

7 Särskilt beträffande kulturinstitutioner

Kommitténs förslag: En oberoende besiktningsman skall tillsättas av regeringen för att bedöma kulturinstitutionernas underhållsbehov och undersöka om det föreligger eftersatt underhåll.

Kommitténs bedömning: Vid hyressättning av ändamålsbyggnader bör ett avkastningskrav ingå. En riskpremie bör vara en del av avkastningskravet.

7.1 Inledning

I november år 2000 beslutade 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 de ändringar som översynen gav anledning till.

Arbetsgruppen ansåg att tillämpningen av de olika hyresmodellerna på det hela taget syntes rimlig, men fann att den marknadsliknande hyresmodell 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. Arbetsgruppens översyn ledde till att regeringen beslutade om kostnadsbaserad hyra för ovan nämnda fem kulturinstitutioners huvudbyggnader.

Under kommitténs arbete har framkommit att enbart en av ovan nämnda institutioner har träffat avtal med Statens fastighetsverk (SFV) om hyressättningen. Kommittén har närmare studerat de fem institutioner för vilka det har beslutats att kostnadshyra skall gälla. En enkät med olika frågor har skickats ut till de olika

institutionerna. Naturhistoriska riksmuseet har träffat ett hyresavtal med SFV om kostnadshyra och frågorna för denna institution har därför formulerats på ett något annorlunda sätt än för de övriga institutionerna.

Till att börja med har kulturinstitutionerna tillfrågats hur rådande förhandlingsläge är med SFV. Kulturinstitutionerna har även tillfrågats hur hyresnivån har förändrats efter regeringens beslut om att kostnadshyra skall gälla. Frågor med anknytning till avkastningskravet har ställts. Kommittén har frågat om och i så fall i vilka avseenden det föreligger delade meningar mellan respektive institution och SFV när det gäller beräkning av kostnadshyra.

Ett viktigt område är hur ansvaret för underhållsåtgärder har fördelats mellan respektive institution och SFV och om respektive institution anser att gällande ansvarsfördelning när det gäller löpande underhållsåtgärder är bra. Institutionerna har tillfrågats hur de anser att ansvaret för underhållsåtgärder i annat fall bör vara.

De har även tillfrågats hur de anser att ansvaret skall ligga i de fall det kan föreligga eftersatt underhåll. De har även fått ge sin syn på vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med underhållssituationen samt även fått svara på vilka kostnader som underhållsåtgärderna kan föra med sig. Vidare har institutionerna tillfrågats om underhållsplanerna är upprättade av respektive institution eller endast av SFV. Det har ställts en fråga vad gäller ansvaret för extraordinära åtgärder och var detta skall ligga.

Institutionerna har tillfrågats angående vad som skedde efter lokalförsörjningsreformen och om några särskilda åtgärder vidtogs i samband därmed eller därefter. Slutligen har institutionerna tillfrågats beträffande hur de bedömer att förutsättningarna är för att inom kort träffa ett avtal om hyressättningen.

SFV har fått ta del av kulturinstitutionernas enkätsvar och har därefter lämnat sina synpunkter till kommittén.

Det har till kommittén framkommit att även andra kulturinstitutioner än de som har svarat på ovan nämnda enkät anser sig ha problem med underhållssituationen för de byggnader som verksamheten bedrivs i.

7.2 Synpunkter från kulturinstitutioner

7.2.1 Synpunkter från Kungliga Dramatiska Teatern AB

Förhandlingar om hyressättningen påbörjades direkt efter att beslutet om tillämpning av kostnadshyra hade fattats. För närvarande pågår emellertid inga förhandlingar i avvaktan på kommitténs ställningstagande.

Dramaten betalar hyra enligt gällande avtal med avdrag för den av regeringen beslutade hyressänkningen. SFV:s nya förslag innebär en ökning av hyran med 2,7 miljoner kronor. Anledningen till höjningen är att omkostnadsbudgeten inte ryms inom den nuvarande hyran.

Enligt Dramatens uppfattning är det uppställda avkastningskravet för högt. En marknadsmässig avkastning på ca fyra procent bör utgå enligt Dramatens uppfattning. Enligt Dramatens uppfattning skall avkastning endast utgå på av Byggnadsstyrelsen och SFV bekostade nyinvesteringar i byggnaden, eftersom byggnad och mark betalades med lotterimedel och ingångsvärdet för staten därför var 0 kronor. Det nyss sagda har framförts i särskilt brev till regeringen.

SFV och Dramaten har i stort sett en samsyn när det gäller hur konstruktionen av en kostnadshyresmodell skall se ut. En överenskommelse om kostnadshyra är därför möjlig enligt Dramaten så snart de återstående huvudsakliga tvistefrågorna är lösta.

Vad gäller löpande underhåll regleras detta på ett tillfredställande sätt i förslag till hyresavtal. Frågan om eftersatt underhåll vid avtalets ingående är däremot inte löst.

I avtalsförslaget regleras frågan om ansvaret för extraordinära underhållsåtgärder gentemot SFV:s försäkring i Kammarkollegiet. Om åtgärden inte har sin grund i inträffad skada skall den regleras som ett investeringsbeslut och om det är frågan om en omfattande åtgärd skall båda parter lyfta frågan till regeringen för beslut om eventuellt extra bidrag.

Inga särskilda insatser gjordes i samband med att Byggnadsstyrelsen avvecklades.

Vad gäller frågan om eftersatt underhåll anser Dramaten att en överenskommelse måste träffas om ansvaret för eftersatt underhåll eftersom åtgärdandet av detta kommer att påverka både hyresnivån och möjligheten att ta hand om löpande underhåll. Eftersom SFV ensidigt kunnat bestämma om vilka fastigheter som åtnjuter större

insatser och finansieringen av dessa är det orimligt att hyresgästen sedan ensidigt ska ta konsekvenserna av dessa beslut när de övergår till nya avtalsformer.

SFV bör avsätta särskilda medel för bekostande av reparationer för eftersatt underhåll. Avtalet med hyresgästen upprättas därefter enbart på grundval av löpande underhållsplan.

De åtgärder som behöver vidtas är installation av nytt brandlarm, omläggning av tak, reparation av el och VVS.

Kostnaderna för nytt brandlarm kan beräknas till 3 miljoner kronor, omläggning av tak beräknas kosta 2,5 miljoner kronor.

Vad gäller underhållsplanerna är de upprättade gemensamt och insynen är god.

Under förutsättning att SFV tar på sig ansvaret för eftersatt underhåll och frågan om avkastningskravet är löst samt att regeringen kompenserar Dramaten för den faktiska hyresökning som avtalet resulterar i, kan ett nytt avtal tecknas.

7.2.2 Synpunkter från Kungliga Operan AB

Operan gottskrevs för 6,5 miljoner kronor lägre hyra i samband med att regeringen fattade beslut om kostnadshyressättning. Förhandlingar angående nytt hyresavtal mellan SFV och Operan påbörjades direkt efter att regeringen beslutat om kostnadshyressättning.

Under våren 2003 var Operan och SFV huvudsakligen överens om innehållet i ett kommande hyresavtal. Parterna var dock oeniga beträffande hur problemen med klimatanläggningen i Operahuset skulle lösas. Denna oenighet består och något hyreskontrakt har ännu inte tecknats. Operan har framfört att det bristfälliga klimatet i Operahuset för med sig stora olägenheter för artister och övriga anställda. Dyrbara instrument riskerar enligt Operan att förstöras eftersom temperaturen och luftfuktighetsförhållandena inte är de rätta. Operan har därför beslutat att innehålla 15 procent av hyran genom insättning på ett konto hos länsstyrelsen. SFV har framfört att verket instämmer i att klimatet bör förbättras, men verket anser att det är Operans sak att bekosta förbättringsarbetet eftersom det råder kostnadshyressättning. SFV har, som en konsekvens av att Operan innehåller viss del av hyran, beslutat att upphöra med större delen av planerade och gemensamt överenskomna investeringar och underhållsåtgärder på Operahuset.

Operan anser att det förräntningskrav som SFV kräver är för högt. Vidare anser Operan att balansräkningsvärdena för Operahusets tomt och byggnad är felaktigt satta med nackdel både för Operan och SFV. Det relativt sett för högt satta byggnadsvärdet genererar onödigt höga avskrivningar.

Det är inte reglerat mellan parterna vem som skall bära det ekonomiska ansvaret för extraordinära händelser. Om en ren kostnadshyra tillämpas med garanterad förräntning anser Operan att det finns en risk för att det saknas incitament och styrmedel för att SFV skall göra ett så effektivt arbete som möjligt. Operan påpekar att det saknas kvalitetssystem för SFV:s verksamhet.

Operan anser att ansvarsfördelningen för löpande underhållsåtgärder fungerar relativt bra. Operan anser att ansvaret för extraordinära underhållsåtgärder bör ligga på SFV, som bör finansiera åtgärderna och sedan debitera ut kostnaden över ett antal år.

Vissa extra underhållsinsatser genomfördes av SFV efter lokalförsörjningsreformen. Enligt Operans mening bör det vara SFV – eller Finansdepartementet – som måste tillskjuta medel för att komma till rätta med det eftersatta underhåll som fortfarande föreligger. SFV:s årliga avskrivningar genererar enligt Operan ett visst finansiellt utrymme. Staten kan också gå in med större eget kapital i SFV. En annan åtgärd för att skapa finansiella resurser kan enligt Operan vara att sätta mer korrekta balansräkningsvärden på tomter respektive byggnader. Detta skulle innebära att avskrivningsbehovet minskas med större finansiella resurser som följd.

Åtgärder som behöver vidtagas enligt Operans uppfattning

Ett nytt scenundermaskineri behöver installeras om några år. För varje år som går ökar arbetsmiljöproblemen och riskerna. Investeringen uppgår till ca 100 miljoner kronor.

Det finns även arbetsmiljöåtgärder som behöver genomföras. Den stora frågan är emellertid klimatproblemen som nämnts ovan. Det handlar om ett resursbehov om kanske 10–60 miljoner kronor. Olika åtgärder på byggnaden genomförs löpande enligt underhållsplan – den underhållsplan som man varit överens om tidigare har stoppats av SFV.

Mer allmänt upprustningsbehov utgörs av inköp av mattor, salongsstolar m.m. – kostnaderna härför uppgår till ca 100 000 kronor per år.

7.2.3 Synpunkter från Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde

Den första reella hyresförhandlingen ägde rum i februari 2003. Förhandlingen ajournerades dock och har ännu inte återupptagits.

Den av regeringen för budgetåret 2002 beviljade hyres-sänkningen, 3 547 000 kronor, motsvarar en hyresnivåsänkning på 24 procent. Hyresnivån har sänkts för Nationalmuseums huvudbyggnad, galleria, överglasning och hiss till restaurangen, medan däremot annexet, som är sammankopplat med huvudbyggnaden, inte berörs av sänkningen.

Inställningen från Nationalmuseums sida vad gäller avkastningskravet kan delas upp i två delar. För det första ifrågasätts om begreppet är tillämpligt i sammanhanget. I normala fastighetssammanhang kan ett avkastningskrav aldrig bli annat än en ambition baserad på tänkta hyresintäkter med avdrag för drift- och underhållskostnad. I SFV:s kalkyl ligger detta avkastningskrav som en grundkostnad oaktat övriga upplupna underhållskostnader och oavsett hur driftkostnaden varierar över tid. Detta gör att det s.k. avkastningskravet snarare skall ses som en ränteavkastning på ett imaginärt värde som SFV fått i sin balansräkning – ett värde som för övrigt aldrig kan verifieras eftersom fastigheten enligt Nationalmuseums bedömning inte kan försäljas eller få en alternativ hyresgäst.

I övrigt är institutionens inställning vad gäller avkastningskravet att om man ändå vidhåller terminologin med direktavkastningskrav skall det i så fall motsvara ett bedömt realt förräntningskrav uttryckt i procent för det aktuella värdet på fastigheten. Direktavkastningskravet bestäms då utifrån den reala räntan för riskfria investeringar i ekonomin t.ex. statsobligationer. Till detta avkastningskrav lägger man till den risk som är motiverat av den aktuella fastigheten. I fallet Nationalmuseum är risken enligt institutionen obefintlig för hyresförlust alternativt vakans eftersom avkastningskravet är rimligt att jämföra med en 5-årig statsobligation som för närvarande handlas för strax under

4 procent – att jämföra med de 7 procent som SFV har som önskemål.

Kostnadsbaserad hyra är ett internhyressystem för lokalkostnader. Syftet är att få tydlighet i debiteringen av lokalkostnader, att öka kostnadsmedvetandet på institutionerna och i längden öka lokalutnyttjandet/lokaleffektiviteten, dels så att en del lokaler kan sägas upp eller hyras ut i andra hand, dels så att förbrukning och slitage kan minskas.

Det torde vara bra ur ett allmänekonomiskt perspektiv att både brukare och uthyrare gemensamt bestämmer omfattning av underhåll och renoveringsinsatser.

Nationalmuseum anser att det framstår som närmast märkligt att de olika kulturinstitutionerna skall med hjälp av kostsam anställd eller inhyrd fastighetsexpertis förhandla fram så förmånliga villkor för sin institution med SFV som möjligt – samtidigt som SFV har ett överlägset kunnande på detta område. Sammantaget uppstår en situation som inte kan anses vara förenlig med rskr. 1997/98:252 där det uttalas att fastighetsverksamheten skall vara ett stöd för den verksamhet som bedrivs i lokalerna och hyressättningen för ändamålsfastigheter borde vara flexibel.

Det finns ingen gällande gränsdragningslista som reglerar ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd av mark, hus, el- och telesystem, transport, styrning, övervakning och inredning. För närvarande pågår en revidering av en tidigare gränsdragningslista avseende ansvarsfördelningen beträffande nyss nämnda områden.

Nationalmuseum anser att ansvaret för kostnader för extraordinära åtgärder bör ligga på SFV. Med extraordinära åtgärder avser institutionen åtgärder som hänger samman eller beror på eftersatt underhåll samt åtgärder som orsakas av oförutsedda händelser, t.ex. en sättning i huset eller force majeure.

De mer omfattande underhållsåtgärderna efter år 1994 har varit sandblästring av Nationalmuseums fasad inför kulturhuvudstadsåret, byte av en fasadskulptur samt ny kopparplåt på 30–40 procent av yttertaket. Dessa åtgärder genomfördes innan det kostnadsbaserade hyressystemet infördes.

Nationalmuseum anser att kostnader för eftersatt underhåll åvilar fastighetsägaren, dvs. SFV och Finansdepartementet.

Nationalmuseum har inget realistiskt förslag för att komma till rätta med det eftersatta underhållet men kan dock konstatera att en ”nollställning” av byggnaden skulle handla om mångmiljonbelopp

och kräva en noggrann inventering av en partsammansatt grupp. Teoretiskt skulle man därefter kunna undanta samtliga kostnader hänförliga till det upplupna underhållssystemet från det kostnadsbaserade hyressystemet. Det är dock viktigt att konstatera att en diskussion om hur en fungerande hyressättningsmodell skall se ut inte kan komma till stånd om frågan om det upplupna underhållet förblir olöst.

Rent allmänt kan sägas att en byggnad som är från år 1866 och som inte kontinuerligt moderniserats och byggts om har stora brister och risker. Det krävs stora ombyggnader och åtgärder för att förbättra arbetsmiljön och tillgängligheten till vad som i dag är norm. Vilka åtgärder som behöver vidtagas åvilar fastighetsägaren att veta. Hyresgästen besitter inte de kunskaper och har inte den expertis som behövs för att kunna bedöma husets status i detta hänseende. Hyresgästen besitter däremot stora kunskaper om den verksamhet som har bedrivits och som har relevans för byggnadens utformning.

Underhållsplanerna upprättas av SFV. Nationalmuseum har fått lämna synpunkter på planen för år 2003.

Nationalmuseum bedömer att förutsättningarna för att inom kort träffa ett avtal om hyressättningen med SFV är mycket små.

7.2.4 Synpunkter från Statens historiska museum

Det pågår för närvarande inga förhandlingar mellan Statens historiska museum (SHM) och SFV. SFV har presenterat olika lösningar till hyresavtal för Historiska museet, vilka enligt museet varit framtagna utifrån SFV:s egna utgångspunkter. I båda fallen har förslagen inneburit kraftigt ökade kostnader för Historiska museet främst på grund av underhållskostnader.

Kapitalkostnaden har visserligen minskat med 926 000 kronor per år, vilket angavs som nivå i regeringsbeslutet. Historiska museet märker emellertid inget av kapitalkostnaden eftersom den totala hyran så totalt domineras av underhållskostnader. Avsikten med reformen när kostnadsbaserade hyror infördes måste ha varit att de fem institutionerna skulle få lägre lokalkostnader än tidigare. Att en del av hyreskostnaden har minskat har enbart inneburit att tiden för att bearbeta det eftersatta underhållet har minskat något.

Historiska museet anser att avkastningskravet enbart är en rundgång av statens pengar. Om avkastningskravet slopades helt

skulle ca 100 miljoner kronor per år kunna användas som en buffert för att klara det eftersatta underhållet på ändamålsfastigheterna. Historiska museet menar att kostnaderna för museets fastighet i praktiken måste vara avskrivna för länge sedan.

Historiska museet anser att nuvarande ansvarsfördelning gällande löpande underhåll fungerar – bortsett från det eftersatta underhållet. Några ombyggnads- och upprustningsåtgärder har genomförts under dessa år, men inget kontinuerligt omfattande underhållsarbete har genomförts sedan lokalförsörjningsreformen. Två stora underhållsåtgärder har startats under de senaste åren, takomläggning/målning och terrassisolering. Båda dessa projekt har av SFV ansetts som akuta för att byggnaderna inte ytterligare skall försämrats. Åtgärderna har genomförts på löpande räkning utan medgivande från Historiska museet.

