från kravet på avkastning på Senatfastigheters eget kapital för den del som överskrider de långfristiga kostnaderna för statens upplåning.

Kravet på avkastning på eget kapital vid uthyrning till statliga kunder enligt det självkostnadsbaserade hyressystemet justeras vart fjärde år. Senatfastigheters avkastningsmål för det egna kapitalet 2020–2023 sänks så att det motsvarar det fyraåriga medelvärdet för statens räntekostnader för främmande kapital.

Hyresprissättningen inkluderar en risknivå på 1 procent som täcker tekniska risker (till exempel eldsvådor, vattenskador eller problem med inomhusluften) och risker i samband med återanvändning av fastigheten. Eftersom hyresgästen ansvarar för restvärdet för den del av investeringen som inte direkt och till fullt belopp kan utnyttjas vid följande uthyrning eller överlåtelse av objektet har endast de tekniska riskerna beaktats vid hyresprissättningen.

Avskrivningstiderna bör så långt det är möjligt motsvara den ifrågasvarande byggnadsdelens verkliga livslängd.

Till skillnad från underhållsreparationer är en grundläggande renovering ett förhållandevis stort separat renoveringsprojekt där byggnadens kvalitet inte förändras. Sådana renoveringar påverkar inte hyran.

Ändringar som görs på kundens begäran samt reparationsbyggnad som höjer och förbättrar fastighetens kvalitet, dvs. ombyggnad, påverkar alltid hyran till fullt belopp. En investering i en befintlig fastighet kan inkludera både grundläggande renovering och ombyggnad. I sådana fall påverkar enbart ombyggnaden hyran.

Hyrans underhållsandel täcker alla kostnader som orsakas av underhåll, skötsel, fastigheternas energiförbrukning, årsreparationer, fastighetsskatt m.m. samt Senatfastigheters allmänna kostnader för underhåll. Underhållsandelen fastställs enligt prognostiserade underhållskostnader som baseras på tidigare långfristiga kostnadsnivåer. Hyresgästen står för kostnaderna för den egna verksamhetens energiförbrukning. I hyresavtalet kommer man närmare överens om hur kostnaderna för energiförbrukningen (bl.a. el, vatten, värme) ska fördelas.

Hyrorna höjs varje kalenderår enligt ett levnadskostnadsindex från oktober föregående år. Principerna för indexbundenhet har fastställts i standardvillkoren för hyresavtalet. Hyran sänks inte om levnadskostnadsindexet sjunker. Hyror som fastställts enligt en annuitetsprincip binds inte till indexet.

Hyran kan i vissa fall även fastställas enligt annuitetsmetoden efter särskild överenskommelse med kunden. I dessa fall är det alltid fråga om en tidsbunden tilläggshyra. Annuitetshyra tillämpas i princip bara vid mindre ändringsarbeten och liknande i befintliga objekt, och där investeringens ekonomiska brukstid är betydligt kortare än normalt. Hyrestiden är i princip minst 1 månad och högst 5 år, maximalt dock 10 år och i fråga om exceptionella specialkonstruktioner 25 år. Annuitetshyran inkluderar inte underhåll, skötsel, förnyelse eller rivning av lokaler eller konstruktioner. Därför lämpar sig annuitetshyra framför allt för lokaler eller konstruktioner som inte kräver underhåll eller i situationer där hyresgästen själv ansvarar för underhåll, förnyelse eller rivning.

I nya hyresavtal för befintliga fastigheter baseras hyran på en tidigare sund hyresnivå. Tilläggshyra tas ut vid eventuella ombyggnader som görs enligt kundens behov. Som sund hyresnivå betraktas en nivå som gör det möjligt att täcka fastighetskostnaderna enligt statens nya hyressystem på längre sikt. Om det visar sig att så inte är fallet när investeringens inverkan på hyran har kontrollerats måste hyresnivån i sin helhet ses över. Om det konstateras att hyran inte är tillräckligt hög efter investeringen är alternativen att göra en ny utvärdering av projektets innehåll, att överväga en ny lokallösning eller att höja hyran. I det sista alternativet höjs hyran till en nivå som täcker fastighetskostnaderna efter investeringen.

4.6 Danmark

Beskrivningen av de danska kulturinstitutionernas situation nedan är hämtad från examensarbetet *Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell* (L. Boman). I Danmark genomfördes 2001 en liknande fastighetsreform som Sverige hade gjort tidigare. Vissa kulturinstitutioner skulle inte omfattas av reformen. Tre av dem liknar de kulturinstitutioner som är aktuella i vår utredning:

Nationalmuseet, Statens museum for Kunst och Det Kongelige Teater. De nämnda kulturinstitutionerna äger sina huvudbyggnader.

Efter att kulturinstitutionerna själva ansvarat för sina byggnader beslutade den danska regeringen 2011 att förvaltningsansvaret skulle flyttas till Styrelsen för Slots- och Kulturejendomme (SLKE). Sedan 2015 har SLKE ansvar för ett tiotal fastigheter som lyder under Kulturministeriet. En representant för SLKE har angivit att överförande av förvaltningsansvaret skedde mot bakgrund av att underhållet av byggnader blivit eftersatt p.g.a. den incitamentsstruktur som följer av självägandet²⁰. SLKE bedömde också att stordriftsfördelar i fastighetsförvaltningen skapar effektivitetsvinster²¹.

4.7 Norge

Beskrivningen av de norska kulturinstitutionernas situation är hämtad från examensarbetet *Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell* (L. Boman)²². Norge genomförde en fastighetsreform samtidigt som Sverige 1993. Tidigare hade den förvaltande myndigheten Statens Bygge og Eiendomsdirektorat (SBED) fått ett samlat anslag för lokalerna. Statsbygg bildades och övertog bland annat ansvaret för byggnader av symbolisk och historisk betydelse (SOU 2011:31 s. 395–396). De norska kulturinstitutioner som är närmast jämförbara med de fem som är föremål för vår utredning, är Nationaltheatret, Nasjonalmuseet och Operan. Nationalmuseet och Operan förvaltas av Statsbygg och hyrs ut mot en kostnadstäckande hyra till kulturinstitutionerna. Nationaltheatret är däremot självägande, men eftersom byggnaden har ett omfattande efterställt underhåll förs diskussioner om huruvida Statsbygg ska ta över förvaltningen, dvs. samma lösning som i Danmark med kulturinstitutionerna.

Statsbygg tillämpar kostnadstäckande hyra för hela sitt bestånd vilket innebär att hyran ska täcka de kostnader som uppstår i och med förhyrningen. Hyreskostnaden består av en grundhyra och tilläggshyror. Grundhyran är beräknad på uppskattade och nuvärdes-

²⁰ Självägande innebär att fastigheterna förvaltas av samma förvaltning/myndighet som nyttjar dem.

²¹ *Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell*. Examensarbete, masternivå. Institutionen för fastigheter och byggande, KTH 2015.

²² *Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell*. Examensarbete, masternivå. Institutionen för fastigheter och byggande, KTH 2015.

beräknade kostnader för förvaltning, drift och underhåll samt den ursprungliga investeringskostnaden. Från detta belopp dras det uppskattade värdet av byggnaden vid periodens slut. Detta räknas sedan ut till en annuitet som ligger fast under hela hyresperioden. Tilläggsavtalen omfattar inre underhåll och eventuella hyresgäst Anpassningar.

De norska avtalen är betydligt längre än de svenska, huvudregeln är att avtalen ska löpa på 20 år. Betalningen sker kvartalsvis i förskott och avräkning sker årsvis. Representanten för Statsbygg framför att fram till år 2014 har linjär avskrivning använts med 40 år för äldre byggnader och 60 år för nybyggnader. Från och med år 2015 införs komponentavskrivning.

Operan utgör ett undantag vad det gäller hyressättning. Operan betalar endast för kostnader för förvaltning, underhåll och drift. De betalar alltså inte för kapitalkostnader eftersom byggnaden betalades direkt med anslag i statsbudgeten när den byggdes. Även avtalstiden som vanligtvis är 20 år, är i stället 60 år för Operan.

Det norska exemplet är intressant eftersom man använder en liknande kostnadshyressättning som i Sverige, men ett annat sätt att hantera större investeringar på. Ett större investeringsprojekt har genomförts under senare år i Norge. En ny operabyggnad färdigställdes år 2008. Byggnaden direktavskrevs under uppförandet. Investeringskostnaden betalades direkt med anslag i statsbudgeten enligt "kontantprincipen" under en 5 årsperiod mellan år 2003 till år 2008. Kapitalkostnaden för Operans byggnad och mark ingår alltså inte i hyresberäkningen. En representant för Statsbygg tror att anledningen främst var hyran skulle bli mycket hög.

Som jämförelse kommer en ytterligare omfattande investering att genomföras snart i Oslo. Under de senaste åren har ett nytt Nasjonalmuseum byggts. Invigning är planerad till 2021. Till skillnad från Operan är det tänkt att hyran för Nasjonalmuseet ska innehålla kostnaden för kapital. Detta har bekräftats av företrädare för det norska kulturdepartementet. En representant för Statsbygg uppgav att hyran 2015 beräknades bli hög, upp emot 300 miljoner norska kronor per år.

5 Överväganden och förslag

Statens kostnad för hyrorna för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader är samtidigt genom Statens fastighetsverk (SFV) statens intäkt. Det uppstår på så sätt en rundgång av pengar. Detta gäller för i princip alla statliga myndigheter med staten som fastighetsägare. Det kan tyckas onödigt, men det finns ett syfte med ett sådant system. Bland annat ska de statliga verksamheternas och de statliga bolagens kostnadsbild ha en viss transparens. Det ska framgå hur mycket en verksamhet kostar, även hyreskostnaderna ska synas. För jämförbarhetens skull ska det inte spela någon roll vilken hyresvärd verksamheten har, statlig eller annan. Systemet har också utformats med syftet att skapa ekonomiska incitament för kostnadskontroll. Närmare beskrivning av utformningen av lokalförsörjning i staten och förvaltning av statens fastigheter finns i avsnitt 2.1.

Vi har haft svårt att se att de skäl som anfördes i samband med att just dessa fem kulturinstitutioners huvudbyggnader pekades ut som lämpliga för en kostnadshyra fortfarande är giltiga. Vi kan inte se varför kostnadshyra skulle gälla just de fem. Det är inte alltid verksamhetens karaktär som avgör vad som är en lämplig hyresmodell, vi ser hyresmodellen främst som ett instrument som ska ge transparens och rätt incitament i ekonomin, så att verksamheten inte ska behöva påverkas av hyresmodellen.

Det ligger inte i denna utrednings uppdrag att se över hela det statliga lokalförsörjningssystemet. I stället har vi undersökt hur de aktuella kulturinstitutionerna på bästa sätt ska kunna ägna sig åt sin respektive kärnverksamhet, utan att hyressättningen för deras huvudbyggnader ska skapa onödigt arbete.

Vi har därför inte närmare övervägt stora principiella undantag från det svenska regelverket som det är utformat. Därför har inte andra länders lösningar (avsnitt 4.5–4.7) varit aktuella att införa. I ett examensarbete föreslår Linda Boman en alternativ hyresmodell som ut-

går från att det för varje huvudbyggnad tecknas separata avtal mellan SFV och hyresgäst för vissa kostnader och mellan SFV och ansvarigt departement för vissa andra kostnader, jfr avsnitt 2.3.6. Den modell som föreslås i examensarbetet bedömer vi inte heller som genomförbar enligt gällande system. Den är bland annat oförenlig med systemskiftet 1994 och det delegerade arbetsgivaransvaret i staten¹. I samband med att ramanslagen infördes budgetåret 1993/1994 har myndighetscheferna stora befogenheter och därmed självständigt ansvar för hur tillgängliga medel ska fördelas mellan arbetskraftskostnader, lokal-kostnader och övriga förvaltningskostnader.

5.1 Det är genom förhandling mellan hyresgäst och fastighetsägare som hyran sätts

Parterna bör bestämma den exakta innebörden av hyressättningen genom avtal. Det är också en följd av reformen i början av 1990-talet², särskilt att förvaltningen av statens fastigheter bör skiljas från brukandet av lokaler och mark, samtidigt som fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett marknadsmässigt avkastningskrav så långt det är möjligt. Det hindrar inte att regeringen underlättar för parterna att genom tydliga principer ge vägledning för fungerande hyresavtal som är enhetliga och transparenta. Vår utgångspunkt är här att föreslå en hyresmodell med principer på en tillräckligt detaljerad nivå för att parterna ska kunna komma överens om de följer principerna. Samtidigt bör förslagen låta bli att fastställa avtalsinnehåll som parterna bäst kan komma överens om på basis av enskilda förutsättningar och den information som finns vid förhandlingstillfället.

Kanske kan man tala om dagens kostnadshyresmodell som en princip, men som vi tidigare sett kan (avsnitt 3.2.6) den tillämpade hyressättningen och avtalsvillkoren skilja sig åt mellan avtalen, trots att hyresgästerna har samma motpart i SFV. Det hör till sakens natur att de fem kulturinstitutionerna befinner sig i olika situationer och har olika mål för förhandlingarna. Det kan röra sig om olika behov av investeringar i byggnaderna och andra förutsättningar som rör ekonomi eller verksamhetsplanering. Redan från början noterade Stats-

¹ Arbetsgivarverkets rapport: *Den arbetspolitiska delegeringen inom staten*, AGv 2007:3.

² Prop. 1991/92:44.

kontoret i sin rapport³ att utfallen av de första avtalen skilde sig åt i avtalstider, hur kostnader fördelades mellan åren och hanteringen av hyresgästanpassningar.

Vi anser att en viss flexibilitet är önskvärd och i den mån hyresgästens önskemål kan hanteras inom de givna statliga ramarna bör SFV gå dem till mötes.

5.2 Förhållandet mellan hyresgästerna och Statens fastighetsverk

Så länge verksamheterna vid de fem huvudbyggnaderna inte ska flytta så går det inte att tala om ett strikt marknadsmässigt förhållande mellan parterna. Vid nyinvesteringar på hyresgästens begäran finns möjligen ett visst inslag av marknadsmässighet där hyresgästens önskemål kan vägas mot förmågan och viljan att betala för olika alternativ av nyinvestering. Den av hyresgästerna upplevda och av riksdagen i ett tillkännagivande⁴ (se avsnitt 2.2.3) omnämnda skeva maktbalansen mellan parterna är enligt vår uppfattning inte beroende så mycket på hyresmodell som på att verksamheterna förväntas vara kvar i den byggnad som är avsedd för ändamålet och på övriga krav staten ställer på förvaltning av statens fastigheter. Det kan gälla miljökrav, tillgänglighetskrav eller antikvariskt skydd.

Kulturinstitutionernas primära uppgift är att bedriva sin specifika kulturverksamhet och det skulle för de fem kulturinstitutionernas behöva avsättas oproportionerliga resurser för den administrativa kompetens som krävs för att kunna uppträda som en helt jämbördig part i förhandlingarna med Statens fastighetsverk. Inte desto mindre anser vi att det är av stor betydelse och i hyresgästens intresse att en hyresgäst som avser att ha ett långt hyresförhållande i de aktuella lokalerna avsätter tillräckliga resurser för att kunna vara en kompetent motpart i förhandlingarna. Tillräckliga resurser medger att en tillräcklig kompetens upprätthålls och ökar hyresgästens chanser till att bygga och upprätthålla en effektiv relation till fastighetsägaren. Det i sin tur bör kunna leda till förutsägbarhet i hyresutvecklingen och flexibilitet i anpassningar till hyresgästens behov.

³ Uppdrag att föreslå metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler. Statskontorets rapport till regeringen 2005-12-19.

⁴ Bet. 2005/06:KrU1, rskr. 2005/06:84.

5.3 Förutsättningar för en övergång till en ny hyresmodell

Anslagen för de fem aktuella hyresgästerna bör justeras så att hyresförändringen blir neutral för hyresgästerna i övergången. För att göra en ny hyressättning statsfinansiellt neutral bör inkomstförändringen bli lika stor som utgiftsförändringen.

Konsekvenserna av förslagen beskrivs närmare i kapitel 6 Konsekvenser.

5.3.1 I övergången till en ny hyresmodell bör den ekonomiska effekten för hyresgästen och statens finanser bli neutral

Förslag: När ett nytt avtal är färdigförhandlat mellan fastighetsägare och hyresgäst i en ny hyresmodell, bör effekten för det första årets hyra snarast meddelas regeringen så att medelstilledningen kan anpassas till den nya hyran.

Statens medelstilledning till respektive hyresgäst bör ändras så att den direkt motsvarar förändringen av hyran mellan den nya hyrans första år och föregående år.

