

Innehåll

Sammanfattning	13
Förkortningar	25
Författningsförslag	27
1 Utredningsuppdraget	35
1.1 Inledning.....	35
1.2 Inriktningen av utredningsarbetet	36
2 Bakgrund	39
2.1 Inledning.....	39
2.2 Reformeringen av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen	39
2.2.1 Den statliga lokalförsörjningen	39
2.2.2 Den statliga fastighetsförvaltningen.....	40
2.3 Ombildningen av Byggnadsstyrelsen	42
2.4 Utvärderingen av reformen	43
2.5 Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter	44
2.6 Bakgrund till utredningsuppdraget	46
2.6.1 Riksdagens revisorers rapport.....	46
2.6.2 Ett antal motioner på området.....	47
2.6.3 Riksdagsbehandlingen	48

3	Begreppet ändamålsbyggnad	49
3.1	Inledning.....	49
3.2	Definitioner i äldre propositioner, betänkanden m.m.	49
3.2.1	Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop.1991/92:44)	49
3.2.2	Statens fastigheter och lokaler – ny organisation (SOU 1992:79).....	50
3.2.3	Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187)	51
3.2.4	Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12)	52
3.3	Ändamålslokaler hos Akademiska Hus AB.....	53
3.3.1	Allmänt	53
3.3.2	Förteckning över ändamålslokaler	53
3.4	Ändamålslokaler hos Statens fastighetsverk.....	54
3.5	Uppgifter lämnade vid kommitténs hearing.....	55
3.6	Överväganden och förslag	58
3.6.1	Allmänt	58
3.6.2	Skäl att föreslå en definition.....	59
3.6.3	Förslag på definition av ändamålsbyggnad.....	59
3.6.4	Ändamålslokal	63
3.6.5	Ändamålsfastighet.....	64
3.6.6	Författningsförslaget	65
3.6.7	Vem skall bestämma vilka byggnader som är ändamålsbyggnader?	65
3.6.8	Campus och andra avgränsade områden.....	66
4	Hyresmodeller	69
4.1	Inledning.....	69
4.2	Översikt över hyressättningsmodeller.....	69
4.2.1	Marknadshyror eller marknadsliknande hyror (marknadshyresmodell)	69
4.2.2	Kostnadshyror (kostnadshyresmodeller).....	70

4.3	Hyressättningsmodeller i statliga bolag och myndigheter m.m.....	77
4.3.1	Byggnadsstyrelsen	77
4.3.2	Akademiska Hus AB	77
4.3.3	Statens fastighetsverk	78
4.3.4	Locum AB	79
4.3.5	Skolfastigheter i Stockholm AB	81
4.3.6	Specialfastigheter Sverige AB.....	81
4.3.7	Fortifikationsverket.....	83
4.4	Överväganden och förslag.....	84
4.4.1	Inledning	84
4.4.2	Beräkning av kostnadshyra – en modellbeskrivning	84
5	Utvecklingen av hyror och driftkostnader	89
5.1	Inledning.....	89
5.2	Hyresutveckling.....	90
5.2.1	Hyresutveckling inom Statens fastighetsverk	90
5.2.2	Hyresutveckling inom Akademiska Hus AB	92
5.3	Driftkostnadsutveckling.....	93
5.3.1	Driftkostnader inom Statens fastighetsverk	93
5.3.2	Driftkostnader inom Akademiska Hus AB	93
6	Principer för hyressättning	97
6.1	Inledning.....	97
6.2	Bakgrund	98
6.2.1	Allmänt.....	98
6.2.2	Byggnadsstyrelsens hyressättningsprinciper	98
6.2.3	Rapport av Statens lokalförsörjningsverk (1996:23)	99
6.2.4	Slutsatser av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.....	102
6.2.5	Konsekvenser av förslaget från Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.....	105
6.2.6	Särskilt om resurstilldelningssystemet inom grundläggande högskoleutbildning	106

6.2.7	Översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter av en särskilt tillsatt arbetsgrupp.....	108
6.2.8	Förslag av Riksdagens revisorer	111
6.3	Rådande kriterier och principer för hyressättning – av kommittén inhämtade uppgifter.....	112
6.3.1	Inledning.....	112
6.3.2	Synpunkter av universitet och högskolor.....	112
6.3.3	Synpunkter av kulturinstitutioner	116
6.4	Närmare om uppdragets innebörd	118
6.5	Hur har tillämpningen varit av hyressättningsprinciperna?	121
6.6	Överväganden och förslag	123
6.6.1	Hyressättningsprinciper m.m. – skall en ändring ske?.....	123
6.6.2	I vilka fall skall kostnadshyra tillämpas?.....	128
6.6.3	Hur skall kostnadshyresmodellen konstrueras?	129
6.6.4	Bör man sträva efter längre hyresavtal?	130
6.6.5	Bör rätt till insyn fastställas i regleringsbrev eller på annat sätt?	131
6.6.6	Sammanfattningsvis	131
7	Särskilt beträffande kulturinstitutioner.....	133
7.1	Inledning.....	133
7.2	Synpunkter från kulturinstitutioner	135
7.2.1	Synpunkter från Kungliga Dramatiska Teatern AB	135
7.2.2	Synpunkter från Kungliga Operan AB.....	136
7.2.3	Synpunkter från Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.....	138
7.2.4	Synpunkter från Statens historiska museum.....	140
7.2.5	Synpunkter från Naturhistoriska riksmuseet.....	141
7.3	Synpunkter från Statens fastighetsverk	143
7.3.1	Kungliga Dramatiska Teatern AB.....	143
7.3.2	Kungliga Operan AB	143

7.3.3	Nationalmuseum med prins Eugens Waldemarsudde.....	144
7.3.4	Statens historiska museum.....	144
7.3.5	Naturhistoriska riksmuseet.....	145
7.4	Avkastningskravet.....	145
7.4.1	Allmänt.....	145
7.4.2	Överväganden	147
7.5	Underhållssituationen	148
7.5.1	Allmänt.....	148
7.5.2	Överväganden och förslag.....	149
8	Ansvar för underhållsåtgärder	153
8.1	Inledning.....	153
8.2	Enkätundersökning.....	153
8.3	Universitet och högskolor.....	154
8.4	Kulturinstitutioner.....	158
8.5	Överväganden och förslag.....	163
8.5.1	Allmänt.....	163
8.5.2	Fördelning av ansvaret för underhåll.....	163
8.5.3	Fördelning av ansvaret för drift	166
8.5.4	Gemensamt upprättade underhållsplaner.....	167
9	Effektivt lokalutnyttjande	169
9.1	Inledning.....	169
9.2	Bakgrund	170
9.3	Äldre förslag.....	171
9.3.1	Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137)	171
9.3.2	Statskontorets rapport Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen (1998:31)	172

9.3.3	Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12)	176
9.4	Regeringens styrning av myndigheternas lokalutnyttjande	177
9.4.1	Allmänt	177
9.4.2	Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning.....	178
9.4.3	Basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnader	179
9.5	Lokalkostnader	182
9.6	Hur förändrade hyreskostnader påverkar anslagen.....	183
9.6.1	Anslagsförordningen	183
9.6.2	De fem kulturinstitutionerna som har kostnadshyra	184
9.7	Överväganden och förslag	184
9.7.1	Allmänt	184
9.7.2	Framförda synpunkter	185
9.7.3	Information om lokalförsörjningen till regeringen	185
9.7.4	Regeringens styrning av lokalutnyttjandet.....	186
9.7.5	Förändrade hyreskostnaders påverkan på anslagen.....	187
9.7.6	Gynnade respektive missgynnade myndigheter.....	188
10	Förhandlingsstöd och statlig nämnd	191
10.1	Inledning.....	191
10.2	Allmänt	192
10.3	Förhandlingsstöd.....	193
10.3.1	Allmänt	193
10.3.2	Skäl för ett förhandlingsstöd.....	193
10.3.3	Uppbyggnad av ett frivilligt förhandlingsstöd.....	194
10.4	Tvistlösningsorgan	196
10.4.1	Allmänt	196
10.4.2	Tvistlösning hos Locum AB och Skolfastigheter i Stockholm AB.....	197

10.4.3 Alternativa tvistelösningsorgan	198
10.4.4 Överväganden och förslag.....	200
11 Förvaltning av statlig mark	203
11.1 Inledning.....	203
11.2 Gällande rätt.....	204
11.3 Särskilt om allemansrätten m.m.....	208
11.3.1 Inledning	208
11.3.2 Innebörden av allemansrätten.....	208
11.3.3 Strandskydd	209
11.4 Motionen till riksdagen	211
11.5 Till kommittén framförda synpunkter	212
11.5.1 Skärgårdsstiftelsen	212
11.5.2 Lantbrukarnas Riksförbund.....	213
11.5.3 Övriga.....	213
11.6 Överväganden och förslag.....	214
11.6.1 Allmänt.....	214
11.6.2 Försäljning av statlig mark	214
11.6.3 Undantag från affärsmässighet vid försäljning?	216
11.6.4 Vilken mark skall vara kvar i statlig ägo?	217
11.6.5 Ersättning för upplåtelse	220
12 Konsekvenser av förslagen.....	223
12.1 Allmänt	223
12.2 Statsfinansiella konsekvenser	223
12.2.1 Inledning	223
12.2.2 Resonemang vad gäller förslagets finansiering.....	224
12.3 Övriga konsekvenser	225
Reservationer och särskilda yttranden	227
Litteraturförteckning	247
Bilagor.....	251
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	251
Bilaga 2 Förteckning	257

Sammanfattning

Allmänna utgångspunkter

Kommittén skall enligt direktiven dels göra en fortsatt översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter, dels se över tillämpningen samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Enligt direktiven skall kommittén vidare utreda och lämna förslag till vilka principer som hyresvärd skall utgå ifrån för att kunna fastställa hur hyressättning av ändamålsfastighet och kommersiell fastighet skall ske.

Kommitténs förslag för ändamålsbyggnader gäller endast ändamålsbyggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Riksdagen beslutade år 1992 om en genomgripande förändring av organisationen för förvaltning av statens fastigheter och lokaler. Byggnadsstyrelsen avvecklades och i stället bildades två bolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB, samt två myndigheter, Statens fastighetsverk (SFV) och Statens lokalförsörjningsverk. Varje enskild myndighet blev samtidigt ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Syftet med förändringen av organisationen var att uppnå en effektivare lokalförsörjning och en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

Riksdagens revisorer lämnade i december 2001 en skrivelse till riksdagen, Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12), och anförde att regeringen i sin styrning av de berörda verken och myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt har vidarebefordrat riksdagens ståndpunkter. Revisorerna anförde att enligt riksdagen är självkostnad den naturliga utgångspunkten för hyressättningen i de fall där hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd. Revisorerna anförde vidare att riksdagens ståndpunkt är att hyresgästen skall ha god insyn i förvaltningen

oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas samt att förvaltningsplaner skall upprättas gemensamt av hyresvärd och hyresgäst. Regeringen bör, enligt revisorerna, uppmärksamma konsekvenserna av att de statliga myndigheternas anslag justerades i samband med att myndigheterna fick eget lokalförsörjningsansvar och inrätta ett rådgivande statligt expertorgan som skall kunna lämna yttrande vid konflikt om vilken hyresmodell som skall gälla.

Riksdagen tillkännagav att det är angeläget att en utredning tillsätts så att frågorna om hyressättningsprinciper för statens ändamålsfastigheter får en hållbar och för alla intressenter acceptabel lösning. Med anledning av motionen, 2001/02:Fö259, tillkännagav riksdagen vidare att det bör övervägas om hänsynen till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl att behålla mark i statlig ägo (bet. 2001/02:FiU14, rskr. 2001/02:165).

Begreppet ändamålsbyggnad

Begreppet ändamålsfastighet har använts i många år utan någon egentlig definition. Det är inte markens utformning eller egenskaper som är av intresse när begreppet ändamålsfastighet skall definieras, utan utgångspunkten bör i stället vara byggnaden på fastigheten. Den korrekta benämningen bör därför i stället vara ändamålsbyggnad.

Kommittén anser att en ändamålsbyggnad kan definieras dels utifrån hyresgästens starka anknytning till byggnaden och avsaknad av rådighet över sin lokalförsörjning, dels utifrån byggnadens egenskaper.

Byggnader där hyresgästen saknar rådighet över sin lokalförsörjning är byggnader som har blivit symboler för den verksamhet som bedrivs där och som är så intimt förknippade med verksamheten att man kan uppfatta det som att hyresgästen inom överskådlig tid inte kan eller får flytta därifrån. Hyresgästen har därmed en särskilt stark anknytning till byggnaden. Om hyresgästen på detta sätt har en stark anknytning till byggnaden och saknar rådighet över sin lokalförsörjning kan byggnaden anses vara en ändamålsbyggnad. Det är främst några av kulturinstitutionerna som kan omfattas av denna definition, men den torde gälla även för några byggnader som tillhör landets äldsta universitet.

Härutöver kan vissa byggnader anses vara ändamålsbyggnader på grund av sina egenskaper. En byggnad kan således vara en ändamålsbyggnad om den har byggts eller anpassats för ett speciellt ändamål och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål. Eftersom kommitténs uppdrag omfattar byggnader inom kulturområdet samt universitets- och högskoleområdet bör definitionen om byggnadens egenskaper gälla för byggnader för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet samt grundutbildnings- eller forskningsverksamhet.

Det krävs endast att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att en byggnad skall betraktas som en ändamålsbyggnad. Den definition som kommittén föreslår gäller för statliga byggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Kommittén har i författningsförslagen valt att använda termen lokal för byggnad eller del av byggnad för att uppnå en överensstämmelse med hyresrätten i övrigt.

En statlig hyresgäst som hyr lokaler av en statlig hyresvärd i en byggnad som är en ändamålsbyggnad har rätt att i hyresförhandlingar begära och få kostnadshyra. Om hyresvärden och hyresgästen inte är överens om huruvida byggnaden är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas, får tvisten lösas av den statliga nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal som kommittén föreslår.

Hyresmodeller

Kommittén har haft i uppdrag att lämna förslag till definition av de två hyresmodeller som bör användas, marknadsmässig hyresmodell och kostnadshyresmodell.

Marknadshyra definieras inte utifrån beräkningar utan istället sker jämförelser med hyreskostnaderna på liknande marknader och därefter bestäms hyran med utgångspunkt härav.

För att en marknadshyra skall kunna existera måste således en konkurrenssituation föreligga. I praktiken måste en faktiskt angiven marknadshyra definieras utifrån förutbestämda kriterier som t.ex. moderna kontorslokaler, butiker i centrumläge etc.

Med marknadshyra menas den mest sannolika hyran mellan två oberoende parter på en öppen hyresmarknad. Marknadshyra kan även definieras som mest sannolik hyra vid nyteckning av

hyreskontrakt på en öppen och fri marknad. SFV har utvecklat en modell för s.k. marknadsliknande hyra, som används för hyressättning av lokaler där någon marknad inte finns för hela lokalen. Sådana lokaler delas upp efter lokaltyp, t.ex. kontor, lager och utställningslokaler, där det för varje lokaltyp anses finnas relevanta marknader. Delhyrorna vägs sedan samman till vad som får representera en marknadshyra för hela lokalen.

En kostnadsbaserad hyra tillämpas som regel bara när en marknadshyra eller en marknadsliknande hyra inte kan användas till följd av att det inte finns några direkta jämförelseobjekt.

En fullständig kostnadshyra skall täcka fastighetsägarens kostnader för kapital, underhåll och drift. I kapitalkostnaderna ingår ränta, avskrivningar och ett avkastningskrav. I driftkostnaderna ingår även kostnader för administration. Kommittén redovisar en översiktlig modell för att ta fram en kostnadshyra. Modellen innebär bl.a. att hyresgästen och hyresvärden bör upprätta en förvaltningsplan och en investeringsplan för hyresobjektet och att de bör ha en gemensam uppfattning om avskrivningsregler och kapitalkostnader.

Principer för hyressättning

Kommittén har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på vilka principer som hyresvärd och hyresgäst skall utgå ifrån för att fastställa hur hyressättning av ändamålsbyggnader och kommersiella fastigheter skall ske samt om de avkastningskrav som ställs för lokaler inom kulturområdet är ändamålsenliga.

Regeringen har inte fastställt någon eller några modeller för hur hyran i lokaler som förvaltas av statliga myndigheter skall bestämmas, vilket innebär att olika statliga fastighetsförvaltare tillämpar olika hyresmodeller.

Den hyressättningsprincip som huvudsakligen används för kulturinstitutioner samt universitet och högskolor är marknadshyra eller marknadsliknande hyra. Akademiska Hus AB använder kostnadshyra för nybyggnader, hyresgästanpassningar, vissa ombyggnader och för ändamålslokaler vid omförhandlingar. SFV skall tillämpa kostnadshyra för de fem kulturinstitutioner som efter beslut av regeringen skall ha kostnadshyra och vidare tillämpas kostnadshyra för ett antal donationsfastigheter.

Kommittén anser att huvudprincipen även framöver skall vara att marknadshyressättning skall gälla men föreslår att kostnadshyra skall kunna användas för byggnader som utifrån de kriterier som kommittén ställer upp kan definieras som ändamålsbyggnader.

Enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning har universitet och högskolor rätt att teckna hyresavtal på upp till tio år utan att inhämta regeringens medgivande. Övriga myndigheter får binda staten i hyresåtaganden om högst sex år utan regeringens medgivande. Kommittén anser att längre avtal kan innebära stora fördelar när det gäller att förutse framtida kostnader och när det gäller att fördela höga underhållskostnader över en längre period. Detta är särskilt angeläget för ändamålsbyggnader. Kommittén föreslår därför att hyresavtal för samtliga ändamålsbyggnader får tecknas på upp till tio år utan att regeringens medgivande först inhämtas. För övriga byggnader föreslås ingen förändring i detta avseende.

När parterna i hyresförhållandet tillämpar kostnadshyra skall hyresgästen ha full insyn beträffande alla kostnadskomponenter och underhållsplaner. Vid marknadshyressättning skall full insyn gälla endast för kostnader för drift och underhåll.

De ovan redovisade förslagen skall genomföras genom förslag till ändring av förordningar och ägardirektiv.

Särskilt beträffande vissa kulturinstitutioner

Regeringen har beslutat att huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet och Statens historiska museum skall ha kostnadshyra. Av dessa fem institutioner har endast Naturhistoriska riksmuseet träffat avtal med SFV om hyressättning.

Regeringen fastställer ett avkastningskrav på de fastighetsförvaltande myndigheterna som de sedan för ut i organisationen. Avkastningskravet utgörs av den riskfria statslåneräntan och en riskpremie. Som myndighet begränsas SFV av att de inte kan fondera medel för att försäkra sig emot oförutsedda händelser. Därmed kan de inte hantera större risker i verksamheten. Kommittén finner att det vid hyressättning av ändamålsbyggnader skall ingå ett avkastningskrav och att det i avkastningskravet skall

ingå en riskpremie bl.a. eftersom det måste finnas medel för extraordinära händelser.

Den huvudsakliga anledningen till att avtal endast har kommit till stånd mellan SFV och en av de kulturinstitutioner som skulle få kostnadshyra är att kulturinstitutionerna anser att det föreligger ett s.k. eftersatt underhåll. Det råder emellertid delade meningar om det föreligger eftersatt underhåll. Det innebär stora svårigheter att på ett objektivt sätt fastställa vad som är eftersatt underhåll.

Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en oberoende besiktningsman för att bedöma vilket underhållsbehov som föreligger på de olika kulturinstitutionerna och om det föreligger eftersatt underhåll. Om eftersatt underhåll föreligger skall detta åtgärdas.

Förslaget gäller de fem kulturinstitutioner för vilka det föreligger ett regeringsbeslut att kostnadshyra skall gälla samt för andra kulturinstitutioner som bedöms vara ändamålsbyggnader.

Ansvar för underhållsåtgärder

Ett antal kulturinstitutioner och lärosäten har till kommittén redovisat hur ansvaret för att utföra underhållsåtgärder fördelar sig mellan hyresvärden och hyresgästen, om det finns någon skillnad i ansvarsfördelningen mellan hyresgästen och dennes olika hyresvärdar samt om underhållsplanerna är upprättade gemensamt av parterna. Fördelningen av ansvaret för underhållsåtgärder grundar sig huvudsakligen på bestämmelserna i jordabalken. Detta innebär att hyresvärden i princip ansvarar för underhållet av byggnaden och den fasta inredning som är till för stadigvarande bruk av byggnaden. Hyresgästen har ansvaret för underhållet av de föremål som han har tillfört fastigheten och som är avsedda för den speciella verksamhet som bedrivs i byggnaden. Det tycks inte föreligga någon större skillnad beroende på om hyresvärden är ett statligt bolag, en statlig myndighet eller ett privat bolag. Underhållsplanerna är till övervägande del upprättade av hyresvärden.

De flesta av de byggnader som SFV förvaltar är byggnadsminnen eller kulturhistoriskt värdefulla enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Det krävs särskild kunskap för att vårda och bevara dessa byggnaders kulturmiljövärden. Med

hänsyn härtill anser kommittén att hyresvärden även framöver skall ha ansvaret för underhållet av dessa byggnader.

Om en hyresgäst i en byggnad som inte omfattas av förordningen om statliga byggnadsminnen önskar utföra en del av det inre underhållet föreslår kommittén att hyresvärden skall medge det.

Kommittén föreslår vidare att hyresgästens inställning, om hur ansvaret för driften skall fördelas, skall gälla.

Underhållsplaner skall enligt regeringens riktlinjer till bolag och regleringsbrev till myndigheter upprättas gemensamt av hyresgästen och hyresvärden. Det har emellertid framkommit att planerna i stor utsträckning endast upprättas av hyresvärden varför kommittén anser att det i riktlinjer och regleringsbrev skall tydliggöras att underhållsplanerna skall upprättas gemensamt av parterna i hyresförhållandet.

Effektivt lokalutnyttjande

Kommittén har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur regeringen skall förstärka styrningen av myndigheters och institutioners mål när det gäller effektivt lokalutnyttjande.

Regeringen önskar information om myndigheters och institutioners långsiktiga planering av sin lokalförsörjning så att de inte ekonomiskt eller på annat sätt binder upp staten genom olika hyresavtal. Myndigheterna och institutionerna har ett helhetsansvar för sina lokaler, vilka skall vara ändamålsenliga för den verksamhet som bedrivs där. Det är viktigt att huvudansvaret för lokalförsörjningen även framöver åvilar de enskilda myndigheterna och institutionerna.

Kommittén förslår att myndigheter och institutioner årligen skall redovisa sina kostnader för de lokaler som de redan har ingått hyresavtal om och framtida förändringar i lokalinnehavet. Redovisningen skall omfatta innevarande år samt de tre närmast följande åren och lämnas till regeringen i samband med årsredovisningen.

Myndigheters behov av generella lokaler, såsom kontorslokaler, kan bestämmas utifrån antalet anställda. För myndigheter och institutioner som hyr lokaler i ändamålsbyggnader bestäms lokalernas storlek däremot av annat än antalet anställda. Det är svårt att påverka och effektivisera dessa myndigheters och

institutioners lokalutnyttjande eftersom flera av dem hyr lokaler i byggnader som har blivit symboler för verksamheten och de av den anledningen har svårt att flytta därifrån eller för att expansion ingår som en del av verksamheten. Kommittén anser att det för närvarande inte behöver införas bestämmelser om att hyresgäster i ändamålsbyggnader skall effektivisera sitt lokalutnyttjande, men det bör ligga i de enskilda hyresgästernas intresse att sträva efter att effektivisera sin lokalförsörjning.

Förhandlingsstöd och statlig nämnd

Kommittén har haft i uppdrag att utreda om ett s.k. statligt expertorgan skall inrättas för att lämna yttrande om hyresgäst och hyresvärd är oense om vilken hyresmodell som bör tillämpas.

Under kommitténs arbete har det framkommit att företrädare för statliga myndigheter och institutioner inom kulturområdet kan uppleva att de som hyresgäster är i underläge i förhandlingar med hyresvärderna och att de kan behöva stöd och hjälp i samband med förhandlingar. Kommittén anser att ett s.k. förhandlingsstöd kan byggas upp så att statliga kulturinstitutioner som hyr lokaler av statliga eller privata hyresvärdar kan få hjälp inför och vid hyresförhandlingar.

Som framgår ovan föreslår kommittén att en byggnad skall betraktas som en ändamålsbyggnad när hyresgästen har en särskilt stark anknytning till byggnaden eller om byggnaden har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål. Hyresgästen i en ändamålsbyggnad kan begära och få kostnadshyra. Det kan emellertid förekomma att parterna inte kommer överens om huruvida byggnaden är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. En sådan tvist måste då lösas av någon utomstående. Det har vidare framkommit att några av de kulturinstitutioner som enligt beslut av regeringen skall ha kostnadshyra ännu inte har slutit avtal med hyresvärderna.

Statliga myndigheter är delar av den juridiska personen staten och de torde inte kunna processa mot varandra i domstol. Tvister mellan statliga myndigheter skall i stället hänskjutas till regeringen för beslut. I praktiken är emellertid möjligheterna små för de

enskilda myndigheterna att få hyrestvister prövade av regeringen, vilket innebär att det finns behov av att någon annan löser dessa tvister. En hyrestvist mellan ett statligt bolag och en statlig myndighet kan normalt lösas av hyresnämnden. Utgångspunkten vid hyresnämndens bedömning är dock att marknadshyra skall gälla och hyresnämnden tar inte upp frågor om byggnader är ändamålsbyggnader och hur en kostnadshyra skall beräknas.

Med hänsyn härtill föreslår kommittén att en statlig nämnd, benämnd Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal, inrättas som kan pröva tvister mellan statliga hyresvärdar och statliga hyresgäster i byggnader som hyrs av en kulturinstitution eller av ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) när parterna i hyresförhållandet inte är överens om huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. Nämnden kan även pröva tvister mellan en statlig hyresvärd och Chalmersfastigheter AB. En fråga om en byggnad är en ändamålsbyggnad kan tas upp av nämnden efter framställan av hyresgästen, medan en fråga som gäller kostnadshyran kan prövas efter framställan av hyresgästen eller hyresvärden.

Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal skall bestå av en ordförande och en ersättare för denne. Dessa skall vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd och utses av regeringen. Vid behov kan ordföranden förordna en expert som främst bör ha till uppgift att beräkna kostnadshyran. Nämnden avger ett yttrande om en byggnad är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. Nämndens yttrande får inte överklagas.

Förvaltning av statlig mark

Kommittén har haft i uppdrag att utreda om reglerna för försäljning av statlig mark bör ändras så att olika allmännyttiga användningsområden för marken prövas innan en försäljning till marknadspris äger rum.

Enligt 8 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom får fastighetsförvaltande myndighet sälja fast egendom om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl att egendomen fortfarande skall ägas av staten.

Om det finns särskilda skäl att fastigheten behålls i statlig ägo skall den emellertid överföras till den myndighet som svarar för förvaltning av fastigheter för avsett ändamål. Marker avsedda för det rörliga friluftslivet förvaltas lämpligen av Naturvårdsverket. Enligt gällande rätt utgör de särskilda skälen för att underlåta försäljning av statlig mark kulturminnesvården, totalförsvaret och naturvården. Kommittén föreslår att försäljning av statlig mark skall kunna underlåtas även om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till det rörliga friluftslivet. Kommittén föreslår ett tillägg till 8 § andra stycket förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom med denna innebörd.

Kommittén har även diskuterat att, för det fall att försäljning av statlig mark skall ske, undantag skall göras från det allmänna kravet på affärsmässighet. Enligt 29 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall all försäljning genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot det. Det innebär att om försäljning skall ske till en subventionerad köpeskilling måste särskilda skäl föreligga. Det har framkommit att ett stort antal grupper har anmält intresse att förvärva mark i bl.a. Stockholms skärgårdsområde på andra villkor än helt marknadsmässiga. Detta innebär att om man inför en möjlighet till särbehandling måste det motiveras på ett för allmänheten och fastighetsmarknaden begripligt sätt. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att i den mån försäljning skall ske av markområden skall detta även fortsättningsvis ske affärsmässigt.