Det föreligger enligt Historiska museets mening ett gravt eftersatt underhåll på byggnaden som enligt Historiska museet har uppstått genom decenniernas underlåtenhet att förvalta byggnaderna på ett korrekt sätt.

Historiska museet har tillsammans med SFV gått igenom en underhållsplan för åren 2003–2006 och kommit fram till att i dessa planer ligger underhållskostnaderna på ca 42 miljoner kronor enligt SFV:s beräkningar.

7.2.5 Synpunkter från Naturhistoriska riksmuseet

Formuleringen av ett nytt avtal enligt kostnadshyresprincipen har inte varit en smärtfri procedur. Diskussionen har till stor del handlat om underhållsfrågan. I förhandlingen med SFV kom man överens om att varje investeringsprojekt framgent skall diskuteras specifikt när det gäller avskrivningstid. Museet har kommit överens med SFV att teckna treårsavtal med samma hyra under de tre åren, dvs. en utjämning som regleras med hjälp av underhållsplanen. Den ekonomiska risken står Naturhistoriska riksmuseet för enligt principen kostnadsbaserad hyra.

Naturhistoriska riksmuseet anser att avkastningskrav och kalkylränta ligger på för höga nivåer.

Den kostnadsbaserade hyran består av fyra delar nämligen SFV:s administration, drift- och kapitalkostnader. Dessa tre komponenter innehåller i stort sett fasta kostnader. Den fjärde komponenten, underhållskostnaden, är bara delvis förhandlingsbar. SFV beslutar

på egen hand om de åtgärder som har till syfte att säkra byggnadernas tekniska och kulturhistoriska värde. Dessa åtgärder prioriteras framför andra underhållsåtgärder. Övriga underhållsåtgärder är förhandlingsbara där Naturhistoriska riksmuseets ramanslag är styrande för nivån på dessa insatser.

En komplicerande faktor i förhandlingar är regeringens beslut att endast anvisa delar av Naturhistoriska riksmuseets fastighetsbestånd för den kostnadsbaserade hyran. Icke medtagna byggnader är vaktmästarbostaden och posthuset (båda används som laboratorium och kontor), det s.k. spritmagasinet, Cosmonova och den fristående Paleozoologibygnaden (forskning). Vaktmästarbostaden och posthuset ingår i byggnadsminnet, Cosmonova och spritmagasinet är knappast lokaler som går att hyra ut till annan verksamhet. Den fristående Paleozoologibygnaden skulle möjligtvis efter ombyggnad kunna hyras ut till annan verksamhet. Det nu sagda innebär att man arbetar med både en kostnadsbaserad och marknadsbaserad hyresmodell. Fördelningen är 85 procent kostnadsbaserad modell och 15 procent marknadsbaserad modell.

Naturhistoriska riksmuseet anser att det är orimligt att det finns ett avkastningskrav på en kulturinstitution i en fastighet byggd för sitt ändamål vid 1900-talets början. Det skulle vara angeläget med en generell översyn av ansvarsfördelningen när det gäller löpande underhållsåtgärder.

Vad gäller extraordinära åtgärder är det gränsdragningslistan som behandlar denna fråga även om det är Naturhistoriska riksmuseet som har det ekonomiska ansvaret.

För att komma till rätta med det eftersatta underhåll som Naturhistoriska riksmuseet anser föreligga bör en diskussion föras mellan parterna där man når en överenskommelse om ett "nolläge" dvs. ett uppfyllande av dagens standard inkluderande ett arbetsmiljökrav enligt arbetsmiljölagstiftningen. Efter det att ett s.k. nolläge uppnåtts kan den kostnadsbaserade hyresmodellen verka fullt ut.

Naturhistoriska riksmuseet anser att det är omfattande åtgärder som måste vidtas när det gäller fastighetens underhåll.

7.3 Synpunkter från Statens fastighetsverk

SFV har följande synpunkter på vad som har framförts av kulturinstitutionerna. Allmänt anförs från SFV:s sida att institutionerna förväxlar underhållsåtgärder med investeringar. Underhållsåtgärder syftar till att vidmakthålla en byggnad i ett visst skick. En investering är däremot en värdehöjande åtgärd som skall leda till ett förhöjt värde.

7.3.1 Kungliga Dramatiska Teatern AB

Den situation som råder innebär en årlig förlust för SFV med 1,2 miljoner kronor. Vardagsarbetet fungerar emellertid bra. När det gäller diskussionen om avkastningskrav anser SFV att Dramaten förväxlar begreppen direktavkastning och avkastning på eget kapital.

Fastighetsverket uppger att det avkastningskrav som SFV ställer på Dramaten är det avkastningskrav som ställs av regeringen.

Fördelningen när det gäller ansvar för underhållsåtgärder framgår av gränsdragningslista. Ansvaret för säkerhetsåtgärder ligger på hyresgästen. När det gäller extraordinära åtgärder täcks detta av SFV:s försäkring. Den självrisk som eventuellt utlöses betalas av Dramaten. Vad gäller Dramaten anser SFV att det inte finns något eftersatt underhåll. Stora belopp har lagts ned på underhållskostnader. Om det skall genomföras investeringar på över 20 miljoner kronor skall regeringen lämna tillstånd till detta. Vad gäller de underhållsåtgärder som Dramaten anger bör ske, anförs att takomläggning till stora delar har genomförts. När det gäller förhandlingsläget står parterna inte så långt från varandra.

7.3.2 Kungliga Operan AB

Förhandlingsläget är problematiskt och Operan har beslutat att innehålla 15 procent av hyran, även retroaktivt ett år tillbaka i tiden. SFV har väckt talan vid Stockholms tingsrätt med yrkande att återfå detta belopp.

När det gäller balansräkningsvärdena sker det inte någon avskrivning på markvärdet, vilket har bibringat Operan uppfattningen att värdena är för högt satta.

När det gäller nedlagda underhållskostnader kan SFV visa att relativt stora belopp har lagts ned på underhållskostnader. När det gäller Operans resonemang om avkastningskravet är de redovisade siffrorna felaktiga. SFV anser inte att det föreligger något eftersatt underhåll på klimatanläggningen. Klimatanläggningen är dock av gammalt datum (1970-talet). Visst underhållsarbete har skett av anläggningen. Enligt SFV:s bedömning är det mycket komplicerat att installera en ny klimatanläggning i en så gammal och särpräglad byggnad som Operan är.

Extraordinära åtgärder finansieras genom SFV:s försäkringssystem. Om självrisk skall betalas är det Operan som är betalningsskyldig. SFV är kvalitetscertifierade på miljösidan och skall certifieras i andra perspektiv.

När det gäller vilka underhållsåtgärder/investeringar som behöver genomföras finns delade meningar. SFV anser inte att underhåll eller installation av en ny scenundermaskin är SFV:s ansvar. Operans Rotunda har genomgått ett stort förbättringsarbete – det kvarstår dock arbete med klimatanläggningen som är knuten till Rotundan. Operan har debiterats tilläggshyra när det gäller de arbeten som har genomförts på Rotundan. SFV anser generellt sett att det inte föreligger något eftersatt underhåll på Operan.

7.3.3 Nationalmuseum med prins Eugens Waldemarsudde

Riktlinjer har lagts upp för ett upprustningsarbete. Upprustningen måste genomföras som investering. Detta kommer att leda till ett förhöjt värde och högre hyror. När det gäller kostnadshyra är den viktigaste komponenten att samtliga kostnader skall ingå i hyran. Resonemanget att nollställning skall ske är orealistiskt. Det skulle kräva en omfattande totalrenovering.

7.3.4 Statens historiska museum

Något avtal om kostnadshyra har inte träffats. Det regeringsbeslut som fattades efter arbetsgruppens rekommendation var att förhandling om kostnadshyra skall ske. Kan något kostnadshyresavtal inte träffas anser SFV det vara rimligt att återgå till det tidigare systemet med en marknadsliknande hyressättning.

SFV vidgår att visst eftersatt underhåll finns när det gäller museets fasad. En viss besiktning har skett. Underhållsarbeten har skett de senaste åren. Moderniseringar behövs för att höja standarden till dagens nivå. Moderniseringar är dock svåra att göra eftersom det är fråga om en mycket gammal byggnad. Något underhållsarbete genomförs inte för närvarande beroende på den oenighet som råder mellan parterna.

7.3.5 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet är den institution som har träffat avtal med SFV om kostnadshyra. Avtalet är treårigt. Relativt stora summor har nedlagts på underhållsarbete. Under några år har underhållskostnader på 600 kronor per kvm nedlagts. Det har skett en nedgång av underhållskostnader efter att kostnadshyra har införts.

Det kan möjligen vara på det sättet att underhållskostnaderna kan bli lägre om underhållet upphandlas externt.

När det gäller underhållsåtgärder/investeringar kan sägas att åtgärder behöver vidtagas för att avhjälpa att fastigheten saknar ventilation. I avtalet ingår en underhållsplan. Den är relativt detaljerad.

7.4 Avkastningskravet

7.4.1 Allmänt

I kommitténs uppdrag ingår enligt direktiven att pröva om de avkastningskrav som ställs för lokaler inom kulturområdet är rimliga. Det har framkommit att kulturinstitutionerna är kritiska till det avkastningskrav som uppställs och även till att det finns ett avkastningskrav överhuvudtaget.

Av SFV:s regleringsbrev framgår att den statliga kapital- och fastighetsförvaltningen skall vara kostnadseffektiv, med ett rimligt risktagande samt med en likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ. Vidare eftersträvar regeringen att byggnadernas värden bibehålls eller ökar. Av målen att döma är statens intentioner att långsiktigt äga och utveckla det fastighetsbestånd som SFV förvaltar för statens räkning.

Regeringen anger ett avkastningskrav till de fastighetsförvaltande myndigheterna som de sedan för ut i organisationen. Regeringen bestämmer inte hur avkastningskravet skall fördelas mellan olika fastighetsbestånd eller olika byggnader. Avkastningskravet är baserat på CAPM (Capital Asset Pricing Model) en modell för att värdera och prissätta finansiella tillgångar med systematisk och specifik risk.

SFV:s avkastningskrav för budgetåret 2003 är fastställt till 6,9 procent på genomsnittligt myndighetskapital. Den riskfria statslåneräntan utgör 5,3 procent av nämnda 6,9 procent. Återstående del dvs. 1,6 procent är riskpremien för SFV:s egna kapital. Totalt för de fem kostnadshyresobjekten Operan, Dramaten, Naturhistoriska museet, Historiska museet och Nationalmuseum uppgår denna riskpremie till 2,2 miljoner kronor per år.

SFV:s soliditet uppgår till 43 procent. Detta innebär att myndighetens egna kapital uppgår till 43 procent av det totala beloppet av myndighetens skulder. Framöver kommer det egna kapitalet att minska. Regeringens mål är att soliditeten skall uppgå till 35 procent. Riskpremien kommer då att höjas till 2,5 procent. Kostnaden i kronor räknat för SFV och därmed hyresgästerna beräknas enligt Finansdepartementet förbli samma som tidigare.

Som myndighet begränsas SFV av att de inte kan fondera medel för att försäkra sig emot oförutsedda händelser. Därmed kan de inte heller hantera större risker i verksamheten. Myndigheter kan inte heller på samma sätt som bolag låna medel för att klara oförutsedda händelser. Detta är en av anledningarna till att riskpremien anses vara nödvändig för SFV. Riskpremien är emellertid relativt lågt ställd jämfört med fastighetsbolag som verkar på den kommersiella marknaden. Riskbilden är också annorlunda. SFV har nämligen inte en marknadsrisk på samma sätt som vanliga fastighetsbolag men däremot en specifik risk för gamla byggnaders behov av extraordinära reparationer m.m. Då stora oplanerade utgifter belastar SFV enskilda år har istället avkastningskravet inte kunnat levereras in till statskassan. Ett år då avkastning inte kunde levereras till statskassan var 2001 då saneringen av Moderna museet och Arkitekturmuseet tyngde resultatet för SFV.

Riskpremiens storlek är densamma för såväl SFV och Fortifikationsverket som för de statliga bolag som förvaltar ett fastighetsbestånd med en särskild inriktning. Riskpremien för dessa

bolag är satt till 2,5 procent. Procentsatsen skall ses mot bakgrund av vad "ägaren" anser att det är rimligt att få för avkastning på investerat kapital i förhållande till risken.

7.4.2 Överväganden

Det förekommer delade meningar om hur man skall se på avkastningskravet. Enligt ett synsätt är konsekvensen av kostnadsbaserad hyra att samtliga kostnader måste ingå i hyran. I annat fall kan man inte tala om en kostnadsbaserad hyra utan det är i stället fråga om en subventionerad hyra där någon annan får stå för delar av kostnaderna. Slutsatsen av ett sådant resonemang blir att det måste föreligga ett avkastningskrav även på kulturbyggnader. Det har diskuterats hur avkastningskravet skall beräknas, dvs. i första hand om det även i avkastningskravet bör ingå en riskpremie. Från Finansdepartementet har framförts att en riskpremie måste ingå i avkastningskravet eftersom en myndighet inte har möjlighet att fondera medel. Det har också inträffat att man har behövt använda sig av de medel som riskpremien genererar för att bekosta extraordinära åtgärder. Det har framförts till kommittén att det är mycket viktigt att det finns medel att underhålla de byggnader som är en del av kulturarvet.

I en artikel i tidskriften Ekonomisk debatt (6/2003) av Roland Andersson och Bo Söderberg tas emellertid ställning mot ett avkastningskrav på ändamålsbyggnader. I artikeln anförs att det inte finns någon anledning till att hyreskostnaden för ändamålsbyggnader utgörs av andra kostnader än sådana som täcker drift- och underhållskostnader.

Följande uttalas om avkastningskravet för ändamålsfastigheter m. fl. fastigheter i finansutskottets betänkande 2001/02:FiU14 s.13:

Principerna bakom fastighetsreformen år 1993 innebär emellertid att det av staten tillskjutna kapitalet skall generera rimlig avkastning med hänsyn till risktagande och att de verkliga kostnaderna för statens fastigheter skall återspeglas i statsbudgeten på ett så korrekt sätt som möjligt. I samband med att nuvarande system infördes justerades anslagen för förändrade hyreskostnader så att myndigheternas eller institutionernas verksamhet inte skulle påverkas. I analogi med detta är det rimligt att justera ned anslagen om avkastningskraven sänks. Att sänka avkastningskravet på Statens fastighetsverk och därmed hyrorna i fastighetsverkets lokaler, innebär nämligen i realiteten inte att frigöra resurser, utan bara att det statliga stödet till de berörda institutionerna

tar sig formen av lägre statsinkomster i stället för högre statsutgifter. En sådan förändring strider såväl mot budgetlagen som mot intentionerna i fastighetsreformen.

Mot bakgrund av nyss återgivna uttalanden av finansutskottet finner kommittén att det inte framkommit sådana skäl mot att uppställa ett avkastningskrav på ändamålsbyggnader att någon förändring av gällande regler bör ske. Vid hyressättning av ändamålsbyggnader skall således enligt kommitténs bedömning även ingå ett avkastningskrav. Kommittén finner vidare att det i avkastningskravet bör ingå en riskpremie bl.a. eftersom det måste finnas medel för extraordinära händelser.

7.5 Underhållssituationen

7.5.1 Allmänt

Från kulturinstitutionernas sida framhålls att den huvudsakliga anledningen till att något avtal om hyressättningen inte har kommit till stånd mellan SFV och respektive institution (med undantag av Naturhistoriska riksmuseet) har sin grund i att kulturinstitutionerna anser att det föreligger s.k. eftersatt underhåll.

Vidare har Centralmuseernas samarbetsråd tillskrivit kommittén och påtalat problemet med vad man anser vara eftersatt underhåll. Från samarbetsrådet har anförts att kommittén bör uttala sig om ansvarsfrågan vad gäller underhållet. Samarbetsrådet föreslår att en individuell beräkning av underhållskulden görs. SFV bör därefter enligt samarbetsrådets uppfattning ges uppgiften att inom en rimlig tidsrymd sätta lokalerna i ett skick som motsvarar kontinuerligt underhåll inklusive den uppgradering som anpassning till en modern standard förutsätter.

Från SFV:s sida framhålls att institutionerna förväxlar underhållsåtgärder med investeringar. Underhållsåtgärder syftar till att vidmakthålla en byggnad i ett visst skick. En investering är däremot en värdehöjande åtgärd som skall leda till ett förhöjt värde. SFV har vidare framfört att underhållsåtgärder måste genomföras kontinuerligt och med vissa tidsintervall. Detta innebär att i slutet av en viss tidsperiod kan underhållet i visst avseende brista. Resonemanget att helt "nollställa" en byggnad när det gäller underhållet är orealistiskt enligt SFV. Visst underhållsbehov föreligger alltid.

Från Finansdepartementet har framförts att när SFV och Akademiska Hus bildades skedde en kompensation för vad som då bedömdes vara eftersatt underhåll på de olika fastigheterna. Enligt uppgift från Finansdepartementet har medel således tillskjutits för att avhjälpa det bristande underhåll som förelåg innan lokalförsörjningsreformen. Finansdepartementet har vidare anfört att i samband med att Byggnadsstyrelsen ombildades år 1993 gjordes en inventering av statens fastighetsbestånd. Byggnadsstyrelsen och berörda myndigheter gjorde tillsammans beräkningar av hur stora underhållsåtgärder som skulle behövas för att uppnå en "normal" standard.