Statens fastighetsverk bör redovisa hur en referensnivå av hyran i nuvarande hyresmodell för respektive byggnad har beräknats.

Liksom sänkningen av anslagen för de fem hyresgästerna vid övergången till kostnadshyra innebar en anpassning till hyran (avsnitt 2.2.2), så bör övergången till ny hyressättning innebära att staten anpassar medelstilledningen till respektive hyresgästs nya hyra. I övergången till en ny hyresmodell ska en höjd hyra innebära en högre medelstilledning med samma belopp och en sänkt hyra ska leda till en sänkt medelstilledning med samma belopp.

Utan en sådan anpassning av medelstilledningen bör inte hyresmodellen ändras. Själva övergången till en ny modell för hyressättning ska inte påverka hur mycket medel som går till hyresgästens verksamhet. Avsikten med en förändrad modell för hyressättning bör främst vara att modellen blir enklare, mer hållbar på sikt och ökar incitamenten för kostnadseffektiva åtgärder för byggnadernas långsiktiga funktion och värde.

Som en följd av den grundläggande principen att statliga myndigheter ska besluta om sina egna lokaler och kunna påverka sina lokalkostnader, så har pris- och löneomräkningen av anslagen utformats så att den inte fullt ut ska kompensera den enskilda myndighetens hyresutveckling. Den ska bara kompensera för den allmänna pris- och löneutvecklingen (för lokalkostnad justeras för geografiskt läge). Vi ser inte att dessa generella principer bör ändras.

Däremot ingår det i beslutet att ta ställning till hur verksamheterna ska klara övergången när det i stället för myndigheterna är *regeringen* som beslutar. Det kan exempelvis gälla stora investeringar. Det är rimligt att justera hyresgästernas anslag när det är på grund av *regeringens* beslut om hyresmodell som hyrorna ändras. Det är inte på hyresgästens initiativ till verksamhetsanpassning det är frågan om i det här fallet.

En farhåga som kan väckas vid en sådan automatisk justering efter kostnaderna som vi här föreslår, är att det saknas incitament för hyresgästen att hålla nere hyran i övergången. Man skulle kunna tänka sig att andra tjänster förs in som normalt inte ingår i hyran. Vi vill ändå hävda att det finns visst incitament att hålla hyran på en lägre nivå. Högre hyror innebär nämligen att även små procentuella skillnader i ränta kan medföra större effekter på hyresgästernas ekonomi i övrigt, än om hyrorna är lägre. En sådan risk är något hyresgästerna har skäl att undvika.

Vi föreslår längre fram i detta avsnitt att hela det eventuella överskott som skapas för Statens fastighetsverk (SFV) i övergången förs direkt till statens budget på inkomsttitel. Det gör att det för SFV inte heller finns några starka incitament att överdriva hyresnivån.

För att kunna kompensera för skillnaden mot dagens hyresnivå, måste en hyresnivå som kan betraktas som normal fastställas – en referensnivå. Det är viktigt att inte tillfälliga avvikelser i hyresutvecklingen påverkar justeringen av anslagen på fel sätt. Som en referens för vad dagens hyresnivå är för respektive huvudbyggnad bör ett medelvärde av alla kostnader förknippade med fastigheten under de tre senast kända åren fastställas. Med alla kostnader avses de kostnadskomponenter som utgör grund för dagens hyressättning. Fördelningen av administrativa kostnader på respektive byggnad bör tillämpas lika, vilket inte är fallet i dag.

Den normala hyresnivån bör vara fastställd på samma sätt för de fem byggnaderna, men en justering bör också göras för åtgärder som

inte hunnit genomföras under den senaste avtalsperioden och för åtgärder som avsiktligt skjutits på framtiden som en del av förberedelserna inför en större renovering. Det senare bör vara särskilt viktigt i Operans fall, där parterna undvikit förgäveskostnader inför planerad renovering och ombyggnad.

Viktigt är också att nya hyresgäst Anpassningar som skulle ha höjt hyran (eller motverkat en minskning av hyran) i nästa hyresavtal ingår i beräkningen för referenshyran. Annars får hyresgästen en kompensation för en begärd lokalförändring, som den inte skulle ha fått utan övergången till ny hyresmodell. En sådan kompensation skulle strida mot principen om statliga hyresgästers egna ansvar för ekonomin och lokalförsörjningen som gällt sedan 1990-talets reformer.

SFV bör särskilt redovisa för regeringen hur justeringarna har gjorts för att beräkna referensnivån. Det är nödvändigt för att regeringen ska kunna beräkna anslagsjusteringen för hyresgästerna korrekt.

Förslag: Under en övergångsperiod om tre år förs eventuellt överskott för SFV till följd av ändrad hyresmodell vidare till inkomstitel på statens budget. SFV redovisar hur avkastningen ökar med överskottsbeloppet.

För att försäkra sig om neutralitet på statens budget bör regeringen se till att ökade utgifter för hyresgästernas anslag i övergången leder till ökade inkomster från SFV med samma belopp. Vårt förslag innebär att regeringen i SFV:s regleringsbrev anger för vilka år skillnaden mellan referenshyrorna som SFV redovisat för regeringen enligt ovan och den anslagshöjning som krävs för hyresgästerna i övergången ska betalas in till inkomstitel. Efter en period om tre år bör avkastningsförändringen till följd av förändrad hyresmodell vara möjlig att identifiera och följa.

Det står regeringen fritt att ange antal år som en särskild redovisning av de förändrade hyresinkomsterna för SFV bör fortgå. Men om den redovisade överföringen ska ske tillsvidare ändrar regeringen på sin egen ekonomiska styrning av SFV i dessa delar. Om regeringen anser att den ekonomiska styrningen av SFV i övrigt fungerar tillfredställande bör också inkomsterna från dessa fastigheter så småningom kunna behandlas likvärdigt med andra.

Konsekvenserna för de fem kulturinstitutionerna, SFV och statens finanser beskrivs närmare i kapitel 6 Konsekvenser.

5.3.2 En ny hyresmodell införs 2023

Förslag: En ny hyresmodell införs från och med januari 2023.

Om det krävs ytterligare förlängning av något kostnadshyresavtal för att medelstilledningen till aktuell hyresgäst ska hinna anpassas inför budgetåret 2023, så bör avtalet förlängas till och med 2022.

Övergången till en ny hyresmodell bör ske så snart det är möjligt. Myn-digheten ska senast den 1 mars varje år enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag lämna ett budgetunderlag till regeringen. På motsvarande sätt ska bolagen Operan och Dramaten enligt respektive ägaranvisning senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till Regeringskansliet (Kulturdepartementet). För att anslagsjusteringarna som föreslås i avsnitt 5.3.1 ska kunna behandlas i den ordinarie budgetprocessen och hinna ingå i hyresgästernas budgetunderlag inför 2023 måste avtalen i en ny hyresmodell vara färdig-förhandlade senast i februari 2022.

De förhandlande parterna bör sinsemellan reglera eventuella skulder, som uppstår p.g.a. försenade åtgärder eller fördyringar av åtgärder, innan en avtalsperiod enligt en ny hyressättningsmodell inleds. Sådana regleringar bör vara en fråga för förhandlingarna mellan SFV och respektive kulturinstitution att hantera.

Som ett alternativ till vårt förslag ovan skulle avtalen med ny hyresmodell i stället kunna börja gälla efter att respektive kostnadshyresavtal löper ut. Gällande avtal för de fem kostnadshyresbyggnaderna löper till och med december 2021 (Dramaten och Operan), december 2023 (Naturhistoriska riksmuseet), juni 2024 (Nationalmuseum) och december 2025 (Historiska museet). Fördelarna med en sådan lösning skulle vara att avtalen hinner förhandlas utan större tidspress och att åtgärder som hyresgästerna redan betalar för enligt plan hinner utföras innan avtalet löper ut. Nackdelarna skulle vara att för tre av hyresgästerna kommer ny hyresmodell att införas först ett till tre år senare och att hyresmodellen riskerar att tillämpas mindre enhetligt.

5.3.3 Hyresavtalens löptid

Bedömning: Avtalstidens löptid bör vara upp till parterna att förhandla om, inom de ramar som anges för myndigheter respektive bolag.

Som tidigare nämnts anger lokalförsörjningsförordningen att andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyresavtal med en längre löptid än sex år endast efter regeringens medgivande.

Även om de här angivna myndigheterna sannolikt inte kommer att struktureras om eller flytta verksamheten inom överskådlig tid, så är inte en omförhandling vart sjätte år till någon stor nackdel. En sexårs cykel bör kunna ge relativt stabila planeringsförutsättningar.

5.4 Förslag på nya hyresmodeller

Enligt uppdraget ska vi föreslå mer än en hyresmodell för de fem kulturinstitutionerna. Som vi har uppfattat uppdraget ska det ge regeringen möjlighet att väga förslagets för- och nackdelar mot varandra och välja det lämpligaste förslaget. Vi kan inte se att uppdraget hindrar oss från att värdera ändamålsenligheten för respektive förslag och rekommendera något av förslagen framför de andra. Nackdelarna med dagens kostnadshyresmodell är framför allt följande:

- Vid en stor renovering eller ombyggnation står hyresgästen inte bara med hela risken utan även med hela kostnaden från det första året, när kapitalkostnaden efter investeringarna är som störst. Därefter sjunker kapitalkostnaden för byggnaden med tiden i takt med avskrivningarna. Hyresutvecklingen riskerar därmed att gå i motsatt riktning i förhållande till hyresgästens anslagsutveckling med pris- och löneomräkning. Det rimmar illa med omräkningens syfte.
- Modellen underlättar inte prioriteringen i byggnadernas underhåll, eftersom diskussioner mellan Statens fastighetsverk (SFV) och hyresgästerna oftare uppstår om prioriteringar i projekt. Inom ett förhandlat utrymme för underhållskostnader riskerar det att ställa verksamhetens behov direkt mot byggnadens behov.

- Fastighetsförvaltaren saknar ekonomiska incitament att hålla nere kostnaderna. Slutliga kostnader betalas av hyresgästen oavsett om de blir högre eller lägre än beräknade kostnader. Det leder till sämre kostnadseffektivitet generellt, men också till att hyresgästen bär hela risken vid eventuella fördyringar i förhållande till beräknade kostnader. Det blir särskilt tydligt vid stora renoveringar och ombyggnationer.
- Eftersom hyresgästen står för risken i kostnadsutvecklingen, blir det viktigt för hyresgästen att noga följa det som i grunden är fastighetsägarens kärnverksamhet. Det leder till en orimlig fördelning av ansvar och uppgifter. Hyresgästerna ska inte behöva ägna möda åt *hur* fastighetsägaren utför sin uppgift så länge resultatet för byggnaden och hyresgästens verksamhet blir bra.
- En särskild hyresmodell och därmed en egen verksamhetsgren för fem byggnader skapar onödig byråkrati för SFV.
- Det är svårt att tala om *en* hyresmodell när tillämpningen skiljer sig åt beroende på hyresgäst. Det gäller avtalstider, hur administrativa kostnader beräknas och hanteringen av hyresgäst Anpassningar. Sådana skillnader kan förvisso även gälla andra hyresmodeller.

Nedanstående tre förslag till nya hyresmodeller visar på möjliga alternativ. Även om det finns några varianter på kostnadsbaserad hyra som vi tidigare redogjort för (till exempel Fortifikationsverkets och Specialfastigheters respektive hyresmodell för ändamålsfastigheter) och det finns olika sätt att bedöma marknadsmässig nivå, så har vi inte kunnat finna att det finns några fler modeller för hyressättning som skiljer sig på avgörande punkter och som ryms inom det svenska budget- och lokalförsörjningsregelverket och ramarna för vårt uppdrag.

Sett till fördelar och nackdelar med våra förslag till hyresmodell för de fem huvudbyggnaderna överväger fördelarna med en övergång till gängse hyressättning på det sätt som SFV tillämpar hyressättning för fastigheter inom verksamhetsgrenen marknadshyresfastigheter. Det blir därför vårt huvudförslag.

5.4.1 Huvudförslag: En hyresmodell på marknadsmässiga villkor

Vi förordar en hyresmodell på marknadsmässiga villkor enligt följande:

Förslag: Regeringen beslutar att en särskild hyressättning för huvudbyggnaderna för Dramaten, Operan, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet inte längre ska tillämpas. I stället ska gängse hyressättning inom SFV tillämpas.

Regeringen beslutar att pris- och löneomräkningen för hyreskostnaderna för de fem hyresgästernas anslag i här berörda delar ändras till att behandlas som för normalfallet.

Regeringen beslutar att SFV inte längre behöver särredovisa verksamhetsgrenen Kostnadshyresfastigheter.

Förslaget innebär att hyressättningen för de fem huvudbyggnaderna bättre uppfyller kraven i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter. Enligt förordningen är det bara om ersättning för upplåtelse av lokalerna inte kan fastställas på marknadsmässig grund som den ska fastställas på annat skäligt sätt. Vi har funnit att det är möjligt att fastställa hyrorna på marknadsmässiga villkor.

En övergång till det som för statliga fastigheter är den normala hyressättningen och som SFV tillämpar för flertalet av de kulturfastigheter som myndigheten förvaltar – på marknadsmässiga villkor – föreslås av följande skäl:

1. Det är en metod som efter decennier visat sig fungera för alla de fastigheter som utformats för sitt ändamål och hyresgäster där metoden tillämpas, såväl kulturinstitutioner som andra statliga hyresgäster. Se avsnitt 4.1.1 för exempel på sådana fastigheter.
2. De fem kulturinstitutionerna skulle kunna ägna mer av sina resurser på kärnverksamheten utan att lägga tid och resurser på beräkningar av fastighetsägarens kostnader.
3. Pris- och löneomräkning (PLO) av hyresgästernas anslag skulle behandlas enligt huvudprincipen för PLO-omräknade anslag och i högre grad följa kostnadsutvecklingen än med det undantag som gällt för huvudbyggnaderna sedan kostnadshyran infördes.

4. Hyresgästernas kostnader och fastighetsägarens intäkter blir mer transparenta, jämförbara och rättvisande i statens budget.
5. Hyressättningen inom SFV blir mer enhetlig.

Ett genomförande av detta förslag skulle sätta punkt för ett par decenniers utredande, uppdrag och förhandlingar för att få hyressättningen för de fem huvudbyggnaderna att fungera bättre. En hyra på marknadsmässiga villkor enligt den metod som tillämpas för flertalet statliga fastigheter är möjligt att sätta även för dessa byggnader, även om det inte innebär en ren marknadshyra där parterna med större frihet kan välja lokal eller hyresgäst och även om antalet jämförbara byggnader är något begränsat. Bara SFV har drygt 1600 avtal med hyressättning på marknadsmässiga villkor, där många av byggnaderna kan sägas ha särskild karaktär.

Vi delar inte den bedömning som arbetsgruppen för översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter och regeringen förde fram i samband med beslutet om kostnadshyra för just de fem aktuella byggnaderna (jämför avsnitt 2.2.1). Skälen som angavs är enligt vår uppfattning inte tillräckliga. Det finns flera byggnader i statlig ägo som i hög grad utformats för den verksamhet som bedrivs där, som har blivit välkända symboler för verksamheten och som kan anses utgöra en omistlig del av huvudstadens stadsbild. Ändå baseras hyressättning för dessa byggnader på marknadsmässiga villkor. Om vi bortser från kriteriet att byggnaden ska utgöra en del av huvudstadens stadsbild, så finns det ännu fler exempel på byggnader i statlig ägo som i hög grad utformats för verksamheten som bedrivs där och som blivit välkända symboler för verksamheten. Se ett flertal exempel på byggnader i Stockholm och i övriga landet i avsnitt 4.1.1. Även för sådana byggnader sätts hyrorna på marknadsmässiga villkor och följer därmed huvudprincipen i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

För den marknadsmässiga hyressättning av lokaler som utgör den största delen av SFV:s fastighetsbestånd kombinerar SFV en marknadsanalys med en avkastningsanalys inför förhandlingarna. Hyressättningen utgår då från en hyresnivå som gäller för likvärdiga lokaler på marknaden. I många fall genomförs en extern marknadshyresvärdering när nytt hyresavtal ska tecknas. Som ett komplement inför ett nytt hyresavtal används olika databastjänster för att få fram marknadspriset för olika typer av lokaler i olika geografiska lägen. Om det är

svårt att hitta likvärdiga lokaler, kan funktionerna i byggnaderna brytas ned i kategorier som finns på marknaden. Hyressättningen grundar sig därefter på en förhandling som utgår från marknadshyresvärderingen.