Fortifikationsverket har anfört att Försvarsmakten har många markområden som Försvarsmakten enbart har behov av under vissa perioder under året. Fortifikationsverket har föreslagit till kommittén att det skulle kunna bildas särskilt sammansatta råd, som skulle ha till uppgift att utreda förutsättningarna för sambruk av markområden som Försvarsmakten behöver under vissa perioder under året men som kan ianspråktagas för friluftslivet under andra perioder under året. Rådet skulle enligt förslaget vara sammansatt av länsstyrelsen i respektive län samt av Försvarsmakten, respektive kommun, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket. Kommittén anser att detta kan vara en framtida möjlighet. Kommittén anser dock att förutsättningarna för ett sambruk bör utredas vidare och att den mark som kan vara aktuell för sambruk tills vidare inte bör lämnas till försäljning.

Nästa fråga som kommittén har diskuterat är hur den mark som skall vara kvar i statlig ägo skall väljas ut. Kommittén föreslår att

när en fastighetsförvaltande myndighet, såsom exempelvis Fortifikationsverket, skall sälja fast egendom som kan vara till nytta för det rörliga friluftslivet skall myndigheten samråda med Naturvårdsverket om egendomen kan behövas för dess verksamhet. Naturvårdsverket bör undersöka om det finns kommuner eller organisationer som kan vara intresserade av att bedriva verksamhet som gynnar det rörliga friluftslivet på den aktuella marken. Om Naturvårdsverket finner att marken bör användas för sådan verksamhet kan Naturvårdsverket därefter verka för att regeringen beslutar att marken kvarstannar i statlig ägo. Den mark som kan komma i fråga bör ha ett högt värde för det rörliga friluftslivet. Vid varje enskild försäljning måste således en närmare undersökning göras för att se om marken är sådan att den skall bevaras i statlig ägo för friluftslivet. På detta sätt bestäms vilken mark som staten skall behålla. Därefter får Naturvårdsverket hyra ut eller överlåta tillsynen och förvaltningen av marken till en kommun eller en organisation. I de fall förvaltningen och tillsynen av marken överläts av det allmänna till en organisation bör ersättning utgå till den organisation som har förvaltnings- och tillsynsuppdraget.

Om det finns fler intressenter bör den som är villig att betala den högsta hyran för nyttjanderätten respektive kräva den lägsta ersättningen för tillsyns- och förvaltningsuppdraget ges möjlighet att hyra marken respektive handha tillsynen eller förvaltningen av marken.

Konsekvenser av förslagen

Enligt 14 § kommittéförordningen gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Det går inte att beräkna i vilken utsträckning som det kommer att ske en övergång från marknadshyressättning till kostnadshyressättning och inte heller om och i så fall i vilken utsträckning det kommer att föra med sig minskade statsfinansiella intäkter. Vilka statsfinansiella konsekvenser som kommer att inträffa blir därför närmast antaganden. Om hyreskostnaden för en myndighet förändras till följd av regelförändring (t.ex. författningsändring) kommer det att innebära att anslagen till utgiftsområdet påverkas.

Om hyreskostnaden däremot förändras vid hyresförhandlingar till följd av att hyresgästen t.ex. övertar ansvaret för vissa underhållskostnader kan myndigheten spara pengar och de blir då kvar i myndighetens ramanslag. Enligt kommitténs uppfattning bör, i den mån en ökad användning av kostnadshyra leder till minskade intäkter för staten, detta finansieras genom en minskning av anslagen till respektive utgiftsområde.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget att regeringen skall tillsätta en besiktningsman för att utreda om det föreligger eftersatt underhåll på de kulturbyggnader som har klassats som ändamålsbyggnader är svåra att beräkna. Det har för kommittén inkommit uppgifter från kulturinstitutionerna att eftersatt underhåll föreligger men detta har SFV reserverat sig emot. Kommittén anser att det är rimligt att parterna (hyresvärd och hyresgäst) delar på kostnaderna för besiktningsmannens arbete. För SFV:s del bör kostnaderna ingå i administrationskostnaderna.

Eftersom det inte är utrett om det föreligger ett eftersatt underhåll och därmed inte heller vilka kostnader som kan uppkomma för att åtgärda en bristande underhållssituation är de statsfinansiella konsekvenserna inte möjliga att beräkna. Det är kommitténs uppfattning att i den mån det föreligger kostnader för att åtgärda ett av en opartisk besiktningsman definierat eftersatt underhåll bör kostnaderna härför i första hand bäras av fastighetsvärden, i detta fall av SFV. SFV kan fördela kostnaderna på en längre tid och i den mån SFV kan inleverera medel till staten i enlighet med de krav som ställs på SFV uppkommer inga statsfinansiella konsekvenser. Uppkommer statsfinansiella konsekvenser får det bli en senare fråga att beräkna i vilken utsträckning intäkterna har minskat samt att föreslå en finansiering.

Vad gäller förslaget att försäljning av statlig mark skall underlåtas i vissa fall är det inte känt vilken mark som skulle kunna vara aktuell för försäljning och vilka intäkter som staten kan gå miste om genom att marken inte försäljs. Ekonomiska konsekvenser av förslagen kan inte beräknas.

Övriga förslag av kommittén beräknas inte leda till några ekonomiska konsekvenser. Kommittén konstaterar att de förslag som lämnats inte heller kan förväntas ha någon påverkan på det kommunala självstyret, brottslighet, sysselsättning, små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag och inte heller vad gäller jämställdheten eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Författningsförslag

1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk skall införas fem nya paragrafer, 7–11 §§, av följande lydelse.

7 § Bestämmelserna i 8–11 §§ gäller vid bestämmande av hyra för lokal som hyrs av en statlig kulturinstitution eller av ett statligt universitet eller en statlig högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

8 § En lokal är en ändamålslokal om

1. hyresgästen har en särskilt stark anknytning till lokalen, eller
2. lokalen har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål.

9 § För lokal som avses i 8 § skall, om en sådan hyresgäst som anges i 7 § begär det, hyran fastställas utifrån fastighetsägarens kalkylerade kostnader för kapital, drift och underhåll av lokalen (kostnadshyra).

10 § Om en hyresgäst som anges i 7 § begär kostnadshyra har denne rätt att ta del av uppgifter som kan behövas för bestämmande av hyran.

11 § Tvist angående tillämpning av 8 och 9 §§ får hänskjutas till Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

2. Förslag till förordning (00:00) med instruktion för Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal (nämnden) har till uppgift att pröva tvister angående hyressättning mellan statliga myndigheter eller mellan en statlig myndighet och ett statligt bolag.

Vad som nu sagts gäller dock enbart om lokalen hyrs av en kulturinstitution eller av ett statligt universitet eller en statlig högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

Nämnden skall även ha till uppgift att pröva tvister mellan en sådan hyresvärd som avses i första stycket och Chalmersfastigheter AB.

2 § Nämnden skall avge yttrande om

1. lokal som hyrs är en sådan ändamålslokal som avses i 8 § förordning (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk eller som avses i de ägardirektiv som gäller för Akademiska Hus AB,

2. till vilket belopp en kostnadshyra skall fastställas samt hyresvillkoren i övrigt för en lokal som avses enligt 1. Kostnadshyra skall baseras på fastighetsägarens kalkylerade kostnader för kapital, drift och underhåll.

Organisation

3 § Nämnden består av ordförande och ersättare för denne. Ordföranden och ersättaren för denne skall vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd. Ordförande och ersättare förordnas av regeringen för viss tid. Ordföranden skall vid behov kunna förordna expert.

Handläggning

4 § Fråga som avses i 2 § 1 tas upp av nämnden efter skriftlig framställan av hyresgäst som avses i 1 § andra eller tredje stycket.

Fråga som avses i 2 § 2 tas upp till prövning efter skriftlig framställan av hyresvärd som avses i 1 § första stycket eller hyresgäst som avses i 1 § andra eller tredje stycket.

5 § Nämnden bereder parterna tillfälle att yttra sig över yrkanden som framställs hos nämnden och utredning som åberopas i ärendet.

6 § Ärende hos nämnden avgöres av ordföranden ensam.

7 § Om en tvist faller utanför kompetensområdet för nämnden enligt 1 och 2 §§ skall ärendet avvisas.

8 § Yttrande eller beslut av nämnden får inte överklagas.

9 § Kostnaderna för nämndens verksamhet betalas av parterna till lika delar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

3. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

dels att 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 12 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

I 8 och 9 §§ förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk finns särskilda bestämmelser om bestämmande av hyra för vissa ändamålslokaler.

12 a §

Vid bestämmande av hyra på marknadsmässiga villkor skall hyresgästen ha rätt till insyn i driftkostnader och underhållskostnader.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen.

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal som avses i andra stycket med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen. Det samma gäller för myndigheter som efter beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, såvitt gäller lokaler m.m. för den verksamheten.

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal som avses i andra stycket med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen. Det samma gäller för *andra myndigheter som hyr sådan lokal som avses i 8 § förordning med instruktion för Statens fastighetsverk samt myndigheter* som efter beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, såvitt gäller lokaler m.m. för den verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

5. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

En fastighetsförvaltande myndighet får sälja fast egendom om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten.

Hänsynen till kulturminnesvården, totalförsvaret och naturvården kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande skall ägas av staten.

Hänsynen till kulturminnesvården, totalförsvaret, naturvården och *det rörliga friluftslivet* kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande skall ägas av staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

6. Förslag till utformning av ägardirektiv (information och riktlinjer) för Akademiska Hus AB

Vid bestämmande av hyra i lokaler som hyrs av ett statligt universitet eller en statlig högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eller av Chalmersfastigheter AB skall följande iakttas.

En lokal är en ändamålslokal om

1. hyresgästen har en särskilt stark anknytning till lokalen, eller
2. lokalen har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål.

För ändamålslokal skall, om en sådan hyresgäst som ovan nämnts begär det, hyran fastställas utifrån fastighetsägarens kalkylerade kostnader för kapital, drift och underhåll av lokalen (kostnadshyra).

Frågor om en lokal är en ändamålslokal samt vad gäller fastställande av kostnadshyra och övriga hyresvillkor får hänskjutas till prövning enligt förordningen (00:00) med instruktion för Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal.

Vid bestämmande av hyra på marknadsmässiga villkor skall hyresgästen ha rätt till insyn i driftkostnader och underhållskostnader. Vid bestämmande av kostnadshyra skall hyresgästen ha rätt att ta del av uppgifter som kan behövas för bestämmande av hyran.

Akademiska Hus AB skall ge direktiv till sina dotterbolag att de skall följa vad som anges ovan.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven dels göra en fortsatt översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter, dels se över tillämpningen samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Begreppet ändamålsfastigheter rymmer fastigheter av skilda slag och verksamheterna som bedrivs i dem är mycket varierande. Det är främst inom två områden, kulturområdet och universitets- och högskoleområdet, som det finns problem med hyressättningen. Det bör påpekas redan här att kommitténs överväganden och förslag om ändamålsbyggnader enbart behandlar ändamålsbyggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Problemen kan vara av olika slag och riksdagen har framfört att det därför kan vara möjligt att föreslå olika lösningar för de olika sektorerna.

Någon entydig definition av ändamålsfastighet finns inte och gränsen mellan en kommersiell fastighet och en ändamålsfastighet är flytande. Bedömningen får göras i varje enskilt fall. Kommittén skall utreda om det är möjligt att på ett praktiskt sätt definiera och avgränsa begreppet ändamålsfastighet och därefter lämna förslag.

Kommittén skall utreda och lämna förslag till vilka principer och kriterier som hyresvärd och hyresgäst skall utgå ifrån för att kunna fastställa hur hyressättning av ändamålsfastighet och kommersiell fastighet skall ske. Kommittén skall därvid pröva om de avkastningskrav som ställs för lokaler inom kulturområdet är ändamålsenliga.

Kommittén skall lämna förslag till definition av de två hyresmodeller som bör användas, marknadsmässig hyresmodell och kostnadshyresmodell. I de båda modellerna bör det enligt tidigare

uttalanden ingå en öppen redovisning och god insyn i förvaltningen m.m.

Kommittén skall utreda hur ansvaret för utförandet av underhållsåtgärder fördelar sig mellan hyresvärd och hyresgäst inom ramen för gemensamt upprättade förvaltningsplaner.

En del universitet och ett antal högskolor hyr lokaler av andra hyresvärdar, t.ex. av kommuner och privata värdar. För att myndigheterna inte ekonomiskt eller på annat sätt skall binda upp staten med långa hyreskontrakt genom att beställa nya lokaler, ombyggnader, m.m. finns behov av att regeringen får information om den långsiktiga planeringen vad avser myndigheternas lokalförsörjning.

Kommittén skall utreda och lämna förslag till hur regeringen skall förstärka styrningen av myndigheters och institutioners mål när det gäller effektivt lokalutnyttjande på kort och lång sikt samt hur förändrade hyreskostnader skall påverka anslagen.

Vidare skall kommittén utreda om ett statligt expertorgan bör inrättas inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet och som skulle kunna vara rådgivande och lämna yttrande om hyresvärd och hyresgäst är oense om vilken hyresmodell, kostnadshyra eller marknadshyra, som skall tillämpas.

Slutligen skall kommittén utreda om reglerna för försäljning av statlig mark (fast egendom) bör ändras så att olika allmännyttiga användningsområden för marken prövas innan en försäljning till marknadspris äger rum. I detta sammanhang bör kommittén göra överväganden om också hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen skulle kunna vara skäl för staten att behålla mark i sin ägo, och om förvaltningsansvaret i sådana fall kan ges till stiftelser, kommuner och landsting.

1.2 Inriktningen av utredningsarbetet

Kommittén har genomfört utredningsarbetet genom att studera tidigare utredningars resultat och träffa olika experter inom området. För att ta del av dels universitets och högskolors och dels kulturinstitutioners synpunkter på de frågor som kommittén skall studera har kommittén anordnat en hearing där ett urval av företrädare för nämnda institutioner har deltagit.

Sekretariatet har inhämtat uppgifter om hyresutvecklingen samt underhålls- och driftkostnadsutvecklingen för fastigheter som

förvaltas av Akademiska Hus AB (Akademiska Hus) respektive Statens fastighetsverk (SFV). De fem kulturinstitutioner för vilka det finns ett regeringsbeslut om kostnadshyressättning har specialstuderats och fått svara på en särskild frågeenkät.

SFV har gett sin syn på de inkomna svaren från kulturinstitutionerna.

Besök och möte har ägt rum med Chalmersfastigheter AB och kommittén har fått ta del av detta bolags syn på Akademiska Hus hyressättning.

Ordföranden och sekretariatet har genomfört studiebesök på Kungliga biblioteket i Stockholm samt på Armémuseum och Etnografiska museet, båda i Stockholm. Vidare har sekretariatet träffat representanter för bl.a. Kungliga Konsthögskolan, Stockholms universitet, Lantbrukarnas Riksförbund och Kungliga Tekniska högskolan.

När det gäller frågan om förvaltning av statlig mark har sekretariatet sammanträffat med Fortifikationsverket, vilket verk även har genomfört en utredning som till viss del ligger till grund för det förslag som redogörs för i kapitel 11. Kommittén har även sammanträffat med Skärgårdsstiftelsen i Stockholm.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

I slutet av 1980-talet genomfördes förändringar i styrningen av den statliga förvaltningen. Staten skulle bl.a. ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den kommande treårsperioden och myndigheterna skulle ges ett ökat ansvar att driva verksamheten. Till följd av dessa förändringar meddelades nya riktlinjer för de statliga myndigheternas lokalförsörjning och fastighetsförvaltning. I detta kapitel görs en kortfattad genomgång av förändringarna inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen.

2.2 Reformeringen av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen

Syftet med de förändringar som påbörjades i slutet av 1980-talet var att uppnå dels en effektivare lokalförsörjning, dels en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

2.2.1 Den statliga lokalförsörjningen

Efter förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9, bet. FiU26, rskr. 338) lades nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen fast. Dessa innebar i korthet följande.

- Statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar.
- Verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat.
- Lokalförsörjning bör prövas långsiktigt.
- Myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler.

- Handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.
- Ökad samordning av den statliga lokalförsörjningen.

Frågorna om lokalförsörjning skulle således hanteras på ett för staten effektivt och ekonomiskt sätt. Myndigheterna skulle inte förvalta fastigheter utan i stället vara hyresgäster hos olika hyresvärdar i såväl statliga som kommunala eller privata fastigheter. Vidare skulle myndigheterna ha ett helhetsansvar för sin verksamhet och få möjlighet att besluta om sin egen lokalförsörjning. Statens utgiftsstyrning skedde genom treåriga ramanslag och myndigheterna fick därmed större möjligheter att disponera sina resurser mellan olika utgiftsslag och budgetår. Som ett led i förändringarna av den statliga lokalförsörjningen beslutades att Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare för den civila statsförvaltningen skulle upphöra.

2.2.2 Den statliga fastighetsförvaltningen

I propositionen om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 1991/92:44) föreslog regeringen bl.a. följande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen.

- Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och de nyttjande myndigheternas eller uppdragsgivarens/statens utgifter.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, dvs. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Därmed uppnås högre effektivitet såväl hos myndigheterna som brukare, som hos staten som fastighetsförvaltare.

- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.
- Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning. Marknadsmässiga redovisningsprinciper bör därför tillämpas.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Regeringen skall företräda staten som ägare i denna typ av bolag.
- De fastigheter som av historiska och/eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

Regeringen föreslog att dessa riktlinjer skulle användas inom hela statsförvaltningen. Regeringen uttalade därvid bl.a. att myndigheternas helhetsansvar för verksamheten klagörs genom att serviceuppgiften i lokalförsörjningen skiljs från ägar- och förvaltaruppgifterna och att resursutnyttjandet därmed kan bli effektivare.

Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 1991/92:FiU8, rskr. 107) och beslutade dessutom att en ny efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet skulle inrättas som stöd för regeringen och myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor, att en fastighetskoncern i aktiebolagsform skulle bildas för förvaltning av huvuddelen av det fastighetsbestånd som förvaltades av Byggnadsstyrelsen samt att en ny myndighet skulle bildas för förvaltning av de fastigheter (utrikesfastigheter, slott, museer m.m.) som inte lämpade sig för bolagisering.

En kommitté, benämnd Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning, tillsattes därefter för att föreslå åtgärder i enlighet med riksdagens beslut. Efter förslag från kommittén lade regeringen fram propositionen om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m. (prop. 1992/92:37). Förslaget innebar i korthet att universitets- och högskolefastigheterna skulle föras över till en särskild fastighetskoncern för högskolefastigheter, att kulturfastigheter, fastigheter i utlandet ägda av svenska staten, regeringsbyggnaderna,

donationsfastigheter och vissa markområden skulle föras över till en fastighetsförvaltande myndighet samt att de fastigheter inom Byggnadsstyrelsens bestånd som ansågs möjliga att bolagisera skulle föras över till fastighetskoncernen. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1992/93:FiU8, rskr. 123).

2.3 Ombildningen av Byggnadsstyrelsen

Fram till början av 1990-talet ansvarade Byggnadsstyrelsen för förvaltningen av statens fastigheter. Byggnadsstyrelsen hade till uppgift att erbjuda lokaler och tjänster inom lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion, att förvalta statliga fastigheter samt vara regeringens stabsmyndighet i lokalfrågor.

Till följd av förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen ombildades Byggnadsstyrelsen 1993. De statliga myndigheterna hade fått ansvar för sin egen lokalförsörjning och Byggnadsstyrelsen hade därmed inte någon särställning när det gällde att tillhandahålla lokaler.

Vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen skapades två nya statliga bolag och två nya verk. Det ena av dessa bolag var Vasakronan Holding AB med dotterbolaget Vasakronan AB som i sin tur ägde dotterbolagen Vasakronan Krim AB och Vasajorden AB. Till Vasakronan AB överfördes främst kommersiella fastigheter. Vasakronan Krim AB övertog de fastigheter som användes av Kriminalvårdsstyrelsen, medan till Vasajorden AB överfördes de institutionsanknutna utbildningsfastigheterna som användes av Sveriges lantbruksuniversitet. Vasajorden AB såldes sedermera till Akademiska Hus AB. För att göra Vasakronan AB till ett rent kommersiellt fastighetsbolag bildades Specialfastigheter Sverige AB vars fastighetsbestånd består av bl.a. kriminalvårdsfastigheter, polisfastigheter, vissa försvarsfastigheter, räddningsskolor, specialskolor och sameskolor. Specialfastigheter Sverige AB har häfter skiljts från Vasakronan Holding AB och ägs direkt av staten. Vasakronan Holding AB har namnändrats till Civitas Holding AB och Vasakronan AB är ett av dotterbolagen. Förändringarna inom koncernen har genomförts för att åstadkomma en renodling av bolagets verksamhet till förvaltning av kommersiella fastigheter.

Statliga Akademiska Hus AB bildades för att äga fastigheter som används av universitet och högskolor. Huvuduppgiften för bolaget, som numera är namnändrat till Akademiska Hus AB, är att erbjuda

landets universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för utbildning och forskning samt att tillvarata de stora ekonomiska och kulturella värden som finns i fastigheterna. Bolaget bedriver även byggnadsverksamhet och byggadministration. Samtliga fastigheter ägs numera av dotterbolag lokaliserade på de större universitetsorterna.

Till Statens fastighetsverk överfördes vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen fastigheter som av olika skäl inte bedömdes lämpliga att förvalta i bolagsform. Dessa fastigheter kan delas upp i fyra huvudgrupper.

- Fastigheter som hör till det nationella kulturarvet, bl.a. olika slott och fästningar.
- Regeringsbyggnaderna.
- Fastigheter utomlands, främst ambassader, konsulat och bostäder i anslutning till dessa.
- Vissa markområden, bl.a. fjällnära skogar, vissa älvsträckor och kronoholmarna.

Statens fastighetsverk skall förvalta fastigheter så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas. Kultur- och miljövärden i verkets fastighetsbestånd skall brukas, bevaras, förädlas och levandegöras.

Vid omorganisationen av Byggnadsstyrelsen bildades även Statens lokalförsörjningsverk. Verkets uppgifter var främst att vara stabsorgan åt regeringen och göra utredningar som underlag för regeringsbeslut samt att ansvara för lokalförsörjningen åt statliga myndigheter. Statens lokalförsörjningsverk avvecklades år 1998 och stabsfunktionen fördes över till Statskontoret.

2.4 Utvärderingen av reformen

Några år efter det att reformen hade genomförts tillsatte regeringen en utredning som skulle utvärdera den omorganisation som skett av statens fastighetsförvaltning. Frågan om hyressättning av statens ändamålsfastigheter behandlades i delbetänkandet Statens ändamålsfastigheter – Princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187) där utredningen föreslog att en särskild hyresmodell skulle användas för ändamålsfastigheter. Utredningen lämnade även slutbetänkandet Lokalförsörjning och fastighetsägande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation

(SOU 1997:96). Med utredningens betänkanden som grund överlämnade regeringen propositionen Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137) till riksdagen. Regeringen fann att den genomförda reformen var bra och att gällande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen skulle ligga fast. Regeringen ansåg däremot inte att det skulle införas en särskild hyres- och kontraktsmodell för ändamålsfastigheter, på det sätt som utredningen hade föreslagit, utan underströk i stället att hyresgästen och hyresvärden skall ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation. Regeringen ansåg vidare att förvaltningen av ändamålsfastigheter bör inriktas på att stödja den myndighet som använder lokalerna och att kundnyttan skall optimeras. Regeringen anförde att förvaltningen av ändamålsfastigheter skall ske på ett kostnadseffektivt sätt, att verksamheten skall generera avkastning och att avkastningskravet skall bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagande. Dessutom ansågs det viktigt med en öppen dialog mellan hyresgäster och fastighetsägare, särskilt i fråga om ändamålslokaler.

Vid riksdagsbehandlingen fann även finansutskottet (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 252) att reformen av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjningsansvar var nödvändig och att det saknades skäl att ändra reformens huvudprinciper. De problem som uppstått mellan hyresvärd och hyresgäst ansågs bero på att man vid fastighetsreformens genomförande inte hade analyserat vilka särdrag som gäller för ändamålsfastigheter. Finansutskottet ansåg i likhet med regeringen att hyreskontrakten skall utformas genom förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Utskottet menade bl.a. att en fastighetsrörelse av ändamålskaraktär bör utgå ifrån att tillgodose primärverksamhetens behov av ändamålslokaler och att verksamheten måste bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

2.5 Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter

Chefen för Finansdepartementet tillsatte i november 2000 en arbetsgrupp med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna.

Arbetsgruppen fann att de modeller för hyressättning som Statens fastighetsverk tillämpar ger tillräcklig handlingsfrihet för att parterna skall kunna komma överens om en lämplig hyresmodell. Gruppen fann dock att kostnadsbaserade hyror skulle användas i stället för marknadsanpassade hyror på fem äldre byggnader som ansågs i hög grad ha formats för sitt ändamål och kommit att bli symboler för kulturinstitutionens verksamhet. Dessa fastigheter är Operans, Dramatens, Nationalmuseums, Naturhistoriska riksmuseets och Historiska museets huvudbyggnader. I 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) föreslogs en sådan ändring, vilket innebar att hyran för dessa institutioner beräknades minska med 19,1 miljoner kronor.

För att upprätthålla statsfinansiell neutralitet fann gruppen att statsutgifterna behövde minskas med samma belopp, företrädesvis inom samma utgiftsområde. Arbetsgruppen pekade vidare på att det är viktigt med öppenhet och insyn för att ett förtroendefullt förhållande skall kunna utvecklas mellan hyresvärd och hyresgäst. Med anledning av förslag i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, bet. FiU1, rskr. 34) sänktes anslagen för dessa kulturinstitutioner med samma belopp för att kompensera minskade inleveranser från Statens fastighetsverk till statsbudgeten. Samtidigt tillfördes de berörda institutionerna reformmedel på sammanlagt 22,1 miljoner kronor. I budgetpropositionen anförde regeringen i sina överväganden beträffande Operan bl.a. följande. De ändrade principerna för hyressättning i ändamålsfastigheter beräknas minska Operans lokalkostnader med 6 549 000 kronor, varför anslaget har minskats med motsvarande belopp. Beträffande Dramaten anförde regeringen bl.a. följande. De ändrade principerna för hyressättning i ändamålsfastigheter beräknas minska Dramatens lokalkostnader med 4 648 000 kronor, varför anslaget har minskats med motsvarande belopp. Operan fick dock höjt anslag för att värna kärnverksamheten och Dramaten fick ökat anslag för att investera i teknisk utrustning och utföra renoveringar.

Regeringen gjorde vidare följande överväganden beträffande de tre museerna som fått kostnadshyra. De ändrade principerna för hyressättning i ändamålsfastigheter beräknas minska Statens historiska museers, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsuddes och Naturhistoriska riksmuseets lokalkostnader med 926 000 kronor, 3 547 000 kronor respektive 3 430 000 kronor. Museerna fick av andra skäl höjda anslag.

2.6 Bakgrund till utredningsuppdraget

2.6.1 Riksdagens revisorers rapport

Riksdagens revisorer lämnade i december 2001 förslag till riksdagen i rapporten Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12). Revisorerna hade dessförinnan genomfört en granskning av hyressättningen och förvaltningen av ändamålsfastigheter i den statliga sektorn. Granskningen omfattade Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB samt Specialfastigheter Sverige AB och inriktades på hur riksdagens riktlinjer tillämpas för hyressättning och förvaltning av ändamålsfastigheter och hur systemet för anslag och kompensation till myndigheter som hyr ändamålsfastigheter fungerar. Revisorerna lämnade fem förslag. De ansåg att regeringen i sin styrning av de berörda verken och bolagen inte har vidarebefordrat riksdagens synpunkter på ett lämpligt sätt inom tre olika områden och angav därför följande. Regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om självkostnad som utgångspunkt för hyressättningen när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Regeringen bör även klargöra att hyreskontraktets utformning skall vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Revisorerna anförde vidare att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om att hyresgästen skall ha god insyn i förvaltningen och att det innebär öppen redovisning av kostnader för drift, underhåll och kapital, oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas. Även riksdagens uppfattning att förvaltningsplaner skall upprättas gemensamt av parterna bör vidarebefordras av regeringen. Revisorerna anförde vidare att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheternas lokalutnyttjande. Slutligen ansåg revisorerna att ett statligt expertorgan bör inrättas för att lösa tvister mellan fastighetsförvaltare och hyresgäster om vilken hyressättning, marknadshyra eller kostnadshyra, som skall tillämpas. Expertorganet bör finnas i eller i nära anslutning till Regeringskansliet.