I årsredovisningen för 1995/96 anger SFV att av de 500 miljoner kronor som identifierats som eftersatt underhåll för inrikes hyresfastigheter hade verket åtgärdat 260 miljoner kronor och beräknade att allt eftersatt underhåll för hyresfastigheterna skulle vara åtgärdat vid utgången av år 1998. Denna bild styrks av de mycket höga underhållskostnader som SFV har haft under verksamhetens första år. Som exempel hade SFV underhållskostnader på överstigande 400 kronor per kvm under åren fram t.o.m. 1997. Även efter år 1998 har SFV haft höga kostnader för underhåll, år 2002 var kostnaden 296 kronor per kvm för underhållet av inrikes fastigheter.

7.5.2 Överväganden och förslag

Det kan konstateras att det föreligger delade meningar om underhållssituationen för ett flertal kulturinstitutioner. Från institutionernas sida har framförts att rådande situation har uppkommit under den tid som Byggnadsstyrelsen hade ansvar för fastigheterna. SFV ställer sig tveksam till att det föreligger något eftersatt underhåll i vart fall i större utsträckning. Från Finansdepartementet har framförts att i samband med lokalförsörjningsreformen gjordes en genomgång av samtliga fastigheter och deras skick. Åtgärder vidtogs och medel tillfördes på olika sätt för underhållsarbeten.

I den diskussion som pågår finns även hänvisningar till underhåll som skulle vara eftersatt ända sedan den tid Byggnadsstyrelsen ansvarade för statens fastigheter, dvs. det skulle varit genomfört för upp emot femton år sedan. Att på ett entydigt och objektiva sätt

fastställa vilka delar i ett underhållsbehov som är att betrakta som eftersatt innebär stora svårigheter.

En möjlighet som kan övervägas skulle kunna vara att i enlighet med förslaget av Centralmuseernas samarbetsråd göra en genomgång av underhållssituationen för de kulturinstitutioner för vilka beslut har fattats om kostnadshyra. Detta arbete skulle då göras av en särskilt utsedd sakkunnig. Det kan nämnas att Specialfastigheter Sverige AB i samband med att bolaget bildades genomförde en undersökning av samtliga fastigheter i bolagets bestånd, främst eftersom det hade påtalats att det förelåg problem med eftersatt underhåll. I Specialfastigheters budget beskrevs att det förelåg eftersatt underhåll som innebar att det förelåg en risk för att det i vissa av bolagets fastigheter investerade kapitalet successivt skulle urholkas i värde. Det genomfördes en noggrann genomgång av samtliga fastigheters eftersatta underhåll. Nödvändiga åtgärder kostnadsberäknades översiktligt och analyserades som bakgrund till en prioriteringsdiskussion. På Specialfastigheter gjorde man den bedömningen att det eftersatta underhållet borde åtgärdas under en fyraårsperiod. Därefter skulle underhållsarbetet återgå till en mer normal nivå. Det konstaterades för Specialfastigheters del att ekonomiskt skulle arbetet påverka företagets möjligheter att generera resultat och avkastning på ägarens kapital. Efter genomgången av fastigheterna prioriterades de olika åtgärder som man ansåg behövde vidtagas enligt en viss prioritetsordning. De åtgärder som först skulle vidtagas var åtgärder som hade sin grund i att byggnaderna skulle vara säkra att vistas i. Nästa prioritetsordning var mer fråga om renoveringsåtgärder för att undvika successiv kapitalförstöring.

Motsvarande tillvägagångssätt med tillsättande av en oberoende besiktningsman skulle kunna användas för kulturinstitutionerna. Ställning måste därefter tas till hur de olika åtgärderna skall finansieras. Den oberoende besiktningsmannen skulle även kunna få i uppdrag att beräkna kostnaderna för att åtgärda det eftersatta underhållet. Om det konstateras att det föreligger ett eftersatt underhåll skall kostnadsansvaret ligga hos fastighetsägaren. Kommittén anser att det är rimligt att kostnaderna för besiktningsmannens arbete delas av parterna. Hyresvärdens kostnader bör därvid ingå i dennes administrationskostnader.

Kommittén föreslår att en oberoende besiktningsman tillsätts av regeringen för att bedöma vilket underhållsbehov som föreligger på de olika kulturinstitutionerna och om det föreligger eftersatt

underhåll. Förslaget skall gälla förutom för de fem kulturinstitutioner för vilka det föreligger ett regeringsbeslut om att kostnadshyra skall tillämpas även för andra kulturinstitutioner som bedöms vara ändamålsbyggnader.

8 Ansvar för underhållsåtgärder

Kommitténs förslag: Om en hyresgäst önskar utföra en del av det inre underhållet på en byggnad, som inte omfattas av bestämmelserna i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., skall hyresvärden medge det.

Om hyresgästen vill ta över ansvaret för driften av en byggnad skall hyresvärden medge det.

Detta skall framgå av regleringsbrev samt information och riktlinjer till myndigheter respektive bolag. I regleringsbrev samt information och riktlinjer skall också tydliggöras att underhållsplaner skall upprättas gemensamt av hyresvärden och hyresgästen.

8.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén utreda hur ansvaret för att utföra underhållsåtgärder fördelar sig mellan hyresvärd och hyresgäst inom ramen för gemensamt upprättade förvaltningsplaner. För att få reda på hur det förhåller sig har sekretariatet skickat ut en enkät till de universitet och högskolor samt kulturinstitutioner som deltog i kommitténs hearing.

I detta kapitel redovisas de svar som har kommit in med anledning av enkäten. Svaren från lärosätena redovisas för sig och svaren från kulturinstitutionerna för sig.

8.2 Enkätundersökning

I den enkät som sekretariatet har skickat ut ombads de tillfrågade myndigheterna och institutionerna att uppge hur ansvaret för utförandet av underhållsåtgärder är fördelat mellan hyresvärden och hyresgästen och om det finns någon skillnad i den

ansvarsfördelning som råder mellan hyresgästen och dennes olika hyresvärdar. Vidare fick de svara på om underhållsplanerna är upprättade gemensamt av parterna i hyresförhållandet eller om de endast är utformade av hyresvärden. Myndigheterna och institutionerna ombads även att skicka in en förteckning över ansvarsfördelningen, en s.k. gränsdragningslista.

8.3 Universitet och högskolor

Chalmersfastigheter AB

Chalmersfastigheter AB uppger att de hyr lokaler av Akademiska Hus enligt standardavtal. Underhållsansvaret ligger enligt dessa avtal på hyresvärden. Samma ansvarsförhållande gäller även för övriga inhyrningsavtal som Chalmers har.

Chalmersfastigheter AB anför vidare att Akademiska Hus upprättar sina underhållsplaner utan medverkan eller påverkan från dem. De har framfört att de önskar vara delaktiga i upprättandet av planerna och att de vill ta del av flerårsplanerna. Inga av dessa önskemål har, enligt Chalmersfastigheter, uppfyllts. Akademiska Hus informerar endast om vilka åtgärder som planeras att genomföras under budgetåret.

Enligt Chalmersfastigheter AB redovisar Akademiska Hus höga underhållskostnader jämfört med branschpraxis, vilket i huvudsak torde bero på att Akademiska Hus i samband med ombyggnationer kostnadsför större underhållsbelopp hänförliga till eftersatt underhåll. I flertalet av de lokaler som inte byggs om läggs det ned mycket lite resurser på underhåll.

Malmö högskola

Malmö högskola redovisar ansvarsfördelningen, för underhåll, drift m.m. i de byggnader som de hyr, i tabellform. Malmö högskola hyr lokaler på fjorton olika platser av nio olika hyresvärdar. Dessa är bl.a. Akademiska Hus, Statens fastighetsverk (SFV), Malmö kommun, Skåne län samt privata bolag. På åtta av hyresobjekten ansvarar hyresvärden för underhåll och reparationer och för fyra hyresobjekt står hyresvärden för utvändigt underhåll medan hyresgästen svarar för invändigt underhåll. För två hyresobjekt svarar hyresgästen för samtliga reparationer och allt underhåll.

Dessa hyresobjekt ägs av Malmö kommun respektive ett privat bolag.

Malmö högskola redovisar även hur ansvaret för daglig tillsyn/drift fördelar sig mellan hyresvärden och hyresgästen. I de lokaler där hyresvärden ansvarar för det totala underhållet har hyresvärden även ansvaret för den dagliga tillsynen och driften. I de lokaler där hyresvärden har åtagit sig att utföra det utvändiga underhållet ansvarar hyresvärden även för den utvändiga tillsynen och när högskolan står för det invändiga underhållet svarar skolan även för den invändiga tillsynen.

Enligt Malmö högskola varierar ansvaret mycket, men variationerna återspeglas inte alltid i hyressättningen. I en nyuppförd byggnad för hälso- och vårdutbildningar har Malmö högskola själv ansvaret för all drift och allt underhåll. Högskolan har nyligen genomfört en upphandling av fastighetsskötseln och hyresvärden har inte varit intresserad av att delta i den upphandlingen.

Inte i något av de nuvarande hyresförhållandena är underhållsplanerna upprättade av hyresvärden och hyresgästen gemensamt enligt Malmö högskola. Däremot förekommer informella kontakter och samråd som även rör underhållsplanering.

Mälardalens högskola

Fördelningen av underhållsansvaret mellan Mälardalens högskola och deras huvudsakliga hyresvärd i Västerås, Västerås stad, följer i huvudsak bestämmelserna i jordabalken. Hyresvärden svarar generellt för drift och underhåll av byggnadsdelar och föremål som enligt jordabalken tillhör fastighet, dvs. är avsedda för fastighetens/byggnadens stadigvarande bruk. Den viktigaste skillnaden är att invändigt underhåll av ytskikt åvilar hyresgästen. En gränsdragningslista rörande ansvar och kostnader för drift och underhåll är fogad till enkätsvaret från Mälardalens högskola.

För högskolans lokaler i Eskilstuna, där hyresvärden är Akelius fastigheter, gäller i stort sett identiska villkor.

Mälardalens högskola uppger att beträffande underhållsplanernas utarbetning finns det inte något formaliserat samarbete mellan högskolan och hyresvärdarna. De synpunkter som högskolan framför avseende underhållsbehov beaktas dock vid hyresvärdarnas beslut om underhållsåtgärder.

Sveriges lantbruksuniversitet

Underhållsansvaret för de av Sveriges lantbruksuniversitet disponerade lokalerna ligger i princip utan undantag på hyresvärdarna. Utöver de lokaler som Sveriges lantbruksuniversitet hyr in av externa hyresvärdar har universitetet en betydande andel lokaler i ett eget fastighetsbestånd. För dessa lokaler svarar lantbruksuniversitetet för underhållet i egenskap av hyresvärd.

Underhållsplanerna upprättas normalt av hyresvärden efter diskussion med hyresgästerna i respektive byggnad. Visst övergripande samråd sker med den centrala ledningen för att undvika felaktiga underhållssatsningar. Detta samråd skulle, enligt lantbruksuniversitetet, kunna vara bättre.

Umeå universitet

Umeå universitet uppger att de inte bedriver något eget fastighetsunderhåll och att det samma gäller gentemot samtliga hyresvärdar. Universitetet träffar genomgående avtal där fastighetsunderhållet är hyresvärdens ansvar. Denna fördelning har hittills fungerat väl.

Umeå universitet anför att de själva ansvarar för underhållsåtgärder avseende inredning, utrustning och därmed sammanhängande installationer. Parterna kan som regel komma överens om var gränserna skall dras.

Underhållsplanerna upprättas inte av hyresvärden och hyresgästen gemensamt, om man med detta menar att båda parter parallellt utarbetar och undertecknar ett dokument. Umeå universitet anser dock inte att de har några problem med att få sina synpunkter beaktade beträffande underhållsobjekt, tidpunkter, prioriteringar etc. Den största hyresvärden, Akademiska Hus, får regelbundet universitetets egen verksamhetsplanering på kort och lång sikt som ett underlag för sin verksamhet. Umeå universitet anser att fördelningen av ansvaret för fastighetsunderhållet fungerar väl och de uppfattar underhållsfrågorna som i huvudsak oproblematiske.

Uppsala universitet

Ansvar för utförande av underhållsåtgärder exemplifieras av ett hyresavtal mellan Akademiska Hus och Uppsala universitet. Avtalsformuläret överensstämmer, enligt universitetet, i huvudsak med Sveriges fastighetsägares blankett, som är standard i branschen. De flesta kommersiella fastighetsägare nöjer sig med att sätta kryss i någon ruta i avtalet för att reglera ansvaret för underhållsåtgärder. Om diskussion skulle uppstå om ansvarsfördelningen, tar den sin utgångspunkt i jordabalkens regler. Normalt uppstår sällan kontroverser i sådana frågor.

Akademiska Hus, liksom SFV, har en omfattande reglering av drift- och underhållsansvaret. Detta är ett arv från Byggnadsstyrelsens tid, även om det har minskat avsevärt på initiativ av universitetet. Erfarenheterna av denna detaljerade gränsdragning är paradoxalt nog att den ger upphov till flera diskussioner beträffande ansvarsfördelningen än den enkla "kryssfördelningen" som kommersiella hyresvärdar tillämpar, även om man beaktar att de byggnader som hyrs av Akademiska Hus och SFV ibland är mera komplexa.

Enligt gränsdragningslistan gäller allmänt att hyresvärden ansvarar för drift och underhåll av tillbehör till fastigheten enligt 2 kap. jordabalken och hyresgästen svarar för drift och underhåll av föremål som hyresgästen tillfört fastigheten enligt 2 kap. 4 § jordabalken.

Uppsala universitet uppger att man har initierat en diskussion om att slopa de detaljerade gränsdragningslistorna och i stället ersätta dem med serviceavtal, som skulle reglera vilken service som hyresvärden skall tillhandahålla och hur denna service skall betalas.

I korthet kan universitetets ståndpunkt sammanfattas på följande sätt. Allt genomförande av underhåll bör i första hand åvila fastighetsägaren. Det ekonomiska ansvaret för underhållsåtgärder bör däremot lämpligen fördelas så att den av parterna vars beteende mest påverkar underhållsbehovet tar en större del av kostnaderna. Detta kan regleras i serviceavtal mellan parterna.

Underhållsplaner (fastighetsförvaltningsplaner) upprättas för närvarande ensidigt av fastighetsägaren. Universitetet och Akademiska Hus har diskuterat att i någon form återuppta det system som Byggnadsstyrelsen tidigare hade. Detta gick ut på att hyresvärden och hyresgästen gemensamt genomförde årliga syner på fastigheterna och upprättade en lista på de åtgärder som var

nödvändiga eller önskvärda. Inom denna lista gjordes gemensamt en prioritering och kostnaderna fördelades mellan parterna.

8.4 Kulturinstitutioner

Kungliga Dramatiska Teatern AB

Ansvar för underhållsåtgärder på Kungliga Dramatiska Teatern är uppdelat mellan hyresvärden, SFV, och hyresgästen och framgår av en gränsdragningslista. Fördelningen är i princip sådan att hyresvärden ansvarar för underhållsåtgärder på byggnaderna och andra fasta anordningar medan hyresgästen svarar för underhållet på mobila enheter och övrig lös inredning.

Dramaten uppger att det löpande underhållet regleras nöjaktigt i det senaste förslaget till hyresavtal. Däremot är frågan om eftersatt underhåll vid avtalets ingående inte löst.

Underhållsplanerna är upprättade gemensamt av parterna i hyresförhållandet och Dramaten anser att insynen är god.

Kungliga Operan AB

Fördelningen av ansvaret för underhållsåtgärder mellan Operan och SFV är reglerat i en omfattande gränsdragningslista. Av den framgår att ansvaret för byggnaderna och fasta tillbehör i princip åligger SFV medan Operan svarar för underhållet av den inre utrustningen och inredningen. Gränsdragningslistan är i huvudsak identisk med den som finns mellan Dramaten och SFV.

Operan anför att en diskussion pågår där SFV vill avhända sig ansvaret för fondhissen, kulisslyftplanet, vissa klimatanläggningar och några andra smärre områden. Efter en misslyckad ombyggnad för att förbättra klimatförhållandena vill SFV, med hänvisning till kostnadshyran, att Operan skall betala kostnaderna för att komma till rätta med problemen. En mycket stor fråga för Operan är scenmaskineriet där de anser att ett nytt undermaskineri behöver projekteras. Operan ansvarar för maskineriet men har inte underhålls- eller investeringsmedel för att genomföra projektet.

Operan uppger att ansvaret för det löpande underhållet fungerar hyggligt sedan något år tillbaka, men menar att extra uppmärksamhet måste riktas mot upphandling av skickliga hantverkare och leverantörer.

Ansvaret för extraordinära underhållsåtgärder bör, enligt Operan, ligga på SFV som får finansiera åtgärden och sedan debitera kostnaden över ett antal år. Detta avser inte eftersatt underhåll.

Slutligen uppger Operan att de nya arbetsformerna börjar fungera väl och att insynen är tillfredsställande.