Förvisso kan det diskuteras huruvida de lokalhyror som kan användas i en marknadsliknande jämförelse är övertygande för jämförelsen. Viktigast är ändå huruvida det går att göra jämförelser för liknande byggnader och om hyressättningen blir rimlig och funktionell. Vi anser oss ha funnit exempel på att det är fullt möjligt.

Vår utgångspunkt har varit att se till funktionaliteten – att finna den metod för hyressättning som är hållbar och möjliggör för fastighetsägare och hyresgäster att ägna sig åt sina respektive kärnverksamheter. Så länge staten står som mottagare och avsändare av de medel hyrorna utgör, innebär en högre hyra ingen belastning för statens finanser. Påverkan för hyresgästerna blir också neutral så länge deras anslag justeras i övergången till en ny nivå, så att medlen för verksamheten blir desamma vid övergången. För statens finanser är det viktigt att de ökade utgifterna på hyresgästernas anslag förs tillbaka som inkomster, se vårt förslag i avsnitt 5.3.1.

I viss mån påverkas hyresgästerna i de fall en större andel än i dag av deras kostnader går till lokaler. Procentuella variationer som påverkar hyran kan påverka planeringsförutsättningarna och ekonomin. Samma förändring av räntesatsen på kapital påverkar en hög hyra i absoluta termer mer än vad en låg hyra gör, vilket framför allt i övergången mellan avtalsperioder kan ge effekter. Detta gäller oavsett kostnadshyra, vår modell för kalkylhyra eller en hyra på marknadsmässiga villkor.

Vi ser ingen anledning till att staten ska ta genvägar som att statliga verksamheter ska få en lägre hyra av staten än enligt normen, för att verksamheterna ska gynnas. Staten som både mottagare och betalare av hyrorna i de här fallen bör i stället skjuta till vad det kostar att ha hyra enligt den norm som den själv bestämt ska gälla, dvs på kostnadssidan av redovisningen i stället för att minska hyrorna på intäktssidan. Det ökar jämförbarheten av kostnadsbilderna mellan verksamheter. Hade de statliga verksamheterna och de statliga bolagens verksamheter hyrt huvudbyggnaderna av en annan fastighetsägare än staten, så hade en ren marknadshyra tillämpats. Några av de fem kulturinstitutionerna hyr sedan länge till marknadshyra för andra byggnader än huvudbyggnaderna. Operan och Dramaten hyr lokaler för

förråd och ateljéer på marknaden. I Dramatens fall hyrs även en scenlokal till marknadsmässig hyra av SFV i fastigheten Sjömannen (Lilla scenen). Med kostnadshyra för verksamheternas huvudbyggnader ser det i redovisningen ut som att hälften (jämför tabell 3.1) av lokalkostnaderna läggs på delar av verksamheten som förvisso är nödvändiga, men sekundära huvudverksamheten. Det skapar inte en rättvisande bild av prioriteringarna.

En marknadsmässig hyressättning är också mer ändamålsenlig än en kostnadsbaserad när det gäller hyresutvecklingen efter stora investeringar. Eftersom kapitalkostnaden är som högst de första åren efter en stor renovering och sedan minskar med de årliga avskrivningarna på byggnaden, så passar inte en kostnadsbaserad hyresmodell en anslagsutveckling för hyresgästerna som baseras på den allmänna kostnadsutvecklingen. Omräkningen av statens anslag är anpassad för den allmänna marknadshyresutvecklingen i olika geografiska lägen (se avsnitt 2.1.7 och 3.2.3). Eftersom en marknadsmässig hyressättning följer marknadshyresutvecklingen blir en sådan hyressättning den mest ändamålsenliga vid renoveringar och ombyggnationer som kräver stora investeringar.

Det ingår inte i vårt uppdrag att se över de avkastningskrav som staten ställer generellt och särskilt på SFV:s verksamhet. Vi vill ändå peka på förslaget om marknadsmässig hyra inte heller skapar några större problem för SFV. En marknadsmässig hyra kan för SFV minska hyresintäkterna så att de på kort till medellång sikt inte täcker de årliga kostnaderna. Det i sin tur innebär att avkastningskravet blir svårare att uppfylla för den enskilda byggnaden. Nationalmuseum skulle till exempel få betydligt lägre hyra (och därmed anslag) med hyressättning på marknadsmässiga villkor än med kostnadshyra. Men på längre sikt, när kapitalkostnaderna för den nyrenoverade byggnaden gått ned, så är det möjligt att SFV:s kostnader kommer att vara lägre än hyresintäkterna. Samtidigt kommer SFV:s intäkter att öka genom att hyresnivåerna sannolikt blir högre för de övriga fyra byggnaderna. Redan i dag måste SFV över hela sitt fastighetsbestånd finna en total avkastning som uppfyller statens avkastningskrav, utan att varenda byggnad med marknadsmässig hyra bidrar till avkastningen.

Regeringen har beslutat om särskilda beräkningsförfaranden för bland andra huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Statens historiska museum i ESV:s underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelar i an-

slag⁵. Om de aktuella byggnaderna inte längre har kostnadsbaserad hyra finns inte längre några skäl för särskilda beräkningsförfaranden. Anslagen kan i stället justeras för prisförändringar på hyresmarknaden enligt gängse modell även i den del av respektive anslag som avser dessa byggnader. Den nya prisomräkningen bör utgå från det andra året ett nytt avtal med marknadsmässig hyra gäller. Det första årets kompensation sker genom att medelstilldelningen enligt vårt förslag ändras första året, se avsnitt 5.3.1. Därför ska prisomräkningstalen sättas till noll för de aktuella byggnaderna det första året ett nytt avtal med marknadsmässig hyra gäller.

Förslag: SFV utformar ett principdokument, som utgör fastighetsägarens utgångspunkt i förhandlingar. Principdokumentet bör innehålla enhetliga principer för hyressättningen, såsom

- hur trapphus ska värderas, särskilt hur uppdelningen mellan publika trapphus och trapphus för övriga funktioner ska göras
- hur eventuella restaurangytor ska värderas
- hur förrådsytor av olika karaktär värderas, exempelvis hur man skiljer på temperatur- och fuktkontrollerade magasin och kostymförråd från andra typer av förråd
- hur skrädderi-/verkstadsytor och laboratorieytor ska värderas

Syftet med principdokumentet är att öka transparensen och tydliggöra utgångspunkter för hyresförhandlingarna. Det torde förenkla förhandlingarna och redovisningen.

Dokumentet kan också förstärka enhetligheten i SFV:s redovisning och terminologin kan renodlas. Det kan finnas skäl att skilja på publika och interna trapphusytor, eftersom det är vanligt i kontorslokaler att trapphus inte räknas med i uthyrd area. Publika trapphus kan ha fler funktioner än enbart funktionen för publik och personal att ta sig mellan våningar. I Nationalmuseums huvudbyggnad används exempelvis de publika trapphusen för utställningsverksamheten.

På liknande sätt kan det krävas motsvarande klargöranden för andra kategorier av ytor. För att undvika att SFV internt använder olika ut-

⁵ Regeringsbeslut 2011-12-22 (Fi2011/5349).

gångspunkter i värderingen av de uthyrda ytorna bör myndigheten upprätta ett principdokument som vägleder arbetet i hyresförhandlingar.

Fördelar med en hyressättning på marknadsmässiga villkor:

- Det är ett etablerat sätt att sätta hyror, även för lokaler med särskild utformning, inom SFV. Det är en metod som har visat sig fungera.
- Uppdelningen på fastighetsägarens och hyresgästens ansvar skulle bli tydligare. Hyresgästen skulle inte se sig manad att ifrågasätta beslut om underhåll för fastighetens fortlevnad för att hålla nere kostnaderna.
- De ekonomiska incitamenten för SFV att hålla nere kostnaderna skulle bli starkare, när de inte per automatik betalas av hyresgästen och när avkastning på statens kapital ska levereras.
- Hyresgästerna behöver inte förhandla om kostnader för drift, underhåll och administration, de skulle kunna ägna mer av sin tid och sina resurser på kärnverksamheten.
- Pris- och löneomräkning kan följa den gängse normen för lokal-kostnadsdelen för de anslag som styr statens tilldelning av medel till hyresgästerna, dvs. följa de av ESV beräknade rikthyrorerna i samband med att nya hyresavtal tecknas. Anslagsutvecklingen kommer därmed att bättre följa hyresutvecklingen än med kostnadsbaserade hyror, särskilt efter stora investeringar.
- Hyresgästernas kostnader och fastighetsägarens intäkter blir mer transparenta, jämförbara och rättvisande i statens budget.
- Hyressättningen inom SFV blir mer enhetlig.
- Vidareuthyrning till verksamhet i annans regi blir principiellt rimligare om förstahandshyresgästen själv betalar hyra på marknadsmässiga villkor än om förstahandshyresgästen har en kostnadsbaserad hyra. Det gäller exempelvis restaurangverksamhet.

Nackdelar med en hyressättning på marknadsmässiga villkor:

- Det kan brista i trovärdighet att kalla hyran för marknadsmässig eftersom marknaden för dessa väldigt speciella byggnader är högst begränsad. Det kan också vara svårt att bryta ned funktionerna i byggnaderna i väl definierade kategorier, för att göra en jämförelse med marknaden i övrigt.
- Hyresgästens ekonomiska incitament för att minska drifts- och underhållskostnader minskar om båda kategorierna ingår i hyran. Eftersom hyran sätts med hänsyn till hur marknadshyror på den närmaste delmarknaden sätts, skick och standard, så kan inte hyresgästen påverka sin hyra särskilt mycket genom minskat slitage eller minskade krav på driften.
- I de fall hyresgästen får en högre hyra, blir hyresgästens ekonomi i absoluta termer mer känslig för ränteförändringar.

5.4.2 Justerad kostnadsbaserad hyra

Som en del av utredningens uppdrag att föreslå flera hållbara modeller presenterar vi nedan ett alternativt förslag till vårt huvudförslag ovan.

Förslag: Dagens kostnadshyresmodell justeras så att hyran inte regleras mot de faktiska kostnaderna, med undantag för kapitalkostnaden och kostnader för media. Respektive kulturinstitutioners huvudbyggnads hyra sätts enligt följande.

- Hyressättningen bygger på SFV:s beräknade kostnader för aktuellt objekt.
- Faktisk kapitalkostnad ingår i hyran och kan beräknas i november föregående år när Riksgäldskontoret beslutat statens utlåningsränta och statens avkastningsränta.
- Kostnaderna för media justeras mot faktisk kostnad varje år under årets första kvartal.

- Hyran ska för övriga kostnader inte justeras mot de faktiska tidigare kostnaderna. Däremot bör utfallet för drifts- och underhållskostnader ligga till grund för beräkning av motsvarande kostnader i framtida hyresavtal efter avtalstidens löptid.

Förslaget innebär att de beräknade kostnader för drift, underhåll och administration som fastställs i respektive hyresavtal gäller, utom hyreskomponenten för media och kapitalkostnad som justeras efter faktisk kostnad. Till följande hyresperiod ska de faktiska kostnaderna för alla komponenter utgöra grunden för bästa möjliga uppskattning av dessa kostnader i det hyresavtal som då förhandlas. Detta sätt att tillämpa kostnadshyresmodellen liknar i vissa avseenden det som föreslogs för kulturinstitutionernas huvudbyggnader i SOU 2011:31 (mer om betänkandet i avsnitt 2.2.6) och det sätt på vilket Fortifikationsverket och Försvarmakten tillämpar kostnadshyra (avsnitt 4.3). Till skillnad från Fortifikationsverkets hyresmodell ingår det inte något avkastningskrav i vårt förslag om justerad kostnadsbaserad hyra.

En effekt av att det är beräknad kostnad som gäller är att SFV på hyresgästens begäran skulle kunna använda sig av bindande avtal gentemot hyresgästen för hyresgäst Anpassningar. På detta sätt kan förutsägbarheten för hyran öka.

Hyresgästens ersättning för fastighetsägarens kapitalkostnad för fastigheten ska däremot justeras efter den faktiska kostnaden för varje år. I kapitalkostnaden ingår liksom i dag kostnaderna för avskrivning på investeringar i byggnaden och ränta på lån för fastigheten. Räntesatsen ska precis som i dagens kostnadshyresmodell motsvara föregående års genomsnittliga ränta för SFV:s upplåning i Riksgäldskontoret. Räntekostnaden beräknas på föregående års genomsnittliga bokförda värde. När föregående års genomsnittliga räntenivå är känd justeras kommande års hyra i motsvarande grad. Nivåerna på respektive huvudbyggnads kapitalkostnad i dagens kostnadshyresavtal framgår av tabell 3.2.

En justerad kostnadsbaserad hyra där hyran justeras varje år efter faktisk räntekostnad innebär förvisso att en variation introduceras mellan åren i hyran. Å andra sidan sker förändringen med viss fördröjning⁶ och räntekostnaden är transparent. Årliga variationer i kost-

⁶ Enligt 3 § Riksgäldskontorets instruktion (2007:1447) ska myndigheten senast den 1 november varje år besluta statens utlåningsränta och statens avkastningsränta som den genomsnittliga marknadsräntan under de tre närmast föregående åren, varvid marknadsräntan är räntan på nominella statsobligationer med en återstående löptid på 4–6 år med tillägg av 0,25 procentenheter för förvaltningskostnader m.m.

nader för drift, underhåll och administration, är mer krävande för hyresgästen att följa eftersom det beror på fastighetsägarens prioriteringar.

Att media debiteras efter faktiskt utfall ökar incitamenten för hyresgästen att minska förbrukningen. Exempel på media är el, värme och kyla. Statens avkastningsränta och utlåningsränta, som Riksgäldskontoret beslutar, är inget SFV kan påverka. Eftersom SFV därmed inte har ekonomiska incitament att hålla räntan nere, finns heller ingen anledning att låta hyresgästens ersättning för kapitalkostnaderna skilja sig från de faktiska kapitalkostnaderna.

Principdokument för justerad kostnadshyressättning

Förslag: SFV utformar principdokument, som utgör fastighetsägarens utgångspunkt i förhandlingar. Principdokumentet bör innehålla generella principer för hyressättningen, såsom att:

- Hyran förhandlas fram med utgångspunkt i beräknade kostnader för de aktuella objekten.
- Hyresgästernas ersättning för alla kostnader utom för kapital och media räknas årligen upp med konsumentprisindex (KPI) under avtalets löptid.
- Risktillägg eller tillägg för avkastning på hyran ska inte göras.

Syftet med principdokumentet är att öka transparensen och tydliggöra utgångspunkter för hyresförhandlingarna. Det torde förenkla förhandlingarna och redovisningen.

I principdokumentet fastställs utgångspunkten för beräkning av kommande avtals kostnader för drift, underhåll och SFV:s administration. Exempelvis bör man ta ställning till om senaste årets kostnader eller ett medelvärde av ett antal år tillbaka bör utgöra grunden för beräkningen. Eftersom kunskapen om enskilda års kostnader inför hyresförhandlingarna behöver vara färsk, tar vi här inte ställning till vad som är lämpligast. För en enskild fastighet kan det dessutom krävas särskilda justeringar. Exempelvis har underhållsnivån på Operan hållits på en lägre nivå än vanligt under flera år på grund av projektering av en större renovering.

Uppräkningen av SFV:s verksamhetskostnader (kostnader för drift, underhåll och administration) med KPI innebär för en fastighet med lågt bokfört värde att hyran ökar varje år. Är kapitalkostnaden tillräckligt låg så kompenserar dess årliga minskning (genom avskrivningar) inte de ökade verksamhetskostnaderna.

Dokumentet kan också förstärka enhetligheten i SFV:s redovisning. Terminologin i redovisningen av kostnadskalkyl kan renodlas, så att exempelvis administrativa kostnader redovisas på ett likartat sätt för hyresgäster med kostnadshyra.

Principdokumentet kan mycket väl förhandlas om med en viss periodicitet som parterna finner lämplig.

Risktillägg för det fall att en hyresgäst inte skulle klara hyresnivån på lång sikt bör inte tillämpas. Dessa hyresgästers verksamhet är starkt förknippat med respektive huvudbyggnad och kan inte förväntas lämna dem annat än tillfälligt vid renoveringar.

Fördelar med en justerad kostnadsbaserad hyra:

- För hyresgästerna blir det tydligt vad hyran går till.
- Förslaget skapar ett visst ekonomiskt incitament för SFV att hålla ned kostnaderna i förhållande till dagens kostnadshyra.
- Hyran ökar med den allmänna kostnadsutvecklingen om inte kapitalkostnaden är för hög.