2.6.2 Ett antal motioner på området

Under senare år har ett flertal motioner, med anknytning till frågor om hyressättning och förvaltning av fastigheter inom kulturområdet samt universitets- och högskoleområdet, lämnats till riksdagen.

I motionerna 2001/02:Fi9 (kd) och Fi265 (s), som gällde både kulturområdet och universitets- och högskoleområdet, anfördes att riksdagens intentioner omedelbart bör vidarebefordras av regeringen till fastighetsbolagen, att begreppet ändamålsfastighet måste ges en tydligare definition och att statliga institutioner bör undersöka möjligheten till effektivt lokalutnyttjande.

I motionen 2001/02:Kr422 (mp) anfördes att det bör övervägas om kulturinstitutionerna skall få behålla medlen från en hyressänkning och enligt motionerna 2001/02:Fi204 (fp) och Kr279 (c) bör man inte ha något hyres- eller avkastningskrav på gamla byggnader och man bör sänka lokalkostnaderna för kulturinstitutionerna för att på det sättet frigöra medel för verksamheten.

I motion 2001/02:Fi8 (m) anfördes att regeringen bör se till att Akademiska Hus AB följer uttalanden från riksdagen att tillämpa hyressättning efter självkostnadspris när hyresgästen är beroende av en statlig hyresvärd. Vidare begärdes i motionerna 2001/02:Fi245 (s) och Fi282 (kd, m) ett tillkännagivande om tydligare utformning av riktlinjerna för hyressättning för Akademiska Hus beträffande placeringsfastigheter jämfört med ändamålsfastigheter. Motionärerna ansåg också att lokaler inom sammanhållna områden som hyrs ut till högskolor och universitet, s.k. campusområden, bör betraktas som ändamålsfastigheter eftersom de sammanhållna lokalerna är en förutsättning för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Motionärerna ansåg vidare att Akademiska Hus inte skall använda en marknadsanpassad hyressättning när det gäller ändamålsfastigheter utan att hyran skall vara en självkostnadshyra.

I motionen 2001/02:Fö259 (s) begärde motionärerna att statligt ägd mark, som en förvaltande myndighet inte längre behöver för sin verksamhet, inte skall säljas innan kommunen, landstinget eller annan samhällsinriktad organisation getts möjlighet att med fortsatt statligt ägande förvalta marken så att den kan utnyttjas för angelägna allmänna ändamål som t.ex. friluftsliv och turism.

2.6.3 Riksdagsbehandlingen

I betänkandet 2001/02:FiU14 (rskr. 165 och 166) tillstyrkte finansutskottet delvis Riksdagens revisorers förslag om hyressättning och förvaltning av statens fastigheter samt några av motionerna. Finansutskottet höll fast vid sin tidigare uppfattning att den naturliga utgångspunkten för hyressättning är självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd, att hyreskontrakten skall upprättas i förhandlingar mellan parterna och att verksamheten skall bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt. Dessutom ansåg utskottet bl.a. att begreppet ändamålsfastighet bör definieras och att frågan huruvida minskade hyreskostnader skall minska anslagen till kulturinstitutionerna bör utredas närmare. Finansutskottet avstyrkte förslaget om sänkning av lokalkostnaderna för kulturinstitutionerna för att frigöra medel för verksamheten med hänvisning till att en sänkning av hyrorna i realiteten inte innebär att några resurser frigörs, utan bara att det statliga stödet till de berörda institutionerna tar sig formen av lägre statsinkomster i stället för högre statsutgifter. En sådan förändring ansågs strida både mot budgetlagen och mot intentionerna i fastighetsreformen. Motionsförslaget att myndigheter bör undersöka möjligheterna att hitta billigare lokaler avstyrktes med motiveringen att myndigheterna är fria att välja mindre kostsamma lokaler för att på så sätt frigöra medel för sin verksamhet. Finansutskottet tillstyrkte motionen om försäljning av statlig mark delvis och anförde att berörda verk bör undersöka alternativa användningar av marken innan den avyttras på den öppna marknaden. Hänsyn till t.ex. kulturminnesvården och naturvården kan vara skäl att behålla marken i statlig ägo. Även hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl för staten att behålla marken i sin ägo.

Riksdagens revisorers förslag, motionerna och finansutskottets betänkande ledde till slut fram till att Ändamålsfastighetskommittén tillsattes.

3 Begreppet ändamålsbyggnad

Kommitténs förslag: En byggnad är en ändamålsbyggnad om hyresgästen har en särskilt stark anknytning till byggnaden eller byggnaden har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål.

Definitionen omfattar statliga byggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

3.1 Inledning

Kommittén har fått i uppdrag att utreda om det är möjligt att på ett praktiskt sätt definiera och avgränsa begreppet ändamålsfastighet och eventuellt lämna förslag på en definition.

3.2 Definitioner i äldre propositioner, betänkanden m.m.

3.2.1 Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop.1991/92:44)

I prop. 1991/92:44 drogs en gräns mellan placeringsfastigheter, dvs. vanliga kontorsfastigheter och ändamålsfastigheter, som betecknades som byggnader som saknar eller har en mycket liten alternativ användning och/eller har skräddarsyttts för sitt ändamål. I finansutskottets betänkande 1991/92:FiU8 Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen,

m.m. definierades placeringsfastigheter och ändamålsfastigheter på samma sätt som i propositionen.

3.2.2 Statens fastigheter och lokaler – ny organisation (SOU 1992:79)

I betänkandet SOU 1992:79 betraktades ändamålsfastigheter som byggnader som i varje fall på kort sikt saknar eller har en liten alternativ användning och som har projekterats och byggts för sin speciella verksamhet. Utredningen menade att den indelning i ändamåls- respektive placeringsfastigheter, som gjordes i samband med Byggnadsstyrelsens fastighetsvärdering 1991, inte utgår från de enskilda fastigheternas karaktär utan mer från ett lämplighetskriterium för att föra samman stora fastighetsbestånd som underlag för värdering. Det innebär att klassificeringen av enskilda fastigheter innehåller ett mått av godtycke. Flertalet universitet och högskolor har inslag av både ändamålsanpassade fastigheter och fastigheter av mer generell karaktär, såsom vanliga kontorsfastigheter. I Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU8 Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. angavs att som placeringsfastighet betraktas generellt användbara fastigheter t.ex. kontorsfastigheter. Dessa fastigheter antas alltid ha en alternativ användning. Finansutskottet uppgav vidare att ändamålsfastigheter är sådana fastigheter som fått en utformning betingad av särskilda behov såsom exempelvis olika laboratorier vid universiteten, lokaler inom ett campus- eller kasernområde där endast aktiviteter som hänför sig till forsknings-, utbildnings- eller militär verksamhet skall förekomma. Ändamålsfastigheterna saknar i princip en alternativ användning. Denna indelning ansågs inte entydig eftersom man menade att det säkerligen finns många fastigheter som kanske inte har en alternativ användning i dagsläget men som kan få det genom lämpliga ombyggnader, omflyttningar eller omdisponeringar.

3.2.3 Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187)

I betänkandet SOU 1996:187 syftade begreppet ändamålsfastighet på fall där den statliga myndigheten som utnyttjar fastigheten är beroende av att kunna utnyttja just denna fastighet – oberoende av om det beror på den tekniska utformningen av byggnaden eller läget.

I betänkandet anfördes att en vanlig skiljelinje brukar dras mellan ändamålsfastigheter och generella fastigheter (ibland kallade placeringsfastigheter) och hänvisade till den skiljelinje som fanns i prop. 1991/92:44. Även om definitionerna i denna proposition i huvudsak ansågs vara riktiga, anfördes att det är viktigt att göra vissa förtydliganden och preciseringar för att klargöra att det avgörande inte alltid är byggnadens tekniska utformning. Ändamålsfastigheter delades upp i två grupper.

1. Ändamålsfastighet på grund av teknisk utformning av byggnaden

Hit hör t.ex. specialbyggnader för slutna kriminalvårdsanläggningar. Inom den privata sektorn hör industribyggnader som är specialdesignade för en viss specifik produkt till denna grupp. Utformningen av byggnaden är i extremfallet så speciell att kostnaden för att bygga om den till en annan användare är högre än kostnaden för att riva och bygga nytt.

2. Ändamålsfastighet på grund av läget

En öppen kriminalvårdanstalt eller en institution för lättare narkomanvård kan ha byggnader som rent tekniskt är användbara som pensionat eller vandrarhem. För att passa verksamheten är dessa institutioner dock ofta belägna på respektabelt avstånd från allfarvägarna, varför det inte går att bedriva någon lönsam alternativ verksamhet på fastigheterna. På motsvarande sätt kan en ren kontorsfastighet vara en ändamålsfastighet om den är så belägen att det inte finns mer än en tänkbar användare. Ett exempel är en kontorsfastighet i en enskilt belägen gruvort där gruvbolaget är den enda tänkbara användaren av kontorsfastigheter.

I betänkandet delades därefter ändamålsfastigheterna in i ytterligare tre olika grupper. Dessa var

- Rena ändamålsfastigheter
- Ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv
- Ändamålsområde

I betänkandet anfördes att benämningen *rena ändamålsfastigheter* kan användas på fastigheter som på grund av utformning eller läge är sådana att varken fastighetsägaren eller hyresgästen har några goda alternativ. Om hyresgästen inte kan disponera den aktuella fastigheten kan det enda alternativet vara att låta uppföra en ny anläggning. Om den aktuella hyresgästen lämnar fastigheten har fastighetsägaren i regel svårt att hitta någon ny hyresgäst som är villig att betala en hyra som förräntar investeringen i fastigheten. Ändamålsfastigheter ansågs därför skapa speciella beroenden mellan hyresgäst och fastighetsägare, vilket i sin tur påverkar hur kontrakten mellan parterna normalt utformas. *Ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv* ansågs kännetecknas av att hyresgästen, men inte fastighetsägaren, saknar bra alternativ. Förhandlingspositionen kan vara mer problematisk i detta fall än vid en ren ändamålsfastighet eftersom det för en ren ändamålsfastighet finns ett ömsesidigt beroende. Vidare ansågs termen *ändamålsområde* innebära delar av ett komplex av fastigheter som består av rena ändamålsfastigheter, ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv och symbolfastigheter. Vissa statliga verksamheter, t.ex. ett universitet eller en högskola, utnyttjar ett komplex av fastigheter på en ort. I detta komplex kan det finnas rena ändamålsfastigheter och ändamålsfastigheter-ur-hyresgästperspektiv men också generella fastigheter. Bland dessa generella fastigheter kan dock finnas fastigheter som av historiska skäl bedöms som särskilt värdefulla för verksamheten s.k. symbolfastigheter. Dessa ansågs således ingå som en del i ett ändamålsområde.

När regeringen i prop. 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. redogjorde för betänkandets definition av ändamålsfastigheter anförde regeringen att en ändamålsfastighet som regel består av en byggnad som helt saknar eller har en mycket liten alternativ användning och som har skräddarsytt för sitt ändamål.

3.2.4 Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12)

Riksdagens revisorer anförde i sitt förslag 2001/02:RR12 att det inte är meningsfullt att försöka definiera begreppet ändamålsfastighet, så att alla fastigheter entydigt kan klassificeras

som det ena eller det andra. I rapporten ansågs en ändamålsfastighet ändå vara en byggnad som är anpassad för sitt ändamål och som har liten alternativ användning. Revisorerna menade att trots att begreppet ändamålsfastighet inte är entydigt så fyller det en nödvändig funktion i styrningen av hur statens mer eller mindre ändamålsanpassade fastigheter skall förvaltas.

3.3 Ändamålslokaler hos Akademiska Hus AB

3.3.1 Allmänt

I en förteckning över de ändamålslokaler som Akademiska Hus äger definieras ändamålsfastigheter som byggnader som sannolikt över tiden inte efterfrågas av någon annan än den hyresgäst för vilken lokalerna producerats (utan mycket omfattande ombyggnad), och omvänt att hyresgästen över tiden sannolikt saknar alternativa hyresobjekt (utan nybyggnad eller mycket omfattande ombyggnad).

Akademiska Hus menar vidare att i ett antal större byggnadskomplex inryms också en avgränsad del lokaler som i samma bemärkelse är av ändamålskaraktär. Begreppet *ändamålslokaler* täcker både hela byggnader och delar av större byggnader.

Den övervägande delen av Akademiska Hus fastigheter är belägna i de större städerna med en väl fungerande lokalhyresmarknad. Ändamålslokaler på dessa orter är alltid exceptionella till sin utformning och funktion. I ett begränsat antal fall äger Akademiska Hus fastigheter utanför universitets- och högskoleorterna. Det kan t.ex. vara fältstationer för utbildning och forskning inom biologiområdet och rymdcampus utanför Kiruna. På dessa platser blir ändamålsbegreppet tillämpligt även för ganska ordinära lokaler (i en större byggnad) på grund av avsaknaden av en normal lokalhyresmarknad.

3.3.2 Förteckning över ändamålslokaler

Vid en genomgång av Akademiska Hus fastighetsbestånd per den 31 december 2002 framgår att sammanlagt drygt 130 000 kvm lokaler klart är av ändamålskaraktär. I förhållande till koncernens samlade bestånd om 3 240 000 kvm uthyrningsbara lokaler utgör dessa ändamålslokaler fyra procent. Om man utgår från bokfört

värde är andelen ändamålslokaler något högre. Detta beror på att ändamålslokaler ofta är kapitalintensiva på grund av stor installationstäthet, stora våningshöjder eller onormalt stora serviceytor som inte ingår i den hyresgrundande arean.

Listan över ändamålslokaler upptar drygt 80 objekt. Ändamålslokalerna fördelar sig på olika objekt kategorier enligt följande.

- Speciallaboratorier etc. 42 507 kvm LOA
 - medicinska 1 415 kvm
 - renrum 11 870 kvm
 - växtbiologi 16 015 kvm
 - acceleratoranläggning 10 081 kvm
 - övriga 3 126 kvm
- Djurlokaler 60 641 kvm LOA
 - experimentella 41 154 kvm
 - djursjukhus, kliniska 19 487 kvm
- Fältstationer 12 961 kvm LOA
- Övriga 17 199 kvm LOA

Årshyran för dessa lokaler uppgår till 223 miljoner kronor. Som regel ingår inte värme, el, kyla, vatten och ånga i hyran för dessa typer av lokaler. Dessa kostnader är mycket stora och varierar över tiden. Debitering sker efter faktisk förbrukning och till självkostnad.

Akademiska Hus menar vidare att en del av de större samlingslokalerna och biblioteksbyggnaderna på campusområdena bör anses vara ändamålslokaler i samma betydelse. Om avgränsningen görs till separata, särskilt utformade byggnadskroppar för huvudsakligen centrala biblioteksfunktioner och mycket stora samlingslokaler på ett campus utökas de ändamålslokaler som ägs av Akademiska Hus med ytterligare omkring 100 000 kvm.

3.4 Ändamålslokaler hos Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk (SFV) anser att de ändamålsfastigheter som verket förvaltar är de fem kulturfastigheter som enligt regeringens beslut skall ha kostnadshyra i stället för marknadshyra. Dessa

fastigheter är Operans, Dramatens, Nationalmuseums, Naturhistoriska riksmuseets och Historiska museets huvudbyggnader.

3.5 Uppgifter lämnade vid kommitténs hearing

Vid kommitténs hearing redovisade SFV och flera av de inbjudna lärosätena och kulturinstitutionerna sin syn på hur en ändamålsfastighet bör definieras.

Statens fastighetsverk

Enligt SFV kan en ändamålsfastighet definieras på olika sätt bl.a. beroende på vad man har för avsikt med definitionen. En rimlig definition är en byggnad, som i hög grad utformats för sitt ändamål och som kommit att bli en symbol för den verksamhet som bedrivs i byggnaden. Mer korrekt borde det kallas ändamålsbyggnad.

Chalmersfastigheter AB

Chalmersfastigheter AB anser att bedömningen om det rör sig om en ändamålsfastighet eller en placeringsfastighet inte enbart skall baseras på byggnadens tekniska utformning utan att hänsyn även skall tas till alternativa möjligheter till uthyrning/förhyrning samt hyresgästens behov av lokalerna med den speciella utformning som föreligger. Bedömningen skall grundas på såväl den tekniska utformningen av byggnaden som till det geografiska läget. Det är inte lämpligt med långa kriterie- och gränsdragningslistor som ”mall” för att bedöma huruvida en byggnad är av ändamålskaraktär. Campuskonceptet innebär att det går att få en högre effektivitet och en bättre forskning och utbildning om alla lokaler är samlade än om de ligger utspridda var och en för sig. Det går inte att bryta ut delarna och bedöma huruvida den ena fastigheten är av ändamålskaraktär och den andra strikt kommersiell. Ett sammanhållet campus är således ett tillräckligt villkor för att alla byggnader inom detta område skall betraktas som ändamålsfastigheter.

Konstfack

Konstfack menar att en ändamålsfastighet är en specialfastighet som är speciellt byggd för sitt ändamål. Den saknar alternativa användningsmöjligheter eller kan endast med stor svårighet ändras till annat ändamål.

Malmö högskola

Malmö högskola anser att alla lokaler byggs för ett speciellt ändamål vilket innebär att alla byggnader i någon mening utgör ändamålsfastigheter. Begreppet ändamålsfastighet kan därmed strykas. Det normala lokalbehovet för ett universitet eller en högskola kan delas upp i

- lärosalar, hörsalar, arbetsplatser och uppehållsrum för studenter
- laboratorier, försöksrum/specialrum av olika slag
- kontorsarbetsplatser, ofta i nära anslutning till lärosalar
- bibliotek
- övrigt som kan vara restauranger/caféer, lokaler för student-sociala aktiviteter m.m.

Det är mycket sällan man finner en befintlig byggnad som svarar mot dessa behov. Samtliga lokalkategorier ställer speciella krav på huskonstruktioner, ventilationslösningar m.m. En annan svårighet är att lokalbehovet ofta gäller stora, sammanhängande komplex av lokaler. Alla dessa faktorer begränsar lärosätenas valmöjligheter och därmed möjligheten till förhyrningar på en konkurrerande marknad.

Mälardalens högskola

Mälardalens högskola anser att en ändamålsfastighet ur hyresvärdens perspektiv är en fastighet som inte har någon eller endast ringa alternativ användning. Sett från hyresgästens synvinkel är det svårt att hitta likvärdiga lokaler i en annan byggnad.

Umeå universitet

Enligt Umeå universitet utgör en mycket liten andel av universitetets totala lokalyta ändamålslokaler. Det kan exempelvis röra sig om växthus och marina anläggningar. Universitetet är ett campusuniversitet från 1960-talet och om campusområdet anses utgöra en ändamålsfastighet så finns alla universitetets lokaler i ändamålsfastigheter. Universitetet önskar att en sådan inställning skall råda.

Uppsala universitet

Uppsala universitet bedömer att man inte kan definiera en ändamålsfastighet utifrån några kriterier som rör själva byggnaden. I stället rör det sig om en fördelning av risk mellan brukare och fastighetsägare. I sådana fall är det rimligt att brukaren tar på sig en större risk för verksamhetsknutna byggnader. Detta leder även till lägre kapitalkostnader då det inte finns behov av riskpremie för fastighetsägaren. Man bör hellre tala om "ändamålsavtal", där brukaren tar på sig ett större ansvar, än om ändamålsfastigheter. Ändamålsavtalet är uppbyggt på en kostnadshyra som innehåller kapitalkostnader beräknade på ett visst förutsägbart sätt samt drift- och underhållskostnader som definieras i en förvaltningsplan som tagits fram gemensamt av parterna. En ändamålsfastighet kan definieras som en fastighet där någon av parterna vill ha ett ändamålsavtal. Enligt universitetets uppfattning skall i sådant fall den andra parten vara förpliktigad att gå med på ett sådant avtal.

Moderna museet

Moderna museet anser att en ändamålsfastighet är en fastighet som byggts och inretts för ett uttalat syfte att hysa en statlig kulturinstitution som är unik i sitt slag. Verksamhetskraven är mycket speciella och starka i sin påverkan på byggnadens utformning och tekniska lösningar. De är så starka att det knappast finns en alternativ användare av fastigheten utan väsentliga ombyggnader eller väsentliga alternativkostnader.

Kungliga Operan AB

Kungliga Operan anser att en ändamålsfastighet är en fastighet vars utformning har tillkommit för att tjäna en i fastigheten specifik verksamhet, som inte kan bedrivas i andra fastigheter.

Statens musiksamlingar

Enlig Statens musiksamlingar avser begreppet ändamålsfastighet en byggnad som är anpassad till ett speciellt ändamål.

Statens maritima museer

Statens maritima museer menar att begreppet bör definieras utifrån den rådighet institutionen har över fastigheten.

3.6 Överväganden och förslag

3.6.1 Allmänt

Någon entydig definition av begreppet ändamålsfastighet finns inte och gränsen mellan en generell fastighet och en ändamålsfastighet är flytande.

Bestämmelserna i 1 och 2 kap. jordabalken skiljer på fastighet och byggnad. Enligt jordabalken är fast egendom jord och denna är indelad i fastigheter. En byggnad är tillbehör till en fastighet. Denna distinktion är viktig när kommittén skall försöka fastställa en lämplig definition.

Vid kommitténs hearing framkom skilda uppfattningar om hur en ändamålsfastighet bör definieras. Flera av de lärosäten och kulturinstitutioner som berörde frågan instämde i stor utsträckning i de definitioner som förts fram i äldre betänkanden och propositioner. Några av deltagarna menade emellertid att bedömningen skall göras utifrån såväl den tekniska utformningen av byggnaden som till dess geografiska läge. Någon ansåg däremot att en ändamålsfastighet inte kan definieras utifrån kriterier som rör själva byggnaden utan att man i stället bör utgå från en fördelning av risk mellan fastighetsägaren och hyresgästen, där det är rimligt att hyresgästen tar på sig en större risk för byggnader som är knutna

till verksamheten. Sammantaget tycks den vanligaste åsikten vara att en ändamålsfastighet är en byggnad som i vart fall på kort sikt saknar eller har en mycket liten alternativ användning eller att den har byggts för sitt speciella ändamål.

3.6.2 Skäl att föreslå en definition

Begreppet ändamålsfastighet har använts i många år utan någon egentlig definition. Ändamålsfastighet har hittills varit det gängse begreppet för en byggnad som saknar eller har en mycket liten alternativ användning eller som är anpassad efter den verksamhet som bedrivs där.

Enligt bestämmelserna i jordabalken avser fastighet mark. Det är dock inte markens utformning och egenskaper som är av intresse när man skall fastställa begreppet, utan utgångspunkten är den byggnad som finns på fastigheten. På en och samma fastighet kan finnas flera olika byggnader. Några av dessa kan vara generella byggnader med stort användningsområde, medan andra kan vara anpassade för sitt speciella ändamål. Ett skäl att föreslå en definition är att terminologin skall vara juridiskt korrekt så att oklarheter om möjligt undviks. Den korrekta benämningen bör således utgå från byggnaden och därmed i stället vara ändamålsbyggnad.

Ytterligare ett skäl att fastställa en definition är att de hyresgäster som hyr en byggnad som betraktas som en ändamålsbyggnad kan, enligt vad kommittén föreslår i det följande, ges möjlighet att vid hyresförhandlingar med hyresvärden begära och få kostnadshyra i stället för marknadshyra. Om det för parterna i hyresförhållandet inte är någon skillnad om hyresobjektet är en kommersiell byggnad eller en ändamålsbyggnad saknas anledning att försöka fastställa en definition av begreppet.

3.6.3 Förslag på definition av ändamålsbyggnad

För att komma fram till en lämplig definition av begreppet ändamålsbyggnad bör frågan diskuteras ur några olika perspektiv. Ett alternativ är att utgå från hyresgästens anknytning till byggnaden och rådighet över sin lokalsituation. Ett annat alternativ är att definiera begreppet utifrån byggnadens egenskaper.

Hyresgästens anknytning till byggnaden och rådighet över lokalförsörjningen

I och med att lokalförsörjningsreformen genomfördes fick de enskilda myndigheterna ett helhetsansvar för sin verksamhet och därmed ansvar för sin egen lokalförsörjning. Det innebär att myndigheterna själva får bestämma vilka lokaler de skall hyra och hur stor del av anslaget som skall användas för hyreskostnader. Om hyresgästen har möjlighet att byta lokaler och välja en annan hyresvärd så har han också möjlighet att ta ansvar för sin egen lokalförsörjning. Om hyresgästen däremot saknar förutsättningar att byta lokal är principen om hyresgästens lokalförsörjningsansvar borta. Hyresgästen saknar därmed rådighet över sin lokalförsörjning.

Några kulturinstitutioner bedriver sin verksamhet i byggnader som i hög grad har formats för den verksamhet som bedrivs där och hyresgästen har en särskilt stark anknytning till byggnaden. Dessa byggnader har blivit symboler för respektive kulturinstitutionens verksamhet. Härutöver har våra äldsta universitet några mycket gamla lokaler som tillhör kulturarvet. Även dessa byggnader är välkända symboler för universiteten och deras verksamhet. Symbolbyggnader är så intimt förknippade med verksamheten att man kan uppfatta det som att myndigheterna och institutionerna inom överskådlig tid inte kan eller får flytta därifrån och avsikten torde vara att verksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas där. Hyresgästerna har alltså en särskilt stark anknytning till byggnaderna och kan anses sakna rådighet över sin lokalförsörjning beträffande dessa byggnader.

Byggnadens egenskaper

Begreppet ändamålsbyggnad har tidigare definierats utifrån byggnadens utformning och anpassning till den verksamhet som bedrivs där. I prop. 1991/92:44 beskrevs skiljelinjen mellan olika delar av fastighetsbeståndet på följande sätt. ”En stor del består av s.k. placeringsfastigheter, dvs. vanliga kontorsfastigheter. En annan del består av ändamålsfastigheter, dvs. byggnader som saknar, eller har en mycket liten, alternativ användning och/eller har skräddarsyttts för sitt ändamål.”

Skilda verksamheter kräver olika anpassningar av byggnaderna. Ett stort antal verksamheter, exempelvis de som bedrivs i

kommersiella lokaler, fordrar inte några omfattande och särpräglade anpassningar och det är lätt att ersätta en avflyttad hyresgäst med en ny utan att det krävs stora ombyggnader.

Det finns däremot, förutom byggnader som kan betraktas som symbolbyggnader, byggnader som är specialanpassade till den verksamhet som bedrivs i lokalerna på det sättet att byggnaden kan vara uppförd för eller på annat sätt anpassad till verksamheten. Det krävs då stora ombyggnadsåtgärder för att anpassa byggnaden till en ny hyresgäst. En del av dessa byggnader kan anses vara ändamålsbyggnader på grund av sina speciella egenskaper.

Ett problem är att klargöra var gränsen går när en byggnads specialanpassning är så omfattande att byggnaden är att hänföra till en ändamålsbyggnad.

Ett alternativ är att hålla fast vid den definition som hittills har tillämpats trots att gränserna är flytande.