Moderna museet

Moderna museets enda hyresvärd är SFV. Ansvarsfördelningen mellan parterna är fastlagd i en lista, som är fogad till hyresavtalet. Av listan framgår att Moderna museet ansvarar för drift och underhåll av bl.a. belysningsanläggningar inklusive ljuskällor inomhus, labbänkar med tillhörande utrustning, övervakningskameraanläggning, ljud- och bildöverföringsanläggning samt storköksutrustning medan SFV svarar för drift och underhåll av bl.a. brandsläckningssystem, tryckluftsanläggning, säkerhetsdörrar, eluttag och utomhusarmaturer. Hyresvärden och hyresgästen har inlett en diskussion om en ny ansvarsfördelning, som skall gälla när museet flyttar in i den renoverade byggnaden på Skeppsholmen.

Enligt Moderna museet har SFV hittills bestämt underhållsplanerna, men de önskar att planerna görs upp gemensamt av hyresvärden och hyresgästen.

Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde

Nationalmuseum anför att det finns en gränsdragningslista som reglerar ansvarsfördelningen mellan museet och SFV avseende mark, hus, el- och telesystem, transport, styrning, övervakning och inredning, men att det pågår en revidering av listan. De underhållsplaner som föreligger är, enligt Nationalmuseum, mycket schematiska. Museets kompetens och därmed deras möjligheter att påverka planerna är minimala.

Underhållsplanerna upprättas av SFV men Nationalmuseum har fått lämna synpunkter på planen för år 2003.

Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet uppger att den gränsdragningslista som ingår i hyresavtalet med SFV i stora drag baserar sig på den gränsdragningslista som fanns under Byggnadsstyrelsens tid, dvs. innan lokalförsörjningsreformen. Gränsdragningen utgår ifrån att SFV som lokalhållare äger och bekostar föremål m.m. som hör till byggnad/mark (Fastighet) medan hyresgästen äger och bekostar föremål m.m. som hör till verksamheten (Inredning, Utrustning).

Museet anför vidare att en generell översyn av ansvarsfördelningen när det gäller löpande underhållsåtgärder skulle vara angelägen. Det har under de senaste åren skett en skiftning till att hyresgästen skall ta på sig mer av det löpande underhållet. Detta kräver en ökad kompetens. Detta är inte fel i sig, men staten bör vara försiktig så att inte fastighetsägare och hyresgäst i onödan dubblar kompetensen.

De underhållsplaner som Naturhistoriska riksmuseet arbetar efter är upprättade gemensamt med Fastighetsverket i de delar som museet har möjlighet att påverka. Planerna omfattar tre år. Insynen har förbättrats i den del som berör den kostnadsbaserade hyran.

Statens försvarshistoriska museer

Statens försvarshistoriska museer hyr drygt hälften av sina lokaler av SFV, drygt en fjärdedel av Specialfastigheter Sverige AB och omkring en tiondel av privata fastighetsägare. Museet hyr även några lokaler av försvarsmakten. Fördelningen av underhållsansvaret är i stort sett sådan att hyresgästen ansvarar för den lösa inredningen och hyresvärden för byggnaderna. Hyresvärden föreslår underhållsåtgärder och dessa diskuteras i möten mellan museet och hyresvärden. Därefter prioriterar hyresvärden bland de åtgärder som har diskuterats.

Statens historiska museer

Statens historiska museer uppger att samtliga underhållsåtgärder planeras, utreds, projekteras och utförs av SFV. Samtliga åtgärder belastar museets hyra. Gränserna mellan vad SFV betraktar som investeringar och vad de betraktar som underhåll flyter och tydliga definitioner saknas helt.

Den nuvarande ansvarsfördelningen gällande löpande underhåll fungerar. Detta omfattar inte det eftersatta underhållet. Om inte det eftersatta underhållet hade funnits borde ansvarsförhållandet kunna fungera bra, det vill säga fastställas i gemensamma överläggningar inför årets planerade arbeten.

Statens maritima museer

Enligt en sammanställning över Statens maritima museers olika hyreskontrakts villkor avseende underhåll och drift framgår i princip följande. I de kontrakt som finns med SFV utför och bekostar hyresvärden erforderligt fastighetsunderhåll. Underhåll av inredning och utrustning ombesörjs och bekostas av hyresgästen. Detta gäller även i vissa fall underhåll av ytskikt på golv, väggar och tak.

Ansvarsfördelningen är i stort sett densamma mellan Statens maritima museer och övriga hyresvärdar. För tre byggnader åligger det emellertid museet att som hyresgäst utföra och bekosta allt erforderligt fastighetsunderhåll.

Det är främst med SFV som företrädare för museet har fört en dialog i samband med upprättandet av underhållsplanerna. Kvaliteten på denna dialog har varierat under åren beroende på vilken förvaltare som har företrätt SFV. Beträffande museibygnaden för Sjöhistoriska museet har denna dialog utmynnat i att parterna är överens om att renoveringsbehovet är så omfattande att det inte kan rymmas inom den gängse underhållsbudgeten.

Statens maritima museer uppger vidare att samarbete med övriga fastighetsägare inte är vanligt, beroende på att lokalernas beskaffenhet inte påkallar något större behov av samråd och att de därmed inte framfört önskemål om en sådan dialog till respektive hyresvärd.

Statens museer för världskultur

SFV är hyresvärd för de fyra museibygnaderna, Etnografiska museet, Medelhavsmuseet, Världskulturmuseet och Östasiatiska museet, som tillhör Statens museer för världskultur. För museerna finns gränsdragningslistor som bilaga till respektive kontrakt. Dessa listor utgår från SFV:s standardmodell, men de är anpassade

till respektive förhyrning. Av gränsdragningslistorna för Medelhavsmuseet och Världskulturmuseet framgår i huvudsak att SFV har det övergripande ansvaret för driften och underhållet av byggnaderna och den fasta inredning som inte är speciellt anpassad till museernas verksamhet. Hyresgästen svarar i princip för all lös inredning och det som i övrigt är anpassat för det enskilda museet. Av avtalet mellan SFV och Medelhavsmuseet framgår att gränsdragningslistan utgår från att Fastighetsverkets ansvarsområde är byggnad/mark medan till hyresgästens ansvarsområde hör erforderlig inredning och utrustning. Dessutom gäller allmänt att föremål som är knutna till en viss hyresgästs verksamhet och som inte är avsedda för stadigvarande bruk i byggnaden/fastigheten tillhör inredning eller utrustning även om de är inbyggda. Hyresgästen svarar för drift och underhåll av sådan inredning och utrustning.

Statens museer för världskultur uppger vidare att underhållsplanerna hittills har upprättats av SFV. Samråd har i varierande grad skett med respektive museum och det har förbättrats under senare år, men det finns fortfarande en hel del att önska inom detta område. Samtliga museer önskar ett större inflytande över underhållsplanerna både vad gäller prioritering och tidsplanering.

Statens musiksamlingar

Statens musiksamlingar hyr lokaler av SFV, Riksarkivet och några privata hyresvärdar. Enligt hyreskontrakt med två privata hyresvärdar svarar hyresgästen för det inre underhållet, medan för lokaler som förhyrs av SFV och Riksarkivet ombesörjs och bekostas det inre underhållet av hyresvärdarna.

Statens musiksamlingar uppger att SFV och Riksarkivet sköter delaktigheten i underhållsplaneringen på ett föredömligt sätt medan det i förhållandet med övriga hyresvärdar inte finns något behov eftersom det är hyresgästen själv som ansvarar för underhållet.

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Allmänt

Flertalet av de lärosäten och kulturinstitutioner som har svarat på kommitténs enkät har uppgett att fördelningen av ansvaret för utförandet av underhållsåtgärder i huvudsak grundar sig på bestämmelserna i jordabalken och att gränsdragningslistor liknande de som fanns på Byggnadsstyrelsens tid fortfarande används. Detta innebär att hyresvärden i princip ansvarar för underhållet av byggnaden och den fasta inredning som är till för stadigvarande bruk av byggnaden. Till fast inredning hör bl.a. fasta avbalkningar, hissar, ledningar för vatten, värme, ljus m.m., element, markiser och brandredskap. 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.

I de fall som de tillfrågade myndigheterna har ingått hyresavtal med olika fastighetsägare tycks det inte föreligga någon större skillnad i avtalen beroende på om hyresvärden är ett statligt bolag, ett statligt verk eller ett privat bolag.

I de flesta fall är underhållsplanerna upprättade av hyresvärden, men diskussioner mellan parterna i hyresförhållandet förekommer i större eller mindre omfattning. Det framstår som om flera av de synpunkter som hyresgästerna lämnar beaktas av hyresvärdarna. Dramaten anför exempelvis att underhållsplanerna är upprättade gemensamt och att insynen är god. Även Operan anser att insynen är tillfredsställande.

Sammantaget framstår det som om samarbetet mellan hyresvärden och hyresgästen i dessa frågor har ökat under senare tid och hyresvärdarna tycks inse behovet av att ha en kontinuerlig och givande dialog med sina hyresgäster i frågor om fördelningen av ansvaret för underhållsåtgärder. Samtidigt kvarstår en hel del kritik.

8.5.2 Fördelning av ansvaret för underhåll

Enligt Näringsdepartementets riktlinjer för Akademiska Hus AB skall bolag och verk som äger ändamålsfastigheter bedriva verksamheten 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 jämförbara lokaler. Kundnyttan kan

inte drivas dithän att det i fastigheterna investerade kapitalet inte genererar erforderlig avkastning och successivt urholkas i värde. En sådan utveckling skulle innebära att primärverksamheten subventioneras på bekostnad av fastighetsrörelsen och att hyressättningen inte sker korrekt. Av riktlinjerna framgår vidare att neddragning av underhållet av fastigheterna inte skall ske för att frigöra medel för hyresgästen så att fastigheternas långsiktiga användning hotas.

I regeringens regleringsbrev till SFV anges att Fastighetsverket skall förvalta varje fastighet inom sitt verksamhetsområde på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas. God resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet skall eftersträvas. Förvaltningen skall bidra till att fastigheternas värden bevaras på en långsiktigt lämplig nivå för ägaren och brukaren. Kultur- och naturmiljövärden i verkets fastighetsbestånd skall brukas, bevaras, förädlas och levandegöras. Vidare framgår av regleringsbrevet att neddragning av underhållet av fastigheterna inte skall ske för att frigöra medel för hyresgästen så att fastigheternas långsiktiga användning hotas. I regleringsbrevet anges att SFV, med de begränsningar som följer av verkets ansvar för en fastighets långsiktiga och kulturhistoriska värde, i möjligaste mån skall tillmötesgå en hyresgästs önskemål om hur ansvaret för drift och underhåll av en fastighet skall fördelas.

I samband med lokalförsörjningsreformen bestämdes att den statliga fastighetsförvaltningen skulle skiljas från brukandet av lokalerna och avsikten var att de enskilda myndigheterna inte skulle lägga ned tid på bl.a. förvaltning av fastigheterna. Det skulle i stället utföras av de fastighetsförvaltande myndigheterna och bolagen.

Hyresvärden har ansvaret för att fastigheterna långsiktigt behåller sitt värde. Både Akademiska Hus och SFV har uppgett att huvudansvaret för underhållet skall åvila hyresvärdarna.

Det har inte framkommit någon skillnad i fördelningen av underhållsansvaret som kan hänföras till om parterna tillämpar kostnadshyra eller marknadshyra.

Byggnader som omfattas av förordningen om statliga byggnadsminnen m.m.

Av förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. framgår bl.a. att en byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt

kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde (1 §).

Enligt 2 § samma förordning skall regeringen, efter framställning från Riksantikvarieämbetet, pröva frågan om en byggnad skall förklaras för statligt byggnadsminne.

Av 3 § samma förordning framgår att när en byggnad förklaras för statligt byggnadsminne anger regeringen genom skydds-föreskrifter på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas.

Av 12 § förordningen om statliga byggnadsminnen skall Riksantikvarieämbetet, i samråd med de myndigheter som förvaltar byggnaderna, upprätta en förteckning över sådana byggnader i statens ägo som inte är statliga byggnadsminnen men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla.

De byggnader som avses i 12 § får ändras bara om det är nödvändigt. Riksantikvarieämbetet lämnar råd om värden av dem (13 §).

De flesta av de byggnader som SFV förvaltar är byggnadsminnen eller kulturhistoriskt värdefulla. Den som ansvarar för underhållet av sådana byggnader måste ha särskild kunskap för att vårda och bevara byggnadernas kulturmiljövärden. Underhållsåtgärderna sker med stöd av fastlagda vårdprogram och i nära samarbete med bl.a. Riksantikvarieämbetet. Kommittén anser att hyresvärden även fortsättningsvis skall ha ansvaret för underhållet av de byggnader som är statliga byggnadsminnen eller som är kulturhistoriskt värdefulla.

Byggnader som inte omfattas av förordningen

Av enkäten framgår att hyresvärden i princip ansvarar för underhållet av byggnaderna och den fasta inredningen medan hyresgästen svarar för underhållet av de föremål som är avsedda för den verksamhet som bedrivs i byggnaden. En vanlig uppdelning av ansvaret kan också vara att hyresvärden svarar för det yttre underhållet medan hyresgästen i stor utsträckning tar på sig ansvaret för det inre underhållet.

Hyresvärden har ansvaret för de enskilda byggnaderna och bör även ha huvudansvaret för underhållet. Ansvaret för att utföra det inre underhållet på byggnader som inte omfattas av bestämmelserna i förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. bör dock kunna fördelas på det sätt som parterna anser vara

lämpligt utifrån byggnaden och den verksamhet som bedrivs där. Samtidigt måste parterna beakta vad regeringen har anfört om hyresvärdens ansvar för att bevara byggnadernas värden.

Kommittén anser att om en hyresgäst önskar utföra en del av det inre underhållet på en byggnad som inte omfattas av bestämmelserna i förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. skall hyresvärden medge det. Av regleringsbrevet till SFV framgår att hyresvärden i möjligaste mån skall tillmötesgå en hyresgästs önskemål om fördelningen av underhållsansvaret. I regleringsbrevet liksom i riktlinjerna till Akademiska Hus framgår dock inte att om hyresgästen vill utföra en del av det inre underhållet så skall hyresvärden medge det. Kommittén anser att detta skall framgå av regleringsbrev och riktlinjer. För att undvika framtida konflikter om ansvaret för att utföra underhållet måste fördelningen vara väl genomtänkt och tydligt framgå av det hyresavtal som hyresvärden och hyresgästen upprättar eller den gränsdragningslista som bifogas avtalet.

8.5.3 Fördelning av ansvaret för drift

I samband med att kommittén erhöll svar på enkäten var det några lärosäten och kulturinstitutioner som även redovisade fördelningen av ansvaret för driften. Allmänt gäller i stort sett samma fördelning som för underhållet. Enligt uppgift från SFV kan de acceptera att hyresgästen tar över ansvaret för driften i större utsträckning än vad som gäller för underhållsansvaret. I regleringsbrevet till SFV anges att Fastighetsverket i möjligaste mån skall tillmötesgå hyresgästens önskemål om ansvarsfördelning av driften. Kommittén anser att hyresgästens inställning om fördelningen av ansvaret för driften skall gälla. Regleringsbrevet till SFV skall förtydligas på denna punkt och kommitténs inställning skall även framgå av information och riktlinjer samt regleringsbrev till övriga berörda bolag och myndigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Det bör dock noteras att det yttersta ansvaret för att bevara byggnadens värde vilar på hyresvärden.

8.5.4 Gemensamt upprättade underhållsplaner

Riksdagen har framfört att underhållsplaner skall upprättas gemensamt av parterna i hyresförhållandet. I regeringens riktlinjer för Akademiska Hus AB och i regleringsbrevet till SFV framgår att det i kundnyttan ingår att hyresvärden och hyresgästen gemensamt skall upprätta underhållsplaner för de olika objekten. Dessutom anges att större underhållsåtgärder skall planeras i samråd med hyresgästen.

Trots att det i direktiven från regeringen klart framgår att underhållsplanerna skall upprättas gemensamt av parterna i hyresförhållandet har det framkommit att planerna i stor utsträckning endast upprättas av hyresvärden.

Enligt enkätsvaren tycks det förhålla sig så att hyresgäster som i större utsträckning fått vara med och utforma underhållsplanerna är mer nöjda med ansvarsfördelningen och hur underhållet fungerar. Det är således viktigt att parterna har ett bra samarbete i den här frågan och att hyresvärden följer regeringens riktlinjer. Det är naturligtvis också nödvändigt att det underhållsarbete som hyresvärden vidtar sker i samråd med hyresgästen så att hyresgästens vanliga verksamhet påverkas i så liten omfattning som möjligt.

Kommittén anser att det i regeringens regleringsbrev och riktlinjer till de enskilda myndigheterna och bolagen måste tydliggöras att underhållsplanerna skall upprättas gemensamt av parterna i hyresförhållandet och att både hyresgästen och hyresvärden skall vara delaktiga i det arbetet.

9 Effektivt lokalutnyttjande

Kommitténs förslag: Statliga myndigheter och institutioner skall i en särskild skrivelse redogöra för sin lokalförsörjning i samband med att årsredovisningen ges in. Redogörelsen skall omfatta innevarande år samt de tre närmast följande åren.

Kommitténs bedömning: Möjligheten för hyresgäster i ändamålsbyggnader att tillgodoräkna sig sänkta hyreskostnader genom att t.ex. överta delar av drift och underhåll bör tydliggöras skriftligt i regeringens mål- och resultatdialog med myndigheter och institutioner.

9.1 Inledning

Kommittén har i uppgift att utreda och lämna förslag på hur regeringen skall förstärka styrningen av myndigheters och institutioners mål när det gäller effektivt lokalutnyttjande på kort och lång sikt. Enligt direktiven har regeringen behov av att få information om myndigheternas långsiktiga planering av lokalförsörjningen så att myndigheterna inte ekonomiskt eller på annat sätt binder upp staten med långa hyreskontrakt genom att beställa nya lokaler, ombyggnader m.m.

