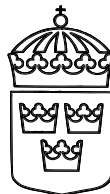


Kommittédirektiv

Översyn av hyresmodell för vissa kulturinstitutioner



**Dir.
2018:98**

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 hyror för institutionerna sänktes genom att kapitalkostnadsdelen av hyror 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 utgångspunkt 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 oförutsägbart 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 regleringsbrevet 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 anslagstilldelningen,
- 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)