Ett annat alternativ är att försöka räkna upp ett antal anpassningar som är så speciella att de automatiskt innebär att byggnaden är att betrakta som en ändamålsbyggnad. Med hänsyn till att utredningsuppdraget omfattar byggnader både inom kultursamt universitets- och högskoleområdet riskerar en sådan uppräkningslista att bli ytterst omfattande. Dessutom föreligger risk att en uppräkningslista inte blir fullständig. Vidare krävs att anpassningen är av en viss omfattning och storlek för att påverka bedömningen. Det framstår som ytterst vanskligt att göra denna gränsdragning eftersom det inte går att sätta upp klara riktlinjer för vad för slags anpassningar som skall finnas i en byggnad för att den skall betraktas som en ändamålsbyggnad.

Sammantaget finner kommittén att det inte framstår som lämpligt att definiera en ändamålsbyggnad utifrån en detaljerad uppräkningslista av olika kriterier som måste vara uppfyllda. En definition liknande den som hittills har använts får anses vara tillräcklig och förhållandevis enkel att tillämpa. För att klargöra att definitionen omfattar byggnader som är särpräglade för verksamhet inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet bör det dock i definitionen göras en uppräkningslista av olika verksamheter som bör bedrivas i dessa byggnader för att de skall falla in under definitionen. Kommittén anser således att en byggnad kan anses vara en ändamålsbyggnad om den har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller

forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål.

Sammanfattning

Begreppet ändamålsbyggnad kan definieras dels utifrån hyresgästens anknytning till byggnaden och rådighet över sin lokalförsörjning, dels utifrån byggnadens egenskaper. För att en byggnad skall betraktas som en ändamålsbyggnad krävs endast att ett av dessa kriterier är uppfyllt.

Byggnader där hyresgästen saknar rådighet över sin lokalförsörjning är byggnader som har blivit symboler för den verksamhet som bedrivs där och som är så intimt förknippade med verksamheten att man kan uppfatta det som att hyresgästen inom överskådlig tid inte kan eller får flytta därifrån. Hyresgästen har en särskilt stark anknytning till en sådan byggnad. Om hyresgästen på detta sätt har en stark anknytning till byggnaden och saknar rådighet över sin lokalförsörjning kan byggnaden anses vara en ändamålsbyggnad. Det är främst några få av kulturinstitutionernas byggnader som passar in på denna definition, men den torde gälla även för några byggnader som tillhör landets äldsta universitet.

Statliga myndigheter som bedriver sin verksamhet i bl.a. moderna lokaler, utställningslokaler och avancerade laboratorier torde ha möjlighet att byta lokaler, eftersom byggnaderna inte är symboler för verksamheten och därmed har de också rådighet över sin lokalförsörjning. En del av dessa byggnader kan ändå anses vara ändamålsbyggnader på grund av sin speciella utformning. För att definiera dessa byggnader som ändamålsbyggnader måste man utgå från byggnadens egenskaper och utformning. En byggnad kan alltså vara en ändamålsbyggnad om den har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet eller grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål.

Enligt direktiven har kommittén i uppdrag att utreda frågor om hyressättning av ändamålsbyggnader inom den statliga förvaltningen. De förslag på definition som kommittén lämnar omfattar alltså statliga byggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. En statlig hyresgäst som hyr lokaler av en statlig myndighet eller ett statligt bolag i en byggnad

som betraktas som en ändamålsbyggnad har rätt att begära och få kostnadshyra. Detta gäller oberoende av om hyresgästen är en statlig myndighet eller ett statligt bolag. Det är därmed inte nödvändigtvis så att hyresgästen vill ha kostnadshyra, men hyresgästen har rätt att få det om en begäran framställs.

Enligt uppgift är Chalmers tekniska högskola med det fastighetsförvaltande bolaget Chalmersfastigheter AB den enda icke statliga högskola som Akademiska Hus hyr ut lokaler till och för den övervägande delen av högskolans lokaler är Akademiska Hus hyresvärd. Kommittén anser därför att även byggnader som Chalmersfastigheter AB hyr av Akademiska Hus kan omfattas av den föreslagna definitionen.

3.6.4 Ändamålslokal

Kommittén föreslår att en ändamålsbyggnad kan definieras på två olika sätt. En och samma byggnad kan emellertid innehålla både generella lokaler och specialanpassade lokaler. Dessa speciella lokaler kan t.ex. vara ytterst avancerade laboratorier. En del av en byggnad kan alltså ha byggts eller anpassats för ett speciellt ändamål och kan inte utan särskilt omfattande ombyggnad användas för annan verksamhet. En sådan del av en byggnad, eller med andra ord en lokal, som uppfyller de kriterier som uppställts för att en byggnad skall betraktas som en ändamålsbyggnad kan därmed anses utgöra en s.k. ändamålslokal.

Om det i en byggnad finns både generella lokaler och ändamålslokaler kan dessa olika lokalkategorier ha olika inflytande på byggnaden om man vill bestämma om den är en ändamålsbyggnad eller inte. En sådan uppdelning torde ha störst betydelse för frågan om vilken hyressättningsprincip som skall tillämpas på de olika lokalerna.

Uppdelning

Den delen av en byggnad som innehåller specialanpassade lokaler kan betraktas som en eller flera ändamålslokaler medan den övriga delen av byggnaden består av generella lokaler. I det här fallet delas lokalerna upp i olika kategorier och därmed finns det

ändamålslokaler i en i övrigt generell byggnad. Olika hyressättningsprinciper kan gälla för de olika lokalkategorierna.

Sammanvägning

Om det i en byggnad finns flera typer av lokaler kan den lokaltyp som överväger eller utgör en viss andel, påverka bedömningen av om byggnaden är en ändamålsbyggnad eller inte. Vid bedömningen kan man exempelvis utgå från hur stor del av den totala ytan som respektive lokalkategori upptar eller kostnadernas fördelning på de olika lokalkategorierna. Resultatet kan dock bli olika beroende på vad beräkningen grundas på. En hyresvärd har i dag möjlighet att förskjuta kostnader mellan ändamålslokaler och generella lokaler i samma byggnad utan att hyresgästen har vetskap om det. Det framstår därför som lämpligast att vid en bedömning utgå från ytans fördelning på de olika lokaltyperna. Hur stor andel av byggnadens yta som skall vara ändamålslokaler för att byggnaden skall anses vara en ändamålsbyggnad kan diskuteras. En enkel och lättanvänd uppdelning bör vara att den lokalkategori som överväger till ytan påverkar bedömningen. Om byggnaden efter en sådan sammanvägning är att betrakta som en ändamålsbyggnad kan hyresgästen ha rätt att begära och få kostnadshyra för hela byggnaden, förutsatt att han hyr hela byggnaden.

Om det däremot i en och samma byggnad finns flera hyresgäster som hyr olika typer av lokaler bör hyressättningen bestämmas utifrån en uppdelning av lokalerna. Olika hyressättningsprinciper kan då gälla för de olika lokalkategorierna.

3.6.5 Ändamålsfastighet

Specialfastigheter Sverige AB, som bl.a. äger landets fängelser, har fastigheter med anläggningar, exempelvis tunnlar, i marken avsedda för verksamheten. För en sådan fastighet kan beteckningen ändamålsfastighet användas eftersom anpassningen till verksamheten avser själva anläggningen i marken.

En fastighet kan vidare betecknas som en ändamålsfastighet om den eller de byggnader som finns på fastigheten i sin helhet är att betrakta som ändamålsbyggnader.

3.6.6 Författningsförslaget

I författningsförslagen har kommittén valt att använda termen lokal för byggnad eller del av byggnad för att uppnå en överensstämmelse med den terminologi som används inom hyresrätten i övrigt.

Definitionen omfattar byggnader som hyrs av antingen en statlig kulturinstitution, ett statligt universitet eller en statlig högskola. Det finns ett stort värde i att ha en enhetlig definition som omfattar alla de byggnader om uppdraget avser, oberoende av om de hyrs ut av SFV eller Akademiska Hus. Definitionen bör därför i sin helhet tas med både i instruktionen för SFV och i information och riktlinjer för Akademiska Hus AB, trots att definitionen i och för sig omfattar fler typer av byggnader än vad som ingår i respektive hyresvärds fastighetsbestånd.

Den definition som föreslås bör således föras in i förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk för att omfatta de myndigheter som hyr av SFV. Motsvarande definition skall gälla även för Akademiska Hus hyresgäster, vilket innebär att definitionen bör framgå även av information och riktlinjer (ägardirektiv) till Akademiska Hus.

3.6.7 Vem skall bestämma vilka byggnader som är ändamålsbyggnader?

Kulturinstitutionerna

Huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Statens historiska museum är de byggnader inom kulturområdet som betraktas som ändamålsbyggnader. Regeringen har beslutat att en kostnadsbaserad hyressättning skall gälla för dessa byggnader. Med den definition som kommittén förslår kan fler byggnader komma att betraktas som ändamålsbyggnader. Detta gäller för de första byggnader som kan betraktas som ändamålsbyggnader utifrån hyresgästens starka anknytning till byggnaden och avsaknad av rådighet över sin lokalförsörjning. Till denna grupp kan hänföras kulturinstitutioners byggnader och byggnader inom universitetsområdet som tillhör kulturarvet och som förvaltas av SFV, såsom exempelvis Armémuseum, Kungliga biblioteket, Vasamuseet, Etnografiska museet och universitetens huvudbyggnader i Lund respektive Uppsala.

Det torde finnas kulturbyggnader som inte ingår i exemplifieringen ovan, men som ändå till följd av hyresgästens särskilt starka anknytning till byggnaden och avsaknad av rådighet över sin lokalförsörjning eller byggnadens egenskaper kan betraktas som en ändamålsbyggnad. Om hyresvärden och hyresgästen inte kommer överens huruvida en byggnad är att betrakta som en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas, måste den frågan lösas av någon utomstående. Hittills har tvister mellan statliga myndigheter hänskjutits till regeringen för avgörande, men den ordningen har i praktiken inte fungerat. Såsom närmare utvecklas i kapitel 10 föreslår kommittén därför att en statlig nämnd, benämnd Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal, får lösa sådana tvister.

Universitets- och högskolebyggnader

Inom universitets- och högskoleområdet är det främst byggnader som har byggts eller anpassats för sitt speciella ändamål och som inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål som är att betrakta som ändamålsbyggnader. Hyresgästen kan i hyresförhandlingar med hyresvärden begära och få kostnadshyra för dessa byggnader. Om hyresvärden, till skillnad från hyresgästen, inte anser att det är fråga om en ändamålsbyggnad måste denna fråga lösas av någon utomstående. När en tvist uppstår mellan ett lärosäte och Akademiska Hus kan tvisten i nuläget hänskjutas till hyresnämnden. Hyresnämnden handlägger ärenden utifrån principen att marknadshyra skall gälla. Hyresnämnden är därmed inte rätt organ att lösa tvister som rör frågor huruvida en byggnad är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. Dessa tvister bör även för universitets- och högskolebyggnader lösas av den statliga nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal som kommittén föreslår.

3.6.8 Campus och andra avgränsade områden

Representanter för universitet och högskolor har vid flera tillfällen uppgett att de vill se sammanhållna campusområden som en helhet och att begreppet ändamålsfastighet måste inbegripa ett helt campus. De har vidare uppgett att ett villkor för effektivitet i

forskningen, forskarutbildningen och i högre utbildning inom interdisciplinära områden är en inre lokalmässig samordning och lokalisering inom ett campus med mycket god tillgänglighet till samverkan med akademiskt disciplinbaserade vetenskapliga institutioner. En av de viktigaste drivkrafterna bakom framväxten av stora integrerade campus-områden är dessa krav på samarbete i täta nätverk.

Andra har framfört att vissa avgränsade områden som är särpräglade i kulturellt avseende skall anses utgöra en helhet och betraktas som en ändamålsfastighet. Ett exempel är Skeppsholmen i Stockholm där det inom ett begränsat område med kulturhistoriska värden bedrivs olika verksamheter. Det finns önskemål om att bevara områdets karaktär och att betrakta det som en ändamålsfastighet med möjlighet för hyresgästerna att begära och få kostnadshyra.

Inom både campusområden och kulturellt särpräglade områden finns lokaler som i princip kan användas av vilken hyresgäst som helst och som därför kan hänföras till kategorin generella lokaler. Byggnader, som framför allt ligger i utkanten på dessa områden, kan hyras ut till externa hyresgäster som önskar generella lokaler. Staten har inte beslutat att lärosäten skall upprätthålla ett samlat campus utan högskolorna har fått välja var de vill förlägga verksamheten. Detta innebär att akademiska fastigheter i princip bör anses vara generella.

Bedömningen om en byggnad är en ändamålsbyggnad eller inte måste göras i varje enskilt fall. Kommittén finner inte tillräckliga skäl att definiera ett helt campusområde eller ett kulturhistoriskt område som en ändamålsfastighet. De återopade forskningsfördelarna med ett sammanhållet campus ändrar inte bedömningen. Däremot kan enstaka byggnader, t.ex. speciallaboratorier eller museer, inom dessa områden klassificeras som ändamålsbyggnader om de uppfyller kraven för detta. Kommittén vill dock påpeka att det i områden som är särpräglade i kulturellt hänseende eller i utbildningshänseende finns ett värde i att staten som hyresvärd beaktar sådana verksamheter som bevarar områdets karaktär.

4 Hyresmodeller

Kommitténs förslag: Fastighetsägarens kostnader för kapital, underhåll och drift skall täckas av kostnadshyran.

Kommitténs bedömning: En översiktlig modell för att ta fram en kostnadshyra redovisas. I framtagandet av förvaltningsplanen bör hyresgästen medverka. Hyresgästen och hyresvärden bör upprätta en investeringsplan för hyresobjektet och de bör ha en gemensam uppfattning om avskrivningsregler och kapitalkostnader.

4.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv skall kommittén lämna förslag till definition av de två hyresmodeller som bör användas, marknadsmässig hyresmodell och kostnadshyresmodell. I de båda modellerna bör enligt tidigare uttalanden ingå en öppen redovisning och god insyn för hyresgästen i förvaltningen, m.m.

I detta kapitel kommer de ovan nämnda hyresmodellerna att behandlas. Vidare sker en redovisning av de hyresmodeller som tillämpas av olika fastighetsbolag m.m.

Kommittén har fått hjälp av Statskontoret med inhämtande av uppgifter som ligger till grund för detta kapitel.

4.2 Översikt över hyressättningsmodeller

4.2.1 Marknadshyror eller marknadsliknande hyror (marknadshyresmodell)

I publikationen Fastighetsnomenklatur definieras marknadshyra som "mest sannolik hyra vid nyteckning av hyreskontrakt på en öppen och fri marknad". Med marknadshyra menas således den

mest sannolika hyran mellan två oberoende parter på en öppen hyresmarknad. För att en marknadshyra skall kunna existera måste således en konkurrenssituation föreligga. I praktiken måste en faktiskt angiven marknadshyra definieras utifrån förutbestämda kriterier som t.ex. moderna kontorslokaler, butiker i centrumläge etc.

Marknadshyra definieras således inte utifrån beräkningar utan i stället sker jämförelser med hyreskostnaderna på liknande marknader och därefter bestäms hyran efter liknande marknaders utgångspunkt.

På lokalhyresmarknaden gäller i princip fri hyressättning. Det står därför hyresvärden fritt att vid uppsägning för ändring av hyresvillkoren kräva den hyra som lokalen betingar vid ett utbud på öppna marknaden.

Hyran för generella lokaler bestäms av utbud och efterfrågan. Kostnaderna som fastighetsägarna har för lokalerna har då ingen eller ringa betydelse.

Statens fastighetsverk (SFV) har utvecklat en modell för s.k. marknadsliknande hyra, som används för hyressättning av lokaler där någon marknad inte finns för hela lokalen. Sådana lokaler delas upp efter lokaltyp, t.ex. kontor, lager och utställningslokaler, där det för varje lokaltyp anses finnas relevanta marknader. Det skall då också vara möjligt att för delmarknaderna för de olika lokaltyperna göra antaganden om marknadshyran för dem. Delhyrorna vägs sedan samman till vad som får representera en marknadshyra för hela lokalen.

4.2.2 Kostnadshyror (kostnadshyresmodeller)

En kostnadsbaserad hyra tillämpas som regel bara när en marknadshyra eller en marknadsliknande hyra inte kan användas till följd av att det inte finns några direkta jämförelseobjekt.

En kostnadshyresmodell kan inte beskrivas på ett exakt sätt. Beräkningar görs på grundval av ett antal olika faktorer. De faktorer som är relevanta är bl.a. beräknad inflation, kalkylränta, investeringstid och hyreskontraktets längd. Värdet på de olika faktorerna bestäms efter förhandlingar mellan fastighetsägaren och hyresgästen.

Det finns stora likheter mellan kostnadshyresmodeller och investeringsmodeller. De bygger på likartade frågeställningar;

ekonomiska konsekvenser under en kalkylperiod. När det gäller fastigheter finns ett antal parametrar och antaganden om framtida ekonomiska utvecklingar som måste bedömas och sättas som ingångsvärden i kostnadshyres- och investeringsmodeller. Parametrar som vanligen ingår i en investeringsanalys är: typ av lokalarea, drift- och underhållskostnader, mediakostnader (vatten, värme, etc.), produktionskostnad (investeringskostnad), kalkylränta, avskrivningstider, längden på kalkylperioden, bokförda värden.

De framtida ekonomiska utvecklingar som vanligen antas inför en investeringsanalys är inflationen, utvecklingen för drift- och underhållskostnaderna samt utvecklingen för marknadsvärdet. Det är också viktigt att prognostisera när i framtiden betalningar för underhåll och ny-, till- eller ombyggnader kommer att inträffa.

En kostnadsbaserad hyra skall täcka alla kostnader som hör samman med verksamheten inklusive ett avkastningskrav på fastighetens kapitalvärde. Fastighetsförvaltningens intäkter måste täcka kostnader för drift, underhåll, administration och eventuellt värme, elektricitet, vatten etc. Intäkterna skall täcka reinvesteringar i fastigheterna samt de minimikrav som ägaren ställt på kapitalavkastning, nämligen räntan på anskaffningskostnaden av fastigheten.

Det finns alternativa sätt att beräkna kostnadshyror. Valet av metod torde styras främst av krav på stabilitet i avkastning, hyrespolicy, samt valet av avskrivningsmetod.

Kostnadsbaserade hyror förutsätter att man formulerar följande grundprinciper:

- Hur lång avskrivningstid skall hyran baseras på?
- Vilken profil skall hyrorna ha över tiden? Skall det vara en hög hyra inledningsvis eller skall en mer eller mindre långtgående utjämning över tiden tillämpas?
- Hur skall riskerna fördelas mellan parterna och i så fall genom vilken metod?
- Skall avskrivningar och underhållsnivåer kopplas samman, så att en högre underhållsnivå leder till lägre avskrivningar i hyran?
- Hur skall hyran sättas i en framtida situation när det ursprungliga värdet är helt avskrivet och/eller när en kalkylperiod är slut?

En kostnadshyresmodell kan således inte beskrivas på ett exakt sätt. Beräkningar görs på grundval av ett antal olika faktorer.

Värdet på de olika faktorerna bestäms efter förhandlingar mellan fastighetsägaren och hyresgästen. Några olika varianter av kostnadsbaserad hyra finns.

Balanshyra

En vanlig kostnadshyresmodell är balanshyran. Den bygger på en omfördelning av hyresbetalningarna över tiden givet att nuvärdet av betalningsnettona under en kalkylperiod är lika.

Hyran utjämnas över tiden för att bättre överensstämja med lokalens nyttoproduktion och hyresgästens betalningsförmåga.

Komponenthyra

Ett annat exempel på kostnadshyresmodeller är den s.k. komponenthyran, vilken presenterades i bl.a. SOU 1996:187 – Statens ändamålsfastigheter – Princip för förvaltning och hyressättning. Hyran bestäms som summan av ett antal separata komponenter nämligen markhyra, kapitalkostnader för investeringar som har gjorts och kostnader för drift och underhåll. Markhyran skall spegla markens värde i alternativ användning med högre hyra i attraktiva lägen som följd.

Kapitalkostnadsdelen i hyran rör byggnader och anläggningar. Vid nyinvesteringar är investeringsbeloppet utgångspunkten och för befintliga fastigheter är utgångspunkten aktuellt bokfört värde. I den modell som presenterades i SOU 1996:187 grundas räntekravet på den nominella räntan på femåriga statsobligationer vid investeringstillfället och justeras vart femte år. Fastighetsägaren bär dock de risker som är kopplade till byggnadens tekniska konstruktion, vilket enligt ställningstagande i SOU 1996:187 motiverar ett risktillägg på uppskattningsvis 0,5 procent.

Avskrivningarna bestäms så att resultatet blir en tämligen brant hyresprofil med högre hyra i hyrestidens början.

Drift- och underhållskostnadsdelen i hyran bestäms utifrån en gemensam förvaltningsplan och efter en förutsättningslös diskussion om vilka moment som det är lämpligt att hyresgästen respektive fastighetsägaren utför eller upphandlar.

Självkostnadshyra

I en självkostnadshyra är hyran kostnadsbaserad. Intäkterna för en fastighetsförvaltning med självkostnadshyra motsvarar kostnaderna för fastighetsförvaltningen. En självkostnadshyra behöver inte innebära att hyran exakt motsvarar kostnaden för fastigheten under året. Självkostnadshyran kan beräknas genom schabloner och erfarenhetsvärden. Begreppets innebörd kan vara olika och den praktiska tillämpningen kan variera.

I en fullständig självkostnadshyra ingår kapitalkostnader samt kostnader för drift, underhåll och administration. Om hyran avser en flerårig period kan indexering knuten till konsumentprisernas utveckling också ingå.

Parametrarna i en kostnadshyresmodell

Driftkostnader

Driftkostnader är kostnader för åtgärder med ett förväntat intervall högst ett år, vilka syftar till att upprätthålla funktionen hos förvaltningsobjektet.

Mediaförsörjning är driftåtgärder som omfattar tillförsel av energi, vatten, bränsle, fjärrvärme och fjärrkyla.

Tillsyn är driftåtgärder som omfattar observation av funktion hos ett förvaltningsobjekt och rapportering av eventuella avvikelser.

Skötsel är driftåtgärder som förutom justering och vård av förvaltningsobjektet omfattar byte eller tillförsel av förbrukningsmaterial. Renhållning och städning är exempel på skötsel.

Underhållskostnader

Underhållskostnader är kostnader för åtgärder som syftar till att återskapa funktionen hos ett förvaltningsobjekt. Underhåll kan delas upp i löpande och planerat underhåll.

Löpande underhåll syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå. Löpande underhåll som kräver omedelbar åtgärd kallas ofta akut underhåll.

Planerat underhåll är underhåll som är planerat till tid, art och omfattning. Planerat underhåll kan delas upp i förebyggande och långtidsplanerat underhåll.

Förebyggande underhåll är planerat underhåll som syftar till att undvika löpande underhåll, att förlänga intervall för långtidsplanerat underhåll och minska mediaförbrukningen.

Långtidsplanerat underhåll är planerat underhåll som budgeteras i en flerårig underhållsplan. Långtidsplanerat underhåll kan delas upp i behovsstyrt underhåll och periodiskt underhåll.

Behovsstyrt underhåll vidtas på grundval av ett i förvaltningsobjektet konstaterat behov.

Periodiskt underhåll är regelbundet återkommande långtidsplanerat underhåll.

Produktionskostnad

En produktionskostnad i en kostnadshyresmodell är summan av markkostnader och byggnadskostnader.

Kalkylränta

Kalkylränta är en procentsats som används vid investeringsanalyser (kostnadshyresmodeller) för omräkning av belopp över tiden. Vanligen speglar kalkylräntan ett avkastningskrav, vilket grundas på förräntningar i alternativa investeringar. Ibland illustreras kalkylräntan genom följande "formelmässiga" samband: Nominell kalkylränta = Realränta + inflation + risker.

Avskrivningsmetod

Avskrivningsmetod är en metod för att bestämma storlek på avskrivning. Det finns flera avskrivningsmetoder av vilka följande kan nämnas;

Konstant, linjär (rak) avskrivning där den årliga avskrivningen sker med konstant belopp som motsvarar viss del av det ursprungliga värdet.

Degressiv, avtagande avskrivning där den årliga avskrivningen sker med avtagande belopp efter viss plan.

Progressiv, tilltagande avskrivning där den årliga avskrivningen sker med stigande belopp efter viss plan.

Avskrivningstid

Avskrivningstid är den tidsrymd under vilken avskrivning förutsätts ske. Avskrivningstidens längd för en byggnad bestäms i kostnadshyresmodeller vanligen med hänsyn till byggnadens sannolikt återstående ekonomiska livslängd.

Kalkylperiod

Kalkylperiod är den för beslutsituationen intressanta tidsperioden. När det gäller kostnadshyror; den tidsperiod under vilken kostnaderna som ligger till grund för den bedömda hyran genererats.

Bokförda värden

Bokfört värde är en anläggningstillgångs värde på balansräkningen, med hänsyn tagen till ekonomisk livslängd.

Marknadsvärdet

Marknadsvärde kan definieras som mest sannolikt pris för en viss fastighet vid en viss angiven värdetidpunkt på en öppen och fri marknad.

Restvärde

1. Vid investeringsanalys avses tillgångens, t.ex. fastighetens värde vid slutet av kalkylperioden.
2. Vid bokföringsmässig och skattemässig redovisning avses det värde som efter upp-, ned- eller avskrivning kvarstår av en tillgångs anskaffningskostnad. Man skiljer på bokföringsmässigt och skattemässigt restvärde.

Återanskaffningskostnad

Återanskaffningskostnad är en kostnad för att vid värdetidpunkten anskaffa en identisk eller med avseende på funktionen likvärdig egendom som den ursprungliga.

Ekonomisk livslängd

Ekonomisk livslängd är den tidsperiod under vilken det är lönsamt att utnyttja en byggnad, anläggning, installation eller maskinell utrustning.

Bedömning av en byggnads ekonomiska livslängd görs med beaktande av ett optimalt användande av aktuell byggnad samt av förräntningskrav och markens alternativa användning.

Förvaltningsplan

Förvaltningsplan är en handlingsplan för en fastighet, med prognoser och nyckeltal för betalningsvärden och kapitalvärden. I förvaltningsplanen anges en förvaltningsenhet, byggnads eller anläggnings kostnader och intäkter såväl i historiskt perspektiv som i prognos av framtiden. Kan även innehålla andra för förvaltningen viktiga uppgifter.

Prognoserna och nyckeltalen omfattar t.ex. driftnettot uppdelat på delposter samt investeringar och kapitalvärden.

Kapitalkostnad

Kapitalkostnad är ränta och avskrivning på fastighetskapitalet.

Kapitalutgift

Kapitalutgift är ränta och amortering på lånat kapital.

4.3 Hyressättningsmodeller i statliga bolag och myndigheter m.m.

4.3.1 Byggnadsstyrelsen

På Byggnadsstyrelsens tid användes en kostnadsbaserad balanshyra för speciella och exceptionella lokaler samt vid större ombyggnader och nyproduktion av lokaler.

Hyran för de generella lokalerna sattes enligt marknadsmässiga principer.

Hyran för de speciella lokalerna baserades på de årskostnader Byggnadsstyrelsen hade för lokalen.

Exceptionella lokaler hyressattes på samma sätt som de speciella, men med möjlighet till en mer individuell uppgörelse.

4.3.2 Akademiska Hus AB

Hyressättningen av ändamålslokaler hos Akademiska Hus varierar från olika modeller av rena kostnadshyror till hyror som inkluderar ett marknadsmässigt riskpåslag. Riskpåslaget har sin grund i att hyresgästen och Akademiska Hus vid förlängning av hyresavtal har enats om hyrestider som innebär betydande riskexponering för Akademiska Hus vid hyrestidens utgång.

Akademiska Hus tillämpar en marknadsanpassad hyra i stället för en s.k. marknadshyra för omkring 40 procent av beståndet. I de fall kostnadshyressättning tillämpas är det fråga om en balanshyra, där kostnader för bl.a. drift och underhåll fördelas över tiden. Hyresgästen vet då vilket belopp hyran uppgår till. Som regel ingår inte värme, el, kyla, vatten och ånga i hyran för forskningslokaler. Kostnaden för denna försörjning är mycket stor och varierar över tiden. Debitering sker efter faktisk förbrukning och till självkostnad.