I detta kapitel redogörs för olika förslag som tidigare har lämnats angående lokalutnyttjandet, hur regeringen för närvarande styr myndigheternas lokalutnyttjande och hur förändrade hyreskostnader påverkar anslagen. Slutligen lämnar kommittén förslag på förändringar.

9.2 Bakgrund

När lokalförsörjningsreformen genomfördes fick de enskilda myndigheterna ansvar för sin egen lokalförsörjning. Myndigheterna fick själva prioritera hur deras resurser skulle användas för att på bästa sätt uppnå verksamhetens mål. Myndigheterna anvisades medel via ramanslag och fick därefter bestämma hur deras resurser skulle fördelas mellan löner, lokaler och övriga kostnader. Lokalkostnaderna blev således en del av myndighetens totala anslag. Tidigare hade lokalkostnaderna utgjort en särskild anslagspost i det regleringsbrev som innehåller regeringens beslut om respektive myndighets verksamhet och finansiering. När lokalkostnaderna blev en del av de totala anslagen utformades en metod för prisomräkning av anslagen som innebär att lokalkostnadsdelen i myndigheternas anslag räknas om årligen utifrån den allmänna prisutvecklingen på hyresmarknaden.

Vid Byggnadsstyrelsens avveckling tog myndigheterna över sina lokalkontrakt. Byggnadsstyrelsen hade redan aviserat hyresgästerna om hyrorna för kommande budgetår och dessa hyror innebar i stort sett inte någon förändring av de tidigare hyrorna. Vid beräkningen av myndigheternas anslag för de följande åren utgick regeringen från de aviserade hyrorna.

Statens lokalförsörjningsverk genomförde år 1994, på uppdrag av regeringen, en s.k. basbudgetering av de statliga myndigheternas lokalbehov och lokalkostnader. Utgångspunkten var att de bedömningar av myndigheternas lokalbehov som Byggnadsstyrelsen tidigare hade gjort skulle gälla. För myndigheter i generella lokaler gjordes basbudgeteringen av lokalkostnaderna med hjälp rikthyror och befintliga lokaler. Rikthyran för respektive region beräknades som ett genomsnitt av marknadshyrorna i regionen. För vissa myndigheter med huvudsakligen ändamålslokaler användes den faktiska hyreskostnaden som bas för budgeteringen. Dessa myndigheter fanns till största delen inom kultursektorn.

Vid en utvärdering som Statens lokalförsörjningsverk gjorde av effekterna av lokalförsörjningsreformen fann man bl.a. att den lokalhyra som myndigheterna betalade per kvadratmeter hade minskat mellan åren 1994 och 1996, men att hyran fortfarande låg över den "rikthyra" som Lokalförsörjningsverket hade tagit fram och som skulle avspegla marknadshyran. Det var oklart om detta berodde på att myndigheterna i genomsnitt var dåliga hyresförhandlare eller på att de hade lokaler som var bättre än

genomsnittet på marknaden. Lokalförsörjningsverket undersökte även lokalarean per anställd inom vissa myndigheter i vanliga kontorslokaler. Arean per arbetsplats låg i genomsnitt cirka 25 procent över det riktvärde som hade ställts upp. Riktvärdet låg på mellan 28 och 38 kvadratmeter per arbetsplats, där lägre värden gällde för arbetsställen med högre antal anställda (SOU 1996:187).

9.3 Äldre förslag

9.3.1 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137)

I propositionen 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. uppgav regeringen att man skulle förbättra styrningen av myndigheternas lokalförsörjning utan att för den skull göra avkall på principen om myndigheternas lokalförsörjningsansvar. Regeringen föreslog att begränsningen för statliga myndigheter att teckna nya hyresavtal längre än sex respektive tio år skulle ersättas med en modell med krav på flexibilitet i de statliga myndigheternas lokalbindning. Syftet var att möta förändringar i efterfrågan på lokaler. Regeringen anförde att en förutsättning för hög effektivitet i myndigheternas lokalförsörjning är att regleringen av kontraktstider är ändamålsenlig. För en myndighet med ansvar för en långsiktig verksamhet och med starkt begränsade alternativ till den aktuella lokalen, ansågs det i normalfallet mest effektivt om myndigheten tilläts ingå långsiktiga avtal och ta det ekonomiska ansvaret för en stor del av investeringarna i lokalen. Regeringen anförde att regelverket därför borde utformas så att prövningen av lokalbindningen kunde anpassas till behoven inom olika verksamhetsområden. Kontraktstider ansågs dock inte alltid vara ett bra mått på den ekonomiska bindningen, bl.a. för att ett avtal med korta kontraktstider kan innehålla klausuler om att hyresgästen måste betala investeringar som inte skrivits av om kontraktet inte förlängs. Det innebär att myndigheter i praktiken kan binda upp statliga medel på lång sikt, trots att kontraktstiderna är förhållandevis korta.

Regeringen avsåg att utarbeta en modell där myndigheterna skulle åläggas att ha en flexibilitet i sin totala lokalbindning. Det kunde t.ex. innebära att myndigheten skulle ha en "portfölj" med

kontrakt där delar av lokalen kunde sägas upp efter en kortare tid eller att kontrakten skulle löpa ut vid olika tidpunkter om myndigheten hade flera lokaler med liknande användningsområde. Regeringen ansåg också att myndigheten i ett tidigt skede skulle redovisa eventuella planer på utökning av sina lokaler. Styrningen av myndigheternas lokalbindning borde ske inom ramen för den reguljära budgetprocessen. Regeringen menade vidare att det även kunde finnas skäl för en särskild prövning av sådana kontrakt som omfattade höga ekonomiska värden. Regeringen ansåg slutligen att det var viktigt att kräva en redovisning av myndigheters effektivitet i lokalförsörjningen. Med effektivitet avsågs bl.a. utvecklingen av lokalkostnaden per anställd över tiden.

Grundtanken var att få till stånd en ur statsfinansiell synvinkel optimal kombination av låga hyreskostnader och flexibilitet i myndigheters lokalbindning.

Finansutskottet instämde i regeringens förslag och anförde att regeringen med de föreslagna åtgärderna skulle ha goda förutsättningar att få kontroll över både lokalförsörjningen och förvaltningen av ändamålslokaler (1997/98:FiU25).

9.3.2 Statskontorets rapport Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen (1998:31)

Statskontoret fick år 1998 i uppdrag att utreda hur regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen skulle kunna förbättras. Uppdraget delades upp i tre olika områden. Statskontoret skulle dels utarbeta ett förslag till en modell för regeringens styrning av myndigheternas lokalbindning, dels göra en översyn av principerna för basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnaderna och komma med förslag på förbättringar av budgeteringssystemet och dels utarbeta en modell för myndigheternas redovisning av effektiviteten i deras lokalförsörjning. Statskontoret lämnade olika förslag på effektiviseringar av lokalutnyttjandet.

Myndigheternas redovisning av lokaler och lokalkostnader

Statskontoret föreslog att en grundläggande redovisning av lokalkostnader och lokalareor skulle kunna ske i myndigheternas budgetunderlag. På detta sätt kunde regeringen få reda på hur myndigheternas lokalförsörjning ser ut. Redovisningen borde omfatta innevarande år samt de kommande tre åren. Både kostnader och areor borde redovisas uppdelade dels på sådana som myndigheten har bundit sig för genom hyresavtal, dels på sådana som myndigheten därutöver planerar att binda sig för. Redovisningen av lokalkostnader och lokalareor skulle utgöra en grundredovisning och vara en del av den samlade redovisningen av lokalförsörjningsfrågor till regeringen.

Effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning

För att bedöma effektiviteten i lokalförsörjningen hos myndigheter som använder generella lokaler föreslog Statskontoret att en redovisning av lokalarean per anställd och lokalkostnaden per anställd skulle ske i budgetunderlaget. För att kunna redovisa dessa siffror måste uppgifterna om areor och kostnader, som myndigheterna skulle redovisa i budgetunderlaget, kompletteras med uppgifter om antalet anställda den 31 december respektive år. Med dessa tal skulle man kunna göra jämförelser mellan olika myndigheter och se utvecklingen över tiden för enskilda myndigheter. Statskontoret föreslog vidare att nyckeltal med riktvärden för lokaleffektiviteten kunde användas som dimensioneringsgrund. Statskontoret ansåg det emellertid inte lämpligt att använda antalet anställda som grund för att analysera lokalbehovet för universitet och högskolor samt för myndigheter som använder ändamålslokaler och föreslog därför att dessa myndigheter i stället skulle redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna.

Redovisning av lokalkostnader och lokalanvändning i årsredovisningen

Statskontoret föreslog vidare att uppgifter om lokalförsörjningen under året borde redovisas i årsredovisningen. Dessa siffror skulle vara desamma som lämnades i budgetunderlaget. Uppgifterna borde avse de totala hyreskostnaderna och areorna för lokalerna.

För myndigheter som nyttjar generella lokaler skulle antalet kvadratmeter per anställd och lokalkostnaden per anställd redovisas. Myndigheter i ändamålslokaler borde istället redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna.

Basbudgetering

Statskontoret redovisade även en metod för basbudgetering av lokalkostnader och lokalbehov vid nybildningar eller större omstruktureringar av myndigheter. Avsikten med förslaget var att regeringen skulle kunna påverka myndigheternas lokalarea och läge genom tilldelning av resurser och att budgetsyste­met skulle bli lättare att hantera. Med basbudgetering avsåg Statskontoret en förutsättningslös beräkning av behovet av lokaler för en verksamhet med en viss inriktning och en viss omfattning och att åstadkomma en effektiv lokallösning till marknadsmässiga priser. För myndigheter i generella lokaler föreslog Statskontoret att basbudgeteringen av lokalbehov och lokalkostnader kunde ske med stöd av nyckeltal som anger riktvärden för areabehov, uttryckt i kvadratmeter per arbetsplats, och kvadratmeterkostnader. För myndigheter som nyttjar ändamålslokaler finns inte samma nyckeltal med riktvärden för areabehov och kvadratmeterkostnader tillgängliga. De lokaler som det är fråga om är mer eller mindre unikt utformade för myndighetens speciella behov. För att få underlag för en basbudgetering för dessa myndigheter borde, enligt Statskontoret, en särskild utredning göras för att få fram uppgifter om areabehov för olika ändamål och kostnader för hyror och byggkostnader.

Styrning av myndigheternas lokalbindning

För att skapa en bättre styrning och kontroll av flexibiliteten i myndigheternas lokalbindningar föreslog Statskontoret att myndigheterna skulle utforma sin lokalförsörjning så att de inom varje påbörjad treårsperiod räknat från det innevarande budgetåret kunde minska den förhyrda lokalarean med 20 procent. Detta skulle framgå av lokalförsörjningsförordningen. Om myndigheten inte kunde eller ville utforma sin lokalförsörjning så att flexibilitetskravet kunde uppfyllas så skulle ett medgivande för

detta finnas från regeringen. Statskontoret föreslog vidare att det av lokalförsörjningsförordningen borde framgå att myndigheterna inte utan regeringens medgivande kunde få ingå hyres- eller arrendeavtal som innebar ett åtagande att betala annat än normala återställningskostnader efter avtalstidens utgång. Om sådana åtaganden finns medför de i praktiken att bindingarna är längre än den formellt avtalade hyresperioden.

Statskontoret menade att om mer individuellt utformade flexibilitetskrav skulle ställas på enskilda myndigheter borde regeringen meddela villkoren i respektive myndighets regleringsbrev. Om villkoren anges i regleringsbrevet kan det vara lättare att förändra villkoren över tiden om detta anses nödvändigt. Det kan särskilt bli fallet om myndigheten står inför en större omstrukturering.

För att kunna följa utvecklingen av flexibiliteten i myndigheternas lokalförsörjning ansåg Statskontoret att myndigheterna skulle redovisa detta i budgetunderlaget.

Prisomräkning

Statskontoret redovisade även en möjlig förenkling av metodiken för prisomräkning av myndigheternas lokalkostnader. Förenklingen skulle innebära att den genomsnittliga hyrestidens längd för alla myndigheter skulle bestämmas till fem år. Däremot skulle hänsyn fortfarande tas till lokalernas läge. Den förenklade metoden beräknades ge samma resultat som den befintliga metoden sett över hela den genomsnittliga hyresperioden. Sett till enstaka år kunde dock resultatet skilja sig åt. Den förenklade metoden kunde för enstaka år ge över- eller underkompensation i förhållande till den faktiska kostnadsutvecklingen eftersom den bortser från när hyrestiderna faktiskt löper ut. Statskontoret menade att prisomräkning för ändamålslokaler skulle kunna ske på samma sätt som för generella lokaler, eftersom hyresutvecklingen för kontorslokaler delvis även avspeglar sig i hyror för ändamålslokaler. Införandet av en förenklad modell förutsätter, enligt Statskontoret, att en särskild övergångslösning konstrueras.

Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av Statskontorets förslag.

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

I Riksdagens revisorers förslag angående statens ändamålsfastigheter diskuterades frågan om de statliga myndigheternas möjlighet att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Revisorerna anförde bl.a. följande. Det finns incitament för myndigheter att minska lokalkostnaderna, eftersom det frigör resurser som myndigheten kan använda till annat. Om myndighetens lokalkostnader ökar i förhållande till den prisomräknade lokalkostnadsdelen av anslaget får myndigheten inte kompensation för det, utan tvingas föra över resurser från någon annan kostnadspost. Den kostnadspost som myndigheten överfört resurser från kommer följande år att utgöra en mindre andel av anslaget. Om myndighetens lokalkostnader minskar i förhållande till prisomräkningen kan myndigheten föra över de frigjorda resurserna till en annan kostnadspost. Som följd får myndigheten då en, i absoluta tal, minskad kompensation för lokalkostnader följande år. Myndigheter har möjlighet att behålla frigjorda resurser från t.ex. lägre hyreskostnader, även om det leder till ett tillfälligt högt anslagssparande. Om myndigheten vid årets slut inte förbrukat hela ramanslaget får upp till tre procent av anslagssparandet föras över till nästa år.

Riksdagens revisorer anförde att vid den utvärdering som gjordes av statens fastighetsorganisation (SOU 1997:96) fann man att anslagsprocessen måste bedrivas i en dialog mellan myndigheter och departement, som känner till myndigheternas lokalsituation och vad som är en rimlig resursåtgång. Detta är nödvändigt för att anslagsprocessen skall skapa balans mellan myndighetens incitament och statens budgetbesparingar.

Revisorerna ansåg att en bedömning av alla myndigheters lokalbehov med avseende på area och läge borde ha gjorts vid systemets införande och menade att regeringen i budgetprocessen borde beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

Några remissinstanser lämnade synpunkter på revisorernas förslag.

Statskontoret instämde i att det kan vara motiverat att i budgetdialogen ta upp och beakta lokaleffektiviteten hos myndigheterna. Det måste dock ske på ett sådant sätt att det står i

överensstämmelse med den grundläggande regeln att myndigheterna själva skall kunna göra avvägningar mellan olika produktionsresurser inom den ram de har tilldelats.

Fortifikationsverket tillstyrkte förslaget och uppgav att det kan finnas stora besparingsmöjligheter i en mer effektiv lokalplaneringsprocess och ett bättre lokalutnyttjande samt att det är viktigt att skapa incitament för återhållsamhet med mark, lokaler och medieförbrukning.

Statens sjöhistoriska museer menade att bättre resursanvändning ligger i myndighetens eget intresse. Vissa verksamheter, t.ex. museer, har i sitt uppdrag en inbyggd expansion till följd av att samlingarna växer och detta måste beaktas.

Revisorerna anförde i sitt slutliga förslag bl.a. följande. Regeringen bör uppmärksamma vilka konsekvenser anslagsberäkningen och basbudgeteringen har fått för enskilda myndigheter. Regeringen bör rimligen ha möjlighet att ta upp en dialog angående lokaldimensionering och läge med myndigheter som uppenbarligen har gynnats eller missgynnats av anslagssystemet och den basbudgetering som gjordes 1994. En prövning av lokalbehov och lokalkostnader bör i vissa fall kunna göras även för befintliga myndigheter och inte enbart för nya och omstrukturerade myndigheter. Revisorerna ansåg alltså att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheters lokalutnyttjande.

9.4 Regeringens styrning av myndigheternas lokalutnyttjande

9.4.1 Allmänt

Den styrning och kontroll som finns av myndigheternas lokalutnyttjande är dels den som framgår av förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning (lokal-försörjningsförordningen), dels regeringens basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnadsdelen i ramanslagen.

9.4.2 Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning

Enligt 3 § lokalförsörjningsförordningen avses med lokalförsörjning åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark eller anläggningar för myndighetens verksamhet.

Av 6 § samma förordning framgår att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används.

Varje myndighet får, inom ramen för vad regeringen har beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med vissa begränsningar som följer av 9 och 10 §§, besluta om sin egen lokalförsörjning (8 § nyss nämnda förordning).

Enligt 9 § lokalförsörjningsförordningen får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över. 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 med längre löptid än tio år endast efter medgivande av regeringen.

Skillnaden i hyresavtalens löptid kom till stånd eftersom riksdagen ansåg att universitet och högskolor, till skillnad från andra statliga myndigheter, inte är utsatta för förändringar i någon större utsträckning.

Av 10 § nyss nämnda förordning framgår att om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen.