Nackdelar med en justerad kostnadsbaserad hyra:

- Ett inneboende problem med kostnadsbaserad hyra är att kostnaderna kan variera uppåt och nedåt mellan åren. Det går förvisso att fördela över-/underdebiteringar i förhållande till faktiska kostnader över flera år. Men om skillnaden mellan beräknad kostnad och faktisk kostnad är stor riskerar stora belopp att ackumuleras som behöver regleras, vilket kan vara svårt för hyresgästerna att hantera.
- Kulturinstitutionerna får fortsatta ekonomiska incitament att ägna för mycket tid åt vissa delar av fastighetsförvaltning. Organisationerna frestas att jaga minskade kostnader för förvaltning av de byggnader de hyr för att kunna utveckla sin egen verksamhet. Ibland kan det röra kostnader som finns för fastighetens fortbestånd eller

för bevarandet av de antikvariska värdena. Den inneboende målkonflikten mellan hyresvärdens uppdrag och hyresgästens uppdrag återstår på samma sätt som med dagens kostnadshyra.

- Det blir svårt för SFV att uppfylla sitt resultatmål (jfr avsnitt 2.1.4) om kostnader uppstår för de här byggnaderna som hyresgästerna inte anser bör vara en del av hyran, jfr. eftersatt underhåll.
- Hyresmodellen blir ett särfall som behandlas annorlunda, till exempel i PLO av hyresgästernas anslag.
- SFV:s genomsnittliga ränta i Riksgäldskontoret kan variera från år till år och är svår att prognosticera i samband med förhandlingar om hyresavtal. Antingen byggs ett ”saldo” upp under avtalets löptid eller så kommer hyran att variera från år till år beroende på ränteläget. Det rimmar illa med det sätt som förvaltningsanslaget är tänkt att användas, jfr kapitel 2.

5.4.3 Kalkylhyra

Som en del av utredningens uppdrag att föreslå flera alternativa hyresmodeller presenterar vi nedan ytterligare ett alternativt förslag.

Förslag: Hyressättningen bygger på SFV:s beräknade kostnader för de aktuella objekten. Hyran ska bidra till statens avkastningskrav på SFV.

- Hyran ska baseras på de beräknade kostnader som SFV har för aktuellt objekt, vilket inkluderar kostnader för drift, underhåll, administration och kapital.
- Kapitalkostnaden ska beräknas med en kalkylränta som årligen fastställs av SFV. Kalkylräntan ska ta hänsyn till det avkastningskrav som ställs på SFV. Kalkylräntan bör även ta hänsyn till risken att statens upplåningsränta och avkastningskrav ändras under hyresperioden.
- Kostnaderna för medier regleras mot faktisk kostnad varje år.

- Hyran ska inte regleras mot utfallet av de faktiska kostnaderna i övrigt. Däremot bör utfallet för drifts- och underhållskostnader ligga till grund för beräkning av motsvarande kostnader i nya hyresavtal efter avtalstidens löptid.

Här föreslagen metod att beräkna en hyra används av SFV som underlag för investeringar och stöd i hyresförhandlingssituationer så att nuvärdet av under avtalstiden ackumulerat resultat sätts till noll. Det innebär att inget överskott från hyran i förhållande till beräknade kostnader ska uppstå på totalen under avtalets löptid utöver den avkastning som kommer från kalkylräntan. Däremot kan överskott uppstå under enskilda år, som balanseras av underskott andra år. En liknande metod har använts tidigare av Byggnadsstyrelsen men också av SFV för nybyggda lokaler och kallas då balanshyra. Vårt förslag till kalkylhyra liknar i vissa avseenden det sätt på vilket Fortifikationsverket och Försvarmakten tillämpar kostnadshyra (avsnitt 4.3). Till skillnad från Fortifikationsverkets hyresmodell ingår i vårt förslag till kalkylhyra en riskkomponent i den kalkylränta som tillämpas för kapitalkostnaden.

Det som främst skiljer vårt förslag till kalkylhyra från vårt förslag till justerad kostnadsbaserad hyra är vad som ingår i den kalkylränta som hyresgästen genom hyran ska ersätta fastighetsägaren med för kapitalkostnaden. Vårt förslag innebär att den metod SFV i dag tillämpar som underlag för investeringar används. Kalkylräntan används av SFV för att garantera täckning av statens avkastningskrav och myndighetens upplåningskostnad till Riksgäldskontoret. Den utgör därmed summan av tre parametrar:

- genomsnittlig räntesats föregående år
- det avkastningskrav som regeringen ställer på SFV
- en av SFV beräknad riskpremie, som prissätter osäkerheten om utvecklingen för marknadsräntor och statens avkastningskrav på lång sikt.

Som exempel kan nämnas att den kalkylränta SFV beslutat om för 2020 är summan av 0,8 procent (genomsnittlig ränta föregående år), 0,8 procent (statens avkastningskrav) och 2,3 procent (riskpremie).

Även om den på detta sätt beräknade hyran inte kan kallas marknadshyra – den jämförs ju inte med den aktuella marknaden – så lever den i viss mån upp till statens krav på marknadsmässighet. Det är rimligt att anta att samma typ av kalkyl görs av hyresvärdar på en fastighetsmarknad för att bedöma vilken lägsta hyra som är hållbar för fastighetsägaren.

Fördelar med föreslagen kalkylhyra:

- Kalkylräntan gör att statens avkastningskrav på sitt kapital blir tillgodosett även för dessa byggnader.
- Riskkomponenten i kalkylräntan gör att räntekostnaderna och avkastningskravet kan ändras utan att det behöver få orimliga konsekvenser för vare sig hyresvärd eller hyresgäst.
- Det är för SFV en etablerad metod⁷ att ta fram en minsta hyra som kan bidra till avkastningskravet.
- Avkastningskravet blir ett incitament för SFV att hålla nere kostnader för administration, drift och underhåll.
- Hyresgästerna får en jämnare hyresutveckling än med kostnadsbaserad hyra.

Nackdelar med föreslagen kalkylhyra:

- Det är oklart om en kalkylhyra kan kvalificera till att behandlas som marknadsmässiga hyror i lokalkostnadsdelen av pris- och löneomräkningen (PLO) av hyresgästernas anslag. Skulle hyror på denna modell kunna anses följa marknadshyresutvecklingen kan PLO beräknas på gängse sätt (jämför avsnitt 2.1.7).
- En ny typ av redovisning kan komma att krävas inom SFV.
- Hyresgästerna får högre hyror än med kostnadshyra utan att kostnaderna har ändrats eller att en anpassning till marknadshyror har gjorts.

⁷ En investeringskalkyl av den här typen användes till exempel inför de investeringar som krävdes i samband med renoveringen av biblioteket Carolina Rediviva i Uppsala.

5.5 Större renoveringar och ombyggnationer

Bedömning: Projektets verkliga kostnader vid större renoveringar eller ombyggnationer påverkas inte av vald modell för hyressättning.

Regeringen har oavsett hyresmodell att besluta om projektets genomförande och finansiering. I det ingår att besluta om huruvida hyresgästens anslag ska ändras och i så fall hur.

För förhållandet mellan hyresgästens anslagsutveckling och hyresutveckling är en marknadsmässig hyra mest ändamålsenlig, särskilt i samband med stora investeringar.

När en byggnads skick blivit så eftersatt att en större renovering blivit nödvändig gör fastighetsförvaltaren en bedömning av behoven av åtgärder och en beräkning av investeringens omfattning.

Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, får en myndighet inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över besluta om investeringar som inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Genom ett undantag från det ekonomiadministrativa regelverket får Statens fastighetsverk (SFV) inom de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över besluta om investeringar som inte överstiger 40 miljoner kronor per projekt. När den beräknade kostnaden⁸ överstiger 40 miljoner kronor ska SFV lämna frågan till regeringen för beslut.

I detta avsnitt avses med en större renovering en sådan som kräver regeringens godkännande p.g.a. av dess höga investeringskostnad. Denna regel gäller oavsett modell för hyressättning. När SFV genom en hemställan till regeringen ber om tillstånd att genomföra investeringen krävs att underlaget redovisas. Även när det saknas formella krav på att redovisa konsekvenserna av investeringen för den framtida hyran, så är det en uppgift som regeringen kan kräva för att fatta beslut om behov finns. När en fastighetsförvaltande myndighet hemställer om stora investeringar brukar också en beräkning av den framtida hyran ingå.

Några av de större av SFV:s planerade projekt som regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2021 omfattar bland annat renoveringen och ombyggnaden av vissa regeringsbyggnader i Stockholm, renovering av ett antal ambassadkanslier, återställa Kasern II på

⁸ När den beräknade investeringen för ett enskilt objekt överstiger 20 miljoner kronor, så ska SFV redovisa projektet för regeringen som en del av en underhållningsplanen.

Skeppsholmen i Stockholm efter en brand, en ombyggnad av Botanhuset vid Naturhistoriska riksmuseet i Stockholm, kvarteret Krubban och Västra stallet i Stockholm, ombyggnation av Kungshuset i Lund. SFV har också projekterat för en renovering och ombyggnad av Kungliga Operan. Detta ärende bereds fortsatt i Regeringskansliet⁹.

Som ett aktuellt exempel på ett avslutat projekt kan anges ombyggnaden av Carolina Rediviva i Uppsala med Uppsala Universitet som hyresgäst. Inför att SFV hemställde till regeringen om projektet upprättade SFV en kalkyl enligt modellen för kalkylhyra för att beräkna en lägsta möjliga hyra som uppfyller kraven på kostnadstäckning, avkastning och bedömd risk för kostnadsförändringar. I förhandlingar med hyresgästen kunde en analys av hyresnivån för liknande byggnader i den aktuella delmarknaden göras och en marknadsmässig hyra sättas, som uppfyllde de nyss nämnda kraven. Därefter vände sig SFV till regeringen med en hemställan om att få genomföra projektet.

På liknande sätt gick SFV tillväga genom sin hemställan 2013 till regeringen om att genomföra Nationalmuseums renovering och ombyggnation, där beräknade kostnader för projektet redovisas och avtalsförhållandena med hyresgästen redovisas med en beräknad hyra (se avsnitt 3.2.5).

Modellen för att sätta hyra spelar inte så stor roll för om projektet ska vara möjligt att genomföra, det är främst de verkliga kostnaderna för projektet som blir avgörande. De faktorer som främst avgör renoveringsprojektets ändamålsenlighet är om den slutliga hyran ryms inom hyresgästens ekonomiska ramar, kvaliteten på kostnadsberäkningarna, hur väl specificerat projektet är och vilka kostnader som ska ingå i projektet. Vi kan inte se att det är något annat än fastighetsägarens (och hyresgästens) förmåga att förbereda och genomföra projektet som spelar roll för projektens ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.

Däremot har hyresmodellen betydelse för förhållandet mellan hyresutvecklingen och anslagsutvecklingen för hyresgästerna. Som nämndes i avsnitt 5.4 är hyran med en kostnadshyresmodell som högst den första perioden efter renoveringen, när kapitalkostnaden efter investeringarna är som högst. Därefter sjunker kapitalkostnaden för

⁹ Regeringsbeslut fattades 2020-11-19 om ett uppdrag till SFV att inkomma med ytterligare underlag avseende en investering i Operans huvudbyggnad, för ett mindre kostsamt projekt än projektet Ny Opera i Operan, som SFV redovisade i en skrivelse i april 2019.

byggnaden med tiden i takt med avskrivningarna. Hyresutvecklingen riskerar därmed att gå i motsatt riktning i förhållande till hyresgästens anslagsutveckling med pris- och löneomräkning. I samband med stora investeringar är därför en kostnadsbaserad hyra inte ändamålsenlig.

Som vi påpekade i avsnitt 5.4.1 följer både PLO av statens anslag och en marknadsmässig hyressättning den allmänna marknadshyresutvecklingen. Därför blir en sådan hyressättning den mest ändamålsenliga vid renoveringar och ombyggnationer som kräver stora investeringar.

5.6 Motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och förvaltas av Statens fastighetsverk

Bedömning: Med den hyresmodell på marknadsmässiga villkor som vi föreslår för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Historiska museet och Naturhistoriska museet, övergår de fem hyresgästerna till Statens fastighetsverksgängse hyresmodell. Andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och som förvaltas av Statens fastighetsverk bör också behålla Statens fastighetsverks gängse hyresmodell.

Enligt vårt uppdrag skulle utredningen värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan och bör tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och förvaltas av Statens fastighetsverk (SFV).

Följande exempel på fastigheter förvaltas av SFV och rymmer kulturverksamheter och kan sägas samtidigt motsvara kriterierna som ställdes upp i underlaget för regeringens beslut om kostnadshyra 2001: Vasamuseet, Moderna museet och Armémuseum. Byggnaderna kan motsvara de fem kulturinstitutionerna i den meningen att de är kända byggnader i huvudstaden och att de i hög grad har utformats för sitt ändamål.

SFV förvaltar dessa byggnader. Hyresgästerna har för dessa byggnader förhandlat hyresavtal enligt gängse modell inom SFV och tillämpar i den meningen en hyra på marknadsmässiga villkor. Med den hyresmodell som vi förordar, ser vi inte något skäl att ändra hyres-sättningen för övriga kulturfastigheter som SFV förvaltar.

6 Beräkningar och konsekvenser

För att kunna göra jämförelser och bättre förstå möjliga konsekvenser av förslagen har vi gjort kvantitativa beräkningar. Vi kan inte utan den detaljinformation som kommer fram i riktiga hyresförhandlingar göra några förutsägelser av hyresnivåerna, men bör genom de uppskattningar beräkningarna utgör bättre kunna bedöma storleksordningar och tendenser.

6.1 Skillnaden mellan marknadshyra och marknadsmässig hyra

Det är viktigt att skilja på en marknadsmässig hyra enligt den metod som vi föreslår och en verklig marknadshyra. Med *marknadshyra* menar vi här utfallet i årshyra per kvadratmeter av förhandlingarna på en fri lokalhyresmarknad, där hyresgäst och hyresvärd har alternativa lokaler respektive hyresgäster. Marknadshyran fångas i princip av den statistik som levereras som marknadsinformation genom tjänsten Datscha, med de osäkerheter som finns.

Med en *marknadsmässig hyra* menar vi den metod som vi föreslår i avsnitt 5.4.1 och som Statens fastighetsverk (SFV) använder som utgångspunkt i lokalhyresförhandlingar för att de statliga fastigheterna ska anpassa sig till och följa utvecklingen av marknadshyrorna. SFV tar i sin metod hänsyn till:

- lokalslag
- marknadshyresstatistik för lokalens geografiska läge
- att de ekonomiska riskerna med statliga lokalhyresgäster bedöms vara lägre än med privata

- hur länge hyresgästen kan förväntas vara kvar
- lokalernas skick och standard.

Vi kan i vår analys bara ta hänsyn till de två första parametrarna på ett översiktligt sätt. Vår analys kan inte i detalj simulera utfallet av riktiga förhandlingar mellan SFV och de aktuella hyresgästerna, beräkningarna ska ses som en enkel uppskattning av storleksordningen i förändringen och kan användas för en jämförande analys.

6.2 Uppskattade hyresnivåer för marknadsmässiga hyror

Vårt huvudförslag till hyresmodell är en marknadsmässig hyra enligt beskrivningen i avsnitt 5.4.1.

6.2.1 Marknadshyra – antaganden och ingångsvärden

För att kunna uppskatta storleksordningen av marknadsmässiga hyror för de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader måste vi först analysera de data vi har för relevanta marknadshyror.

Marknadshyresvärderingarna är gjorda av vår utredning med hjälp av data från Datscha som Statens fastighetsverk (SFV) inhämtat. Vår metod liknar den SFV tillämpar i sin interna marknadshyresvärdering så långt det är möjligt med de data som finns tillgängliga i de här fallen. Värden som används är från den 31 mars 2020. Marknadsdata är fördelade på delmarknader, dvs. geografiska delområden av Stockholm i det här fallet.

Vi har först gjort en förenklad analys, där vi använder oss av marknadsinformation om lokalslaget Teater och bio och som levereras av Forum via Datscha. Lokalslaget Teater och Bio åsätts en faktor i relation till kontorshyra. Enligt levererad marknadsinformation är den faktorn 85 procent av kontorshyrorna i respektive delmarknad. Teater och Bio är det lokalslag av de tillgängliga som vi bedömer ligger närmast de användningsområden som de fem aktuella huvudbyggnaderna har. För att kunna använda data från flera källor i Datscha använder vi marknadsinformationen för kontorslokaler från fyra leve-

rantörer¹ till Datscha och tillämpar 85 procent av den nivån på hela den uthyrda lokalarea för respektive huvudbyggnad. I den förenklade analysen har vi inte tagit hänsyn till andra lokalslag i byggnaderna, såsom kontor, restaurang, förråd, verkstäder eller liknande ytor.