Vid nybyggnation och större ombyggnader av mer generella lokaler för utbildning och forskning är, i de långa hyresavtal som då sluts mellan parterna, hyrorna alltid kostnadsbaserad. Den kostnadsbaserade hyran gäller under den första hyrestiden om normalt 10–20 år. Därefter omprövas hyran i första hand på marknadsmässig grund. Hyreskostnaden per kvm varierar från 700–800 kronor per år till som högst vid vissa exklusiva lokaler 3 500 kronor per kvm och år.

En kostnadshyra för en fastighet kan bli både högre och lägre jämfört med om samma fastighet skulle ha marknadshyra baserad på jämförbara lokaler på orten.

4.3.3 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk (SFV) tillämpar i enlighet med förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. en marknadsmässig hyressättning vad gäller såväl statliga som privata hyresgäster. Vid bedömning av vad som kan anses vara en marknadsmässig hyresnivå görs jämförelser med liknande lokaler i geografiskt jämförbara lägen. Hyran fastställs i förhandling med hyresgästen.

Införandet av kostnadshyra har enligt SFV visat sig medföra ett utökat samarbete med hyresgästen. Samarbetet har varit inriktat på öppenhet och gemensam planering av insatser för drift, underhåll och i förekommande fall investeringar. Vid kostnadshyra blir statens kostnad för lokalerna synlig för båda parter och de ingående komponenterna kan diskuteras med hyresgästerna. SFV behöver inte riskera att prioritera underhållsstandard mellan olika hyresgäster. Det finns dock risk för en omfattande administration vid uppföljning av åtgärder och kostnader. Med korta avtalsperioder är det svårt för hyresgästen att hantera de stora variationer i kostnad som alltid uppstår vid periodiskt eller oförutsett underhåll av en byggnad. Vid marknadshyra jämnas överskott och underskott ut inom ett större fastighetsbestånd. Investeringar medför ökade kapitalkostnader, som hyresgästen ofta inte kan finansiera utan ökade anslag. SFV accepterar dock inte balanshyra i dessa fall. För längre avtal kan balanshyra dock användas. SFV:s investeringsplaner innefattar även de byggnader som blir definierade som ändamålsbyggnader.

Vid marknadshyra tar fastighetsägaren alla risker och hyresgästen har lagenlig rätt till hyresnedsättning eller ersättning för skada under vissa förutsättningar. SFV uppger att vid kostnadshyra tar hyresgästen alla risker eftersom denne skall svara för samtliga kostnader. Detta gäller enligt SFV:s uppfattning även oförutsedda kostnader i den mån inte SFV:s försäkring i Kammarkollegiet täcker dem. För de fem kulturinstitutioner som omfattas av särskilt regeringsbeslut 2001 skall kostnadshyra tillämpas. SFV har emellertid hitintills endast träffat avtal om

kostnadshyressättning med Naturhistoriska riksmuseet. Kostnads- hyra tillämpas vidare för ett mindre antal donationsfastigheter. Kostnadshyran skall motsvara SFV:s kostnader för drift, underhåll, administration och även kostnaden för det i fastigheten bundna kapitalet såsom avskrivningar, ränta på lån och avkastningskrav på myndighetskapitalet.

SFV anser att det är rimligt med kostnadshyra när det inte finns några alternativ för hyresgästen.

Vid tvister mellan SFV och privata hyresgäster kan parterna hänföra tvisten till hyresnämnden. Om två statliga myndigheter inte kommer överens i en hyrestvist får parterna hänskjuta tvisten till regeringen. Sådana tvister bör enligt SFV ligga kvar hos regeringen eftersom det är regeringen som bestämmer villkoren och fastställer anslagen. Om parterna inte kan komma överens ankommer det på regeringen att bestämma hyrorna.

4.3.4 Locum AB

Principer för hyressättning

När Locum, som är ett fastighetsbolag för Stockholms läns landsting, bildades infördes marknadsanpassade hyror. Anledningen härtill var att även lokalerna skulle ha sitt pris på samma sätt som andra produktionsfaktorer. Landstinget i Stockholm har uttalat att hyrorna för akutsjukvård skall representera en försiktig marknadsnivå.

De principer som har utvecklats är följande. Alla kunder skall behandlas på affärsmässiga grunder baserat på ägarens långsiktiga avkastningskrav. Oavsett om det är en privat entreprenör eller landstinget som är kund skall konkurrensneutralitet råda.

Locums relationer med hyresgästerna skall präglas av en generös syn på hyresgästernas behov av förändringar i lokalutnyttjandet under avtalstiden, samtidigt som fastigheternas generella användbarhet och långsiktiga avkastningsförmåga beaktas.

Hyressättningen skall baseras på ett marknadsmässigt synsätt, med hyresnivåer som tar hänsyn till lokalernas användningssätt, standard, skick och läge.

Stora investeringar såsom t.ex. ny-, om- och tillbyggnader leder till bashyresavtal; dessa löper på 10–15 år – den ekonomiska livslängden ligger ofta kring 30 år. När sådana investeringar görs är

riksbedömningen central. Avtal med stora kunder, såsom Karolinska sjukhuset, bedöms ofta som förhållandevis riskfria. När det gäller de mindre kunderna så bedöms i allmänhet risken som större. Det kan förekomma att en hyresgäst erbjuder sig att bygga om lokalerna för egna medel. Locum ställer sig emellertid tveksam till detta eftersom det kan uppkomma återställningskostnader som är betydande.

I de fall möjlighet finns att hyra ut till andra hyresgäster finns det jämförelseobjekt och då kan hyran bestämmas utifrån detta. I de flesta fall när det gäller Locums objekt finns inte några jämförelseobjekt, vilket i sin tur innebär att den marknadsmässiga/affärsmässiga hyran måste bestämmas med utgångspunkt i årskostnaderna.

Konflikter och ansvarsfördelning

Det uppkommer konflikter när hyran bestäms med utgångspunkt i jämförelseobjekt. Det förekommer att såväl hyresgästen som Locum anlitar externa värderare.

Det förekommer även att konflikter uppkommer angående vad som ingår i hyran enligt gränsdragningslistan. En gränsdragningslista reglerar bl.a. vilken av parterna som skall finansiera reinvesteringarna. Vidare upptar gränsdragningslistan en förteckning över vad som ingår i hyran. Det anges vem som har hand om driften samt tillsyn och skötsel. Det finns ibland också möjlighet att köpa tillsyn/skötsel för egendom som går utöver gränsdragningslistan.

Lösning av tvister

När det gäller avtal med utomstående hyresgäster löses tvister genom skiljedom eller genom att tvisten hänförs till hyresnämnd. När det gäller interna tvister löses tvisten genom ett särskilt sammansatt grupp bestående av en jurist samt en representant för hyresgästen och en representant för Locum.

Ansvarsfördelning

Grundregeln när det gäller ansvarsfördelning är att såväl drift som underhåll ingår i hyran. Såväl yttre som inre underhåll ingår normalt i hyran.

4.3.5 Skolfastigheter i Stockholm AB

Uppdragsgivaren för Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) är Stadsledningskontoret och kravet på bolaget är att verksamheten skall gå ihop. Verksamheten skall till bolaget betala kostnaderna för kapital, drift, underhåll och administration. Verksamheterna skall till bolaget betala självkostnaderna år från år. Detta ger upphov till dyra lokaler i början.

De avtal som finns har formen av ramavtal, ett för grundskolan och ett för gymnasieskolan. Därutöver finns objektvisa avtal.

Hyresgästerna består till 92 procent av primärverksamheten. Exempel på övriga hyresgäster är vaktmästarbostäder. För externa hyresgäster gäller civilrättsliga avtal med marknadshyra.

De konflikter som kan uppkomma vid hyressättningen gäller gränsdragningslistan, vilken reglerar ansvarsfördelningen mellan hyresgästen och fastighetsvärden. Gränsdragningslistan reglerar vidare ansvar för investeringar respektive driften.

Konflikterna löses av ett partsammansatt organ under opartiskt ordförandeskap av en controller från Stadsledningskontoret och med en representant från vardera SISAB och verksamheterna.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan uthyrare och hyresgäst vad gäller drift och underhåll ansvarar hyresgästen för el, vatten och sopor medan SISAB svarar för värmen. Underhållet ligger huvudsakligen på SISAB men underhållet av verksamhetsspecifika installationer ligger på hyresgästen.

4.3.6 Specialfastigheter Sverige AB

Principer för hyressättning

Grundprincipen för hyressättning inom Specialfastighetskoncernen är att det investerade kapitalet inklusive rimlig avkastning skall återvinnas i sin helhet eller till ett bedömt återvinningsvärde över den avtalade hyrestiden. Med återvinningsvärde avses det värde en

eventuell försäljning skulle ge eller nuvärdet av hyresintäkterna från en alternativ uthyrning eller annan intäkt.

Vid tilläggsinvesteringar med samma sluttidpunkt för hyresavtalet som för grundavtalet, gäller att det investerade kapitalet skall återvinnas över hyrestiden, vilket kan innebära att återvinningstiden är kortare än för grundinvesteringen. Om tilläggsinvesteringen är betydande, finns även möjlighet att förlänga avtalstiden för grundinvesteringen genom ett helt nytt avtal. Om hyresgästen önskar en hyrestid som är kortare, och som därmed inte medger full återtagning av kapitalet, kan hyran sättas utifrån ett överenskommet restvärde vid hyresperiodens slut. Om hyresgästen inte önskar förlänga avtalet ytterligare, är han därmed skyldig att erlægga restvärdet vid avflyttningen. Med restvärde avses det ackumulerade kapitalutlägg som enligt hyreskalkylen återstår vid hyresperiodens slut. I vissa fall kan ett alternativ vara att bolaget tar risken för restvärdet efter genomförd värdering av oberoende värderingsman. I de fall hyresgästens verksamhet ställer betydligt högre krav på underhållsåtgärderna i bolagets fastighetsbestånd än vad som antagits i hyreskalkylen, skall detta behandlas vid de årliga genomgångarna av underhållsplanerna med hyresgästen. I vissa fall kan beslutas om tilläggshyra.

Grundhyra

Vid beräkning av hyran för en grundinvestering utgår man ifrån det kapital som investeringen kräver eller har krävt. Övriga grundparametrar som styr beräkningen av hyran är hyrestid, kalkylräntefot, årlig förändring av konsumentprisindex (KPI) eller annan grund för uppräknings av hyran, indexfaktor som reglerar hur stor del av förändringen i KPI som skall gälla, kostnaden för fastighetsdriften uttryckt i kronor per kvm. Vidare ingår i hyresberäkningen årlig kostnadsuppräknings av driftkostnader, övriga fastighetskostnader, eventuell fastighetsskatt, centrala omkostnader i kronor per kvm samt eventuella kända tillkommande investeringar under hyresperioden.

Hyrestid utgörs av den tid för vilken det finns ett bindande hyresavtal.

Kalkylräntefot är den räntefot som bolaget fastställer från tid till annan. Räntefoten beräknas i princip genom att ägarnas räntekrav på eget kapital och den faktiska räntan på främmande kapital viktas

samman enligt förhållandet i koncernens budgeterade balansräkning.

Årlig förändring KPI består av förändringen av KPI från oktober året innan till oktober innevarande år. Specialfastigheter har valt att följa Fastighetsägarförbundets standardavtal, i vilket detta regleras.

Indexfaktor är en avtalad faktor, som oftast sätts mellan 70–100 procent.

4.3.7 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket har tillsammans med Försvarmakten utarbetat en hyresmodell som kallas för Hyresmodell 2003. Två kriterier har varit avgörande vid utvecklingen av hyresmodellen, en prognostiserbar hyresnivå och en korrekt hyra. Hyrorna sätts objektsvis, dvs. de baseras på de enskilda objektens verkliga kostnader. Hyran blir helt kostnadsbaserad. Det innebär att intäkterna för fastighetsförvaltningen helt motsvarar kostnaderna på ett eller några års sikt. Alla kostnader redovisas öppet. Genom detta får Försvarmakten en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader. Hyreskostnaderna regleras mot faktisk förbrukning av bland annat värme, vatten och avlopp, el, gas, kyla samt bränsle (s.k. reglerbar media).

Sexåriga rullande underhållsplaner tas fram för alla fastigheter. Planerna uppdateras årligen. Försvarmakten kan därmed förutse när underhållsarbete och investeringar skall genomföras och vilka kostnader som beräknas uppstå i samband med detta. Hyreskontrakten löper tills vidare, med årliga avstämningar. Flera så kallade styrobject, byggnader där man mäter faktisk resursförbrukning, tas fram. Fortifikationsverkets målsättning är att alla byggnader med ett nyanskaffningsvärde på mer än en miljon kronor skall vara registrerade som enskilda styrobject år 2006. En utökning av antalet enskilda styrobject innebär större säkerhet avseende byggnaders och anläggningars faktiska resursförbrukning. Fortifikationsverket har uppgett att verket är den enda statliga myndighet som har en helt kostnadsbaserad hyra. Andra statliga hyresvärdar har antingen marknadshyra (t.ex. Vasakronan) eller markanpassad hyra (t.ex. SFV). Vid kostnadsbaserad hyra är principen självkostnad och hyresgästen förväntas ha insyn i verksamheten.

Det bör tilläggas att i en särskild överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten framgår att en öppenhet mellan myndigheterna skall finnas i fråga om information om kostnader för lokalförsörjning, lokalutnyttjande och förvaltning.

4.4 Överväganden och förslag

4.4.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv skall kommittén lämna förslag på definition av marknadsmässig hyresmodell och kostnads-hyresmodell.

Marknadshyra och marknadsliknande hyressättning har behandlats under avsnitt 4.2.1.

Kostnadshyresmodeller har beskrivits under avsnitt 4.2.2. Vad avser kostnadshyra har kommittén i förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk samt i ägardirektiv för Akademiska Hus AB angett att kostnadshyra skall fastställas utifrån fastighetsägarens kostnader för kapital, drift och underhåll. I begreppet kapital ingår kostnader för avskrivningar, ränta samt även ett avkastningskrav. I driftkostnader ingår förutom el, vatten osv. även administrationskostnader. Att i ett författningsförslag utförligt definiera kostnadshyra innebär stora svårigheter. I författningsförslaget anges de komponenter som skall ingå i en kostnadshyra. Nedan beskrivs utförligare hur en kostnadshyresmodell kan se ut.

4.4.2 Beräkning av kostnadshyra – en modellbeskrivning

När en kostnadshyra skall beräknas innebär det att både hyresgäst och hyresvärd måste ha likvärdig tillgång till alla uppgifter som behövs för att med en definierad modell beräkna hur stor hyran skall vara. Helt grundläggande för att förfarandet att beräkna en kostnadshyra skall kunna genomföras är därför att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan parterna. Det får inte finnas någon tvekan om att alla relevanta uppgifter har redovisats som underlag, att beräkning av kostnader är så genomlysta att det går att se hur olika antaganden påverkar kostnadernas storlek osv.

En fullständig (själv)kostnadshyra skall täcka fastighetsägarens kostnader för kapital, underhåll och drift. I driftkostnaderna ingår

även administrationskostnader. En närmare redogörelse för vart och ett av dessa kostnadsslag finns i avsnitt 4.2.2. För att de skall kunna omsättas i konkreta värden krävs en uppfattning om vilka åtgärder m.m. som är aktuella att genomföra i byggnaden för en bestämd tid framöver. Instrumentet för att klarlägga detta är den förvaltningsplan för drift och underhåll som fastighetsförvaltande myndigheter enligt 13 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. skall upprätta och hålla aktuell för alla de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget. På motsvarande sätt skall enligt 8 § samma förordning en investeringsplan upprättas och hållas aktuell. Sådana planer skall upprättas i nära samarbete med respektive hyresgäst. Det förekommer att det anses föreligga eftersatt underhåll på byggnader. Denna problematik behandlas av kommittén i kapitel 7, vartill hänvisas i denna fråga.

Första steget för att kunna komma överens om en kostnadshyra är således att parterna har enats om en förvaltningsplan och en investeringsplan för det aktuella objektet. För att sådana skall kunna åstadkommas krävs en ingående dialog mellan parterna där det finns en ömsesidig respekt för å ena sidan det ansvar som ligger på fastighetsägaren att bibehålla byggnadens funktion och värde och å andra sidan hyresgästens verksamhetsmässigt grundade önskemål om utvecklingen av byggnaden. Under hela dialogen måste inses att alla inslag i planerna från daglig drift via enklare underhållsåtgärder till stora ombyggnader föranleder kostnader som skall beaktas i den slutliga hyresberäkningen.

För att alla i planerna förtecknade åtgärder skall kunna kostnadsberäknas krävs att både volymer och styckepriser finns öppet redovisade. Kostnader som inte skall periodiseras utan direkt belasta respektive år kan beräknas direkt när volym- och styckepriser finns framtagna. För kostnader som skall periodiseras krävs också att antaganden om kapitalkostnader framgår (upplåningskostnader, ränta, avkastningskrav etc.). Dessutom måste avskrivningsregler etc. fastställas för att kapitalkostnaderna skall kunna periodiseras. Att fastställa vilka volymer, värden och villkor som skall gälla är en del i de oundgängliga förutsättningar som måste överläggas om i arbetet med att ta fram en kostnadshyra.

En gemensamt diskuterad och överenskommen förvaltningsplan och därtill hörande investeringsplan är således den grund som behövs som underlag för att en kostnadshyra skall kunna beräknas. En gemensam uppfattning måste också finnas om avskrivnings-

regler och kapitalkostnader. Finns ett sådant gemensamt framtaget och överenskommet material, så finns också det erforderliga underlaget för att beräkna kostnadshyran. Fastighetsägarens administrationskostnader bestäms oftast som ett procentuellt pålägg på den framräknade årshyran. Det är också möjligt att, om så erfordras, belägga även dessa kostnader genom en redovisning och kostnadssättning av de faktiska förhållanden som genererar kostnaderna.

Ansvar för investeringar och yttre underhåll faller på fastighetsägaren p.g.a. dennes reglerade ansvar för byggnadens värdebeständighet. Ansvar för att utföra inre underhåll och för drift är däremot något som kan fördelas mellan fastighetsägare och hyresgäst som ett led i framtagningen av förvaltningsplanen och därmed underlaget för kostnadshyran. De delar som efter förhandlingen faller på fastighetsägaren kommer också att ingå som delar i kostnadshyran. Kostnaden för de delar som faller på hyresgästen är en del av den samlade lokalkostnaden men kommer inte att utgöra en del av själva kostnadshyran. Den framförhandlade ansvarsfördelningen för inre underhåll skall framgå av en s.k. gränsdragningslista som alltid skall ingå som en del i hyreskontraktet. Ansvarsfördelningen för driften skall framgå på motsvarande sätt. Om hyresgästen i förhandlingarna önskar att ta över ansvaret för drift och för att utföra det inre underhållet bör han få rätt till det.

Utöver direkt kalkylerbara kostnader ingår också ett s.k. risktillägg i en kostnadshyra. Denna skall tas i anspråk för kostnader för oförutsedda tekniska och andra risker. I ett hyreskontrakt mellan myndigheter kan endast ett minimalt riskpålägg för framför allt oförutsedda tekniska risker anses motiverat. Marknadsmässiga och kommersiella risker finns däremot inte anledning att ta hänsyn till mellan sådana parter. Fastighetsverket tar i dag ut ett riskpålägg beräknat på det egna kapitalets storlek. Om de faktiska kostnaderna för oförutsedda händelser (oplanerade kostnader som inte kan föras vidare till hyresgästen) understiger riskpålägget kommer överskottet att höja årets resultat. Om de däremot överstiger riskpålägget minskar resultatet i motsvarande mån. I dag finns ingen egentlig möjlighet för hyresgästerna att avgöra rimligheten i det gjorda riskpålägget. För att tydliggöra rimligheten i storleken på riskpålägget bör det av årsredovisningen framgå vilka de oförutsedda kostnaderna fördelat

på objekt varit under året. Vidare bör summan av dessa och beräknat över- eller underskott redovisas i årsredovisningen.

Framtagning av en kostnadshyra, åtminstone innan proceduren funnit sina former, kan vara en jämförelsevis tids- och resurskrävande procedur. För hyresgästens del bestäms omfattningen inte minst av det förtroende som finns för de uppgifter och det underlag som redovisas från fastighetsägaren. Beroende på graden i detta kan hyresgästen känna mer eller mindre omfattande behov av att med hjälp av egna eller inhyrda resurser genomföra granskningar, diskussioner och förhandlingar av de förslag som fastighetsägaren redovisar.

Efter det att en fullständig förvaltningsplan och en investeringsplan förhandlats fram finns också den totala kostnaden för beräkningsperioden tillgänglig. Det finns fördelar om denna period för kostnadsbaserad hyra inte är kortare än tio år. Inte minst kan detta motiveras av det jämförelsevis omfattande arbete som behöver läggas ner på framtagningen av underlaget. Det ligger också i sakens natur att en kostnadshyra enbart är aktuell då det föreligger en långsiktig relation mellan hyresgäst och fastighetsägare. För att fastställa den årliga hyran delas lämpligen den totala kostnaden på likalydande årliga belopp som sedan under kontraktstiden regleras med en lämplig årlig index. Den eventuella likviditetsmässiga utjämning som kan behöva ske mellan den årliga hyran och de faktiska kostnaderna år för år faller på fastighetsägaren att ansvara för. Kostnaderna i ett hyresavtal med kostnadshyra kommer att vara en följd av unika förvaltnings- och investeringsplaner utformade speciellt för varje ändamålsbyggnad. Den metod för prisomräkning som normalt används då myndigheter kan teckna om sina hyresavtal är därför inte tillämplig eftersom denna grundas på utvecklingen av marknadshyran för framför allt kontorslokaler. Det är inte heller möjligt att utforma någon speciell prisomräkningsmetod för alla kostnadsbaserade hyresavtal, återigen p.g.a. att vart och ett av dessa speglar unika förhållanden för varje ändamålsbyggnad. Om en hyresperiod på mer än tio år väljs så innebär det dock att regeringens medgivande normalt sett kommer att krävas innan nya avtal kan undertecknas. Det kan påpekas att om det är fråga om ändamålsbyggnader föreslår kommittén att avtal om högst tio år skall kunna beslutas utan regeringens medgivande (se kapitel 6). För övriga byggnader som hyrs ut av Statens fastighetsverk skall regeringens medgivande inhämtas om avtal skall tecknas med

längre giltighetstid än sex år. I samband med regeringsbehandlingen är det också möjligt att göra en jämförelse mellan hyresnivån i det gamla avtalet och nivån i det nya avtalet. Utifrån skillnaden mellan dessa och det nya avtalets innehåll i övrigt kan regeringen sedan fastställa vilken justering av lokalkostnadsandelen som bör ske.

5 Utvecklingen av hyror och driftkostnader

5.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven dels göra en översyn av hyressättningen av ändamålsbyggnaderna och dels se över tillämpningen samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Statens fastighetsverk (SFV) och Akademiska Hus AB har gjort sammanställningar över hyresutvecklingen och förändringarna av driftkostnaderna under en viss tid. SFV har undersökt hyres- och driftkostnadsutvecklingen under fem år för ett antal kulturbyggnader, medan Akademiska Hus har valt att titta på hyresutvecklingen för lokaler med en lokalarea större än 5 000 kvm, som i princip varit oförändrade under perioden 1994–2003 samt driftkostnadsutvecklingen för hela Akademiska Hus från och med år 1997. Finansdepartementet har ställt samman information om hyresutvecklingen för verksamhetsgrenen inrikes hyresfastigheter inom SFV samt kostnader för drift och underhåll inom SFV, Akademiska Hus och Vasakronan AB. Dessa uppgifter är hämtade från respektive fastighetsförvaltares årsredovisning. Nedan följer en redovisning av det material som kommittén har inhämtat. Det bör noteras att det med hänsyn till skillnaderna i det redovisade materialet inte går att dra alltför långtgående slutsatser av informationen. Finansdepartementets sammanställning över hyresutvecklingen för SFV omfattar alla fastigheter under verksamhetsgrenen inrikes hyresfastigheter, vilket innebär att nyproduktion och nyinvesteringar påverkar kostnaderna. Akademiska Hus har redovisat hyresutvecklingen för byggnader som har varit oförändrade sedan år 1994. Redovisningarna omfattar vidare olika tidsintervall. Dessutom skiljer sig byggnaderna som SFV förvaltar från de som Akademiska Hus äger.

5.2 Hyresutveckling

5.2.1 Hyresutveckling inom Statens fastighetsverk

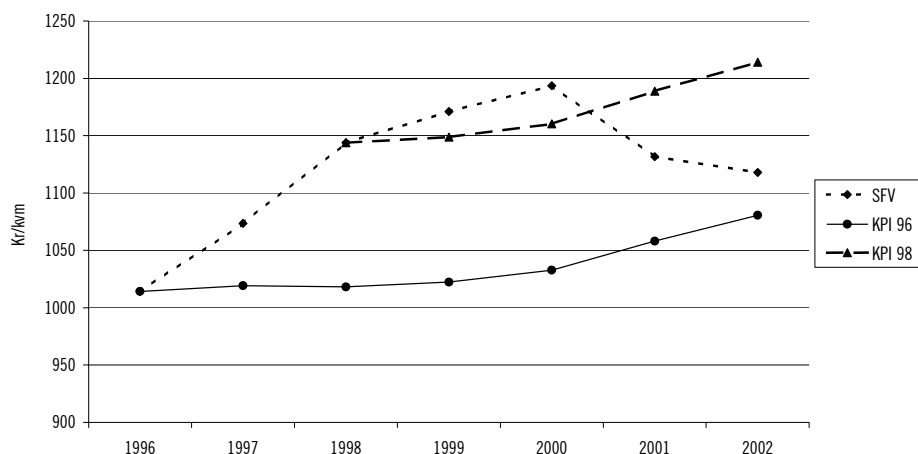
SFV har till kommittén redovisat uppgifter avseende bl.a. hyror, drift, underhåll, administration och resultat efter avskrivningar för nio kulturfastigheter under åren 1998 till och med 2002. De kulturinstitutioner som är upptagna i sammanställningen är Dramaten, Operan utom Operakällaren, Hallwylska museet, Nationalmuseum, Waldemarsudde, Etnografiska museet, Sjöhistoriska museet, den delen av Naturhistoriska riksmuseet som har kostnadshyra och Musikmuseet.

Det bokförda värdet för Dramaten, Operan, Naturhistoriska riksmuseet och Nationalmuseum har år 2002 skrivits ned enligt de riktlinjer som regeringen angivit i sitt beslut angående de fem kulturinstitutionerna som har fått kostnadshyra. Detta har även påverkat hyran för år 2002.

SFV har redovisat intäkterna från de olika kulturinstitutionerna. I denna post ingår hyror och övriga intäkter. De övriga intäkterna är dock små i förhållande till hyrorna. SFV har vidare redovisat intäkterna i kronor per kvm för respektive institution fördelat på de olika åren. De genomsnittliga intäkterna för byggnaderna i sammanställningen uppgick för åren 1998–2002 till ca 994 kronor per kvm, 957 kronor per kvm, 1 000 kronor per kvm, 1 168 kronor per kvm och 935 kronor per kvm.

Enligt Finansdepartementets sammanställning har SFV:s hyresintäkter för gruppen inrikes fastigheter stigit mellan åren 1996 och 2002 med 32 procent samtidigt som lokalarean har ökat med knappt 20 procent. Under samma period har konsumentprisindex (KPI) stigit med 6,6 procent. KPI är inte detsamma som inflationen, men det vanligaste inflationsmättet i dessa sammanhang. Hyresintäkterna ökade framför allt åren 1996–1998 och därefter har ökningen per kvadratmeter i förhållande till KPI minskat. Se diagram 1.