Fram till Lokalförsörjningsverkets avveckling den 31 december 1997 ingick även en paragraf som innebar att myndigheterna var tvungna att sända in hyresavtal med en hyrestid som översteg tre år till Lokalförsörjningsverket för samråd. Samrådet skulle i första hand avse bindningstider. Anledning till att denna paragraf togs bort var att myndigheterna nu bedömdes ha införskaffat den kompetens som behövdes för att bedöma dessa frågor. Vidare fanns en paragraf som angav att myndigheterna varje år skulle sända in en lokalförsörjningsplan till Lokalförsörjningsverket.

9.4.3 Basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnader

Basbudgetering

Regeringen har möjlighet att påverka myndigheters val av lokaler och storlek på lokalarea genom att beräkna behovet av lokaler och budgetera för lokalkostnaderna i myndigheternas anslag. Det har framkommit att principerna för budgetering av lokalkostnader när en ny myndighet bildas eller när en myndighet omstruktureras inte anses tillräckligt väl utvecklade.

Prisomräkning

När lokalkostnaderna blev en del av myndigheternas anslag infördes en metod för prisomräkning av anslagen. Avsikten med den prisomräkningsprincip som tillämpas är att beräkna ett tal som underlag för omräkning av lokalkostnadsdelen av anslagen som kompenserar för ändrade lokalkostnader på grund av prisförändringar på hyresmarknaden. Metoden skall dock inte kompensera för ändrade hyreskostnader på grund av ändrad lokalarea eller höjd hyra till följd av ombyggnadskostnader. Lokalkostnadsdelen i myndigheternas anslag räknas om årligen utifrån omräkningstal framtagna av Statskontoret.

Under den tid som hyresavtalen löper tillämpas samma metod för prisomräkning oberoende av om lokalerna är kontorslokaler eller andra generella lokaler eller om de är ändamålslokaler. De avtal som inte löper ut under innevarande budgetår räknas om med 70 procent av förändringen av konsumentprisindex (KPI) mellan de två senaste oktobermånaderna. En motsvarande indexklausul finns i de flesta hyresavtal och förfarandet anses ge en uppräknings av anslaget som i de flesta fall svarar mot de ökade kostnaderna.

Vid omförhandling av avtal, som kan tecknas om under det år som budgeten avser, används dock olika system för myndigheter som disponerar generella lokaler respektive myndigheter som disponerar lokaler i ändamålsbyggnader. För myndigheter som i princip hyr generella lokaler sker en prisomräkning med utgångspunkt från marknadshyrans förändring under avtalsperioden, varvid dock en minskning sker med den årliga uppräknings med KPI som redan skett under perioden. När det gäller myndigheter som i huvudsak disponerar lokaler i ändamålsbyggnader görs dock inte någon nivåanpassning i samband med att hyresavtal omförhandlas.

Skälet till detta är att det för dessa fastigheter inte ansetts nödvändigt att beakta prisutvecklingen på hyresmarknaden för kontorslokaler. Lokalkostnadsbaserna i ramanslagen för myndigheter som nyttjar ändamålslokaler prisomräknas således endast utifrån utvecklingen av KPI.

Ett av dessa två beräkningssätt tillämpas för varje lokal som respektive myndighet disponerar. För universitets- och högskoleområdet sker prisomräkningen enligt metoden för generella lokaler, dock med det villkoret att ett omräkningstal beräknas för hela sektorn och inte för varje universitet eller högskola för sig.

Marknadshyrornas utveckling

Till stöd för beräkningen gör Statskontoret bedömningar av marknadshyrornas utveckling. Landets kommuner delas in i rikthyresområden. Det som är karakteristiskt för ett rikthyresområde är att de faktorer som bestämmer utbud och efterfrågan är likartade och samverkar på ett enhetligt sätt. Fram till och med underlaget för budgetåret 2003 användes fyra rikthyresområden. Dessa områden var Stockholm innanför tullarna, Stockholm utanför tullarna med närliggande kommuner och storstäder, residensstäder eller motsvarande samt övriga landet. Från och med underlaget för budgetåret 2005 används fem rikthyresområden. Det tidigare området Stockholm utanför tullarna med närliggande kommuner och storstäder har delats upp i två områden, Stockholm utanför tullarna och Solna samt vissa kommuner nära Stockholm och vissa storstäder. Med stöd av insamlade uppgifter om marknadshyror i olika kommuner fastställs en rikthyra för var och en av de olika rikthyresområdena. För att få fram de enskilda myndigheternas omräkningstal kombineras uppgifter om area, giltighetsdatum och geografisk belägenhet med rikthyror. Statskontoret redovisar därefter ett omräkningstal för varje anslag till regeringen. Finansdepartementet beräknar myndigheternas nya anslag men gör inte någon bedömning av vad som är ett rimligt lokalbehov för verksamheten. Skillnaden mellan den nya prisomräknade lokalkostnaden och förra årets lokalkostnad adderas därefter till förra årets anslag.

Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter genomförde en undersökning av

prisomräkningen av lokalkostnadsdelen av anslagen. Arbetsgruppen fann en ändamålslokal där en hyra vid omförhandling varit starkt påverkad av hyran i närliggande kommersiella fastigheter och menade att det är uppenbart att mekanismen för prisomräkning behöver inrymma även en möjlighet till nivåanpassning. Sammanfattningsvis kom arbetsgruppen fram till följande slutsats. Systemet med löpande prisomräkning och periodisk nivåanpassning i samband med omförhandling av upplåtelseavtal ger kulturinstitutionerna en tillfredsställande kompensation för hyresförändringar, när det gäller kontorslokaler och andra generella lokaler. I fråga om ändamålslokaler fungerar också den löpande prisomräkningen av lokalkostnadsdelen av anslagen tillfredsställande. Däremot finns det en risk för att hyran för en ändamålslokal efter en omförhandling av upplåtelseavtalet för en kulturinstitution under vissa förutsättningar kan höjas på ett sätt som inte i avsedd utsträckning kompenseras av den löpande kompensationen.

Metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutioners kostnader för ändamålslokaler

På uppdrag av regeringen lämnade Statskontoret den 9 november 2001 promemorian Förslag till metod för anslagsomräkning med anledning av kulturinstitutioners kostnader för ändamålslokaler. Metodiken skulle på ett tillfredsställande sätt kompensera institutionerna för de kostnadshöjningar som kan uppstå vid de tillfällen som hyresavtalen kan omförhandlas. Statskontorets förslag till metodik för prisomräkning innebär följande.

Avtalen för huvuddelen av lokalerna omräknas enligt det beräkningssätt som sker för generella lokaler. Detta innebär att om avtalet kan tecknas om under beräkningsåret så sker en marknadsanpassning av hyran. I annat fall sker en omräkning till 70 procent efter förändringen av KPI.

Avtalen för lokaler som inryms i donerade byggnader och av institutionerna ägda byggnader omräknas till 100 procent efter förändringen av KPI.

Avtalen för de lokaler som saknar bestämd hyrestid och ursprungligen tecknats med Byggnadsstyrelsen och som därefter inte tecknats om omräknas till 70 procent efter förändringen av KPI.

Avtalen för de lokaler där särskild hänsyn skall tas till en övergång till en kostnadsbaserad hyressättning omräknas tills vidare med 70 procent efter förändringen av KPI. En särskild redovisning görs när nya avtal har tecknats för dessa lokaler.

I samband med redovisningen till regeringen av underlaget för budgetåret 2003 redovisades även ett alternativt underlag baserat på Statskontorets promemoria Förslag till metod för anslagsberäkning med anledning av kulturinstitutionernas kostnader för ändamålslokaler. Redovisningen av underlaget för budgetåret 2004 redovisades endast enligt den metod som beskrivs i Statskontorets promemoria.

Regeringen har i beslut den 8 maj 2003 meddelat riktlinjer för hur beräkningen av underlaget för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna skall utföras. Dessa ansluter väl till den metodik som använts vid framtagandet av det alternativa underlaget för budgetåret 2003 samt underlaget för budgetåret 2004.

9.5 Lokalkostnader

Enligt den rapport som har upprättats av Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter tar lokalkostnaderna i anspråk en relativt stor andel av flera kulturinstitutioners samlade resurser. Detta gäller främst för museer och arkiv där lokalkostnaderna i flera fall motsvarar 25–35 procent av de totala kostnaderna och 30–70 procent av det tilldelade anslaget. Verksamhetens art gör att institutioner av detta slag behöver utrymme för utställningar, lagring och administration och de använder mångfalt större yta per anställd än vanliga myndigheter. Enligt arbetsgruppen utgör hyreskostnaden 14 procent av Dramatens och Operans omsättning och 17–18 procent av anslaget. Lokalkostnaderna för statliga myndigheter utgör vanligtvis 10–15 procent av de totala kostnaderna.

Vid kommitténs hearing uppgav Statens försvarshistoriska museer att 23 miljoner kronor av museets anslag på 53 miljoner kronor används till hyror. Statens museer för världskultur uppgav att 25–30 procent av anslaget används för hyreskostnader, men att denna andel kan komma att öka till 50 procent. Lokalkostnaderna för några av de lärosäten som deltog vid hearingen beräknades uppgå till mellan 10 och 16 procent av omsättningen, där

10 procent är den näst lägsta andelen bland alla universitet och högskolor.

9.6 Hur förändrade hyreskostnader påverkar anslagen

9.6.1 Anslagsförordningen

I anslagsförordningen (1996:1189) finns bestämmelser som reglerar hur myndigheter får använda de anslag som de tilldelats av regeringen. Enligt 3 § anslagsförordningen avses med ett anslag ett av riksdagen anvisat anslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål.

En myndighet som tilldelats ett anslag har, enligt 5 § samma förordning, rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att avräkna anslaget enligt vissa bestämmelser.

Av 11 § samma förordning framgår att en myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av

1. ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande upp till tre procent av anslaget minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp, eller

2. ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

Enligt 11 a § anslagsförordningen kan en myndighet efter ett särskilt beslut av regeringen även få disponera

1. en del av ett överfört anslagssparande som överstiger tre procent av anslaget,

2. ett angivet belopp i form av ett medgivet överskridande.

Med ett anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett ramanslag sedan en eventuell indragning av anslagsbelopp räknats bort. Ett anslagssparande får föras över till följande budgetår om inte regeringen beslutar annat. Anslagssparande som inte får föras över skall myndigheten föra bort som indragning av anslagsbelopp (12 § anslagsförordningen).

Statliga myndigheter erhåller årligen ett ramanslag som skall täcka myndighetens alla kostnader. Lokalkostnadsdelen i anslaget räknas om årligen med stöd av pris- och löneomräkningssystemet. Anslaget förändras däremot inte av att hyreskostnaden höjs eller sänks till följd av förändringar i förhyrningen. Om en myndighet effektiviserar sitt lokalutnyttjande och sänker sina lokalkostnader

så är avsikten att myndigheten skall få behålla den delen av anslaget som inte utnyttjas till hyror.

9.6.2 De fem kulturinstitutionerna som har kostnadshyra

När regeringen beslutade att kostnadshyra skulle tillämpas för Operans, Dramatens, Nationalmuseums, Naturhistoriska riksmuseets och Historiska museets huvudbyggnader minskades kapitalkostnadsdelen av hyran för huvudbyggnaderna och därmed sänktes hyran för dessa institutioner med 19,1 miljoner kronor. Anslagen för institutionerna sänktes med motsvarande belopp för att kompensera minskade inleveranser från Statens fastighetsverk (SFV) till staten.

9.7 Överväganden och förslag

9.7.1 Allmänt

Regeringens mål med den statliga lokalförsörjningen är att den skall vara så effektiv som möjligt. En stor del av statens resurser används på lokaler och det är därför viktigt att myndigheterna inte har lokaler som är kostsammare än motiverat för att de skall uppnå målen med sin verksamhet. Myndigheterna har ett helhetsansvar för sina lokaler och dessa skall vara ändamålsenliga för den verksamhet som bedrivs där. Det är angeläget att myndigheterna även framdeles får ha huvudansvaret för sin lokalförsörjning.

Regeringen och riksdagen önskar ha kontroll över myndigheternas lokalbindning eftersom den medför att staten binds upp ekonomiskt genom olika hyresavtal. Den kontroll som i dag finns sker dels genom lokalförsörjningsförordningen som bl.a. stadgar att en myndighet som önskar ingå ett hyres- eller arrendekontrakt som har en längre löptid än sex år eller, i fråga om universitet och högskolor, en längre löptid än tio år behöver ett medgivande från regeringen, dels genom regeringens basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnadsdelen i ramanslaget.

Det har vidare framkommit att regeringen har dålig kontroll över hyresavtal med kort kontraktstid som olika myndigheter har tecknat. Kontraktstidens längd är inte alltid ett tillförlitligt mått på den ekonomiska bindningen, bl.a. eftersom ett avtal med en kort kontraktstid kan innehålla bestämmelser om att hyresgästen måste

betala investeringar som inte är avskrivna om kontraktet inte förlängs.

Långa kontraktstider medför ofta att hyrorna blir fördelaktigare, men myndigheterna måste samtidigt ha en lokalbindning som underlättar framtida förändringar av verksamheten genom att hela eller delar av lokalerna kan lämnas med relativt kort varsel och utan allt för höga kostnader.

9.7.2 Framförda synpunkter

Vid ett sammanträffande mellan sekretariatet och personal på Finansdepartementet framfördes tvöksamheter angående Riksdagens revisorers förslag att myndigheternas lokalutnyttjande måste bli mer effektivt och följande synpunkter anfördes. Regeringen måste lita på att myndighetscheferna fördelar anslagen på ett lämpligt sätt. Dessutom kan man ifrågasätta varför lokalkostnaderna, som i stort sett utgör 10–15 procent av myndigheternas totala kostnader, skall optimeras eftersom denna post ändå är förhållandevis liten. Vidare kan man ifrågasätta hur Regeringskansliet skall behandla den information om myndigheternas framtida lokalutnyttjande som de enligt revisorerna bör lämna.

Enligt uppgift från Finansdepartementet kan man inte generellt påstå att myndigheter gynnades eller missgynnades vid den basbudgetering som genomfördes när statens fastigheter överfördes från Byggnadsstyrelsen till Akademiska Hus respektive SFV. Fastigheterna värderades av oberoende experter och utgångspunkten var densamma för alla fastigheter.

9.7.3 Information om lokalförsörjningen till regeringen

Det har framkommit att regeringen och riksdagen inte får tillräcklig information om myndigheternas lokalförsörjning. Regeringen önskar bl.a. information om myndigheternas långsiktiga planering av sin lokalförsörjning. Härigenom får regeringen besked om huruvida myndigheterna avser att binda upp staten ekonomiskt genom att ingå nya hyresavtal. Regeringen vill dessutom ha möjlighet att bedöma effektiviteten i myndigheternas lokalutnyttjande och kunna påverka denna. Det krävs således att

myndigheterna på något lämpligt sätt redovisar erforderliga uppgifter till regeringen. Regeringen bör dock inte tyngas med uppgifter om myndigheternas verksamhet vid flera skilda tillfällen per år. Det framstår därför som lämpligt att myndigheterna redogör för sin lokalförsörjning i ett separat dokument som lämnas till regeringen samtidigt med årsredovisningen.

Den redovisning som myndigheterna skall lämna bör innefatta kostnaderna för de lokaler som myndigheten redan har ingått hyresavtal om och de förändringar i lokal innehavet som kommer att ske framöver.

Om regeringen skall ha någon nytta av denna information och kunna planera för de kostnader som kan uppkomma, måste myndigheternas planer sträcka sig flera år framöver. Det kan vara svårt för den enskilda myndigheten att förutse hur verksamheten då kommer att se ut, men arbetet med att ta fram detta material kan få myndigheterna att noga överväga sitt framtida lokalbehov. Detta arbete är en del av myndigheternas lokalförsörjningsansvar. Den information som myndigheterna skall lämna bör avse samma tidsperiod som anslagsframställningen, vilket innebär att informationen skall omfatta innevarande år samt de tre närmast följande åren. Myndigheterna skall således i samband med årsredovisningen redogöra för sin lokalförsörjning. Detta bör anges i respektive myndighets regleringsbrev. För institutioner som inte är myndigheter bör detta framgå av information och riktlinjer från ägaren.

9.7.4 Regeringens styrning av lokalutnyttjandet

Myndigheternas behov av generella lokaler, som vanliga kontorslokaler, kan bestämmas utifrån antalet anställda. För att bedöma lokaleffektiviteten hos dessa myndigheter utgår man från lokalarean per anställd och lokalkostnaden per anställd. Med dessa siffror kan man göra jämförelser mellan olika myndigheter och se utvecklingen över tiden för enskilda myndigheter.

För myndigheter och institutioner som hyr lokaler i ändamålsbyggnader och för universitet och högskolor bestäms lokalernas storlek och utformning av andra faktorer än antalet anställda. Det är svårt att räkna ut en lämplig yta per anställd i så skilda verksamheter som det finns i ändamålslokaler. Detta innebär att en beräkning av lokalutnyttjandet inte kan ske på samma sätt

som för generella lokaler. För myndigheter som hyr ändamålslokaler kan däremot lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna redovisade under en följd av år vara ett mått på hur den enskilda myndigheten hanterar lokalkostnaderna över tiden.

Vid skilda tillfällen har man diskuterat att införa ett system för att få myndigheterna att effektivisera lokalutnyttjandet och därmed minska sina lokalkostnader. Som framkommit tidigare är det inte lika lätt att effektivisera lokalutnyttjandet i ändamålslokaler som i generella lokaler.