Sedan har vi gjort en förfinad analys av marknadshyrorna, där vi också använt oss av tillgängliga marknadsdata i respektive delmarknad för lokalslagen kontor, restaurang och lager/industri, förutom lokalslaget Teater och bio. Från SFV har vi fått en fördelning av verkliga lokalslag efter användningsområde i respektive huvudbyggnad. De verkliga lokalslagen har vi bedömt närmast höra till hyresnivåerna i lokalslagen i marknadsdata enligt följande:

- Teater och bio: publika utrymmen, utställningsytor och teaterytor inklusive ytor med koppling till teaterfunktionen som till exempel scentekniska utrymmen, repetitionssalar, sidoutrymmen scen
- Kontor: kontor, laboratorier och bibliotek
- Restaurang: restaurang inkl. kök och sittplatser
- Lager/Industri: förråd, källare, kostymförråd, magasin, skrädleri, verkstad.

Areans fördelning enligt vårt antagande ovan redovisas i tabell 6.1. För att bättre än så precisera användningsområden i byggnaderna krävs förhandlingar.

Tabell 6.1 Uppskattad fördelning av area per lokalslag för huvudbyggnaderna

Baserat på uthyrd totalarea enligt gällande hyreskontrakt

Lokalslag	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Historiska museet	Naturhistoriska
kontor, laboratorier, bibliotek (ej publika)	15 %	10 %	4 %	12 %	36 %
publika ytor, scen och utställning	58 %	69 %	80 %	56 %	49 %
restaurang	3 %	5 %	8 %	2 %	3 %
lager/förråd/källare/kostym-förråd/magasin	17 %	15 %	6 %	25 %	8 %
skrädleri/verkstad	7 %	2 %	1 %	5 %	4 %

Källa: SFV och egna justeringar.

¹ Forum, Newsec, Croisette och Cushman.

6.2.2 Marknadshyra – analysresultat

Tabell 6.2 visar resultatet av att använda marknadshyror för dels den förenklade metoden med enbart lokalslaget Teater och bio, dels den förfinade metoden med lokalslagen Teater och bio, Kontor, Restaurang och Lager/Industri. Delmarknaderna för respektive lokalslag bedömdes från respektive byggnads geografiska läge.

Tabell 6.2 Uppskattade marknadshyror våren 2020 för kulturinstitutionernas huvudbyggnader

Lokalslagsviktad hyra enligt fördelning i tabell 6.1

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Historiska museet	Naturhistoriska riksmuseet
uthyrd area, m ²	22 647	12 642	12 630	11 190	33 307
marknadshyra "Teater och Bio", kr/m ²	5 900	4 500	3 700	3 900	2 100
lokalslagsviktad marknadshyra, kr/m ²	4 500	4 100	3 500	3 100	2 100

Källa: Behandlad marknadsdata från Datscha mars 2020, hyror på nivån medel. Egna bedömningar av lokalslag med byggnadernas areafördelning av lokalslagen enligt uppgifter från SFV.

Anmärkning: Hyresuppskattningarna är avrundade.

Uppskattningarna av hyresnivåerna bygger på antaganden om god standard och gott skick utan avvikelser åt endera hållet. Marknadshyran och den marknadsmässiga hyran beror i hög grad på läget för byggnaden och till vilken delmarknad byggnaden i så fall hör.

Beräkningarna grundas på den nivå som marknadsanalysen anger för medelnivå av hyror. Det är den som SFV brukar använda sig av och som är lämpligast för att staten som marknadsaktör inte ska verka marknadsdrivande åt varken lägre eller högre hyror. SFV är fjärde största fastighetsägaren i delmarknaden Stockholms Central Business District (CBD) i termer av uthyrd yta och kan potentiellt som stor aktör påverka delmarknadens marknadshyror. Därför anser SFV att de inte ska driva upp marknadshyrorna i området.

Om avkastningskravet regeringen ställer på SFV 2020² tillämpas på det totala bokförda värdet för de fem fastigheterna som kulturin-

² Ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 2,7 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån för investeringar i fastigheter och anläggningar i Riksgäldskontoret.

stitutionernas huvudbyggnader omfattas av, så blir det totala avkastningskravet cirka 12 miljoner kronor. Det bygger på att sammanlagda lån på 1 527 miljoner kronor³ för de berörda fastigheterna. Enligt våra uppskattningar räcker inte det för att kompensera för de ökade utgifter på statens budget som anslagsökningarna för kulturinstitutionerna skulle innebära med vårt huvudförslag.

6.2.3 Marknadsmässig hyra blir lägre än marknadshyran

När SFV och respektive kulturinstitution förhandlar om hyresavtal bör fördelningen av lokalslag bli mer korrekt än fördelningen vi har kunnat göra i våra antaganden. Vidare kan parterna ta hänsyn till den lägre risk som en statlig hyresgäst innebär jämfört med en privat, hur länge hyresgästen förväntas vara kvar och lokalernas skick och standard och andra parametrar som kan påverka hyran. När det gäller de två första parametrarna gör vi bedömningen att hyrorna bli lägre än uppskattad marknadshyra med tanke att staten står bakom hyresgästen och att hyresgästerna ska vara kvar under överskådlig framtid.

I verkligheten skulle en förhandling som justerar för byggnadens skick, exakta läge, vilken hyresgäst det är och hur länge hyresgästen beräknas vara kvar troligen inte resultera i här redovisade värden. Vi kan inte här simulera förhandlingens avvägningar utan presenterar referensvärden med angivna antaganden.

Det är sannolikt att Operans och Dramatens skick och delvis eftersatta underhåll skulle påverka hyran nedåt, medan Nationalmuseums hyra efter den genomförda omfattande renoveringen och ombyggnationen 2018 skulle bli högre än den presenterade. Vidare innebär staten eller statligt helägda bolag som hyresgäster att fastighetsägarens risker för uteblivna betalningar kan betraktas som lägre än för hyresgäster från privat sektor. Det skulle kunna påverka hyran så att den blir lägre för de aktuella kulturinstitutionerna än de här redovisade och samtidigt är en hyra på marknadsmässiga villkor, särskilt med tanke på att regeringen inte aviserat några planer på att flytta verksamheten.

Som exempel på att hyressättning enligt vårt huvudförslag kan ge lägre hyror än omgivande marknadshyror kan vi nämna att Dramaten

³ De fem fastigheternas sammanlagda bokförda värde 2020, ingående balans, inkl. mark.

våren 2020 tecknade ett hyresavtal med SFV⁴ om lokaler i fastigheten Sjömannen där bland annat Dramatens Lilla scen drivs. Lokalerna ligger på Nybrogatan 6 intill Dramatens huvudbyggnad och bedöms höra till samma delmarknad. De innehåller också en blandning av lokalslag, bland annat en dryg tredjedel kontorslokaler. Avtalet är treårigt och resulterade med den metod för marknadsmässig hyra vi föreslår och som SFV tillämpar i en hyra om 2158 kronor/m². Vi känner inte till vilka avvägningar som har gjorts, det kan finnas skillnader mellan lokalerna för Dramatens Lilla scen och huvudbyggnaden som motiverar skillnader i hyra, men det ger en fingervisning om att hyror efter förhandling mellan SFV och kulturinstitutionerna bör hamna lägre än vad vår analys av marknadshyror gör gällande.

Vid kulturutskottets uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet 2009⁵ hade 8 av 11 undersökta kulturinstitutioners marknadsmässiga lokalhyror med SFV som hyresvärd lägre hyror än det lägsta hyran inom ett aktuellt marknadshyresintervall, medan en kulturinstitution hade inom intervallet och två hade högre hyror än samma marknadsintervall. Här kan vi inte heller bedöma orsakerna till skillnaderna, avtal tecknas vid olika tillfällen och med olika löptid. Men klart är att vid stora investeringar kan även marknadsmässiga hyror höjas så att enskilda byggnader få högre hyror än omgivande delmarknad.

6.3 Uppskattade hyresnivåer för en justerad kostnadsbaserad hyra

Liksom för våra uppskattningar av marknadshyror ovan gäller en viss osäkerhet i beräkningar av hyra enligt den kostnadsbaserade hyresmodell som är vårt ena alternativa förslag i avsnitt 5.4.2 och som innebär en viss justering av dagens kostnadshyra. Nedanstående beräkningar bör ändå utgöra en rimligt grund för att uppskatta och jämföra hyresnivåerna.

⁴ Avtalsnummer 1003537, hyresavtal om lokaler på Nybrogatan 6, tecknat 2020-04-24.

⁵ Rapporter från riksdagen 2008/09:RFR13, tabell 11.

6.3.1 Justerad kostnadsbaserad hyra – antaganden och ingångsvärden

Vi har gjort förenklade antaganden i förhållande till en förhandlings-situation då säkrare data kommer att vara kända om senaste kostnads-utfall, räntesatser och inflationsprognoser.

Ingångsvärden i beräkningarna utgår från 2019 års utfall för Statens fastighetsverks (SFV:s) kostnader för drift, underhåll och administration, se tabell 6.3. De skiljer sig därför från tidigare beräknade kostnader som legat till grund för nuvarande kostnadshyresavtal (tabell 3.2). Enligt vårt förslag (avsnitt 5.4.2) ska dessa kostnader också indexeras med konsumentprisindex (KPI).

Tabell 6.3 SFV:s kostnader 2019 för drift, underhåll och administration, använt genomsnittligt bokfört värde och avskrivningstakt

Avser huvudbyggnaden för respektive kulturinstitution

	Operan	Dramaten	National- museum	Historiska	Natur- historiska
area, m ²	22 647	12 642	12 630	11 190	33 307
drift 2019, kr/m ²	364	331	392	332	278
underhåll 2019, kr/m ²	103	349	195	153	80
administration 2019, kr/m ²	240	220	266	236	200
genomsnittligt bokfört värde 2020, mnkr	68	20	1 198	85	124
årliga avskrivningar 2020–2025, mnkr	5,4	1,4	44,5	4,1	6,9

Källa: Arealen hämtas från gällande hyresavtal 2020. Kostnadernas utfall från SFV:s resultaträkning för 2019. Avskrivningstakten är genomsnittet för 2020–2025 från SFV simulering utan nya investeringar efter maj 2020.

Uthyrd area är enligt gällande avtal 2020. I kostnad för drift ingår kostnader för elförbrukning och personalkostnader för drift. I beräkningar av genomsnittligt bokfört värde har vi inte tagit hänsyn till det som tillgångsredovisats jan–maj 2020.

SFV:s administrativa kostnader redovisas internt i tre delar: Förvaltningsadministration, Fördelad förvaltningsadministration och Fördelad central administration. Alla administrativa kostnader fördelas

per byggnad med byggnadens driftskostnader som nyckel. Därmed används inte byggnadens yta för att fördela administrativa kostnader.

Förvaltningsadministration omfattar kostnader för fastighetsområdena och alla kostnader som rör personalen, lokaler och marknadsföring, utom lönekostnader för drifttekniker och driftchefer. Fördelad förvaltningsadministration omfattar kostnader för projekt- och specialistavdelning, förvaltningsstab och ledningen för fastighetsavdelningarna (där fastighetsdirektörerna och deras medarbetare ingår). Central administration omfattar kostnader för ledningsstöd, finansstab, HR-stab, kommunikation och staben för it och digitalutveckling.

Våra skäl för att enbart använda oss av 2019 års data som bas är flera. Dels är det de senaste säkra uppgifter vi har tillgång till, dels har Nationalmuseum nyligen genomgått en stor renovering och ombyggnad. Vidare har SFV gjort en ny gränsdragning mellan drift och underhåll inför 2019 (som medfört att fler åtgärder klassas som underhåll) och slutligen har SFV:s administrativa kostnaderna ökat på ett sätt som inte kan förväntas vara en tillfällig nivå just 2019. Förvisso kan ett enskilt års kostnader skilja sig från de normala för en enskild byggnad, men eftersom data här är entydiga kan den som behöver justera beräkningarna med ny information vid ett senare tillfälle lättare göra det.

Kostnaderna för Operans underhåll 2019 kan inte anses vara på en hållbar nivå, inför projekterad renovering har underhållsnivån minskat. Likaså uppvisar kostnaden för underhåll av Naturhistoriska riksmuseet ett lågt värde. Medelvärde för 2015–2019 är 239 kronor/m². Dessa exempel visar varför det i förhandlingssituationen är viktigt att använda aktuella och närmare analyserade värden för att göra en korrekt prognos av kostnaderna.

För att beräkna kapitalkostnad använder vi SFV:s bokförda värden och simulerade avskrivningar som framgår av tabell 6.4.

Vårt förslag om justerad kostnadsbaserad hyra justerar för faktisk kapitalkostnad, dvs. årlig genomsnittlig räntenivå för hela lånestocken beräknad på det faktiska lånet i Riksgälden. Vi gör antagandet att räntan är densamma hela perioden 2020–2025. För jämförbarhetens skull används i denna beräkning samma ränta som för kalkylhyran, dvs. SFV:s genomsnittliga låneränta som för 2019 uppgick till 0,8 procent.

Tabell 6.4 Bokförda värden och simulerade avskrivningar på investeringar som tillgångsredovisats till och med maj 2020

Avser huvudbyggnaden för respektive kulturinstitution

<i>miljoner kronor</i>	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Historiska	Naturhistoriska
bokfört värde mark	10,0	2,8	7,3	5,2	0
bokfört värde byggnad UB2019	60,9	18,3	1 213,0	81,6	127,8
bokfört värde mark + byggnad UB2019	70,9	21,1	1 220,3	86,8	127,8
avskrivning 2020	5,6	1,9	44,6	4,3	8,0
avskrivning 2021	5,6	1,9	44,5	4,4	7,6
avskrivning 2022	5,5	1,1	44,4	4,2	7,4
avskrivning 2023	5,4	1,1	44,4	4,2	6,3
avskrivning 2024	5,4	1,1	44,4	4,1	6,0
avskrivning 2025	5,2	1,1	44,4	3,6	6,0

Anmärkning: SFV:s bokförda värden utgående balans för 2019. Avskrivningsvärdena är ett resultat av SFV:s avskrivningssimulering, under antagandet att inga nya investeringar görs efter de som tillgångsredovisats t.o.m. maj 2020.

Bokförda värden för huvudbyggnaderna har hämtats från SFV:s bokförda värden utgående balans för 2019, se tabell 6.4. SFV gör årliga avskrivningar på byggnaderna. I bokförda värden ingår anskaffningar, ackumulerade avskrivningar och investeringar som tillgångsredovisats i myndighetens balansräkning. Avskrivningarnas storlek per år och byggnad beror på tidigare års och årets investeringsbelopp samt avskrivningstid för gamla och tillkommande tillgångar. För mark görs inga avskrivningar. För åren 2020–2025 har en avskrivningssimulering från SFV använts, tabell 6.4. Den är baserad på investeringar som har tillgångsredovisats t.o.m. maj 2020 och respektive investerings avskrivningstid. Simuleringen har gjorts med antagandet att inga nya investeringar görs efter maj 2020.

För Naturhistoriska riksmuseet har huvudbyggnadsobjektets sammanlagda bokförda värde använts. För Nationalmuseum har det sammanlagda bokförda värdet för huvudbyggnaden och annexet använts. Efter renoveringen av Nationalmuseum är huvudbyggnad och annex sammanbyggda. Annexets hyra sattes före sammanbyggnaden enligt SFV:s metod för marknadsmässig hyra.

Som årlig inflationstakt har vi använt regeringens prognos för medelvärdet av KPI-utvecklingen 2020–2023 i budgetpropositionen

för 2021, nämligen 0,9 procent. Inflationstakten har använts för att indexera SFV:s kostnader för drift, underhåll och administration.

6.3.2 Justerad kostnadsbaserad hyra – analysresultat

Uppskattade hyresnivåer med en justerad kostnadsbaserad hyra redovisas i tabell 6.5. Beräkningarna har gjorts under ovan angivna antaganden. Vi har även varierat beräknade effekter för investeringar under avtalets löptid med antaganden om dels inga investeringar under avtalsperioden, dels en simulerad investering om 200 miljoner kronor första året under avtalsperioden. Avskrivningstiden för den simulerade investeringen är 40 år. Den simulerade investeringen antas inte påverka de årliga kostnaderna för drift, underhåll och administration. Den uthyrda arean antas vara den samma före och efter den simulerade investeringen.