Diagram 1: Hyresintäkternas utveckling, inrikesfastigheter



År 1996 uppgick, enligt Finansdepartementets beräkningar, SFV:s hyresintäkter för inrikes fastigheter till 1 014 kronor per kvm. Budgetåret 2002 hade intäkterna ökat till 1 118 kronor per kvm. Om hyresintäkterna hade följt KPI under denna period skulle de förväntade hyresintäkterna vara 1 081 kronor per kvm budgetåret 2002, dvs. 3,5 procent lägre än utfallet. Om man däremot väljer ett annat basår blir utvecklingen annorlunda eftersom hyresintäkterna per kvm steg kraftigt de första åren. En förklaring till denna ökning av hyresintäkterna är, enligt Finansdepartementet, att SFV under de första åren gjorde en del investeringar, både i form av förbättringar av befintligt bestånd och i form av nybyggnader. Till följd härav ökade SFV:s bokförda värde med drygt 42 procent under åren 1994/95 – 1997. Investeringarna har medfört ett genomsnittligt högre kvadratmeterpris än det äldre beståndet, främst då avskrivningar och kapitalkostnader är högre. Nyinvesteringar på befintliga byggnader ökar hyreskostnaderna men behöver inte generera en större kvadratmetyta. De minskade hyresintäkterna de senaste åren förklaras främst av marknadsläget samt sänkt hyresnivå för de fem ändamålsbyggnader som SFV förvaltar.

5.2.2 Hyresutveckling inom Akademiska Hus AB

Akademiska Hus förvaltade vid årsskiftet 2002/2003 3,2 miljoner kvm uthyrningsbara lokaler. Merparten av dessa lokaler har byggts om eller nyproducerats under perioden 1994–2002. För att kunna ange hyresutvecklingen för lokaler som i princip varit oförändrade under perioden har alla sådana objekt med en uthyrningsbar lokalarea som är större än ca 5 000 kvm ställts samman. Dessa objekt får representera hyresutvecklingen inom Akademiska Hus mellan åren 1994 och 2003. Sammanställningen upptar 48 hyresobjekt med en lokalarea om sammanlagt 527 200 kvm.

Hyran 1994 uppgick till sammanlagt 559 300 000 kronor (1 061 kr/kvm). Hyran för motsvarande lokaler uppgick 2003 till 536 700 000 kronor (1 018 kr/kvm) efter de omförhandlingar av hyrorna som ägt rum under perioden. I några fall har hyrorna omförhandlats nyligen och de börjar tillämpas vid olika tidpunkter 2003. För enkelhetens skull har de nya hyrorna använts för hela 2003. Hyrorna 1994 var anpassade till KPI för oktober 1993 och hyrorna 2003 har anpassats till KPI för oktober 2002. KPI-utvecklingen från oktober 1993 till oktober 2002 har varit 12,3 procent. Under löpande hyrestid anpassas normalt 65–75 procent av hyran till förändringen av KPI i de hyresavtal Akademiska Hus tecknar med sina hyresgäster.

Hyresutvecklingen under perioden 1994–2003 har nominellt minskat med fyra procent och justerat för KPI har det minskat med 16,3 procent.

Akademiska Hus har uppgett att de sänkta hyresnivåerna är en konsekvens av de marknadsanpassningar som har beaktats vid omförhandlingarna. Detta gäller huvudsakligen vid omförhandlingar i början av perioden då marknadshyrorna generellt sjönk i fastighetskrisens spår. För 40 av de 48 hyresobjekten har hyran under perioden förändrats inom ett intervall om 10 procent med beaktande av KPI-utvecklingen. Återstående åtta hyresobjekt har omförhandlats först under slutet av perioden. Samtliga av dessa hyresobjekt har fått stora hyressänkningar på grund av att hyrorna tidigare utgick från det höga ränteläge som gällde när Byggnadsstyrelsen upplät lokalerna.

5.3 Driftkostnadsutveckling

5.3.1 Driftkostnader inom Statens fastighetsverk

SFV har till kommittén redogjort för driftkostnaderna under åren 1998 till och med 2002 för de nio kulturfastigheterna som redovisats ovan. Av sammanställningen framgår att driftkostnaderna varierar stort mellan olika byggnader och att variationerna även är stora mellan de olika åren. Eftersom byggnaderna skiljer sig åt är det mest intressant att närmare undersöka kostnaderna per kvadratmeter för respektive byggnad och se förändringarna över tiden.

Under perioden 1998 till 2002 har de genomsnittliga driftkostnaderna för de redovisade kulturinstitutionerna ökat från 244 kronor per kvm till 263 kronor per kvm. Detta motsvarar en ökning med 7,8 procent. Under åren 1999 och 2000 var de genomsnittliga driftkostnaderna däremot lägre och uppgick till ca 205 respektive 207 kronor per kvm.

Av de kulturbyggnader som är med i sammanställningen har Etnografiska museet de lägsta driftkostnaderna. År 1998 var de 62 kronor per kvm medan de år 2002 uppgick till 144 kronor per kvm. Den genomsnittliga driftkostnaden för Etnografiska museet har för de fem åren uppgått till ca 103 kronor per kvm. Waldemarsudde är den kulturinstitution i det redovisade materialet som har de högsta driftkostnaderna. De uppgick till 459 kronor per kvm år 1998 och till 381 kronor per kvm år 2002. Waldemarsuddes genomsnittliga driftkostnader har uppgått till knappt 358 kronor per kvm och är under den aktuella perioden.

Enligt Finansdepartementets uppgifter har de genomsnittliga driftkostnaderna för inrikes fastigheter åren 1997 till och med 2002 uppgått till 162 kronor per kvm, 164 kronor per kvm, 156 kronor per kvm, 164 kronor per kvm, 170 kronor per kvm respektive 173 kronor per kvm. Driftkostnaderna för inrikes fastigheter har under perioden ökat med 6,8 procent.

5.3.2 Driftkostnader inom Akademiska Hus AB

Akademiska Hus fastighetsbestånd förändrades markant 1996 bl.a. till följd av förvärven av de s.k. väntelägesfastigheterna och Vasajorden. Av denna anledning har åren före 1997 inte tagits med i sammanställningen.

Enligt Akademiska Hus har driftkostnaderna i kronor per kvm varit oförändrade under perioden 1997–1999, för att därefter öka. För perioden 1997–2002 har driftkostnaderna per kvm ökat från 197 kronor till 210 kronor, en ökning med 6,6 procent. KPI har under motsvarande period ökat med 6,0 procent. Driftkostnadsutvecklingens följsamhet till KPI-utvecklingen under perioden är, enligt Akademiska Hus, delvis en tillfällighet. Normalt har endast löne- och materialkostnaderna (ca 35 procent av driftkostnaderna) ett samband med KPI. Den dominerande driftkostnaden är värme och el. Energikostnaderna har, särskilt under slutet av perioden, ökat betydligt mer än KPI. Att detta inte fått fullt genomslag beror främst på att prisökningseffekten har viss eftersläpning på grund av avtalstider och avtalsnivåer för delar av Akademiska Hus fjärrvärmeförbrukning och elförbrukning. Dessutom har Akademiska Hus intensifierat sitt arbete med energioptimering och energibesparing. Värmekostnaderna påverkas vidare i hög grad av klimatet och perioden har inte haft någon riktigt kall vinter.

Andra faktorer som påverkat kostnadsutvecklingen är tillväxten av fastighetsbeståndet under hela perioden, vilken medfört vissa positiva marginalkostnadseffekter och ändrad gränsdragning mellan Akademiska Hus kostnader för drift och s.k. fastighetsadministration, där fastighetsadministrationen har ökat något och driften i motsvarande mån har minskat. Vidare har ökningen av förvaltd area med komfort- och processkyla samt sophantering och drift av yttre miljö medfört ökade driftkostnader.

I diagram 2 visas kostnaderna för drift och underhåll per kvadratmeter för SFV, Akademiska Hus och Vasakronan för åren 1996 till och med 2002. SFV:s höga underhållskostnader under åren 1996 och 1997 kan förklaras av att de byggnader som SFV övertog från Byggnadsstyrelsen var i stort behov av underhållsåtgärder. De relativt höga underhållskostnaderna över tiden beror bl.a. på att fastighetsbeståndet är äldre. Detta framgår av diagram 3.

Diagram 2: Drift- och underhållskostnad

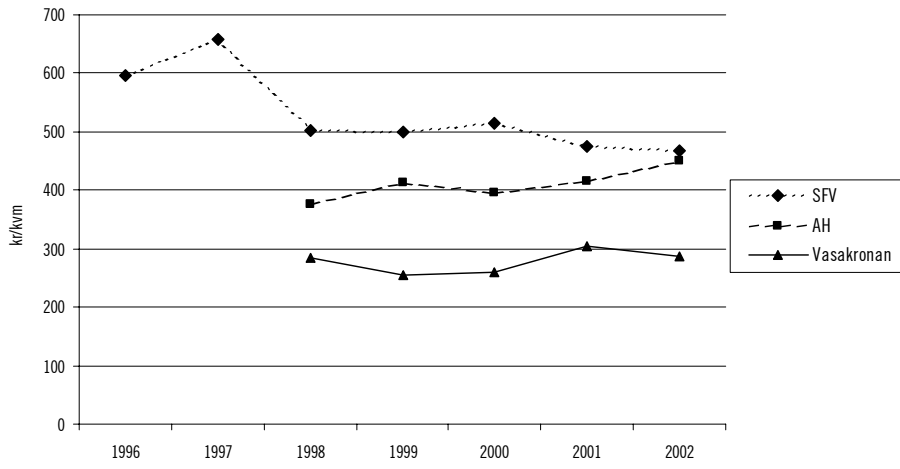
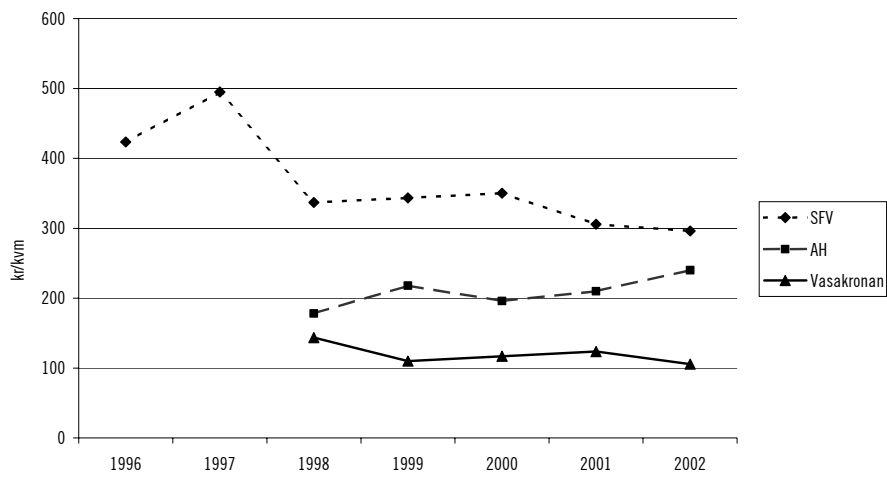


Diagram 3: Underhållskostnad



6 Principer för hyressättning

Kommitténs förslag: Om en byggnad är en ändamålsbyggnad skall hyresgästen ha rätt att begära och få kostnadshyra.

Vid kostnadshyressättning skall hyresgästen ha full insyn i förfarandet.

Vid marknadshyressättning skall hyresgästen ha insyn i driftkostnaderna och underhållskostnaderna.

För ändamålsbyggnader skall avtal med giltighetstid på högst tio år kunna tecknas utan regeringens medgivande.

6.1 Inledning

Kommittén har till uppgift att dels genomföra en fortsatt översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter, dels se över tillämpningen av samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Kommittén skall därvid utreda och lämna förslag till vilka principer och kriterier som hyresvärd och hyresgäst skall utgå ifrån för att kunna fastställa hur hyressättning av ändamålsfastighet och kommersiell fastighet skall ske. Kommittén skall bl.a. pröva om de avkastningskrav som ställs för lokaler inom kulturområdet är ändamålsenliga.

I detta kapitel redogörs för bakgrunden till rådande principer för hyressättning för universitet och högskolor samt för kulturinstitutioner. Vidare görs en redovisning av hur de olika institutionerna uppfattar sin situation vad gäller hyressättningen. Kapitlet avslutas med överväganden och förslag.

6.2 Bakgrund

6.2.1 Allmänt

Under avsnitt 6.2 redovisas bakgrunden till vad som har skett vad gäller den statliga lokalförsörjningen alltsedan reformen år 1993. En genomgripande förändring av organisationen för förvaltning av statens fastigheter och lokaler genomfördes nämligen år 1993.

Byggnadsstyrelsen avvecklades och i stället bildades två aktiebolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB (Akademiska Hus), samt två nya myndigheter; Statens fastighetsverk (SFV) och Statens lokalförsörjningsverk. Parallellt med detta blev varje myndighet ansvarig för sin lokalförsörjning. Dessa förändringar var grundade på ett antal riktlinjer som beslutades av riksdagen år 1991.

Under år 1994 ombildades Fortifikationsförvaltningen till Fortifikationsverket med uppgift att förvalta fastigheter inom försvarets område.

Specialfastigheter Sverige AB är ett helstatligt bolag som startade sin verksamhet år 1997. Bolagets största hyresgäster är bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.

6.2.2 Byggnadsstyrelsens hyressättningsprinciper

I SOU 1992:79 formulerades följande princip för hyressättning av ändamålsfastigheter:

Hyran för ändamålsfastigheter skall fastställas på affärsmässiga grunder. Det innebär att hyran beräknas på grundval av återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader. Metoden ger en för såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks.

Denna princip kan sägas uttrycka en strävan att utjämna hyror över tiden och i förväg ta hänsyn till framtida behov av att upprusta fastigheten.

Byggnadsstyrelsens hyressättningsprincip var att först dela in de statsägda lokalerna i tre kategorier:

- Generella kontor, ”lätta” laboratorier och motsvarande, med möjlig alternativ användning,
- Speciella ”tunga” laboratorier och lokaler med speciell teknisk försörjning,
- Exceptionella lokaler utan alternativ användning och få jämförbara objekt.

Hyran för de generella lokalerna sattes enligt marknadsmässiga principer. Definitionen på marknadshyra var följande:

Hyran var en totalhyra inklusive mediakostnader. Som underlag för hyressättningen användes bl.a. hyresstatistiken för inhyrda lokaler. I de fall marknadshyran var lägre än de faktiska kostnaderna, som ofta var fallet med nyproducerade lokaler, strävade man efter att under- och överskotten skulle balansera varandra under en tioårsperiod, därav namnet balanshyra.

De generella lokalerna hade en avskrivningstid på 60 år för kontor och 40 år för övriga lokaler.

Hyran för de speciella lokalerna baserades på de årskostnader Byggnadsstyrelsen hade för byggnaden med vissa särskilt angivna förutsättningar.

Balanshyresperioden var 10 år för generella lokaler respektive 20 år för speciella och exceptionella lokaler.

Inför investeringar i form av nyproduktion, ombyggnad eller upprustning skulle överenskommelse om hyran normalt finnas.

6.2.3 Rapport av Statens lokalförsörjningsverk (1996:23)

Frågan om hyressättning av ändamålsfastigheter har varit föremål för utredning vid flera tidigare tillfällen.

Statens lokalförsörjningsverk har i rapporten 1996:23 ”Hyressättning i ändamålsfastigheter” anfört att oklara direktiv om denna hyressättning har varit en faktor som bidragit till konflikter mellan de statliga fastighetsägarna å ena sidan och hyresgästerna och myndigheterna å andra sidan.

Statens lokalförsörjningsverk hade under budgetåret 1995/96 ett regeringsuppdrag innefattande att följa och utvärdera effekterna av de nya riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning. Bl.a. skulle Statens lokalförsörjningsverk studera fastigheter som innehöll ändamålslokaler, s.k. ändamålsfastigheter. Lokalerna känne-

tecknades av att det i de flesta fall inte fanns någon allmän marknad där hyrorna etablerades.

Frågan om hyressättning i ändamålsfastigheter berörs på olika sätt i de propositioner som ligger till grund för de ändrade riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning och reformeringen av fastighetsförvaltningen. I Statens lokalförsörjningsverks rapport redovisades bl. a. följande uttalanden.

I prop. 1991/92:44 påpekades att värderingen av ändamålsfastigheter får ske efter delvis andra grunder än för placeringsfastigheter. I nämnda proposition anfördes att den s.k. produktionskostnadsmetoden skulle användas för ändamålsfastigheter. En bedömning av ändamålsfastigheternas återanskaffningsvärde krävde dock en detaljerad planering och lång genomförandetid. De ekonomiska redovisningar som gavs i propositionen baserades därför på värden för ändamålsfastigheterna bestämda utifrån vad som kunde förräntas på basis av utgående hyror. Direktavkastningskravet beräknades till 10–12 procent och inflationsantagandet var 6 procent.

I prop. 1992/93:37 uttalades att lokalhyror i de statligt ägda högskolefastigheterna borde fastställas på affärsmässiga grunder, vilket innebar att hyrorna skulle beräknas på återanskaffningsvärdet av lokalerna med beaktande av ålder och förslitning samt drift- och underhållskostnader.

Behandlingen av principerna för hyressättningen i nämnda propositioner är emellertid mycket kortfattad och inte i alla delar entydig. Vad som sägs i propositionerna och de tillhörande riksdagsbesluten har inte omsatts i särskilda uppdrag från regeringen till de fastighetsförvaltande myndigheterna och aktiebolagen. Följden har, enligt vad som uttalades i Statens lokalförsörjningsverks rapport, blivit att delvis olika tolkningar av de grundläggande förutsättningarna för hyressättningen har gjorts av fastighetsförvaltare och hyresgäster. Det har visat sig att när förhandlingar har inletts rörande på vilka grunder som hyror skall sättas har skillnader i inställningar av mer grundläggande art framkommit. Detta har i vissa fall lett till att hyresavtal inte har kunnat träffas.

I tvister mellan SFV och dess statliga hyresgäster har det slutligen varit regeringen som fått fälla avgörandet.

I Statens lokalförsörjningsverks rapport angavs att en utgångspunkt för hyressättning av ändamålsfastigheter där en egentlig marknad saknas bör vara att man använder sig av någon

form av kostnadsbaserad hyra. I prop. 1991/92:44 uttalades också att värderingen av ändamålsfastigheter bör ske enligt den s.k. produktionskostnadsmetoden.

För att fastställa kostnadsbaserad hyra behövs, enligt vad som anfördes i nämnda proposition, ställningstaganden till ett antal centrala förhållanden. Sådana centrala grunder som behövs läggas fast är kapitalbas, avskrivningsprinciper och avskrivningstider, värdeminskning och avkastningskrav på totalt kapital. För att kunna genomföra en hyreskalkylering behövs bl.a. ett avkastningskrav läggas fast. Detta skall bestämmas av upplåningskostnader och förräntningskrav på eget kapital mot bakgrund av finansieringsbild. I avkastningskravet ingår också en riskbedömning där hänsyn skall tas till olika faktorer, t.ex. kostnader för outhyrda lokaler

Enligt uttalanden i prop. 1991/92:44 och 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. är det viktigt att fastigheternas värde inte urholkas. Vidare skall fastighetsförvaltarens kostnader inklusive reinvesteringar, underhåll m.m. täckas av intäkter. Ett krav på förvaltning av ändamålsfastigheter som bör ställas är krav på en avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader och ett utrymme för uppbyggnad av eget kapital så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Enligt nämnda propositioner föreligger det inga marknadsförutsättningar i vanlig mening för statligt ägda ändamålsfastigheter och därför bör lokalhyrorna beräknas med utgångspunkt i återanskaffningsvärdet av fastigheterna. Definitionen av återanskaffningskostnad anges vara kostnad för att vid värdetidpunkten anskaffa en identisk eller med avseende på funktionen likvärdig egendom som den ursprungliga. Detta värde skall skiljas från begreppet anskaffningskostnad som är faktiska kostnader, dvs. historisk anskaffningskostnad plus investeringar i fastigheten efter förvärvstidpunkten.

Ett tredje begrepp är nyanskaffningskostnad, vilken visar kostnaden för att anskaffa en fastighet med den tidens krav på funktioner och standard.

Kostnadsbaserad hyra innebär enligt Statens lokalförsörjningsverk närmare bestämt att hyran skall täcka kapitalkostnaderna beräknade utifrån återanskaffningsvärdet plus faktiska kostnader för drift- och underhåll.

Avskrivningar på byggnader skall enligt Statens lokalförsörjningsverk spegla en fortlöpande resursförbrukning.

Byggnaderna skall vara helt avskrivna när den ekonomiska livslängden är slut, dvs. den preciserade tidsperiod som det anges vara lönsamt att bruka en byggnad.

En *marknadsanpassad hyra* är enligt Statens lokalförsörjningsverk en hyra som beräknas på summan av drift- och underhållskostnader samt kapitalkostnader med en rimlig avkastning på det satsade kapitalet.

I betänkandets kapitel 4 ger kommittén en närmare beskrivning av begreppen marknadshyra och kostnadshyra.

Slutsatser av Statens lokalförsörjningsverk

Utgångspunkten när det gäller de fastighetsbolag och den fastighetsförvaltande myndighet som studerats och de ändamålsfastigheter som förvaltades var att hyresrelationen förutsattes vara långsiktig. Anledningen till att staten ägde lokalerna var att tillgodose de primära verksamheterna med lokaler. Slutsatsen av den gjorda genomgången var att ägaren borde ställa upp riktlinjer för relationerna mellan fastighetsförvaltaren och lokalbrukaren i form av t.ex. ett förvaltningsuppdrag. Ett sådant förvaltningssystem borde enligt Statens lokalförsörjningsverk omfatta riktlinjer för hur hyran skulle sättas samt även reglera vad som skulle ske om parterna slutligen inte kom överens.

6.2.4 Slutsatser av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.

Statens lokalförsörjningsverk har i den ovan beskrivna rapporten lyft fram att oklara direktiv om hyressättningen varit en faktor som har bidragit till konflikter mellan de statliga fastighetsägarna och myndigheterna. Dessa konflikter har i ett antal fall hamnat inför hyresnämnden. Riksdagens revisorer (jfr 1995/96: RR 11) har med anledning av dessa konflikter: "ifrågasatt om det är lämpligt att marknadsekonomiska principer okritiskt används för lokaler som i själva verket saknar marknad".

Enligt Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. var vad som ovan sagts av Riksdagens revisorer ett felaktigt sätt att formulera problemet (jfr SOU 1996:187, Statens ändamålsfastigheter – Princip för förvaltning och

hyressättning). Utredningen anförde att ändamålsfastigheter har särdrag, vilka leder till att marknaden för ändamålsfastigheter fungerar annorlunda än marknaden för generella fastigheter, men det hindrar inte att relationen mellan en statlig fastighetsägare och hyresgäst kan formars efter de relationer man kan förvänta sig mellan självständiga parter på en marknad. Problemet efter reformen av fastighetshanteringen var att det inte skedde en tillräckligt noggrann analys av särdragen hos marknaden för ändamålsfastigheter och att relationen mellan fastighetsägaren och hyresgästen inte formades efter dessa särdrag.

Sammanfattning av förslaget från Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

Enligt Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning bedömning finns det goda argument för att när det gäller statens fastighetshandling skilja mellan ägande och brukande. Det ger en mer rättvisande bild av vad mark och lokaler kostar, det kan öka professionaliteten i fastighetsförvaltningen och det minskar riskerna att fastighetsunderhåll eftersätts när myndigheterna åläggs sparbetning. Problem kan dock finnas, bl.a. kan hyresgästen ha en svag förhandlingsposition när det gäller ekonomiska villkor i samband med drift, underhåll och investeringar i fastigheten när hyresgästen saknar alternativ. För att minska dessa problem föreslog utredningen att avtalen mellan parterna skulle innehålla villkor som innebar följande:

- Hyresgästen skall inte vara skyldig att betala drift- och underhållskostnader som ligger över marknadsmässig nivå.
- Fastighetsägaren förbinder sig att på marknadsmässiga villkor göra de ombyggnader och kompletteringar som hyresgästen önskar inom ramen för befintliga anläggningar.
- Uppstår tvister om vad som är en marknadsmässig nivå får dessa avgöras genom skiljedom.
- Det skall råda öppenhet mellan parterna t.ex. genom att hyresgästerna är med och utformar förvaltningsplaner för fastigheterna.

När det gäller kontraktsutformning och hyressättning för ändamålsfastigheter hade utredningen följande förslag.

- Hyran skall bestämmas som summan av ett antal separata komponenter: markhyra, kapitalkostnader för de investeringar som gjorts och kostnader för drift och underhåll.
- Markhyran skall spegla markens värde i alternativ användning med högre hyra i mer attraktiva lägen som följd. Utgångspunkten är det bokförda markvärdet men det skall justeras regelbundet utifrån förändringar i de genomsnittliga taxerade markvärdena i orten/stadsdelen. Räntekravet sätts utifrån en långsiktig realränta på en säker placering med ett mindre tillägg för att den framtida markvärdeutvecklingen är osäker, förslagsvis 4 procent.
- Kapitalkostnadsdelen i hyran rör byggnader och anläggningar. Vid nyinvesteringar är investeringsbeloppet utgångspunkten och för befintliga fastigheter är utgångspunkten dagens bokförda värde. Räntekravet grundas på den nominella räntan på femåriga statsobligationer vid investeringstillfället och justeras vart femte år. Fastighetsägaren skall bära de risker som är kopplade till byggnadens tekniska konstruktion vilket motiverar ett risktillägg på uppskattningsvis 0,5 procent. Avskrivningarna bestäms så att resultatet blir en tämligen brant hyresprofil med högre hyra i hyrestidens början. En sådan hyresprofil motiveras både av osäkerhet om framtida lokalbehov och risken för att lokalen i framtiden blir mindre användbar på grund av förändringar i verksamhetens inriktning.
- Drift- och underhållskostnaderna i hyran bestäms utifrån en gemensam förvaltningsplan och efter en förutsättningslös diskussion om vilka moment som det är lämpligt att hyresgästen respektive fastighetsägare utför eller upphandlar.

Utredningen anförde att utgångspunkten var att en ändamålslokal anskaffades därför att man bedömde att den behövdes under en längre tid. Förändringar i verksamhet och resurser kunde emellertid göra det motiverat att lägga ner eller flytta verksamheten och lämna lokalerna i förtid. Förslaget innebar att hyresgästen då var skyldig att till det bolag/verk som ägde fastigheten betala den del av investeringar i byggnader och anläggningar som inte redan var betald.

Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning fortsatte sitt utvärderingsarbete i SOU 1997:96, Lokalförsörjning och fastighetsägande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Hyressättningsmodellen presenterades på följande sätt i detta betänkande:

- Ett separat långsiktigt kontrakt med en hyra som skall täcka ränta och avskrivningar på investerat kapital. Denna hyra skall justeras vart femte år utifrån aktuella räntenivåer.
- Kortsiktigare kontrakt som reglerar drift och underhåll. En förutsättningslös diskussion om den konkreta arbetsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst bör ske i detta sammanhang.
- Verksamhetsrisk läggs på hyresgästen. Detta innebär att hyresgästen skall ha rätt att förlänga kontraktet till en hyra som bestäms enligt samma principer som i det ursprungliga kontraktet, men det innebär också att om hyresgästen lämnar fastigheten i förtid så skall denne kompensera fastighetsägaren för ännu inte avskrivna investeringar.
- Eftersom fastighetsägarens risk är obetydlig bör räntekravet enbart vara marginellt över den statliga obligationsräntan på femåriga lån.

6.2.5 Konsekvenser av förslaget från Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning

I regeringens proposition Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning (prop. 1997/98:137) tog regeringen bl.a. ställning till förslaget av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. Regeringen gjorde bedömningen att de då fastlagda riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skulle ligga fast. Regeringen konstaterade att den genomförda reformen var bra och att principerna bakom den skulle ligga fast.