Lokalförsörjningsreformen medförde bl.a. att myndigheterna fick eget lokalförsörjningsansvar och de enskilda myndighetscheferna fördelar anslagen på det sätt som de anser vara lämpligast. Det är inte önskvärt att införa ett system med detaljstyrning från regeringen av myndigheternas lokalutnyttjande utan det är viktigt att myndigheterna får behålla sitt ansvar för lokalförsörjningen. Regeringen måste ha tillit till de chefer som regeringen har förordnat.

Myndigheter och institutioner som hyr lokaler i ändamålsbyggnader kan ha svårt att påverka sitt 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. Det bör emellertid ligga i de enskilda hyresgästernas intresse att sträva efter att vara mer effektiva i sin lokalförsörjning. Kommittén anser inte att det behöver införas några bestämmelser om att myndigheter och institutioner som är hyresgäster i ändamålsbyggnader skall effektivisera sitt lokalutnyttjande.

Med det material som regeringen, enligt kommitténs förslag, skall få in samtidigt med årsredovisningen kan regeringen få information om myndigheternas framtida verksamhet och en möjlighet att påverka den. Den information som således finns med vid årsredovisningen kan regeringen använda som underlag i arbetet med de enskilda myndigheternas och institutionernas framtida budget.

9.7.5 Förändrade hyreskostnaders påverkan på anslagen

Om en myndighet vid hyresförhandlingarna lyckas sänka sina hyreskostnader, eller om myndigheten flyttar till billigare lokaler, kan myndigheten spara pengar och de blir då kvar i myndighetens

ramanslag. En myndighet som i stället höjer sin hyreskostnad genom att t.ex. flytta till dyrare lokaler får på motsvarande sätt betala för det ur sitt anslag.

När de fem kulturinstitutionerna fick kostnadshyra sänktes deras lokalkostnader med 19,1 miljoner kronor och i samband härmed sänktes institutionernas anslag med motsvarande belopp. Att anslagen sänktes motiverades från regeringens sida med att det var kapitalkostnadsdelen av hyran som sänktes.

Finansutskottet har i betänkandet 2001/02:FiU14 anfört att principerna bakom fastighetsreformen bl.a. innebär att de verkliga kostnaderna för statens fastigheter skall återspeglas i statsbudgeten på ett så korrekt sätt som möjligt. Att sänka hyrorna i Fastighetsverkets lokaler innebär i realiteten inte 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 strider såväl mot budgetlagen som mot intentionerna i fastighetsreformen. Utskottet har vidare anfört att om det finns önskemål om att öka de statliga medlen till kulturinstitutionernas verksamhet bör deras anslag höjas i den årliga budgetberedningen, snarare än att verksamheten subventioneras indirekt genom lägre hyror.

Samtidigt är det viktigt att även myndigheter och institutioner som är hyresgäster i ändamålsbyggnader i största möjliga utsträckning kan tillgodogöra sig sitt lokalförsörjningsansvar. De bör därför i likhet med andra myndigheter och institutioner kunna tillgodoräkna sig sänkta hyreskostnader som de kan förhandla sig fram till, t.ex. genom att överta delar av underhållet och ansvaret för driften. Det är särskilt viktigt att den möjligheten tydliggörs eftersom hyresgäster i ändamålsbyggnader inte har den möjlighet som andra har att flytta till andra lokaler för att påverka sina hyreskostnader. Detta bör framgå av regeringens mål- och resultatdialoger med myndigheterna och institutionerna.

9.7.6 Gynnade respektive missgynnade myndigheter

Riksdagens revisorer uppgav i sitt förslag till riksdagen (2001/02:RR12) att myndigheternas lokalbehov inte prövades när regeringen genomförde basbudgeteringen av lokalbehov och lokalkostnader i samband med att myndigheterna tog över ansvaret för sin lokalförsörjning. En konsekvens av systemet är, enligt

revisorerna, att de myndigheter som hade höga lokalkostnader när basbudgeteringen gjordes gynnas av detta i den fortsatta anslagstilldelningen. Myndigheter som då hade små lokalkostnader missgynnas av motsvarande skäl.

När lokalförsörjningsreformen genomfördes tog myndigheterna över sina hyreskontrakt och de erhöll medel i ramanslaget motsvarande hyresbeloppet. Under en femårsperiod efter reformen skedde en anpassning av myndigheternas hyresnivåer. Däremot skedde inte någon anpassning beroende på om lokalerna var stora eller små i förhållande till antalet anställda. För högskolor gällde dock att enhetliga ersättningsbelopp för lokalkostnader infördes så som beskrivits i avsnitt 6.2.6. Detta innebär att det inte var den faktiska lokalkostnaden vid omläggningen som avgjorde de enskilda högskolornas anslagstilldelning. Efter lokalförsörjningsreformen har hyreskontrakten omförhandlats flera gånger.

Enligt uppgift från Finansdepartementet värderades de fastigheter som överfördes från Byggnadsstyrelsen till SFV respektive Akademiska Hus av oberoende experter och man kan därför inte generellt påstå att myndigheter gynnades eller missgynnades vid basbudgeteringen.

Det är således oklart om det fanns myndigheter som gynnades respektive missgynnades vid regeringens basbudgetering 1994 och vilka dessa myndigheter i så fall var. Med hänsyn till att det har skett en viss anpassning av hyresnivåerna efter reformens genomförande och med beaktande av den tid som nu har förflutit anser kommittén att det inte är troligt att man nu kan reda ut vilka myndigheter som missgynnades och på vilket sätt det skedde. Det finns således inte skäl att göra någon närmare utredning i denna fråga.

10 Förhandlingsstöd och statlig nämnd

Kommitténs förslag: Vissa hyrestvister mellan en statlig hyresgäst och en statlig hyresvärd i en byggnad som hyrs av en statlig kulturinstitution, ett statligt universitet eller en statlig högskola får hänskjutas till en statlig nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal. Nämnden skall pröva dels om en byggnad är en ändamålsbyggnad, dels till vilket belopp en kostnadshyra skall fastställas. Nämnden lämnar ett yttrande om hur tvisten bör lösas. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal skall bestå av en ordförande och en ersättare för denne. Ordföranden och ersättaren skall förordnas av regeringen och de skall vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd.

Kommitténs bedömning: Statliga kulturinstitutioner skall kunna anlita ett s.k. förhandlingsstöd inför och vid hyresförhandlingar. Kostnaden för detta förhandlingsstöd skall bäras av de kulturinstitutioner som använder sig av förhandlingsstödet.

10.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven utreda om ett s.k. statligt expertorgan bör inrättas som skall vara rådgivande och lämna yttrande om hyresvärd och hyresgäst är oense om vilken hyresmodell, kostnadshyra eller marknadshyra, som bör tillämpas. Enligt direktiven bör expertorganet inrättas inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet. Nedan följer en beskrivning av statliga myndigheters juridiska ställning. Under avsnitt 10.3 följer en diskussion om statliga hyresgästers behov av stöd i samband med förhandlingar med hyresvärderna. I avsnitt 10.4 diskuteras om ett organ skall införas med uppgift att lösa uppkomna hyrestvister.

10.2 Allmänt

Staten intar en särställning bland de juridiska personerna. Staten har anknytning till ett visst territorium och till befolkningen som bor där. Staten kan representeras av olika myndigheter. I offentlighetsrättsliga sammanhang kan myndigheter uppträda mot varandra som inbördes fristående organisatoriska enheter. Det torde däremot vara så att myndigheterna inte kan uppträda självständigt mot varandra och t.ex. processa i allmän domstol eftersom myndigheterna är organ för en och samma juridiska person.

Under regeringen lyder ett stort antal förvaltningsmyndigheter. Dessa kan delas upp i tre huvudgrupper: de centrala ämbetsverken, de statliga affärsverken och ett antal mindre myndigheter med skiftande benämningar. Statliga affärsföretag kan drivas i direkt statlig regi, vilket gäller för de affärsdrivande verken, men de kan också drivas i form av aktiebolag, där staten har aktiemajoriteten. Statliga aktiebolag inryms inte i begreppet "myndighet" utan betraktas som privaträttsliga subjekt.

Det är ur juridiskt perspektiv en skillnad om en hyresvärd är ett statligt bolag eller ett statligt verk. Ett kontrakt mellan ett statligt bolag och en statlig myndighet har samma juridiska status som ett kontrakt mellan ett privat bolag och en privat hyresgäst. Om det skulle uppstå en tvist om tolkningen av ett kontrakt mellan ett statligt bolag och en statlig hyresgäst kan tvisten normalt lösas av allmän domstol, hyresnämnd eller genom ett förfarande enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

Ett statligt verk och en statlig myndighet utgör inte självständiga juridiska enheter (rättssubjekt) utan är endast delar av en och samma juridiska person, staten, vilket innebär att ett kontrakt mellan ett verk och en myndighet inte är juridiskt bindande. Det måste dock förutsättas att alla som ingår en sådan överenskommelse utgår från att den skall binda de myndigheter som träffat överenskommelsen på samma sätt som om det rörde ett avtal i civilrättslig mening. Om det uppstår en tvist mellan ett statligt verk och en statlig myndighet med anledning av en överenskommelse dem emellan är det enda sättet att lösa denna att hänskjuta ärendet till regeringen för avgörande.

10.3 Förhandlingsstöd

10.3.1 Allmänt

Efter Byggnadsstyrelsens avveckling bildades Statens lokalförsörjningsverk med uppgift att vara stabsorgan till regeringen och serviceorgan till de statliga myndigheterna. Alla myndigheter kunde köpa konsulttjänster av Statens lokalförsörjningsverk för att få hjälp vid bl.a. hyresförhandlingar. Konsulterna tog betalt enligt gällande konsulttaxa, men efterfrågan på deras tjänster var liten och konsultverksamheten upphörde. Konsulterna arbetar numera på olika konsultbolag och statliga myndigheter har fortfarande möjlighet att anlita dem.

10.3.2 Skäl för ett förhandlingsstöd

Under kommitténs arbete har det framkommit att myndighetsföreträdare kan uppleva att de som hyresgäster är i underläge i förhandlingar med hyresvärden. Hyresförhandlingar genomförs ofta med flera års mellanrum och rör frågor utanför den kärnverksamhet som företrädarna för myndigheten vanligtvis har att hantera. Det har även framkommit att det är lättare att genomföra förhandlingar med parter som är vana vid förhandlingssituationen. Det har främst varit företrädare för kulturinstitutionerna som har redogjort för dessa problem.

Ett sätt att komma till rätta med dessa problem är att anlita en utomstående person som kan vara ett stöd för hyresgästen i samband med hyresförhandlingarna. Ett sådant förhandlingsstöd kan vara hyresgästen behjälplig med alla tänkbara frågor som kan komma upp både inför och vid en hyresförhandling. Hyresgästen behöver då inte ha egen personal som behärskar hyresfrågor utan kan i stället anlita en utomstående person som ett stöd i samband med hyresförhandlingarna.

Det finns redan i dag myndigheter som har egen personal som bl.a. ansvarar för frågor som rör hyresförhållandet, medan andra myndigheter däremot saknar möjlighet att anställa personer för dessa arbetsuppgifter. Varje enskild myndighet är bäst lämpad att bedöma om personalen har kompetens att på egen hand genomföra hyresförhandlingar eller om man önskar hjälp och stöd av någon utomstående.

10.3.3 Uppbyggnad av ett frivilligt förhandlingsstöd

Det har framkommit att kulturinstitutioner önskar hjälp i hyresförhandlingar med Statens fastighetsverk (SFV). Representanter för några universitet och högskolor har däremot uppgett att de inte behöver stöd i samband med hyresförhandlingar. Flera lärosäten har byggt upp egna fastighetsavdelningar med ansvar för fastighetsärenden av skilda slag. Inom Akademiska Hus organisation finns dessutom en person som har till uppgift att vägleda hyresgästerna och ge dem råd och förslag på resurssnåla lösningar och på det sättet vara ett stöd för hyresgästerna i kontakten med Akademiska Hus. Sammantaget framstår det alltså som om det är kulturinstitutionerna som har det största behovet av ett förhandlingsstöd. Kommitténs förslag är således att kulturinstitutionerna skall ha möjlighet att använda sig av ett förhandlingsstöd inför och vid hyresförhandlingar.

Det är svårt att i nuläget bedöma hur många myndigheter som behöver hjälp av ett förhandlingsstöd och hur lång tid varje uppdrag tar. Det bör vara tillräckligt att en person hjälper hyresgästen inför och vid varje förhandlingstillfälle. Det kan däremot vara lämpligt att det finns flera personer som kan uppträda som förhandlingsstöd, men vid varje enskild förhandling bör det däremot räcka med att en person stödjer hyresgästen. Den eller de personer som uppträder som förhandlingsstöd bör självfallet vara väl förtrogna med de frågor som förhandlingarna rör och den situation som myndigheterna befinner sig i.

Kommittén anser att ett förhandlingsstöd kan byggas upp på två olika sätt.

1. I slutskedet av lokalförsörjningsverkets tid lämnades förslag att regeringen skulle se till att det fanns pengar i en fond som kunde användas av kulturinstitutionerna när de hade behov av hjälp i samband med hyresförhandlingar. De kulturinstitutioner som var intresserade av att framöver kunna anlita ett stöd i en hyresförhandling skulle betala in en premie till fonden. När hyresgästen skulle hyresförhandla kunde medel som fanns i fonden användas för att betala fristående konsulter för deras arbete som förhandlingsstöd. Ett liknande system kan nu byggas upp för intresserade hyresgäster.

2. Kulturinstitutionerna kan själva gå ihop i ett samverkansorgan och genom avtal anställa en eller eventuellt två personer som skall arbeta som förhandlingsstöd åt de kulturinstitutioner som anser sig ha behov av hjälp. Personen kan vara formellt anställd av en kulturinstitution, men institutionerna kan sinsemellan avtala om att alla får använda sig av den här personens tjänster. De kulturinstitutioner som har slutit avtal om att använda förhandlingsstödet får finansiera tjänsten.

Kommittén förordar ett förhandlingsstöd enligt det förslag som anges i alternativ två.

Vilka skall kunna anlita förhandlingsstödet?

Som tidigare framkommit är det främst kulturinstitutionerna som har framfört önskemål om stöd och hjälp inför och vid hyresförhandlingarna med SFV. Kommittén föreslår därför att kulturinstitutioner som hyr lokaler av SFV eller andra statliga hyresvärdar kan ha möjlighet att anlita ett förhandlingsstöd. Kulturinstitutioner kan även hyra lokaler av privata hyresvärdar. Eftersom förhandlingsstödet är till för att underlätta för hyresgästerna bör de ha möjlighet att använda förhandlingsstödet tjänster även i samband med hyresförhandlingar med privata hyresvärdar. Statliga kulturinstitutioner kan ha möjlighet att utnyttja förhandlingsstödet oberoende av om de är myndigheter eller bolag.

Ersättningar till förhandlingsstödet

Förhandlingsstöd innebär att de institutioner som är intresserade av att använda sig av förhandlingsstödet tjänster också får betala för det. Kostnaden kan eventuellt fördelas på de olika institutionerna beroende på hur ofta de utnyttjar förhandlingsstödet. Kostnaden skall belasta myndighetens eget anslag.

10.4 Tvistelösningsorgan

10.4.1 Allmänt

Den möjlighet som i dag står till buds när tvister uppstår mellan statliga myndigheter är att hänskjuta tvisten till regeringen för avgörande. Efter lokalförsörjningsreformens genomförande har endast ett hyresärende formellt anhängiggjorts hos regeringen. Regeringen har däremot ännu inte avgjort någon hyrestvist. Regeringen har i stället försökt förmå parterna att lösa konflikten på egen hand. Statliga myndigheters möjlighet att få hyrestvister lösta av regeringen har alltså i praktiken varit mycket små. Det är vidare inte lämpligt att belasta regeringen med tvisteärenden i synnerhet om tvisterna rör detaljfrågor.

Hyrestvister som i dag uppkommer mellan ett statligt bolag och en statlig myndighet kan hänskjutas till hyresnämnden. Hyresnämnden utgår i sina bedömningar från att marknadshyra skall gälla och avgör inte frågor om vilken hyressättningsprincip som parterna skall tillämpa.

Frågan för kommittén är alltså om tvister mellan två statliga myndigheter skall lösas av någon annan än regeringen och om hyresnämnden eller något annat organ skall lösa hyrestvister mellan ett statligt bolag och en myndighet vid tvister om en byggnad är en ändamålsbyggnad och hur en eventuell kostnadshyra skall fastställas.

Som kommittén närmare har utvecklat i kapitel 3 föreslås att en byggnad skall betraktas som en ändamålsbyggnad om hyresgästen har en särskilt stark anknytning till byggnaden eller om byggnaden har byggts eller anpassats för föreställningsverksamhet, musei- och utställningsändamål, konstnärlig utbildningsverksamhet, grundutbildnings- eller forskningsverksamhet och den inte utan särskilt omfattande ombyggnad kan användas för annat ändamål. En byggnad skall anses vara en ändamålsbyggnad när något av dessa kriterier är uppfyllt. Hyresgästen i en ändamålsbyggnad har möjlighet att vid hyresförhandlingen begära och få kostnadshyra. Om parterna i hyresförhållandet inte kan komma överens om huruvida byggnaden är en ändamålsbyggnad och vilken kostnadshyra som skall utgå måste tvisten lösas av någon utomstående. Det system som tillämpas för närvarande fungerar inte tillfredsställande. Det finns därmed ett behov av att införa en ny ordning för att lösa uppkomna tvister.