Tabell 6.5 Uppskattade hyresnivåer med justerad kostnadsbaserad hyra med eller utan större investering

Genomsnittlig hyra för ett hyresavtal 2020–2025 anges för respektive huvudbyggnad

	Operan		Dramaten		Nationalmuseum		Historiska		Naturhistoriska	
	0	200	0	200	0	200	0	200	0	200
nyinvestering, mnkr										
justerad kostnadsbaserad hyra, kr/m ²	990	1 300	1 000	1 600	5 100	5 600	1 200	1 700	810	1 000
andel kapitalkostnad	26 %	43 %	12 %	41 %	83 %	84 %	36 %	57 %	29 %	43 %

Anmärkning: I kolumnerna med en investering om 200 miljoner kronor antas att den tillgångsredovisas 2020 och har en avskrivningstid på 40 år. Investeringen antas inte påverka uthyrd area, årliga kostnader för drift, underhåll eller administration. Värdena är avrundade till två signifikanta siffror.

För att ge en uppfattning om hur räntekänslig en fastighets hyra är har vi angivit kapitalkostnadens andel i tabell 6.5. Högst känslighet för en förändrad räntesats är Nationalmuseum, där kapitalkostnaden utgör drygt 80 procent av hyreskostnaden. En så hög andel kapitalkostnader innebär också att avskrivningarna dominerar hyresutvecklingen, så att hyran under avtalets löptid kan minska för varje år. En sådan hyresutveckling rimmar illa med den pris- och löneomräkning som görs av förvaltningsanslaget.

6.4 Uppskattade hyresnivåer för kalkylhyra

Den metod som Statens fastighetsverk (SFV) använder sig av för att försäkra sig om att investeringar blir lönsamma och uppfyller de krav som ställs på SFV:s avkastning har vi valt att kalla kalkylhyra (vårt andra alternativa förslag i avsnitt 5.4.3), eftersom den beräknas och inte justeras i efterhand beroende på förändringar av räntekostnad. Här är kalkylhyran årlig och uttryckt i kronor/m². Kalkylen ger lägsta tänkbara hyra för att nuvärdet av det ackumulerade resultatet ska bli noll.

6.4.1 Kalkylhyra – antaganden och ingångsvärden

För beräkning av kalkylhyrorna har följande antaganden gjorts. Kalkylräntan har vi antagit vara 3,9 procent, vilket är den nivå för investeringar som SFV beslutat ska gälla för 2020. Kalkylräntan är SFV:s långsiktiga räntekrav för att garantera täckning av statens avkastningskrav och SFV:s upplåningskostnad till Riksgälden. I SFV:s kalkylränta ingår tre komponenter – statens avkastningskrav, genomsnittlig låneränta och en riskkomponent. Under 2020 ska SFV i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning om 2,7 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån för investeringar i fastigheter och anläggningar i Riksgäldskontoret. Det verksamma avkastningskravet blir därför produkten av procentsatserna, dvs. 0,8 procent. Den genomsnittliga låneräntan i Riksgäldskontoret 2019 var också 0,8 procent. Riskkomponenten tar hänsyn till osäkerheten i utvecklingen av avkastningskravet på SFV och utvecklingen av låneräntan på lång sikt. SFV:s beslut för 2020 innebär en riskkomponent på 2,3 procent.

Ingångsdata för beräkningen av kalkylhyra är desamma som tidigare redovisats för justerad kostnadsbaserad hyra i avsnitt 6.3.1. Beräkningen av SFV:s kostnader för drift, underhåll och administration har utgått från värdena i tabell 6.3 och 6.4 och på samma sätt som tidigare har kostnaderna indexerats med en inflationstakt på 0,9 procent. Samma resonemang kring valet av ingångsvärden och riskerna med att ta dem för korrekta i en förhandling gäller även här.

6.4.2 Kalkylhyra – analysresultat

Uppskattade hyresnivåer med en justerad kostnadsbaserad hyra redovisas i tabell 6.5. Beräkningarna har gjorts under ovan angivna antaganden.

Tabell 6.6 Uppskattade hyresnivåer med kalkylhyra med eller utan större investering

Genomsnittlig hyra för ett hyresavtal 2020–2025 anges för respektive huvudbyggnad

	Operan		Dramaten		Nationalmuseum		Historiska		Naturhistoriska	
nyinvesteringar, mnkr	0	200	0	200	0	200	0	200	0	200
kalkylhyra, kr/m ²	1 100	1 600	1 100	2 000	7 800	8 700	1 400	2 400	900	1 200

Anmärkning: I kolumnerna med en investering om 200 miljoner kronor antas att den tillgångsredovisas 2020 och har en avskrivningstid på 40 år. Investeringen antas inte påverka uthyrd area, årliga kostnader för drift, underhåll eller administration. Värdena är avrundade.

Precis som i avsnitt 6.3 har vi varierat beräknade effekter för investeringar under avtalets löptid med antaganden att inga investeringar under avtalsperioden, men också med en simulerad investering om 200 miljoner kronor första året under avtalsperioden. Avskrivningstiden för den simulerade investeringen är som ovan 40 år. Den simulerade investeringen antas inte heller här påverka de årliga kostnaderna för drift, underhåll och administration. Den uthyrda arean antas vara den samma före och efter den simulerade investeringen.

Vid en jämförelse med tabell 6.5 blir det tydligt att hyrorna blir högre med en kalkylhyra än med en justerad kostnadsbaserad hyra. Det följer också av att den räntesats som används för att beräkna

kapitalkostnaden utöver alla kostnaderna i den justerade kostnadsbaserade hyran är högre med räntekomponenten för statens avkastningskrav och SFV riskkomponent för att prissätta risken för förändrade räntor och avkastningskrav på lång sikt.

6.5 Jämförelse av uppskattade hyresnivåer för olika hyresmodeller

Den verkliga hyressättningen kommer oavsett hyresmodell att vara ett resultat av förhandlingar. Det innebär att våra här redovisade beräkningar är förenklade uppskattningar av hyresnivåerna. De har tagits fram för att möjliggöra en jämförande analys av ett antal exempel. Resultaten för dessa exempel på hyresnivåer med de olika modellerna redovisas i tabell 6.7. Vilka antaganden som gjort för beräkningarna har redovisats i avsnitten ovan 6.2–6.4.

En justerad kostnadsbaserad hyra påverkar hyresnivån högst marginellt jämfört med dagens hyresmodell. Den verkliga skillnaden i hyra mot den kostnadshyra som i dag tillämpas är felet i prognosticerade kostnader för drift och underhåll. I stället för att reglera den skillnaden mellan parterna i efterhand används informationen för att förbättra prognosen för nästa avtalsperiod. Skillnaden mellan justerad kostnadsbaserad hyra och avtalsnivån 2020 i beräkningarna (tabell 6.7) påverkas dessutom av hur beräkningen av kostnaderna för drift, underhåll, administration och kapital gjorts, där våra beräkningar för enkelhetens skull utgått från utfall 2019. Det är inte fallet för något av hyresnivåerna i avtalet.

Antagandet om att inga nya investeringar görs är inte sannolikt, men utgör en slags nollpunkt för beräkningarna. Antagandet gör det lättare att uppskatta effekter av planerade investeringar.

I fallet Operan har sådana åtgärder som kan skjutas på framtiden förskjutits framåt i tiden under de år man planerat för en stor renovering och ombyggnad av Operan. Skälet har varit att undvika förgäveskostnader för åtgärder som inte har någon betydelse när den planerade stora renoveringen genomförs. Dels innebär det att kostnadshyran från 2014⁶ och framåt inte är riktigt jämförbar med hur kostnadshyra skulle se ut i vanliga fall. Dels är det svårt att jämföra

⁶ Regeringen beslutade i december 2013 om uppdrag till SFV att i nära samarbete med Operan genomföra en förstudie för en renovering och ombyggnation av Operans huvudbyggnad.

hyresutvecklingen utan tillkommande investeringar. Vi har inte möjlighet att uppskatta investeringsbehoven för respektive byggnad. Det skulle skapa ytterligare en faktor av osäkerhet i jämförelsen mellan modellerna.

De hyresnivåer som följer av vårt huvudförslag till hyresmodell med marknadsmässig hyra kan vi inte beräkna, men vår uppfattning är att de bör resultera i en lägre hyresnivå än för den lokalslagsviktade marknadshyran.

Tabell 6.7 Jämförande uppskattningar av hyresnivåer 2020 med lokalslagsviktad marknadshyra, två alternativa modeller för hyressättning och nuvarande kostnadshyresmodell

Avser huvudbyggnaden för respektive institution

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Historiska	Naturhistoriska
1 lokalslagsviktad marknadshyra, kr/m ²	4 500	4 100	3 500	3 100	2 100
2 kostnadsbaserad hyra, kr/m ²	990	1 000	5 100	1 200	810
3 kalkylhyra, kr/m ²	1 100	1 100	7 800	1 400	900
4 kostnadshyra, avtal, kr/m ²	1 200	1 100	5 900	1 400	1 000
5 lokalslagsviktad marknadshyra, mnkr	102	52	44	35	70
6 kostnadsbaserad hyra, mnkr	22	13	64	13	27
7 kalkylhyra, mnkr	25	14	99	16	30
8 kostnadshyra, avtal, mnkr	28	14	74	15	35
9 differens, rad 5 och rad 8	74	38	-30	19	35

Anmärkning: Resultaten är en beräkning med ett antal antaganden som inte nödvändigtvis speglar verklig hyresnivå. Värdena är avrundade till hundratal respektive heltal. Resultaten bygger på att inga nya investeringar görs. Justerad kostnadsbaserad hyra och kalkylhyra är beräknad för ett sexårigt avtal 2020–2025. Marknadshyror är bedömda för 2020. Kostnadshyrorna för gällande avtal 2020 anges som referens.

Skillnaden för respektive avtalsnivå med nuvarande kostnadshyra och respektive nivå för lokalslagsviktad marknadshyra blir i storleksordningen 140 miljoner kronor sammantaget. Som vi tidigare konstaterat bedömer vi att det verkliga beloppet enligt vårt huvudförslag kommer att bli lägre. Vi har också påpekat att angivna hyresnivåer enligt dagens avtal inte riktigt är den slutliga hyresnivån om man ta hänsyn till framtida justeringar och investeringar. Därför behöver Statens fastighetsverk (SFV) redovisa en referensnivå av kostnaderna innan skillnaden kan beräknas för ett beslut. Det korrekta beloppet blir

känt först när alla parter kommit överens om hyresnivåerna i en ny modell.

Ökningen av intäkterna för SFV ska enligt våra förslag i avsnitt 5.3.1 föras direkt till inkomsttitel på statens budget. Samma ökning ska i övergången ske för kulturinstitutionernas anslag.

De hyror som anges i våra uppskattningar är exempel på hur hyrorna kan påverkas av övergången till en ny modell för hyressättning. Exemplet är resultaten av beräkningar vars antaganden redovisats ovan. De verkliga hyrorna som följer av en eventuell övergång till ny hyresmodell är beroende på verkliga ingångsvärden vid en hyresförhandling och är som alltid beroende av resultatet av förhandlingen.

Enligt vår bedömning skulle inte en marknadsaktör som hyresvärd kunna ta ut hela kostnaden plus avkastning för en nyrenoverad och ombyggd fastighet som Nationalmuseum de första åren med ett långsiktigt hyresåtagande. I stället blir flödet av hyresintäkter jämnare alltmedan kapitalkostnaden år för år minskar allteftersom byggnaden skrivs av. Jämför hur Specialfastigheter i Sverige AB och andra tidigare beskrivna hyresmodeller (avsnitt 4.2 och 4.4) genom avtal förbinder hyresgästen att betala kapitalkostnaden under långa avtalsperioder upp till 25 år.

I en verklig förhandling skulle tillkommande investeringar, såsom hyresgästanpassningar eller större renoveringar påverkar hyrorna ovan. Vår förenklade metod för beräkning av den marknadsmässiga hyran är dock okänslig för sådana förändringar. Hyresförändring med anledning av en investering, skulle för en marknadsmässig hyra enbart bli resultatet av en förhandling mellan fastighetsägare och hyresgäst, där respektive intresse vägs mot varandra. För att investeringen ska bli av får inte avkastningen bli för liten eller förlusten för stor för fastighetsägaren och inte heller hyresökningen för hög för att hyresgästen ska vara intresserad av en hyresgästanpassning.

När det gäller riktigt stora investeringar blir det främst en fråga för regering och riksdag. I tabellerna 6.5 och 6.6 ges exempel på hur en investering kan påverka kalkylerad hyra.

6.6 Konsekvenser för kulturinstitutionerna

Marknadsmässig hyra

En övergång från dagens kostnadshyresmodell till marknadsmässiga hyror förväntas på sikt förenkla hyresförhandlingarna och förutsägbarheten i hyresutvecklingen under hyresavtalets löptid. Däremot kan svängningar i marknadshyror uppstå. Marknadshyresutvecklingen är svår att prognosticera och den påverkar hyror på marknadsmässiga villkor som staten genom bland annat Statens fastighetsverk (SFV) förhandlar med hyresgästerna. Genom enklare hyresförhandlingar kan institutionerna ägna större kraft åt sin respektive kärnverksamhet. Uppdelningen av ansvar mellan hyresgäst och fastighetsägare blir tydligare. En konsekvens av att sätta marknadsmässig hyra är att kostnaderna för SFV:s administration har mindre betydelse för hyresgästen eftersom hyresnivån utgår från justeringar av marknadshyresnivån.

Övergången från dagens kostnadshyresmodell till en hyressättning på marknadsmässiga villkor innebär en högre hyra för huvudbyggnaden för alla hyresgäster utom Nationalmuseum. Villkoret att anslagen justeras i motsvarande grad gör att nettoeffekten blir noll för berörda kulturinstitutioner.

Hyresutvecklingen blir generellt jämnare, eftersom kapitalkostnaden inte minskar för varje år. Tydligast blir det när kapitalkostnadsdelen är hög, som för Nationalmuseum. I stället för en avtagande hyreskostnad med en kostnadsbaserad hyra kommer den att följa marknadshyresutvecklingen.

Pris- och löneomräkning (PLO) av kulturinstitutionernas anslag skulle med vårt huvudförslag börja beräknas på samma sätt som för statliga myndigheter i normalfallet och bättre spegla hyresutvecklingen.

Justerad kostnadsbaserad hyra

Med en justerad kostnadsbaserad hyra skulle skillnaden för hyresnivån vara marginell och helt beroende av skillnaden mellan beräknade och faktiska kostnader för drift, underhåll och administration. För hyresgästerna innebär det att om i avtalet beräknade kostnader för drift och underhåll blir högre än de faktiska kostnaderna, så blir hyran marginellt högre med den justerade modellen. På motsvarande

sätt blir hyran marginellt lägre om de faktiska kostnaderna överstiger de i avtalet beräknade kostnaderna. Det finns en viss risk att SFV indirekt räknar in en riskmarginal i beräkningen av kostnaderna, som inte framgår. Det skulle därför kunna leda till marginellt högre hyror för kulturinstitutionerna.

PLO skulle fortsätta med en särskild beräkningsgrund som i dag. Anslagsomräkningen skulle därmed ha fortsatt svag koppling till hyresutvecklingen.

Kalkylhyra

Vårt förslag till en s.k. kalkylhyra skiljer sig främst från ovanstående kostnadsbaserade hyra genom att de fem kulturinstitutionernas hyror också kommer att bidra till statens avkastningskrav på respektive huvudbyggnads kapital. Hyrorna blir alltså högre än med den (justerade) kostnadsbaserade hyran därför att kapitalkostnaden blir högre för SFV.

PLO skulle fortsätta med en särskild beräkningsgrund som i dag. Anslagsomräkningen skulle därmed ha fortsatt svag koppling till hyresutvecklingen.

6.7 Konsekvenser för Statens fastighetsverk

Särskild redovisning av inleveransen av förändrade intäkter för de fem byggnaderna kommer att krävas så länge regeringen anser att det är nödvändigt. Med vårt förslag skulle det röra sig om tre år.

Statens fastighetsverk (SFV) behöver redovisa en enhetlig metod för att beräkna referenshyror enligt dagens hyresmodell som regeringen ska kunna använda som utgångspunkt för beräkning av hyresgästernas kompensation.

Marknadsmässig hyra

Förhandlingarna med marknadsmässiga hyror blir på sikt enklare, när väl en rimlig fördelning av lokalslag i byggnaderna är funnen. För SFV verkar avkastningskravet som incitament att hålla nere administra-

tiva kostnader, men ökad avkastning räcker inte för att finansiera ökade utgifter, se avsnitt 6.2.3.

Den årliga skillnaden mellan SFV:s verkliga kostnader för Nationalmuseum och de lägre hyresintäkterna med en marknadsmässig hyra för Nationalmuseum kommer att minska med tiden. Allt eftersom investeringen skrivs av kommer kapitalkostnaden att minska. Över hela investeringens livslängd väntas överskottet ta ut underskottet. Under de inledande åren kommer renoveringens kostnader således leda till en lägre avkastning för SFV, för att sedan öka när de verkliga kostnaderna understiger den marknadsmässiga hyrans intäkter.