När det gäller ändamålsfastigheter anfördes i nämnda prop. s. 8 att statliga bolag och verk som förvaltar denna typ av fastigheter skall bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamheten skall 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. Vidare ansågs att kundnyttan inte kan drivas därhän att det i fastigheterna investerade kapitalet inte genererar erforderlig avkastning och på så sätt successivt urholkas i sitt värde. Därutöver ansågs att avkastningskravet bör bestämmas utifrån affärsmässiga grunder med beaktande av risktagande.

Med hänsyn till att en rad olika situationer kan behöva regleras mellan hyresgäst och hyresvärd anfördes vidare i nämnda proposition (s. 9) att det inte är lämpligt att införa den hyres- och kontraktsmodell som utredaren föreslagit. Däremot ansågs det vara viktigt med en öppen och aktiv dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster i lokalfrågor, vilket framhölls vara särskilt angeläget beträffande ändamålslokaler.

Även finansutskottet ansåg (bet. 1997/98:FiU25 s.6) att huvudprinciperna bakom reformen var bra och att det saknades skäl att ändra dessa.

Finansutskottet delade regeringens uppfattning att det inte var lämpligt att påbörda parterna en bestämd hyressättningsmodell. I stället borde även hyreskontraktens utformning vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Utskottet framhöll att en grundläggande förutsättning för att uppnå maximal nytta för brukaren var att denne kände att det rådde god insyn i förvaltningen. En naturlig följd därav var att krav ställdes på öppenhet i den meningen att de olika hyresdelarna redovisades öppet, både de delar som avsåg drift och underhåll och de olika komponenterna som ingick i kapitalkostnaderna. När kostnadseffektiviteten skulle bedömas borde enligt utskottets uppfattning beaktas dels statens kostnader för det kapital som tillförts fastigheterna, dels inflations- och ränterisk och dels att drift- och underhållsinsatser kunde ske effektivt.

Riksdagen biföll finansutskottets hemställan beträffande modell för hyressättning (rskr. 1997/98:252).

6.2.6 Särskilt om resurstilldelningssystemet inom grundläggande högskoleutbildning

Som en del av 1993 års högskolereform infördes ett nytt resurstilldelningssystem den 1 juli 1993. De huvudsakliga principerna för tilldelning av resurser för universitetens och högskolornas grundutbildning är:

- resurserna är beroende av antalet redovisade helårsstudenter och helårsprestationer för det aktuella budgetåret,
- ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer varierar mellan utbildningsområden,
- alla lärosäten får samma ersättning för en helårsstudent respektive helårsprestation inom samma utbildningsområde,
- lärosätena tilldelas för varje budgetår ett takbelopp som utgör den högsta möjliga totala ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer,
- lärosätena får spara "överprestationer" respektive outnyttjat takutrymme (anslagssparande) mellan budgetåren, till ett värde av högst 10 procent av takbeloppet.

Lärosätena erhåller ersättning för grundutbildning via per capitaersättningarna (ersättning för helårstudenter och helårsprestationer). Per capitaersättningarna skall således användas för att finansiera samtliga kostnader som hänger samman med grundutbildning, såsom löner, lokaler, avskrivningskostnader, övriga driftkostnader samt räntekostnader.

När resurstilldelningssystemet infördes den 1 juli 1993 innehöll inte per capitaersättningarna ersättning för lokalkostnader och lånekostnader. Under budgetåret 1993/94 hade lärosätena fortfarande ett anslag för att finansiera lokalhyrorna.

Fr.o.m. budgetåret 1994/95 inkluderades ersättning för lokalkostnader och lånekostnader i per capitaersättningarna. Utgångspunkten var den genomsnittliga lokalhyran per helårsstudent inom de mindre och medelstora högskolorna. Denna differentierades sedan så att den blev olika stor för de olika utbildningsområdena utifrån det underlag som tagits fram av högskoleutredningen (den s.k. Grundbulten). Den således framräknade "hyrespengarna" innebar ett procentuellt olika stort påslag på per capitaersättningarna för de olika utbildningsområdena. Utöver de framräknade "hyrespengarna" som inkluderades i per capitaersättningarna, ökade också takbeloppen för att rymma den högre per capitaersättningarna.

För de mindre och medelstora högskolorna blev effekten vissa omfördelningar mellan lärosätena i förhållande till de tidigare anslagen till lokalhyror, vilket var ofrånkomligt då grundprincipen var samma ersättning för samma utbildningsområde. För

universiteten som hade forskningsanslag blev det dock inga omfördelningar. För dessa tillämpades de framräknade takbeloppshöjningarna inom grundutbildningen och mellanskillnaden mellan de tidigare anslagen för lokalhyror och takbeloppshöjningen lades på forskningsanslaget som en egen anslagspost.

6.2.7 Översyn av hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter av en särskilt tillsatt arbetsgrupp

I november år 2000 beslutade chefen på Finansdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter. Uppdraget till arbetsgruppen var att göra en översyn av hyresprinciperna och deras tillämpning för vissa statliga ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna, samt att föreslå sådana ändringar som översynen gav anledning till.

I rapporten redogjorde arbetsgruppen för de olika regler för hyressättning som regeringen föreskrivit samt för SFV:s tillämpning av reglerna enligt följande.

Regeringen har inte fastställt någon eller några generellt gällande modeller för hur hyran skall bestämmas i lokaler som förvaltas av statliga myndigheter. De anvisningar som finns framgår av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter.

I 12 § föreskrivs att en fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser skall ske till marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd. Av 7 § samma förordning framgår att varje fastighet skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

För förvaltning av vissa kulturhistoriskt värdefulla fastigheter gäller också förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen. I 16 § nyss nämnda förordning anges att en fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av så stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar.

SFV gör i sin hyres- och arrendepolicy en närmare precisering av de hyressättningsprinciper som skall gälla. Hyra på marknadsmässig grund kan ha formen av marknadshyra eller marknadsliknande hyra. Under vissa speciella förutsättningar tillämpas en kostnadsbaserad hyra i form av balanshyra eller självkostnadshyra.

Statens fastighetsverks hyressättning

SFV använder kostnadsbaserade hyror och självkostnadshyror för nybyggen av ändamålsfastigheter och för donationsfastigheter. I övrigt används i stor utsträckning marknadsliknande hyror eller i viss utsträckning marknadshyror. Finansutskottet har uttalat att när hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd är det naturligt att utgångspunkten för hyressättningen är självkostnad.

Arbetsgruppens bedömning var att de olika modeller för hyressättning som används av SFV ger tillräcklig handlingsfrihet och möjlighet till anpassning till de omständigheter och önskemål som föreligger i olika situationer. Arbetsgruppen ansåg att det saknades behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutioner.

Arbetsgruppen har granskat vilka hyresmodeller som tillämpas för olika slag av lokaler som vissa kulturinstitutioner använder i sin verksamhet. Ungefär halva volymen av hyrorna betalas till andra fastighetsförvaltare än SFV. De lokaler som det då är fråga om är sådana som främst är avsedda för administrativ verksamhet men också klart ändamålsanpassade lokaler, t.ex. museer. För dessa lokaler används marknadshyra. Även en del av de lokaler som hyrs ut av SFV är av så allmän karaktär att en konkurrenssituation faktiskt föreligger och i sådana fall anser SFV att marknadshyra framstår som den mest lämpliga. Marknadsliknande hyra tillämpades tidigare av SFV för ett ganska stort antal mer eller mindre specialanpassade fastigheter. Exempelvis kan nämnas de centrala scenerna för Operan och Dramaten samt Vasamuseets byggnad som var starkt specialanpassade. Denna hyresmodell tillämpades också tidigare för Historiska museet, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet m.fl. museum. Kostnadsbaserade hyror som innefattar kapitalkostnader har SFV använt för Moderna museet, Marinmuseet och Världskulturmuseet. Kostnadsbaserade

hyror utan kapitalkostnader eller med partiella kapitalkostnader tillämpas för donationsfastigheter som Hallwylska museet, Sjöhistoriska museets äldre byggnad, Prins Eugens Waldemarsudde och Thielska galleriet.

Arbetsgruppens slutsatser

Arbetsgruppen ansåg att tillämpningen av de olika hyresmodellerna på det hela taget syntes rimlig, men fann att den marknadsliknande modell som användes för att fastställa hyran för vissa ändamålslokaler framstod som tveksam för de huvudbyggnader som används av Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet.

Arbetsgruppen ansåg att den marknadsliknande modellen borde överges för sådana fastigheter och att i stället kostnadsbaserade hyror borde tillämpas. Arbetsgruppens förslag innebär att utöver kostnader för drift och underhållsåtgärder m.m. skall i hyran ingå kapitalkostnader för det av staten tillskjutna kapitalet. Den beskrivna ordningen innebär att kapitalkostnadsdelen för de fem byggnaderna skulle uppgått till ett belopp som varit sammanlagt 19,1 miljoner kronor lägre.

Arbetsgruppens förslag om ändrade grunder för hyresberäkning för Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet innebär en tillämpning av det synsätt som kommer till uttryck i riksdagens tillkännagivande år 1998 till regeringen om principer för förvaltningen av statens ändamålsfastigheter. Arbetsgruppen föreslog vidare att för att kompensera den minskade inleveransen till statsbudgeten från SFV behövde statsutgifterna minskas med 19,1 miljoner kronor. I 2002 års budgetproposition uppgav regeringen att anslagen för de fem institutionerna minskats med 19,1 miljoner för att kompensera minskade inleveranser från SFV till statsbudgeten. Berörda institutioner tillfördes dock reformmedel på sammanlagt 22,1 miljoner kronor.

Arbetsgruppens översyn ledde till att regeringen beslutade att kostnadsbaserad hyra skulle gälla för ovan nämnda fem kulturinstitutioners huvudbyggnader.

6.2.8 Förslag av Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer har granskat hyressättningen av ändamålsfastigheter i den statliga sektorn. Granskningens resultat samt de förslag som granskningen har utmynnat i redovisades i Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (Förslag till riksdagen 2001/02: RR 12). Riksdagens revisorer ansåg att regeringen borde vidarebefordra riksdagens ställningstagande angående självkostnad som utgångspunkt för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Revisorerna ansåg vidare att det från regeringen borde framgå att hyresmodellens utformning skall vara föremål för förhandlingar mellan parterna.

Revisorerna anförde vidare att regeringen borde vidarebefordra riksdagens ställningstagande till gemensamt upprättade förvaltningsplaner i förordning, regleringsbrev resp. ägardirektiv.

Regeringen har beslutat att kostnadshyra i stället för marknadshyra skall tillämpas för fem kulturinstitutioner, vars huvudbyggnader skiljer sig från övriga ändamålsfastigheter på ett avgörande sätt. Huvudbyggnaderna för dessa fem institutioner har i hög grad formats för ändamålet, är symboler för kulturinstitutionernas verksamhet och utgör en del av stadsbilden, enligt den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som har tagit fram förslaget. Enligt revisorernas bedömning är det möjligt att det inom det statliga fastighetsbeståndet finns fler fastigheter än dessa fem byggnader som är berättigade till kostnadshyra utifrån riksdagens uttalanden. Revisorerna ansåg att ett konsekvent system förutsätter tydliga kriterier för när kostnadshyra skall gälla och att dessa är generella för hela den statliga statsförvaltningen. Revisorerna förutsåg dock att oenighet i bedömningar av fastigheter kan komma att uppstå, även om villkoren för hyressättning är tydliggjorda och hyresgästens rätt till förhandling om hyreskontraktets utformning är stärkt i regeringsdirektiven. Revisorerna ansåg därför att hyresgäster och förvaltare i ändamålsfastighet bör ha möjlighet att samråda med ett statligt expertorgan kring vilken hyressättning som skall gälla, i de fall parterna inte når en överenskommelse genom förhandlingar.

6.3 Rådande kriterier och principer för hyressättning – av kommittén inhämtade uppgifter

6.3.1 Inledning

Kommittén har inhämtat synpunkter när det gäller principer och kriterier för hyressättning vid en hearing med företrädare för kulturinstitutioner och företrädare för universitet och högskolor. När det gäller de synpunkter avseende hyressättningen som framkom vid hearingen tog synpunkterna sikte på vad som bör gälla för lokaler i ändamålsfastigheter. Hyressättningsmodell för Akademiska Hus AB och Statens Fastighetsverk (SFV) redovisas i kapitel 4, vartill hänvisas i detta avseende.

Synpunkter har även inhämtats av sekretariatet och ordföranden vid sammanträden med olika berörda personer. Nedan redovisas de uppgifter och synpunkter som har redovisats för kommittén eller dess sekretariat.

6.3.2 Synpunkter av universitet och högskolor

Chalmersfastigheter AB

Chalmersfastigheter anser inte att marknadshyra bör tillämpas för ändamålslokaler utan i stället bör en transparent kostnadshyra tillämpas. Hyran bör beräknas utifrån Akademiska Hus kostnadsbaserade avkastningskrav på det bokförda kapitalet samt den effektivaste drift- och förvaltningsformen.

Under år 2000 höjde Akademiska Hus hyressättningen av Chalmers lokaler med 12 procent. Till grund för denna höjning hade Akademiska Hus låtit genomföra en marknadsundersökning av hyressättningen i Göteborg i bl.a. Nordstadsområdet. Chalmers anser inte att marknadssituationen vid detta område motsvarar marknadssituationen vid Chalmers. Chalmersfastigheters grundinställning är att hyressättningen skall vara kostnadsbaserad och således inte som för närvarande marknadsbaserad.

En kostnadsbaserad hyra innebär enligt Chalmersfastigheters uppfattning att institutionen har möjlighet att ta ett långsiktigare ansvar. Marknadshyra innebär däremot höga kostnader för Chalmersfastigheter, eftersom institutionens fastigheter är belägna relativt centralt i en storstad som Göteborg. En marknadshyressättning innebär enligt Chalmersfastigheter att

institutionen inte har möjlighet att kunna bedöma sina framtida kostnader. Situationen år 2000, då en hyreshöjning på 12 procent genomfördes, skedde med kort varsel. Chalmersfastigheter har räknat ut att man för närvarande betalar 254 miljoner kronor i hyreskostnader årligen.

Om hyressättningen varit kostnadsbaserad och denna hade beräknats med komponenter i enlighet med uppgifter från Akademiska Hus årsredovisning skulle hyreskostnaderna i stället uppgå till 196 miljoner kronor årligen enligt Chalmersfastigheters beräkningar. Chalmersfastigheters inställning är att Akademiska Hus tar ut för höga hyror. Chalmersfastigheter har inget att invända mot ett system som innebär att vissa högskolor har marknadsbaserad hyra och andra högskolor har kostnadsbaserad hyra.

Chalmersfastigheter har till kommittén framfört kritik bl.a. mot Akademiska Hus verksamhet och i huvudsak uppgett följande. Akademiska Hus skall erbjuda högskolorna ändamålsenliga och sunda lokaler och ägaren ställer krav på avkastning, soliditet och utdelning, men mål för kvalitet och effektivitet saknas däremot. Detta har, enligt Chalmersfastigheter, lett till att Akademiska Hus varje år överdebiterar sina hyresgäster med närmare en miljard kronor i vad som kan betecknas som "överhyror". Akademiska Hus har, enligt Chalmersfastigheter, högst avkastning på investerat kapital jämfört med åtta kommersiellt verksamma fastighetsbolag. Akademiska Hus använder sig inte av sedvanliga redovisningsprinciper och därigenom försvinner övervinsten och det synliga resultatet hålls nere. Akademiska Hus ekonomiska redovisning brister i öppenhet.

Akademiska Hus har som svar på Chalmersfastigheters kritik anfört bl.a. följande. Påståendet om en dold övervinst på en miljard kronor grundar sig på antaganden om sänkta underhållskostnader och förändringar av redovisningsprinciper som innebär att man så långt möjligt skjuter upp kostnader i fastighetsverksamheten. Akademiska Hus tillämpar självfallet gängse redovisningsprinciper. En normal nivå för resultatfört underhåll i många fastighetsbolag ligger på drygt 100 kronor per kvm eller mer. Akademiska Hus bör ligga på en högre nivå med hänsyn till det stora inslaget av laboratoriebyggnader etc. Dessutom ingår en summa om drygt 40 kronor per kvm som utgör hyresgästanpassningar. De faktiska underhållskostnaderna i Akademiska Hus har under de senaste fem åren legat på i genomsnitt 200 kronor per kvm och år. Akademiska

Hus anför vidare att Chalmersfastigheters påstående att de planmässiga avskrivningarna i Akademiska Hus är förhållandevis höga stämmer. Detta beror i första hand på att andelen byggnadsinventarier är mycket högre i Akademiska Hus än i börsnoterade fastighetsbolag, vilka huvudsakligen har bostäder och kontorsfastigheter. För bostäder är direktavkastningskraven genomgående lägre än för lokaler. Akademiska Hus har ett stort inslag av fastigheter med omfattande tekniska installationer för laboratorier m.m. Det måste finnas utrymme genom direktavkastningen för en avskrivning av dessa byggnadsdelar på en kortare tid.

Malmö högskola

Malmö högskola uppger att det varken finns ett stort utbud eller en stor generell efterfrågan för högskolelokaler. Detta innebär att det inte finns någon egentlig marknad och därmed inte heller något marknadspris. Parterna är utlämnade till varandra och därför bör en saklig, faktabaserad och verklighetsförankrad modell för hyressättning användas. Hyran bör enligt Malmö högskola grundas på fastighetsägarens verkliga kostnader plus tillägg för risk och vinst. Som regel blir det billigare för högskolan att hyra lokaler i för ändamålet särskilt uppförda byggnader med ett hyresavtal baserat på kostnadshyra och långa avtalstider.

Malmö högskola anser att för omfattande hyresavtal bör kostnadshyra tillämpas eftersom marknaden för utbildningslokaler är mycket begränsad. Kostnadshyran bör fördelas som en annuitet, så att årshyran blir rimligt stabil. Med en långsiktig planering för underhåll och reparationer kan parterna planera för en relativt jämn hyra över byggnadens livslängd och för ett begränsat risktagande där också hyresgästen tar sin del av ansvaret. För mindre förhyrningar och sådana förhyrningar som har en större marknad kan marknadshyra tillämpas. Det bör dock vara både rimligt och möjligt för hyresgästen att få såväl en kostnadshyra som marknadshyra offererad.

Mälardalens högskola

Högskolan har inte många ändamålslokaler och hyrorna för de flesta fastigheterna har inslag av både marknadshyra och kostnadshyra. Det är dock viktigt att beakta att hyresgästen inte kan klara en ej omfördelad kostnadshyra. Främst vid större underhåll och reparationer krävs att kostnaderna fördelas över flera år.

Konstfack

Konstfack anser att självkostnadshyra är den enda tänkbara principen för ändamålsfastigheter.

Umeå universitet

Umeå universitet anser att kostnadshyra bör gälla för alla ändamålsfastigheter. I Umeå ger emellertid marknadshyra och kostnadshyra samma utfall. Hälften av universitetets lokalyta har tillkommit under 1990-talet. I de äldre hyresavtal som universitetet har gäller marknadshyra oavsett hyresvärd, medan man i de nya avtalen, oberoende av hyresvärd, har kommit överens om kostnadshyra. Vid omförhandlingar av gamla hyreskontrakt bör man utgå från att kostnadshyra skall gälla.

Uppsala universitet

Uppsala universitet anför att i de propositioner som legat till grund för förändringen av den statliga fastighetsförvaltningen har det klart uttalats att hyran för ändamålslokaler i allmänhet och högskolelokaler i synnerhet skall fastställas på affärsmässiga grunder, d.v.s. vara kostnadshyra. Att hyran för högskolelokaler beräknas som en balanserad kostnadshyra och därmed i det stora hela har en jämförbar nivå på alla högskoleorter var också en uttalad förutsättning för det nya resurstilldelningssystemet med studentpeng. En enhetlig studentpeng går inte att förena med marknadshyra, men väl med kostnadshyra. De problem som finns har uppkommit till följd av otydliga direktiv från staten.

Sveriges lantbruksuniversitet

I ändamålsfastigheter är kostnadshyra den enda hyressättningsprincip som bör vara tillämplig. För de nyinvesteringar som Akademiska Hus har gjort i samarbete med lantbruksuniversitetet används kostnadshyra.

6.3.3 Synpunkter av kulturinstitutioner

Moderna museet

Moderna museet anser att hyressättningen bör vara kostnadsbaserad med rimliga avkastningskrav och öppen redovisning av underhålls- och driftkostnader. Detta förutsätter att man kan komma överens om underhållsplaner och att hyresgästen löpande kan påverka dessa. Det förutsätter vidare att hyresgästen har en enkel och fullt genomslutlig uppföljning av driftkostnaderna, vilket för närvarande inte är fallet. SFV:s krav på ersättning för drift och underhållskostnader ligger på en svårförklarligt hög nivå jämfört med andra kostnader. Drift-, media- och underhållskostnadernas del i hyran är för närvarande 7,4 miljoner kronor per år vilket motsvarar 18 procent av den totala hyreskostnaden på 41,6 miljoner kronor år 2002. SFV bör inte vara mer kommersiella eller ha högre intjänandekrav än privata hyresvärdar. Oavsett vilket avkastningskrav som statsmakterna väljer så blir det för hyresgästen avgörande kravet att det råder full överensstämmelse mellan anslagstilldelningen och hyreskostnaden. Det är viktigt att den årliga prisomräkningen av anslaget görs öppet så att brukarna får full kännedom om anslagsuppräkningskomponenter.

Ändamålsfastigheterna i allmänhet och särskilt de nybyggda är extremt känsliga för att prisomräkning och indexuppräkning följs åt.

Kungliga Operan AB

Kungliga Operan anser att kostnadshyresprincipen är bra som grund. Det finns emellertid en del problem som är knutna till en övergång till ett nytt system. En aspekt är hur kostnader för eftersatt underhåll skall hanteras när hyressättningsprincipen ändras. En annan problemställning är hur man skall hantera situationen med höga kostnader till följd av extraordinära

händelser. Fastighetsanläggningsvärdena i SFV är felaktigt satta enligt Kungliga Operans uppfattning. Detta innebär att hyresgäst och SFV drabbas av onödigt stora kostnader för avskrivningar och räntor och frågan är då hur detta skall hanteras.

En annan synpunkt är att om en ren kostnadshyra tillämpas med garanterad förräntning saknas incitament och styrmedel för att SFV skall göra ett så effektivt arbete som möjligt. Vidare saknas kvalitetssystem. Frågan är hur man skall skapa en lämplig kravstruktur för att uppnå maximal effektivitet.

Övriga synpunkter från kulturinstitutioner

Från *Dramaten* anføres att när hyresnivån sänktes i samband med lokalförsörjningsreformen sänktes även det anslag som Dramaten tilldelades med samma belopp. På grund av ytterligare tillkommande omständigheter blev resultatet totalt sett en hyreshöjning. Efter förhandlingar med SFV har hyreskravet dock sänkts med 2 miljoner kronor. Enligt beslut av regeringen skall kostnadshyra gälla för Dramaten. Det finns emellertid fortfarande flera oklarheter, vilka har lett till att något hyresavtal ännu inte har förhandlats fram. En aspekt som lyfts fram är vem av parterna som bär ansvaret för kostnader för eftersatt underhåll.

Från *Naturhistoriska riksmuseet* framhålls att administrationen kring lokalförsörjning och därtill hörande kostnader är mycket omfattande för museet. Vidare framhålls att det krävs stora kostnader för upprustning och underhåll och att problem uppkommer med vem som skall bära dessa kostnader. Enligt Naturhistoriska riksmuseet var ingångsnivån avseende underhållet av byggnaderna mycket låg när lokalförsörjningsreformen genomfördes och problem uppkommer då med vem som skall bära dessa kostnader.

Från *Nationalmuseum* anføres att stora resurser tas i anspråk för att lösa museets lokalförsörjningsfrågor. Museet har anställt en professionell fastighetsförvaltare för att handha dessa frågor. Uppfattningen från Nationalmuseums sida är att kostnadshyra skall gälla. Något avtal har ännu inte träffats med SFV eftersom det finns flera oklara punkter.

Arkitekturmuseet anför att museet har problem med att få medel till underhållskostnader.

Statens musiksamlingar anför att museet har stora problem med hyressättningsituationen. Detta har lett till att institutionen hyr in vissa delar av verksamheten i Bonniershuset. Statens musiksamlingar har då kunnat konstatera att hyreskostnaden har sänkts, eftersom SFV tar ut högre hyra än den privata fastighetsägaren Bonniershuset.

Historiska museet anför att underhållet på museet är kraftigt eftersatt och att byggnaden närmast kan anses som förfallen. Historiska museet har betalat 3 miljoner kronor till eftersatt underhåll. Alla kostnader för underhåll faller på hyresgästen. Vid systemskiftet från marknadshyra till kostnadshyra har myndigheten inte kompenserats för eftersatt underhåll. Historiska museets kostnader för eftersatt underhåll kan uppskattas till 42 miljoner kronor. Det är enligt institutionens uppfattning nödvändigt att finna en ordning för nollställning av underhållskostnader inför övergång till ett system med kostnadshyra.

Statens maritima museer (tidigare Statens sjöhistoriska museer) anför att stora problem föreligger med kostnader för eftersatt underhåll. Kostnaderna har uppkommit under den tid när Byggnadsstyrelsens ägde fastigheten och det kan därför starkt ifrågasättas att det är brukande institution som skall stå för kostnaderna för eftersatt underhåll.

6.4 Närmare om uppdragets innebörd

Kommittén har i uppdrag att dels genomföra en fortsatt översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter, dels se över tillämpningen samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Begreppet ändamålsfastigheter rymmer fastigheter av mycket skilda slag, och verksamheterna som bedrivs i dem är mycket varierande. Det är främst inom två områden, kulturområdet och universitets- och högskoleområdet, som det finns problem med hyressättningen. Problemen kan vara av olika slag och enligt direktiven är riksdagen därför inte främmande för att de också kan ges olika lösningar. Någon entydig definition av ändamålsfastighet finns inte och gränsen mellan en kommersiell fastighet och en ändamålsfastighet är flytande. Bedömningen får göras i varje enskilt fall.

Kommittén skall enligt direktiven utreda och lämna förslag till vilka principer och kriterier som hyresvärd och hyresgäst skall utgå ifrån för att kunna fastställa hur hyressättning av ändamålsfastighet och kommersiell fastighet skall ske. Kommittén skall därvid pröva om de avkastningskrav som ställs för lokaler inom kulturområdet är ändamålsenliga.

Frågan om hyressättning för ändamålsfastigheter berörs på olika sätt i de propositioner (prop. 1991/92:44, prop. 1992/93:37) som ligger till grund för de ändrade riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning. Bland annat sägs att värderingen av ändamålsfastigheter bör ske enligt den s.k. produktionskostnadsmetoden. Behandlingen i propositionerna är emellertid kortfattad och inte i alla delar entydig. Följden har blivit att olika tolkningar av de grundläggande förutsättningarna för hyressättning har gjorts av fastighetsförvaltare och hyresgäster.

I SOU 1996:187 presenterades en modell för hyressättning av ändamålsfastigheter som i korthet innebar att hyran skulle bestämmas som summan av ett antal separata komponenter: markhyra, kapitalkostnader för investeringar och kostnader för drift och underhåll. I regeringens prop. 1997/98:137 ansåg regeringen emellertid att det inte var lämpligt att påbörda parterna en bestämd hyressättningsmodell med tanke på de olikheter som förelåg mellan olika institutioner. Finansutskottet delade regeringens uppfattning men framhöll att det var viktigt med öppenhet i förvaltningen.

Regeringen har således inte fastställt någon eller några generell gällande modeller för hur hyran skall bestämmas i lokaler som förvaltas av statliga myndigheter. De anvisningar som finns framgår av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter. I 12 § denna förordning föreskrivs att fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda samt att sådana upplåtelser får ske till marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt.

Riksdagen har framhållit att självkostnad är en naturlig utgångspunkt för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter lämnar emellertid stort utrymme för olika tolkningar, vilket resulterat i att olika

hyresmodeller tillämpas av olika fastighetsförvaltare och att de motiverar sina val av hyresmodeller utifrån olika utgångspunkter.