På likande sätt kan andra stora renoveringar och ombyggnationer komma att inledningsvis leda till ett underskott för SFV med en marknadsmässig hyra, för att sedan vändas till ett överskott när kapitalkostnaden sjunker.

Vi finner det rimligt att den avkastning SFV levererar till statens budget på detta sätt blir jämnare än att den strikt följer kostnaden för en byggnad. Det är också så det fungerar för SFV:s alla andra fastigheter med marknadsmässig hyra.

Justerad kostnadsbaserad hyra

Justerad kostnadsbaserad hyra enligt vårt förslag skulle innebära att beräkningarnas precision blir viktigare för hyresgästen och därmed även för SFV. När väl hyresgäst och SFV är överens om beräknad kostnad för drift, underhåll och administration och hyresavtal tecknats för en period skapas ett visst incitament för SFV att hålla nere kostnaderna. Skulle de överstiga beräknade kostnader, kommer SFV inte att få ersättning för dem från kostnadshyresgästerna. Incitamentet ska inte överdrivas, det är sannolikt att SFV indirekt skapar en riskpremie i beräkningen av kostnaderna för att undvika förlust.

Kalkylhyra

Vårt förslag till s.k. kalkylhyra skulle innebära att SFV kan använda en väl beprövad metod för en beräknad minsta hyra som uppfyller statens avkastningskrav. Incitamenten bedöms bli de samma som för justerad kostnadsbaserad hyra.

6.8 Konsekvenser för statens budget

Eftersom alla förslag bygger på att en övergång till nya hyresnivåer villkoras med att anslagen anpassas vid ett tillfälle i övergången och att Statens fastighetsverk (SFV) redovisar hur de ökade hyresintäkterna förs direkt till inkomsttitel, så innebär förslagen totalt sett för de fem huvudbyggnaderna att statens kostnader och intäkter ökar lika mycket under övergångsperioden. Det kräver att SFV redovisar att de ökade hyresintäkterna ökar avkastningen och inbetalningen till inkomsttitel med samma belopp och att de har redovisat en referenshyra för dagens kostnadshyra. Det står sedan regeringen fritt att välja hur länge en särskild redovisning krävs.

Principiellt kommer en marknadsmässig hyra att bättre följa anslagsutvecklingen, särskilt för byggnaden med hög kapitalkostnadsdel. I stället för, som med kostnadsbaserad hyra, minskande hyra efter en större renovering samtidigt som anslagen räknas upp, så kommer en anslagsutvecklingen med PLO-systemets utformning bättre följa en marknadsmässig hyra utveckling i stort.

Effekten på utrymmet under statens utgiftstak blir högst marginellt. Med våra räkneexempel på hyresnivåer för marknadsmässig hyra ökar utgifterna med mindre än 140 miljoner kronor netto för de fem kulturinstitutionerna och därmed påverkas cirka 0,01 procent av utrymmet under utgiftstaket⁷. Det bör vägas upp av att mer enhetlighet och en långsiktigt transparent kostnadsutveckling uppnås.

6.9 Konsekvenser för en gestaltad livsmiljö och de nationella miljö kvalitetsmålen

Enligt vårt uppdrag ska utredningen utforma förslagen så att de motsvarar de krav som ställs på staten som förebild för vår gestaltade livsmiljö och bidrar till att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen och hållbar utveckling.

Vi har inte kunnat se att de nationella målen för en gestaltad livsmiljö eller för de nationella miljö kvalitetsmålen påverkas av de föreslagna hyresmodellerna, så länge hyresgästernas anslag justeras i övergången till ny hyresmodell.

⁷ Slutlig nivå på utgiftstaket 2019 var 1 351 miljarder kronor enligt budgetpropositionen för 2021, vol. 1, tabell 5.2.

Kostnaderna för underhåll för att upprätthålla byggnadernas kulturhistoriska värde finns, oavsett hyresmodell. Det är regelverket för bevarande av kulturhistoriska värden som styr (se avsnitt 2.1.8). Så länge anslagen till hyresgästerna anpassas efter förändrad hyresnivå finns inte heller någon risk att verksamheterna måste flytta p.g.a. en ändrad hyresmodell.

Ett exempel på målkonflikt som vissa hyresgäster har beskrivit, är att målen för att upprätthålla byggnadens kulturhistoriska värden kräver andra åtgärder för byggnaden än de krav som ställs på dagens lokaler när det gäller tillgänglighet. Ett exempel kan vara att dagens verksamhet och krav på tillgänglighet kan kräva substantiella förändringar av byggnaden invändigt, vilket i sin tur riskerar att påverka delar av byggnaden som ur ett kulturhistoriskt perspektiv är skyddsvärda. Denna målkonflikt finns oavsett hur hyran sätts och kan inte lösas genom hyressättning.

Vi kan inte heller något av våra förslag till leder till att resurser urholkas på ett sätt som påverkar en hållbar utveckling eller möjligheterna att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen i den mån de berörs.

6.10 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Våra förslag om nya hyresmodeller för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader beräknas inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, regionalpolitiken, jämställdhet eller integrationspolitiken. Betänkandet innehåller heller inte några förslag till nya eller ändrade regler.

Referenser

Riksdagsskrivelser och utskottsbetänkanden

- Bet. 1991/92:FiU8, *Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*
- Bet. 1997/98:FiU25, *Statlig fastighetsförvaltning och lokal-försörjning, m.m.*
- Bet. 2001/02:FiU14, *Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning(förslag 2001/02:RR12).*
- Bet. 2005/06:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
- Bet. 2009/10:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*
- Bet. 2019/20:KrU1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Propositioner och regeringens skrivelser

- Prop. 1991/92:44, *om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*
- Prop.1997/98:137, *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.*
- Prop. 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2001/2002:1, *Budgetpropositionen för 2002, utgiftsområde 2 och 17.*
- Prop. 2003/2004:1, *Budgetpropositionen för 2004, utgiftsområde 17.*

- Prop. 2005/2006:1, *Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2007/2008:1, *Budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2009/2010:1, *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2010/2011:1, *Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2011/2012:1, *Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 2 och 17.*
- Prop. 2011/2012:1, *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2013/2014:1, *Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 2 och 17.*
- Prop. 2014/2015:1 *Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 2.*
- Prop. 2015/2016:1, *Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 2 och 17.*
- Prop. 2016/2017:1. *Budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 2.*
- Prop. 2016/17:116, *Kulturarvspolitik.*
- Prop. 2017/2018:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 2 och 17.*
- Prop. 2017/18:110, *Politik för en gestaltad livsmiljö.*
- Prop. 2019/2020:1, *Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 17.*
- Prop. 2019/2020:2, *Höständringsbudget för 2019.*
- Prop. 2020/2021:1, *Budgetpropositionen för 2021, volym I.*
- Skr. 2018/19:101, *Årsredovisning för staten 2018.*
- Skr. 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019.*
- Skr. 2019/20:140, *2020 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Andra regeringsbeslut

- Framställning från Statens fastighetsverk rörande vissa kulturfastigheter.* Regeringsbeslut 2007-12-19. Fi2003/3646.
- Metod för sammanställning av lokalkostnadsandelarna i anslag.* Regeringsbeslut 2011-12-22. Fi2011/5349.
- Metod för sammanställning och beräkning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelarna i anslag.* Regeringsbeslut 2003-05-08. Fi2003/3033.

- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2009-12-17.
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2010-12-16.
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2011-12-15.
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens fastighetsverk.* Regeringsbeslut 2011-12-22.
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2012-12-20.
- Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2013-12-19.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2014-12-22.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens fastighetsverk.* Regeringsbeslut 2015-12-19.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2016-12-01.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Regeringsbeslut 2017-10-12.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Nationalmuseum.* Regeringsbeslut 2017-12-13.
- Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Nationalmuseum.* Regeringsbeslut 2019-12-11.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslagen 1:2, 2:1, 5:2, 7:3, 8:2, 8:3, 8:5, 10:1, 11:1 och 11:3.* Avser utgiftsområde 17. Regeringsbeslut 2019-12-17.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Fortifikationsverket.* Regeringsbeslut 2020-04-30.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Nationalmuseum* Regeringsbeslut 2020-11-26.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturhistoriska riksmuseet.* Regeringsbeslut 2019-12-17.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens fastighetsverk.* Regeringsbeslut 2019-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens historiska museer. Regeringsbeslut 2019-12-17.

Uppdrag att omförhandla vissa avtal, m.m. Regeringsbeslut 2001-09-27. Fi 2001/2696 (delvis).

Uppdrag till Statskontoret att föreslå en metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutioners kostnader för ändamålslokaler. Regeringsbeslut 2001-10-11. Fi2001/3908.

Dokument från statliga myndigheter och statligt ägda bolag

Akademiska hus AB. Årsredovisning 2018.

Ekonomistyrningsverket. *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna för budgetåret 2021 samt reviderat underlag för budgetåret 2020.* Skrivelse till Finansdepartementet 2020-01-31, Dnr 2020-00002-1.

Ekonomistyrningsverkets rapport 2018:55. *Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO).*

Fortifikationsverket och Försvarmakten. *Hyresmodell 2006,* skrivelse till Finansdepartementet, Försvarsdepartementet 2006-03-15.

Fortifikationsverket. *Hemställan avseende anslagsfinansiering av Fortifikationsverkets utvecklingsverksamhet.* Dnr 1234/2020.

Fortifikationsverket. Budgetunderlag för 2021–2023. Dnr 4940/2019.

Fortifikationsverket. Årsredovisning 2018.

Fortifikationsverket. Årsredovisning 2019.

Kungliga Dramatiska teatern AB och Kungliga Operan AB. *Synpunkter på SFV:s slutrapport kring principerna för hyresättning för SFV och fem kulturinstitutioner – kostnadshyresmodellen,* skrivelse till Socialdepartementet och Kulturdepartementet 2013-04-29.

Kungliga Dramatiska teatern AB. Kallelse till extra bolagsstämma i Kungliga Dramatiska teatern Aktiebolag 2020, 2019-12-12.

Kungliga Operan AB. Kallelse till extra bolagsstämma i Kungliga Operan AB, 2019-12-20.

- Nationalmuseum. Årsredovisning för 2019.
- Regeringskansliet, arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter. *Översyn av hyressättningen i viss statliga ändamålsfastigheter*. Rapport 2001-02-16.
- Riksantikvarieämbetet. *Vägledning för tillämpningen av förordningen om statliga byggnadsminnen*. Andra reviderade upplagan, 2017.
- Specialfastigheter. *Principer för hyressättning inom Specialfastigheterkoncernen*, Hans Hahn, rapport 2014-02-14.
- Statens fastighetsverk. *Hemställan om uppdrag att genomföra renovering och ombyggnad av Nationalmuseum samt att säkerställa möjlighet för museet till fortsatt utveckling av verksamheten på Blasieholmen*. Dnr 223-1696/10.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Kungliga Dramatiska teatern AB, avtalsnummer 1000114, 2015-11-27.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Kungliga Dramatiska teatern AB, avtalsnummer 1003537, 2020-04-24.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Kungliga Operan AB, avtalsnummer 1000113, 2015-11-30.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Nationalmuseum, avtalsnummer 1002158, 2018-06-04.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Naturhistoriska riksmuseet, avtalsnummer 1001897, 2019-09-24.
- Statens fastighetsverk. Hyresavtal avseende lokal, hyresgäst Statens historisk museer, avtalsnummer 1003084, 2019-12-17.
- Statens fastighetsverk. *Slutrapport kring principerna för statens fastighetsverk och fem kulturinstitutioner (Kungliga Operan, Kungliga Dramatiska teatern, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet) – Kostnadshyresmodellen*. Skrivelse till regeringen 2013-02-26, Dnr 230-266/11.
- Statens fastighetsverk. Årsredovisning 2014.
- Statens fastighetsverk. Årsredovisning 2016.
- Statens fastighetsverk. Årsredovisning 2018.

- Statens fastighetsverk. Årsredovisning 2019.
- Statskontoret. *Uppdrag att föreslå metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler*, skrivelse till Finansdepartementet 2001-11-13, Dnr 2001/406-5.
- Statskontoret. *Uppdrag att föreslå metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler*, skrivelse till Finansdepartementet 2005-12-19, Dnr 2005/496-5.
- Statskontoret. *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*, delrapport Dnr 2013/273-5.
- Statskontoret. *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning*, rapport 2019:16.

Statens offentliga utredningar, SOU

- SOU 1992:79 *Statens fastigheter och lokaler*.
- SOU 1997:96 *Lokalförsörjning och fastighetsäggande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation*.
- SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*.
- SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.
- SOU 2013:61 *Försvarsfastigheter i framtiden*.

Litteratur, rapporter, m.m.

- Boman, Linda (2015): *Kostnadshyressättning av statliga kulturfastigheter – en alternativ modell*, examensarbete, Institutionen för fastigheter och byggande, KTH.
- Cushman & Wakefield, *Bedömning av lokaler belägna i byggnaden Kasern III, Stockholm*, rapport på uppdrag av Statens Fastighetsverk 2019-07-11.
- Finansministeriet i Finland. *Statens hyressystem – Hyreshandbok*, Föreskrift 2019-12-10.
- Regeringskansliet, *Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter*. Rapport 2001-02-16.
- Riksdagen, Rapport från riksdagen 2008/09:RFR13, *Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet*, Kulturutskottet 2009.

Riksdagens revisorer, *Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning 2001/02 RR12*
Revisorernas granskning, Framställning/redogörelse
2001/02:RR12.

Kommittédirektiv 2018:98

Översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå nya alternativa och hållbara hyresmodeller för de fem kulturinstitutioner som sedan 2001 har en kostnadsbaserad hyresmodell. I utredningen ingår att värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och som förvaltas av Statens fastighetsverk.

Utredaren ska

- analysera nuvarande hyresmodell och hyresrelation mellan de fem kulturinstitutionerna och Statens fastighetsverk och modellens effekter för hyresgästerna och statens finanser,
- med utgångspunkt i analysen föreslå nya hållbara alternativa hyresmodeller för de fem kulturinstitutionerna för att hantera bristerna med den befintliga modellen,
- belysa effekterna av förslagen för såväl berörda kulturinstitutioner, som Statens fastighetsverks fastighetsförvaltning och statens finanser, och
- värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamhet och som förvaltas av Statens fastighetsverk.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2019.

Bakgrund

Regeringen gav i september 2001 Statens fastighetsverk i uppdrag att omförhandla hyresavtalen med syfte att införa en ny kostnadshyresmodell för fem specifika kulturinstitutioners huvudbyggnader. Bakgrunden var bl.a. att en arbetsgrupp inom Regeringskansliet presenterat en rapport som behandlade frågan om hyressättning för i första hand kulturinstitutioner. Arbetsgruppens slutsats var dels att det inte fanns behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutioner, dels att den gällande hyresmodellen, som tillämpades av Statens fastighetsverk, var rimlig. Arbetsgruppen pekade dock ut fem byggnader som hyrdes av kulturinstitutioner som man ansåg borde ha kostnadsbaserade hyror. Dessa var huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB (Operan), Kungliga Dramatiska Teatern AB (Dramaten), Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Skälen var att det var fråga om ett antal äldre byggnader som i hög grad utformats för sitt ändamål, som kommit att bli symboler för den bedrivna verksamheten och som blivit delar av huvudstadens stadsbild som inte går att ersätta. Som en följd av detta beslutade regeringen att kostnadshyra skulle tillämpas och syftet med beslutet att införa kostnadshyresmodell 2001 var att regeringen ansåg att kostnadsbaserade hyror i stället för marknadsanpassade hyror bör tillämpas för ett antal äldre byggnader som i hög grad formats för sitt ändamål och kommit att bli symboler för en kulturinstitutionens verksamhet. Beslutet innebar också att regeringen beslutade att dessa byggnaders bokförda värden skulle skrivas ned med sammanlagt 207 miljoner kronor och att motsvarande nedskrivning av statskapitalet hos Statens fastighetsverk skulle ske. Följden av nedskrivningen blev att hyrorna för institutionerna sänktes genom att kapitalkostnadsdelen av hyrorna minskade. För att kompensera den minskade inleveransen av överskott från Statens fastighetsverk till statens budget minskades berörda kulturinstitutioners anslag med motsvarande belopp. I beslutet från 2001 framgår att hyresavtalen skulle täcka kostnader för drift- och underhållsåtgärder m.m. samt kostnader för det i fastigheterna bundna kapitalet, definierat som Statens fastighetsverks anskaffningsvärde år 1993 med tillägg för därefter gjorda investeringar och med avdrag för gjorda avskrivningar efter år 1993. Hyresmodellen för de fem kulturinstitutionerna tar sin ut-

gångspunkt i att alla faktiska kostnader som uppstår och som hänförs till den aktuella byggnaden ska bäras av hyresgästen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande 2009 bett regeringen att återkomma om vissa åtgärder som rör kulturinstitutionernas lokalkostnader (bet. 2009/10:KrU1 punkt 2, rskr. 2009/10:144). Regeringen har tidigare svarat på delar av tillkännagivandet, och den del som kvarstår är frågan om att regeringen bör överväga de särskilda problem som systemet med ändamålsfastigheter och kostnadshyra har lett till inom kulturområdet. Frågor om hyressättning för huvudbyggnaderna för de fem specifika kulturinstitutionerna har belysts vid flera olika tillfällen, bl.a. i betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31). I betänkandet belystes såväl kostnadsbaserad hyressättning ur ett allmänt perspektiv som den specifika modell som använts för de fem berörda huvudbyggnaderna. Utredaren kom fram till att regeringen bör uppdraga åt parterna att teckna nya avtal och menade att ingen annan aktör än de berörda parterna eller regeringen bör styra över eller ta ansvar för innehållet i enskilda avtal eller hur dessa träffas. Utredaren föreslog också ett antal utgångspunkter som var lämpliga för en ny hyresmodell. Regeringen har därefter uppdragit åt Statens fastighetsverk att förhandla fram nya avtal men myndigheten och övriga parter har inte kunnat komma överens. Några nya avtalsmodeller har därför inte tagits fram.

I betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst behandlas bl.a. vissa problem som följer av kostnadshyresmodellen. Problemen omfattar bl.a. frågan om eftersatt underhåll som borde ha åtgärdats i samband med hyresomläggningen men som i huvudsak justerades först senare. Vidare ansåg utredaren att hyresavtalens löptid har varit kort. Det framgick också att det har varit svårt för hyresgästerna att planera och hantera toppar i planerat periodiskt underhåll och ännu svårare att hantera oförutsedda underhållsbehov. Det har också funnits en oförutsägbarhet med variationerna i hyreskostnaden vilket främst har varit ett problem för hyresgästerna. Det finns också ett generellt motsatsförhållande mellan hyresgästerna och Statens fastighetsverk när det gäller synen på underhållsbehoven. Just underhållsinsatser och underhållskostnader är enligt utredningen ett stort problem i och med att ingen omfördelning av underhållskostnaderna kan göras över åren. Detta leder till att större planerade underhållsinsatser inte kommer till stånd eftersom hyresgästen inte kan finansiera den högre hyran ett enskilt år. Det framkom också att

hyresgästerna upplever en obalans i maktförhållandet vid hyresförhandlingarna. Vidare påpekades att den tillämpade hyresmodellen bygger på en annorlunda fördelning av risk och ansvar än vad som gäller på den övriga fastighetsmarknaden samt att hyresgästerna inte såg det som motiverat att betala en riskkomponent i räntesatsen eftersom de ansåg att upplåtelsen av byggnaderna inte innebär någon risk. Utöver det har hyresgästerna återkommande framfört att hyresförhandlingarna är mycket resurs- och tidskrävande.

I sitt regleringsbrev för 2015 fick Statens fastighetsverk i uppdrag att belysa konsekvenserna av hur ett införande av ny modell för avkastningskrav påverkar kostnadshyran på lång sikt för de fem kulturinstitutioner som har en kostnadshyresmodell. I regleringsbreven för åren därefter har regeringen angett att för kostnadshyresfastigheter (huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet) ska myndigheten uppnå full kostnadstäckning genom att intäkter från berört fastighetskapital ska motsvara kostnaden för den genomsnittliga räntan för myndighetens upplåning i Riksgäldskontoret avseende 2014. Det tidigare avkastningskravet med bl.a. ett s.k. risktillägg har därmed inte tillämpats sedan 2015 i väntan på att en ny hyresmodell ska komma till stånd. Ett av motiven för detta är att kapitalet i dessa byggnader inte har byggts på under denna period utan varit relativt lågt. I och med att renoveringen av Nationalmuseum är slutförd kommer kapitalet att vara betydligt högre. Därmed behöver frågan om hyressättningen med anledning av bl.a. renoveringar och ombyggnader klargöras. Frågan om hanteringen av ett eventuellt förändrat avkastningskrav för de berörda fastigheterna prövas av regeringen.

Den kostnadshyresmodell som nu används har brister som blir påtagliga i samband med omfattande renoveringar eftersom modellen innebär att samtliga kostnader ska belasta hyresgästen, vilket medför kraftiga hyreshöjningar. Regeringen har därför gjort bedömningen att nya alternativa och hållbara hyresmodeller bör tas fram för de fem institutionerna, i syfte att skapa bättre förutsättningar för verksamheten.

Behovet av en utredning

Regeringen anser att den nuvarande modellen för kostnadshyra för fem specifika kulturinstitutioners huvudbyggnader inte fungerar ändamålsenligt.

En särskild utredare bör därför ges i uppgift att genomföra en översyn av nya alternativa och hållbara hyresmodeller för de fem kulturinstitutioner som i dag har en kostnadsbaserad hyresmodell. I översynen ingår att värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och som förvaltas av Statens fastighetsverk. Det är angeläget att hyresförhållandet bygger på ömsesidig öppenhet mellan parterna.

Övriga utgångspunkter

Statens fastighetsverk förvaltar ett stort antal statliga, kulturhistoriskt viktiga fastigheter. En av principerna bakom den statliga fastighetsförvaltningen, som riksdagen fastslog 1993, är att den bör bedrivas med ett marknadsmässigt avkastningskrav. Av det skälet ställer regeringen i dag krav på att Statens fastighetsverks verksamhet ska ge en marknadsmässig avkastning. Som bas för beräkningen av avkastningen används myndighetens genomsnittliga lån i Riksgäldskontoret för investeringar i fastigheter och anläggningar. För att göra beräkningen jämförbar med andra fastighetsförvaltande aktörer beräknas kravet på avkastning på 30 procent av de genomsnittliga lånen vilket åskådliggör ett fastighetsbolags eget kapital. De nya alternativa hyresmodellerna som utredaren ska föreslå ska bidra till en mer transparent hyresmodell där hyreskostnaderna blir mer förutsebara.

Uppdraget

Regeringen gav 2001 Statens fastighetsverk i uppdrag att förhandla fram en kostnadsbaserad hyresmodell för fem utpekade kulturinstitutioners huvudbyggnader, nämligen Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Den hyresmodell som då förhandlades fram har genom åren analyserats utifrån olika aspekter i olika utredningar och översyner och det har

framkommit att den har brister. Det är angeläget att värdefulla verksamheter inom det kulturpolitiska området fortsatt kan bedrivas på sina ursprungsplatser och i lokaler som ursprungligen formats för dessa specifika ändamål.

Utredaren ska därför

- analysera nuvarande kostnadshyresmodell och med utgångspunkt i analysen föreslå nya hållbara alternativa hyresmodeller för de fem kulturinstitutionerna,
- i analysen tillvarata hyresgästernas och fastighetsägarens erfarenheter av nuvarande kostnadshyresmodell och särskilt deras erfarenheter från större ombyggnationer och renoveringar,
- belysa på vilket sätt förslagen är ändamålsenliga under ordinarie fastighetsförvaltning respektive vid större renoveringar och i det sammanhanget analysera och beakta förekomsten av och hanteringen av eventuellt eftersatt underhåll,
- belysa förslagets koppling till pris- och löneomräkningsmodellen för hyreskostnaderna inom anslagstildelningen,
- undersöka om det finns ett behov av förändringar av ansvar och uppgifter och i så fall föreslå sådana och belysa vilka effekter förslagen skulle få för hyresvärdens och hyresgästens ställning,
- belysa och värdera om andra hyresmodeller inom det statliga fastighetsbeståndet kan användas vid hyressättningen,
- värdera och bedöma möjligheterna till att de föreslagna alternativa modellerna kan och bör tillämpas på andra motsvarande fastigheter som rymmer kulturverksamheter och som förvaltas av Statens fastighetsverk,
- värdera och bedöma om någon av de befintliga fem kulturinstitutioner som omfattas av kostnadshyresmodellen i stället bör omfattas av den hyressättning som gäller för övriga hyresgäster som hyr fastigheter av Statens fastighetsverk,
- belysa effekterna av förslagen för såväl berörda kulturinstitutioner (både de som har kostnadshyra i dag och de som kan komma att beröras av utredarens förslag) och Statens fastighetsverk som statens finanser,

- utforma förslagen till nya hyresmodeller så att de motsvarar de krav som ställs på staten som förebild för vår gestaltade livsmiljö samt bidrar till att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen och hållbar utveckling, och
- utreda och föreslå hur de fastigheter som berörs av en ny modell bör redovisas inom Statens fastighetsverk.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de berörda hyresgästerna samt potentiella hyresgäster enligt uppdragsbeskrivningen. Ekonomistyrningsverket ska ges möjlighet att lämna synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2019.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:58

Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner (Fi 2018:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner (dir. 2018:98).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 oktober 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:85

Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner (Fi 2018:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner (dir. 2018:98). Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats den 31 oktober 2019. Utredningstiden förlängdes den 29 maj 2019 till den 31 oktober 2020 (dir. 2019:58).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 december 2020.

(Finansdepartementet)

Enkät svar

Enkäterna gjordes för att säkerställa att alla de sex berörda parterna fick ange sin respektive synpunkt på de iakttagelser som kommit fram vid inledande mötena med parterna i december 2019 och januari 2020. Uppföljande möten med varje part i september och oktober 2020 och en genomgång av respektive parts enkät svar innebar samtidigt en kontroll av att utredningen förstått iakttagelserna och synpunkterna rätt.

Enkätens instruktion var att ange om de formulerade påståendena stämmer, delvis stämmer, inte stämmer eller inte går att svara på (markeras ”vet ej”). Hyresgästernas svar skulle baseras på den byggnad som den egna organisationen hyr med kostnadshyra.

Tabell 1 Enkätsvar från hyresgäster och fastighetsförvaltande myndighet om testade påståenden

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Naturhistoriska museet	Historiska museet	Fastighetsverket
1. Hyresmodellen						
1.1 Regeringens beslut 2001 om kostnadshyra för kulturinstitutionerna lämnar stort utrymme för tolkning av hur det bör tillämpas.	stämmer delvis	stämmer	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer delvis
1.2 Kostnadshyresmodellen bör inte överges, justeringar av modellen kan räcka.	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer
1.3 Regeringens beslut 2007 om att eftersatt underhåll inte ska betalas av hyresgästerna har förbättrat kostnadshyresmodellens funktionssätt.	stämmer ej	stämmer	stämmer ej	stämmer	stämmer	stämmer ej
1.4 Allt eftersatt underhåll från tiden innan kostnadshyran började tillämpas är nu sannolikt åtgärdat.	stämmer ej	vet ej	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer delvis
1.5 Hyresnivån kommer att öka om marknadsmissig hyra tillämpas i stället för kostnadshyra.	vet ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer
1.6 En marknadsmissig hyra skulle fungera bättre än den tillämpade kostnadshyran för huvudbyggnaden.	vet ej	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer ej	stämmer

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Naturhistoriska museet	Historiska museet	Fastighetsverket
1.7 En marknadshyra för kulturinstitutionens huvudbyggnad kan inte fastställas på ett trovärdigt sätt.	vet ej	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer delvis
1.8 Det är osäkert om en övergång till marknadsmässig hyra kommer att kompenseras med ökat statligt bidrag/förvaltningsanslag för den egna organisationen.	vet ej	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer	vet ej
1.9 Delar av kostnadshyresfastigheterna som hyresgästen inte längre behöver kan enligt gällande beslut inte sägas upp av hyresgästen.	vet ej	vet ej	vet ej	stämmer	vet ej	stämmer ej
1.10 För kostnadshyresavtal fungerar sex års löptid väl.	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer
2. Förutsägbarhet och transparens						
2.1 Kostnadshyresmodellen ger inte tillräckligt förutsägbar hyra.	stämmer	stämmer ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer ej
2.2 Kostnadshyran skapar variationer i hyreskostnaden vilket utgör ett problem för den egna organisationen.	stämmer	stämmer ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer
2.3 Införandet av komponentavskrivningar av anläggningstillgångar har förbättrat hyres-sättnings funktionsätt.	stämmer ej	vet ej	stämmer ej	stämmer	stämmer ej	stämmer

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Naturhistoriska museet	Historiska museet	Fastighetsverket
2.4 SFV:s redovisade beräkningar av kostnaderna är inte tillräckligt transparenta.	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer ej	stämmer ej
2.5 För att öka förutsägbarheten bör SFV begära bindande offerter, även om det blir dyrare.	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer ej
2.6 Kostnadsbytesmodellen skapar större problem för hyresgästen när SFV:s centrala administrativa kostnader varierar över tid än vad en marknadshyressättning skulle ha gjort.	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer delvis	stämmer	stämmer
2.7 De av SFV redovisade kostnaderna för lokal administration är transparenta.	stämmer ej	stämmer ej	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer
3. Större renoveringar och ombyggnation						
3.1 När kostnadshyra tillämpas, uppstår vid en större renovering eller ombyggnation oklarheter om oförutsedda kostnader ska redovisas som en del av renoveringsprojektet eller inte.	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer ej	stämmer ej	stämmer delvis
3.2 Vid en större renovering eller ombyggnation kommer en hyresgäst med marknads-hyra sannolikt inte betala hyra för både evakuerade lokaler och ersättningslokaler.	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer ej	stämmer	stämmer
3.3 När kostnadshyra tillämpas, står hyresgästen för hela risken för ökade kostnader vid en större renovering eller ombyggnation.	stämmer	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer	stämmer

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Naturhistoriska museet	Historiska museet	Fastighetsverket
4. Ansvarsfördelning och prioriteringar						
4.1 SFV:s bedömning av vad som betraktas som en hyresgästinvestering är oklar.	stämmer ej	stämmer ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer ej
4.2 Principen för ansvarsfördelning mellan hyresgäst och fastighetsägare (gränsdragningslistornas utformning) är oklar.	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer ej
4.3 Kostnadshyresmodellen är tillräckligt flexibel för verksamhetsförändringar.	stämmer ej	stämmer delvis	vet ej	vet ej	stämmer delvis	stämmer
4.4 Kostnadshyresmodellen försvårar beslut om vilka projekt/åtgärder som ska prioriteras eftersom SFV och hyresgästen kan ha motstridiga mål för byggnaden.	stämmer delvis	stämmer	stämmer	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer
4.5 Hyresgästen behöver få större inflytande över underhållsplanen än vad hyresmodellen tillåter.	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer ej
5. Incitament för kostnadseffektivitet						
5.1 SFV:s incitament för att hålla nere kostnaderna inom kostnadshyresmodellen är tillräckliga.	stämmer ej	stämmer ej	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer ej	stämmer delvis

	Operan	Dramaten	Nationalmuseum	Naturhistoriska museet	Historiska museet	Fastighetsverket
5.2 Det finns exempel på att SFV:s incitament för att hålla nere kostnaderna för åtgärder på huvudbyggnaden är för svagt.	stämmer	stämmer	stämmer delvis	stämmer delvis	stämmer	vet ej
5.3 SFV prioriterar inte energisnåla lösningar för byggnaden vid planering av åtgärder.	vet ej	stämmer ej	stämmer ej	stämmer ej	stämmer ej	stämmer ej
5.4 SFV har mer ambitiösa mål för antikvariska åtgärder för byggnaden än vad regelverket kräver.	vet ej	stämmer ej	vet ej	stämmer	stämmer delvis	stämmer delvis
6. Pris- och löneomräkning av anslag						
6.1 Det sätt på vilket pris- och löneomräkningen av anslag tillämpas på lokalkostnadsdelen för kostnadshyrorna ger sämre kompensation för den egna hyrans prisutveckling än tillämpningen för marknadshyror.	vet ej	stämmer ej	stämmer	stämmer	vet ej (ändrat från delvis)	vet ej

Källa: Utredningens enkät, utskickad 17 september 2020. Enkät svar per mail till utredningen och uppföljande möten med respektive part 30 september–7 oktober 2020.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsammansättning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]
- En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]
- Stärkt äganderätt, flexibel skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karensval. [65]

- Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsmanställning om miljörisiker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.

Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta

– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning
till nytta. [59]

Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet
inom komvux för elever med svenska
som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling
i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.

[49]