Riksdagens revisorer har i rapport (2001/02: RR 12) framfört att regeringen bör vidarebefordra riksdagens ställningstagande angående självkostnad som utgångspunkt för hyressättning när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd. Revisorerna har vidare framfört att det bör framgå att hyresmodellens utformning skall vara föremål för förhandlingar mellan parterna. Revisorerna har anfört att regeringen bör vidarebefordra riksdagens uppfattning om gemensamt upprättade förvaltningsplaner i förordning, regleringsbrev eller ägardirektiv. Enligt revisorernas bedömning är det möjligt att det inom det statliga fastighetsbeståndet finns fler fastigheter som bör ha rätt till kostnadshyra förutom de fem byggnader (Dramaten m.fl.) som enligt särskilt regeringsbeslut skall ha en kostnadshyressättning. Revisorerna anser att ett konsekvent system förutsätter tydliga kriterier för när kostnadshyra skall gälla och att dessa skall vara generella för hela den statliga statsförvaltningen.

I remissvar till Riksdagens revisorers rapport har SFV anfört att det är viktigt att riksdag och regering som uppdragsgivare till såväl SFV som hyresgäster fastlägger de spelregler för hyressättning som erfordras för att undvika konflikter och andra långsiktigt negativa konsekvenser.

Fortifikationsverket anser i sitt remissvar att direktiv inte behövs på någon av punkterna. Fortifikationsverket påpekar att regeringen inte endast styr genom direktiv utan, som i Fortifikationsverkets fall, genom att kontinuerligt föra en dialog med verket om bl.a. förvaltning och hyressättning. Verket anser sig veta vad som gäller och har en självkostnadsbaserad hyressättning. Fortifikationsverket anser att det är en självklarhet att hyresmodellens utformning skall vara föremål för partsförhandlingar.

Akademiska Hus menar i sitt remissvar till Riksdagens revisorers rapport att systemet med valfrihet för hyresgäster och konkurrens mellan hyresvärdar sätts ur spel av särskilda regler för olika aktörer. Bolaget anser att marknadsmässiga villkor måste gälla för högskolelokaler. Skillnaderna mellan olika typer av lokaler är betydande, vilket kan motivera områdesanpassade riktlinjer.

Lunds universitet, Kungliga Tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola instämmer i Riksdagens revisorers förslag och anför särskilt att fastigheter inom ett campusområde bör betraktas som ändamålsfastigheter.

6.5 Hur har tillämpningen varit av hyressättningsprinciperna?

Akademiska Hus hyressättning inom universitets- och högskoleområdet är i första hand att en marknadsanpassad hyra används. Kostnadshyra används för vissa lokaler. Kostnadshyra tillämpas för alla nybyggnader, alla hyresgästpassningar, vissa ombyggnader samt vid omförhandling även för ändamålslokaler.

Den hyressättning som sker inom universitets- och högskoleområdet är således i första hand en marknadshyressättning. Från bl.a. Chalmersfastigheter har framförts att hyressättningen istället borde vara kostnadsbaserad. Ett viktigt skäl härför som framförs är att en kostnadshyressättning gör det enklare för respektive institution att planera sina framtida kostnader och inte drabbas av plötsliga och oväntade hyreshöjningar till följd av snabba förändringar på marknaden.

Det hävdas vidare från universitet och högskolor att de lokaler som används till stor del är ändamålsanpassade och att detta innebär att hyressättningen bör vara kostnadsbaserad. Det har hävdats att hela campusmiljöer är att se som ändamålsfastigheter. Som skäl härtill har anförts att det råder ingen fri marknad på det sättet att universitetet respektive högskolan kan hyra andra motsvarande lokaler. I andra hand hävdas att oberoende av om universitetens respektive högskolans fastigheter kan betraktas som ändamålsbyggnader bör kostnadshyra gälla.

SFV tillämpar i enlighet med förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. en marknadsmässig hyressättning vad gäller såväl statliga som privata hyresgäster. Vid bedömning av vad som kan anses vara en marknadsmässig hyresnivå görs jämförelser med liknande lokaler i geografiskt jämförbara lägen. Hyran fastställs i förhandling med hyresgästen.

Som ovan har anförts har det genom regeringsbeslut 2001 beslutats att fem kulturinstitutioner skall ha en kostnadshyra. Bakgrunden till detta beslut har varit att kulturinstitutionerna har hävdats att byggnaderna i hög grad är ändamålsanpassade och att ingen alternativ marknad finns för lokalerna. Förutom dessa fem kulturinstitutioner tillämpas kostnadshyra även för ett mindre antal donationsfastigheter.

Kostnadshyran skall motsvara SFV:s samtliga kostnader för drift, underhåll, administration och även kostnaden för det i

fastigheten bundna kapitalet såsom avskrivningar, ränta på lån och avkastningskrav på myndighetskapitalet.

Det har emellertid framkommit att av de fem kulturinstitutionerna har enbart en institution, nämligen Naturhistoriska riksmuseet, slutit avtal om hyressättningen. De förhandlingar som pågår med de fyra övriga institutionerna har ännu inte resulterat i hyresavtal.

Beslutet om kostnadsbaserad hyra måste följas upp med beslut om värdet på de olika faktorerna som skall användas vid beräkningen av den kostnadsbaserade hyran. Ifrågavarande institutioner har inte varit överens om vilket värde som skall sättas för nämnda faktorer. En annan fråga där parterna står långt från varandra är kostnader för underhåll av byggnaderna.

Enligt SFV är en svårighet för hyresgästerna att trots att kapitalkostnaderna sänkts genom en av regeringen beslutad nedskrivning av fastigheternas värde medför kostnadshyresmodellen en hyreshöjning för flera av institutionerna vid jämförelse med tidigare års hyresnivåer. Enligt vad SFV uppger har framkommit att några av hyresgästerna inte har velat acceptera den räntekostnad som är en följd av SFV:s avkastningskrav. Hyresgästerna upplever sig inte heller få kompensation för hyreskostnaderna i tilldelade anslag och vill därmed inte teckna kostnadshyresavtal.

Det kan således konstateras att den hyressättningsprincip som tillämpas såväl för kulturinstitutioner som för universitet och högskolor i första hand är en marknadshyra eller en marknadsliknande hyra. Hyressättningsprincipen skall, i vart fall vad avser kulturinstitutioner, enligt huvudregeln vara en marknadshyra. Det sägs i den förordning som reglerar hyressättningsprinciper för statliga myndigheter. Det har visat sig att en kostnadshyressättning för med sig nya problem, bl.a. hur frågan om ansvaret för underhåll skall lösas. Detta har i sin tur lett till nya frågeställningar.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Hyressättningsprinciper m.m. – skall en ändring ske?

Skall hyressättningsmodellen styras upp?

Innan lokalförsörjningsreformen kunde den enskilda myndigheten inte påverka sina kostnader för lokaler, utan denna kostnad låg så att säga vid sidan av det anslag som beviljades respektive institution. När det nu på olika sätt har framkommit till kommittén att stort missnöje föreligger med hyressättningssituationen är den första frågan som kan ställas om det bör ske en återgång till det gamla systemet där lokalkostnaden inte gick att påverka för den enskilda myndigheten. Det kan därvid konstateras att det inte framkommit några sådana synpunkter till kommittén. Även om det finns brister med rådande system finns det ingen önskan om en återgång till det tidigare rådande systemet. Kommittén kan således konstatera att lokalförsörjningsreformen som förde med sig att varje myndighet fick ansvar för sin lokalförsörjningssituation har varit bra. Någon ändring i denna del föreslås därför inte.

Nästa fråga som kommittén har tagit ställning till är om rådande system för hyressättning bör styras upp eller om hyressättningen även fortsättningsvis skall vara enbart en förhandlingsfråga mellan parterna. Styrningen kan ske genom ändring i gällande förordningar och/eller på annat sätt t.ex. i ägardirektiven och regleringsbrev för respektive bolag eller myndighet. Regeringen har tidigare tagit ställning för att någon ytterligare styrning inte bör ske. Riksdagen har emellertid givit uttryck för att självkostnadshyra bör användas i större utsträckning i de fall det inte finns någon alternativ marknad. Det som varit aktuellt att styra upp är närmast att kostnadshyra skall användas i större utsträckning än vad som sker i dag. Ett argument som talar för att hyressättningssystemet bör styras upp är att om det lämnas helt öppet till parterna att besluta om vilken hyresmodell som skall tillämpas föreligger risk för att en enskild institution kan vara i underläge i förhållande till den statliga hyresvärden.

Bland universitet och högskolor har rests kritiska synpunkter mot tillämpningen av marknadshyra för deras lokaler. Det har emellertid från några institutioner framförts att marknadshyra och kostnadshyra ger samma resultat.

Bland de kulturinstitutioner som kommittén har inhämtat uppgifter ifrån är flertalet klart negativa till hyressättningen och då

framför allt till att marknadshyra skall gälla. Att märka är dock att även för de institutioner där kostnadshyra skall gälla enligt ett särskilt regeringsbeslut föreligger problem. Det är då bl.a. värdet på ingående komponenterna i kostnadshyran som det tvistas om. I de överväganden som bör ske inför att eventuellt föreslå att kostnadshyra skall användas i större utsträckning än vad som sker för närvarande bör till att börja med analyseras de fördelar och nackdelar som föreligger med de olika hyressättningsprinciperna.

Fördelar och nackdelar med kostnadshyra m.m.

SFV har redovisat följande fördelar och nackdelar med kostnadshyra. Kostnadshyra medför ett utökat samarbete med hyresgästen. SFV upplever att samarbetet har varit inriktat på öppenhet och gemensam planering av insatser för drift, underhåll och i förekommande fall investeringar. Vid kostnadshyra blir statens kostnad för lokalerna synlig för båda parter. Underhållsstandard behöver inte heller riskeras att prioriteras mellan olika hyresgäster. Det finns emellertid en risk för en omfattande administration vid uppföljning av åtgärder och kostnader. Med korta avtalsperioder kan det vidare vara svårt för hyresgästen att hantera de stora variationer i kostnader som alltid uppstår vid periodiskt (eller oförutsett) underhåll av en byggnad. Om marknadshyra tillämpas finns det andra möjligheter att jämna ut överskott och underskott inom ett större fastighetsbestånd. Investeringar kan medföra ökade kapitalkostnader, som hyresgästen ofta inte kan finansiera utan ökade anslag. Vid kostnadshyra bär hyresgästen en stor del av risken eftersom denne i princip skall svara för samtliga kostnader.

Vid marknadshyra tar fastighetsägaren alla risker och hyresgästen har lagenlig rätt till hyresnedsättning eller ersättning för skada om

- lokalen skadas under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan,
- hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet,
- hinder eller men på annat sätt uppstår i nyttjanderätten utan hyresgästens vållande.

Fortifikationsverket tillämpar kostnadsbaserad hyressättning. Hyresavtalen som råder är korta tidsmässigt. Hyresnivåerna stäms

av årligen och kontrakten har ett års uppsägningstid på alla byggnader. Fortifikationsverket anser att kravet på korta hyresavtal är svårt att komma ifrån vid kostnadsbaserad hyressättning eftersom det då skapas naturliga kontrollstationer för avstämning av hyresnivån. Det kan dock även finnas nackdelar med att ha så korta bindningstider på kontrakten eftersom förhandlingarna tar mycket tid i anspråk. Det kan nämligen innebära stor osäkerhet för staten att investeringarna kan sägas upp med så kort varsel.

Enligt en utgångspunkt när det gäller kostnadsbaserad hyra finns inga andra alternativ än att alla kostnader på något vis måste ingå. Det finns inget utrymme att justera avskrivningstider/nedskrivningstider eller ta bort underhållskostnader från hyresgästen. Om vissa kostnader lyfts bort från hyresgästen kan kostnadshyran sägas övergå till att bli en subventionerad hyra, där någon annan än hyresgästen får stå för kostnaderna.

I de kostnadsbaserade hyror som Fortifikationsverket tillämpar ingår alla kostnader som kan förknippas med byggnaden. Fortifikationsverket har enbart en hyresgäst. Det innebär enligt Fortifikationsverket att de enskilda byggnadernas risk fördelas på hela beståndet och riskspridningen blir relativt god. SFV har emellertid ett flertal hyresgäster. När det gäller hur risken skall hanteras för de fem hyresgäster som förhandlar om kostnadsbaserade hyresavtal med SFV kommer man in på en bedömning vad som är oförutsedda kostnader eller extraordinära händelser.

Extraordinära händelser

Som extraordinära händelser bör enligt kommitténs bedömning räknas oförutsägbara olyckor eller skador som uppkommit p.g.a. tekniska fel eller brister. Kommittén har övervägt om det skall vara hyresvärden eller hyresgästen som bör ta hela eller delar av det ekonomiska ansvaret om det inträffar en extraordinär händelse.

I en kostnadshyra ingår ett s.k. risktillägg. Härigenom har hyresgästen bidragit till utgifter som uppkommer på grund av en extraordinär händelse. Därtill kommer att fastighetsvärden försäkrar byggnaden för uppkommande skador.

Kommittén anser att det finns skäl för att anse att skador på byggnader som normalt skulle täckas av en försäkring, men som p.g.a. force majeure eller liknande inte omfattas av försäkringen, i

första hand bör betalas av fastighetsvärden. Det kan t.ex. röra sig om skador på en byggnad efter svåra stormar, blixtnedslag eller dylikt. Kommittén anser vidare att skador som uppkommer p.g.a. tekniskt fel på en tjänst eller produkt inte bör belasta hyresgästen (på annat sätt än att det i en kostnadshyresmodell ingår ett risktillägg). Exempel på sådana skador kan vara mögel- och fuktskador eller andra uppenbara fel, där ett utfört arbete eller köpt produkt inte håller vad som utlovats. Ett konkret exempel på extraordinär händelse är mögelsaneringen på Moderna museet. Vid extraordinära händelser bör fastighetsvärden ha möjlighet att till vissa delar föra över det ekonomiska ansvaret till underleverantörer eller dylikt. Om kostnader uppstår i form av en självrisk får ansvaret för sådana utgifter lösas genom avtal mellan parterna.

Kommittén anser således att extraordinära händelser i första hand bör ankomma på fastighetsvärden att hantera. Hyresgästen har emellertid genom det risktillägg som ingår i en kostnadshyra bidragit till sådana utgifter.

Valfrihet mellan olika hyresmodeller

En idé som har framförts till kommittén är att under förutsättning att kostnadsneutralitet uppnås skall det införas någon modell av valfrihet mellan hyresmodeller. Eftersom det är hyresgästens ställning som det är aktuellt att stärka måste valet i ett sådant fall ligga på denne. Man skulle kunna tänka sig att den enskilde hyresgästen bereds en möjlighet att välja mellan marknadshyra och kostnadshyra. De fördelar som skulle kunna uppnås för den enskilde hyresgästen och som har framförts som ett önskemål är en möjlighet att planera sina hyreskostnader. Systemet förutsätter att det sker någon form av jämförelse mellan marknadshyra och kostnadshyra.

Ett system med valfrihet mellan olika hyresmodeller innebär nya svårigheter inte minst när det gäller möjligheten att skapa ett system som är kostnadsneutralt. Kommittén finner sammanfattningsvis att det inte föreligger tillräckliga skäl för att införa en valfrihet mellan kostnadsbaserad och marknadsliknande hyressättning för alla typer av byggnader. När det gäller ändamålsbyggnader skall dock hyresgästen ha möjlighet att begära och få kostnadshyra, se nedan.

Vilka hyressättningsprinciper skall tillämpas?

I en artikel med titeln "Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning?" i tidskriften *Ekonomisk Debatt* (6/2003) av Roland Andersson och Bo Söderberg uttalas bl.a. följande när det gäller hyressättning: En bärande tanke bakom en del av kritiken av det nya hyressättningsystemet är att hyror är för höga på grund av att de är marknadsanpassade i stället för kostnadsbaserade trots att det "inte kan finnas en marknadshyra" för skraddarsydda lokaler. Enligt artikelförfattarna kan marknadshyran vara både hög och låg och både högre och lägre än en kostnadsbaserad hyra. Vid bestämning av en kapitaltjänstkostnad som grund för kostnadsbaserade hyror kan man enligt artikelförfattarna välja mellan olika avskrivningsprofil, avskrivningstid, räntekrav och kapitalbas. I princip skulle man kunna ompröva dessa inputs i kostnadskalkylen fortlöpande och i ett specialfall skulle kostnadshyra kunna bli lika med marknadshyra, nämligen när alla inputvariabler fortlöpande sätts till marknadsmässiga värden. I artikeln anförs vidare att en distinktion när det gäller hyressättningen bör göras mellan generella fastigheter och ändamålsfastigheter. Vidare anförs att vid bestämningen av internhyror för generella fastigheter bör man tillämpa marknadshyra, vilken är ett mått på kostnaden i alternativ användning.

I artikeln ställs även frågan vilka skillnader i effekter som uppkommer om man tillämpar en princip om marknadsbaserad hyra respektive kostnadsbaserad hyra. För att illustrera detta jämförs i artikeln högskolor i olika lägen i en ort. Det antas att gamla universitetsbyggnader i centralt läge har låga kapitalkostnader betingat av att amorteringarna på historiska investeringsutgifter är låga på grund av inflation. Den aktuella marknadshyran för lokaler i centralt läge är däremot hög. Nybyggda universitetslokaler i utkanten av en kommun antas vara dyra. Marknadshyran där är emellertid låg på grund av det perifera läget. Hyresstrukturen kan bli helt olika beroende på vilken hyressättningsprincip som väljs. Marknadshyror bestäms av läget, dvs. i normalfallet sjunker hyran med avståndet från en Orts centrum. Vid kostnadsbaserade hyror kan hyresstrukturen bli den rakt motsatta, beroende bl.a. på när byggnaden uppfördes.

Val av hyressättning efter kapitaltjänstkostnad i stället för marknadshyror kan enligt artikelförfattarna leda till att användarna väljer alltför stora lokaler i centrala lägen och alltför små i perifera

lägen. Marknadshyror ger också konkurrensneutralitet mellan externt och internt hyrda lokaler, vilket enligt resonemanget i den refererade artikeln är angeläget att åstadkomma då båda varianterna förekommer.

Rådande huvudprincip för hyressättning av byggnader är marknadshyressättning. Kostnadshyressättning förekommer i särskilda fall. Det är vanligt förekommande att universitet och högskolor hyr lokaler av såväl Akademiska Hus som av privata hyresvärdar. De privata hyresvärdarna tillämpar i stor utsträckning marknadshyra eller marknadslignande hyra även om det förekommer att kostnadshyra tas ut av privata hyresvärdar. Om konkurrensneutralitet skall kunna uppnås vid intern och extern hyressättning bör marknadshyressättning råda enligt kommitténs bedömning. Det är viktigt att privata fastighetsbolag och statliga fastighetsägare följer samma regelsystem så långt det är möjligt.

Det har framförts att kostnadshyresavtal ger hyresgästen bättre möjligheter att beräkna sina framtida kostnader än ett marknadshyresavtal. Även ett marknadshyresavtal kan ge hyresgästen möjlighet att planera sina framtida kostnader under förutsättning att parterna beslutar sig för ett avtal med lång giltighetstid. Parterna bör därför vid marknadshyressättning sträva efter ett avtal med lång giltighetstid.

Vid en samlad bedömning anser kommittén således att huvudprincipen alltjämt skall vara att marknadshyressättning skall gälla men kommittén föreslår att kostnadshyra skall kunna användas under vissa särskilt angivna förutsättningar.

6.6.2 I vilka fall skall kostnadshyra tillämpas?

I avsnittet ovan har ställning tagits för att kostnadshyressättning skall användas under vissa särskilt angivna förutsättningar när det gäller statliga byggnader. I vilka fall skall det då ske en tillämpning av kostnadshyra? Hur skall de byggnader där det kan finnas anledning att använda denna hyressättningsprincip ringas in? Här kommer man närmast in på en definition av vad som utgör en ändamålsbyggnad. En möjlighet är en reglering som föreskriver att en hyresgäst som bedriver verksamhet i en byggnad som kan definieras som en ändamålsbyggnad skall kunna begära och få en kostnadsbaserad hyressättning. Ett annat sätt skulle kunna vara att räkna upp de byggnader som är så speciella att ingen reell

marknadssituation föreligger och att det därför är motiverat med kostnadshyressättning. Det kan dock innebära betydande svårigheter att räkna upp några byggnader och utesluta andra. Kommittén väljer att inte binda upp sig vid en exakt uppräknings utan föreslår att under förutsättning att en byggnad kan definieras som en ändamålsbyggnad (se kapitel 3) skall hyresgästen ha rätt till kostnadsbaserad hyressättning. Om hyresgästen vill ha kvar en marknadsliknande hyressättning skall detta också vara möjligt.

6.6.3 Hur skall kostnadshyresmodellen konstrueras?

Om kostnadshyra skall tillämpas kan det diskuteras om modellen som sådan skall vara föremål för förhandlingar eller om i vart fall vissa utgångspunkter skall fastställas.

En kostnadshyra skall täcka samtliga kostnader som är förknippade med användningen av en byggnad och de komponenter som skall ingå i hyran är kapital, drift och underhåll (se kapitel 4).

När det gäller beräkning av kostnadshyra har det emellertid framkommit vissa svårigheter. Kostnadshyran räknas fram med hjälp av olika faktorer vars värde i sig kan vara föremål för diskussioner mellan parterna. Detta har framkommit inte minst genom det faktum att för de fem kulturinstitutioner för vilka det beslutats att kostnadshyra skall gälla, har avtal endast slutits för en av institutionerna. I övriga fall föreligger oenighet mellan SFV och institutionerna när det gäller hur kostnadshyran skall beräknas och det föreligger även oenighet om värdet på de faktorer som beräkningarna skall ske utifrån.

Kommittén anser således att det inte är möjligt att i detalj föreskriva hur en kostnadshyra skall beräknas. Samtliga kostnader som är förknippade med användningen av lokalen skall dock ingå i hyran. För att försäkra att statens fastigheter underhålls i tillräcklig utsträckning är det fastighetsägarens ansvar att se till att byggnaderna genomgår rätt underhåll. Kostnaderna härför måste dock bäras av hyresgästen. Om särskilda medel skall tillskjutas till denna typ av kostnader övergår kostnadshyran till att vara en subventionerad hyra vilket sätter systemet ur spel. I de fall det kan konstateras föreligga eftersatt underhåll kan ansvaret anses falla på fastighetsägaren, se mer härom i kapitel 7.

När det däremot gäller kostnader för extraordinära händelser bör sådana kostnader finansieras genom försäkringssystemet och i övrigt i första hand av hyresvärden (se kapitel 6).

6.6.4 Bör man sträva efter längre hyresavtal?

Det har framförts att korta hyresavtal kan innebära risker i kostnadshänseende för parterna bl.a. när det gäller olika investeringskostnader. Även långa kontrakt medför dock vissa risker för såväl hyresvärd som hyresgäst om förhållandena ändras under tiden.

Ovan har anförts att i de fall en byggnad kan definieras som ändamålsbyggnad skall hyresgästen ha rätt att begära och få kostnadshyra. När det gäller universitet och högskolor är det troligen inte fråga om ett stort antal byggnader som blir aktuella att definieras som ändamålsbyggnad. Ett långt marknadshyresavtal, där det blir lägre risktaganden för hyresvärden, kan dock innebära att marknadshyran närmar sig kostnadshyra. Även inom kultursektorn kan det finnas fördelar med att parterna träffar långa hyresavtal.

Enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning har universitet och högskolor rätt att teckna hyreskontrakt på upp till tio år utan att inhämta regeringens medgivande. Övriga myndigheter får binda staten i hyresåtaganden om högst sex år utan regeringens medgivande. Kommittén har övervägt om tidsperioden för att teckna hyreskontrakt utan regeringens medgivande bör förlängas. Långa hyreskontrakt innebär emellertid även att staten binder upp ett stort kapital för lång tid framöver. Det har vidare framförts till kommittén att det har varit relativt vanligt förekommande att regeringen tagit ställning till en begäran om längre hyresavtal än sex år resp. tio år och regeringen har då lämnat ett sådant medgivande om det finns goda skäl för ansökan.

Kommittén anser att det finns anledning att peka på att långa hyresavtal kan innebära stora fördelar när det gäller att förutse framtida kostnader och även när det gäller att fördela höga investeringskostnader och underhållskostnader över en längre tid. Detta är särskilt angeläget för ändamålsbyggnader. Vid en samlad bedömning föreslår kommittén att för ändamålsbyggnader skall tioåriga hyresavtal kunna tecknas utan regeringens medgivande. För övriga byggnader föreslås ingen förändring när det gäller

möjligheten att teckna långa avtal utan att först inhämta regeringens medgivande.

6.6.5 Bör rätt till insyn fastställas i regleringsbrev eller på annat sätt?

En förutsättning för ett system med kostnadshyra är att det råder full insyn för parterna när det gäller olika kostnader för förvaltning, underhåll och investeringar. Kommittén anser att det finns skäl att särskilt föreskriva i förordningen med instruktion för Statens fastighetsverk respektive i information och riktlinjer (ägardirektiv) för Akademiska Hus AB att parterna skall ha full insyn när det gäller alla kostnadskomponenter samt även när det gäller underhållsplaner.

När det gäller en marknadshyressättning kan det diskuteras om full öppenhet skall råda. Det sagda gäller särskilt för kapitalkostnader. I kommitténs direktiv anges emellertid att i både marknadsmässig hyresmodell och kostnadshyresmodell bör ingå en öppen redovisning och god insyn för hyresgästen i förvaltningen m.m. Kommittén anser att öppenhet skall råda när det gäller kostnader för drift och underhåll vid marknadsmässig hyressättning. Kommittén anser dock att det inte föreligger tillräckliga skäl för att hyresgästen skall ha rätt till insyn vad gäller kapitalkostnader vid marknadshyressättning. Detta skulle bl.a. innebära att de statliga fastighetsbolagen som tillämpar marknadshyressättning skulle ha åligganden angående öppenhet som inte motsvaras av vad som gäller för privata fastighetsbolag. Som ovan anförts anser kommittén att det är viktigt att privata fastighetsbolag och statliga fastighetsägare följer samma regelsystem så långt det är möjligt.

6.6.6 Sammanfattningsvis

Det har framförts från såväl kulturinstitutioner som universitet och högskolor att man vill ha kostnadshyra. Det har dock framkommit att ett flertal problem är knutna till en kostnadshyressättning. Vid kostnadshyressättning skall samtliga kostnader ingå i hyran.

Rådande huvudprincip för hyressättning av statliga byggnader är marknadshyra och marknadsmässig hyressättning skall vara huvudregeln även fortsättningsvis.

Kostnadshyressättning skall kunna tillämpas om byggnaden som verksamheten bedrivs i kan identifieras som ändamålsbyggnad och om hyresgästen begär att sådan hyressättning skall tillämpas. I avsnittet om begreppet ändamålsbyggnad har kommittén föreslagit en modell för definition av ändamålsbyggnad som sannolikt innebär att fler byggnader kommer att definieras som ändamålsbyggnader än vad som sker för närvarande.

Kommittén föreslår således ingen förändring av rådande system med marknadshyressättning som huvudsaklig hyressättningsprincip. I de fall en byggnad kan klassificeras som en ändamålsbyggnad enligt den modell som presenteras i betänkandet (se kapitel 3) skall dock hyresgästen ha möjlighet att begära och få en kostnadshyressättning. Hyresgästens rätt till insyn när det gäller hyressättningen och underhållplaner skall befastas. När det gäller kostnadshyressättning skall hyresgästen ha rätt till full insyn i förfarandet. Vid marknadshyressättning skall hyresgästen enbart ha insyn vad gäller driftkostnader och underhållskostnader.

Kommittén föreslår även att hyresavtal för ändamålsbyggnader skall kunna tecknas för högst tio år utan att regeringens medgivande först inhämtas.