Riksdagens revisorer anser i sitt förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning, att ett samrådande expertorgan bör tillsättas inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet och att organet skall yttra sig om vilket system för hyressättning som bör gälla för en specifik fastighet. Organet skall, enligt revisorerna, vara samrådande för att inte bryta mot principen att hyreskontraktets utformning skall vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Dock måste det samrådande organets yttrande väga tungt för att det skall fylla någon funktion. Revisorerna menar att ett inrättat expertorgan gör det tydligare för hyresgäster och förvaltare var en svårlöst tvist kan hanteras. Tillgängligheten till det föreslagna organet påskyndar processen att nå en lösning på utdragna meningsskiljaktigheter i hyresfrågor och innebär därmed besparingar.

10.4.2 Tvistelösning hos Locum AB och Skolfastigheter i Stockholm AB

Locum AB förvaltar de fastigheter som Stockholms läns landsting äger. Mellan dem finns ett förvaltningsavtal som preciserar vilka uppgifter bolaget har vad gäller den ekonomiska och tekniska fastighetsförvaltningen. Tvister mellan Locum AB och dess hyresgäster löses på olika sätt beroende på om avtalen är slutna med externa eller interna hyresgäster. Tvister med externa hyresgäster går till skiljedom eller hyresnämnden medan tvister med interna hyresgäster överlämnas till ett hyresråd, som består av en opartisk och sakkunnig ordförande som är advokat, en representant för hyresgästerna och en representant för Locum AB. Hyresrådet skall så långt det är möjligt avgöra tvisterna mot bakgrund av bestämmelserna i 12 kap. jordabalken.

Uppdragsgivare för Skolfastigheter i Stockholm AB, SISAB, är Stadsledningskontoret. Uppkomna tvister löses av ett partssammansatt organ under opartiskt ordförandeskap av en s.k. controller från Stadsledningskansliet och med en representant från vardera SISAB och hyresgästerna.

10.4.3 Alternativa tvistelösningsorgan

Det finns flera olika alternativ på hur en tvist kan lösas som rör frågan om en byggnad skall vara en ändamålsbyggnad och vilken hyra som skall tillämpas för en ändamålsbyggnad. Ett alternativ är att dessa tvister blir en av de måltyper som hyresnämnden har att handlägga. Ett annat alternativ är att dessa ärenden avgörs genom någon form av skiljeförfarande. Ytterligare ett alternativ är att ett organ eller en nämnd inrättas med uppgift att pröva hyrestvister mellan statliga myndigheter och mellan statliga myndigheter och statliga bolag.

Hyresnämnder

Lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder reglerar bl.a. hyresnämndernas uppgifter och sammansättning. Hyresnämnden har till uppgift att medla i alla typer av hyres- eller bostadsrättstvister, att pröva vissa i lagen uppräknade typer av hyres- och bostadsrättstvister samt att vara skiljenämnd i hyres- och bostadsrättstvister. Hyresnämnden skall klarlägga de frågor som är tvistiga och försöka förlika parterna även om medling inte har påkallats. Om parterna inte kan förlikas, trots ett förslag från endera parten, skall hyresnämnden lägga fram förslag till förlikning. Om parterna inte kan träffa någon förlikning skall hyresnämnden avgöra tvisten eller i vissa fall avskriva ärendet.

Utgångspunkten vid hyresnämndens bedömning är att marknadshyra skall gälla. Frågan om en byggnad är en ändamålsbyggnad och hur en kostnadshyra skall utformas är således en fråga som inte kan hamna under hyresnämndens prövning.

Hyresnämnden handlägger ärenden där hyresvärden bl.a. kan vara antingen ett statligt bolag eller en statlig myndighet. Statliga myndigheter utgör inte självständiga juridiska enheter utan utgör endast delar av rättssubjektet staten och de kan således inte processa mot varandra i domstol. För de statliga bolag och myndigheter som utredningen behandlar innebär detta att Akademiska Hus AB kan processa mot en statlig myndighet eller ett statligt bolag i hyresnämnden medan SFV endast kan processa mot statliga bolag i hyresnämnden. Att föreslå en möjlighet för statliga myndigheter att processa mot varandra inför hyresnämnden skulle medföra en förändring av de grundläggande principerna inom

svensk rätt. Det torde inte vara kommitténs uppgift att föreslå en sådan förändring. Således är det för närvarande inte möjligt att låta hyresnämnden lösa konflikter mellan statliga myndigheter och hyresnämnden kan inte heller lösa tvister som gäller om en byggnad är en ändamålsbyggnad och hur en kostnadshyra skall beräknas.

Skiljeförfarande

Enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande får tvister i frågor som parterna kan träffa förlikning om genom avtal lämnas till avgörande av en eller flera skiljemän. Parterna får bestämma hur många skiljemän det skall vara och hur de skall utses. Om parterna inte har bestämt något annat skall antalet skiljemän vara tre. Parterna väljer var sin skiljeman och de två som valts på detta sätt utser den tredje. Är skiljemännen flera skall en av dem utses till ordförande. Skiljemännen skall handlägga tvisten opartiskt, ändamålsenligt och snabbt och de skall i princip följa vad parterna har bestämt. En förutsättning för att ett skiljeförfarande skall bli tillämpligt är att det framgår av parternas överenskommelse att de kan hänskjuta en tvist till skiljeförfarande.

Förfarandet med att utse skiljemän för att lösa konflikter är välkänt och systemet är smidigt. Skiljemännen utses vid behov och arbetar bara med de ärenden som de är valda att arbeta med. När tvisten är löst är skiljeförfarandet avslutat och skiljemännen återgår till sin vanliga verksamhet.

Även här gäller att statliga myndigheter inte kan tillämpa förfarandet enligt lagen om skiljeförfarande om det uppkommer en hyrestvist mellan de myndigheter som har ingått hyresavtal, eftersom statliga myndigheter är delar av den juridiska personen staten.

Ny nämnd

En alternativ lösning på frågan om hur ett statligt expertorgan skall vara organiserat är att inrätta en helt ny statlig nämnd som endast har att lösa hyrestvister mellan statliga myndigheter eller mellan en statlig myndighet och ett statligt bolag. Det finns statliga nämnder som är små och har begränsad verksamhet. Dessa kan bestå av en

ordförande och två andra ledamöter som förordnas av regeringen för viss tid. Ärenden avgörs på tid och plats som nämndens ordförande bestämmer och nämnden är beslutför när den är fulltalig. Kostnaderna för nämndens arbete delas lika och betalas av parterna.

10.4.4 Överväganden och förslag

Av det som redovisats framgår att det krävs förändringar i grundläggande juridiska principer för att statliga myndigheter skall få möjlighet att processa mot varandra i hyresnämnden eller i ett skiljeförfarande. Att föreslå sådana förändringar torde inte ingå i kommitténs arbete. Att inrätta en ny statlig nämnd för statliga hyrestvister inom kulturområdet samt universitets- och högskoleområdet kan däremot vara ett lämpligt alternativ såvida inte nämnden blir allt för stor i förhållande till de antal hyrestvister som man kan förvänta sig. En sådan nämnd medför att kompetensen rörande dessa frågor samlas på ett ställe och innebär kontinuitet i bedömningarna. Förfarandet bör kunna vara snabbt och smidigt samt kunna genomföras till en rimlig kostnad.

Med hänsyn härtill föreslår kommittén att uppkomna hyrestvister, som gäller frågan om en byggnad kan betraktas som en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas, skall lösas av en statlig nämnd. Denna nämnd kan benämnas Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal. Nämnden bör bestå av en ordförande och en ersättare för ordföranden. Dessa skall vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd. Vid behov skall ordföranden kunna förordna en expert som främst bör ha till uppgift att beräkna kostnadshyran för ändamålsbyggnaden. Nämnden skall avge ett yttrande om en byggnad är en ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. Nämndens yttrande får inte överklagas. Enligt Riksdagens revisorer bör ett tvistelösningsorgan inrättas inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet. Kommittén förslår därför att det ankommer på regeringen att utse en ordförande och en ersättare för denne.

Bestämmelser om nämndens uppgifter, organisation och handläggning bör framgå av en förordning med instruktion för nämnden. Bestämmelser om vad som avses med ändamålsbyggnad och kostnadshyra bör tas in i förordningen (1996:312) med

instruktion för Statens fastighetsverk och motsvarande skall föras in i information och riktlinjer (ägardirektiv) till Akademiska Hus AB. Dessutom skall det framgå av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. att det i förordningen med instruktion för Statens fastighetsverk finns särskilda bestämmelser om bestämmande av hyran för vissa ändamålsbyggnader.

Vad skall nämnden pröva?

Av det som tidigare anförts framgår att det finns behov av att någon annan än regeringen respektive hyresnämnden kan pröva hyrestvister mellan statliga myndigheter och mellan en statlig myndighet och ett statligt bolag. Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal bör ha till uppgift att pröva sådana tvister. Prövningen bör omfatta byggnader som hyrs av en statlig kulturinstitution, ett statligt universitet eller en statlig högskola. Bestämmelserna bör dessutom gälla för byggnader som Chalmersfastigheter AB hyr av Akademiska Hus.

Nämnden bör ha till uppgift att pröva dels om en byggnad som förhyrs av dessa hyresgäster är en ändamålsbyggnad, dels till vilket belopp hyran skall fastställas så att den baseras på fastighetsägarens kalkylerade kostnader för kapital, drift och underhåll (kostnadshyra). Nämnden har möjlighet att lämna rekommendation om villkoren i övrigt för förhyrningen. Om nämnden har slagit fast att en byggnad är en ändamålsbyggnad och hyresgästen begär att kostnadshyra skall gälla, har nämnden att fastställa en sådan.

Kommittén förutsätter att ett förfarande i nämnden för bestämmande av hyra i ändamålslokal blir aktuellt först efter det att parterna har gjort ett allvarligt menat försök att nå en överenskommelse angående hyran.

Vilka skall kunna hänskjuta en tvist till nämnden?

Med hänsyn till att uppdraget enligt direktiven omfattar statliga byggnader inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet föreslår kommittén att både statliga bolag och statliga myndigheter som är hyresgäster inom dessa områden skall ha möjlighet att hänskjuta tvister, som gäller om en byggnad är en

ändamålsbyggnad och till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas, till nämnden.

Vidare har det framkommit att det kan uppstå problem för parterna i ett hyresförhållande att fastställa en kostnadshyra, trots att det finns ett beslut om att ett sådant avtal skall ingås. Både hyresgäst och hyresvärd i en ändamålsbyggnad bör därför ha möjlighet att hänskjuta en tvist till nämnden som gäller vilket belopp kostnadshyran skall fastställas till. Detta innebär att hyresvärden och hyresgästerna i de fem kulturinstitutioner, som i dag efter beslut av regeringen har rätt till kostnadshyra, kommer att få möjlighet att vända sig till nämnden för att få en rekommendation om till vilket belopp kostnadshyran skall fastställas. En hyresvärd kan däremot inte göra en framställan hos nämnden om att en byggnad skall vara en ändamålsbyggnad.

Om ett statligt bolag och en statlig myndighet inte är överens i en tvist angående hyran och någon av dem inte vill följa det yttrande som nämnden har lämnat, har denne alltid möjlighet att låta hyresnämnden lösa tvisten. Den möjligheten kan inte tas ifrån dem. Detsamma gäller ett hyresförhållande mellan två statliga myndigheter, där en tvist alltid kan hänskjutas till regeringen. Det kan då framstå som mindre lämpligt att hyresgästerna först kan anlita den nämnd som kommittén föreslår och om de därefter inte är nöjda med nämndens rekommendation kan de hänskjuta ärendet till hyresnämnden respektive regeringen. Kommittén förutsätter dock att myndigheter och bolag som berörs av förslaget rättar sig efter nämndens rekommendation.

Hur skall förfarandet bekostas?

Kostnaderna för processen i Statens nämnd för bestämmande av hyra i ändamålslokal skall delas lika mellan hyresgästen och hyresvärden och betalas av parterna. Ur kostnadssynpunkt är det viktigt att parterna försöker nå en uppgörelse innan tvisten hänskjuts till nämnden.

11 Förvaltning av statlig mark

Kommitténs förslag: Försäljning av fast egendom (statlig mark) skall kunna underlåtas om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till det rörliga friluftslivet. Marken skall då kunna behållas i statlig ägo. Marken skall kunna upplåtas till kommuner eller organisationer.

Vid varje enskild försäljning av statlig mark skall den fastighetsförvaltande myndigheten undersöka om marken kan vara till väsentlig nytta för det rörliga friluftslivet och därvid samråda med Naturvårdsverket om egendomen kan behövas för dess verksamhet.

Kommitténs bedömning: Identiska regler för försäljning av statlig mark bör gälla för samtliga fastighetsförvaltande myndigheter.

Försäljning av statlig mark skall även fortsättningsvis ske affärsmässigt.

Bestämmelsen med innebörden att upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor behöver inte ändras. Om det finns fler intressenter bör den som är villig att betala den högsta hyran eller kräva den lägsta ersättningen ges möjlighet att hyra marken respektive handha tillsynen eller förvaltningen av marken.

11.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén 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. Kommittén skall 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 eller landsting.

Nedan görs en genomgång av det regelsystem som styr förvaltning och försäljning av statens fasta egendom. Det finns även ett avsnitt om allemansrättens innebörd.

Vidare redogörs för den motion som utgör bakgrunden till kommitténs uppdrag. Avslutningsvis finns ett avsnitt med överväganden och förslag.

11.2 Gällande rätt

Den reglering som finns vad gäller förvaltning och överlåtelse av statens fasta egendom finns i lagen (1996:1059) om statbudgeten, förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. och förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

I 25 § lagen om statsbudgeten anges att när värdet av fast egendom inte överstiger 50 miljoner kronor får regeringen besluta att sälja egendomen, om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet eller om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten.

Enligt 29 § nyss nämnda lag skall försäljning genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot det.

I förarbetena till lagen om statsbudgeten (se prop. 1995/96:220) redogörs närmare för bakgrunden till reglerna om överlåtelse av statens egendom. Bestämmelserna i lagen om statsbudgeten reglerar främst kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Bestämmelserna reglerar vidare under vilka förutsättningar regeringen skall få sälja statens egendom. All statens egendom står dock inte till regeringens disposition. I regeringsformen 9 kap. 8 § undantas från regeringens dispositionsrätt sådan egendom som är avsedd för riksdagen eller dess myndigheter. Vidare undantas egendom som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

I propositionen görs uttalanden om affärsmässighet. Affärsmässighet innebär att det skall tillses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljningar till underpris inte äger rum. Vidare skall försäljningsärenden handläggas utan ovidkommande hänsyn.

Riksdagen har för vissa typer av fast egendom fattat särskilda beslut som begränsar möjligheten att sälja egendomen (jfr prop. 1995/96:220) bl.a. vad avser områden där marköverlåtelse är eller har varit ett led i att staten stimulerar viss verksamhet, exempelvis egendom upptagen på den s.k. jordfonden. Vad gäller försäljning av viss mark i fjällvärlden har riksdagen anbefallt särskild återhållsamhet av hänsyn till rennäringens intressen och det allmänna intresset av en så långt möjligt orörd natur i fjällvärlden. Riksdagen har vidare beslutat att vid friköp av fjällägenhet eller del därav får köpeskillingen bestämmas till ett belopp som understiger marknadsvärdet. Avsteg från principen om full affärsmässighet har även tillåtits vid försäljning av krononybyggen i samband med avveckling av åborättsinstitutet (prop. 1970:108, rskr. 1970:277). Som ytterligare exempel kan nämnas de s.k. utmarksdelningsfastigheterna på Öland där överlåtelse i vissa fall förutsätts kunna ske utan vederlag (prop. 1928:135, rskr. 1928:179).

I 1 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter föreskrivs att förordningen gäller för myndigheter under regeringen. Med fastighetsförvaltning avses enligt 2 § förordningen ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. I 3 a § förordningen föreskrivs att myndighet inte får förvalta bostäder för uthyrningsändamål utom i några särskilt angivna undantagssituationer.

I 7 § nämnda förordning anges att varje fastighet skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

I 12 § förordningen anges att 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 är skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Vad gäller avyttring anges i 14 § nämnda förordning att varje fastighetsförvaltande myndighet skall upprätta och fortlöpande hålla aktuell en plan för försäljning eller annan avyttring av sådana fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra skäl behöver vara kvar i statens ägo. Vidare föreskrivs att efter medgivande av regeringen får förvaltningsansvaret för en fastighet föras över från en fastighetsförvaltande myndighet till en annan.

Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom gäller för försäljning av statens fasta egendom (3 §). I 5 § nämnda förordning räknas upp vilka fastighetsförvaltande myndigheter som får besluta om försäljning av statens fasta egendom, m.m. Följande fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar inom eller utom landet om egendomens värde inte överstiger 15 miljoner kronor: Fortifikationsverket, Statens järnvägar, Vägverket, Luftfartsverket, Statens fastighetsverk och Banverket. Följande fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom om egendomens värde inte överstiger 5 miljoner kronor: Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Sveriges lantbruksuniversitet.

Enligt 7 § nämnda förordning avses med egendomens värde det vid en särskild värdering fastställda marknadsvärdet.

I 8 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom anges de förutsättningar för försäljning som råder. I bestämmelsen anges att 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 några särskilda skäl för att egendomen fortfarande skall ägas av staten. I andra stycket av bestämmelsen anges att hänsynen till kulturminnesvärden, totalförsvaret och naturvården kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande skall ägas av staten.

När en försäljning aktualiseras skall den fastighetsförvaltande myndigheten samråda med en annan statlig myndighet om det med hänsyn till egendomens läge eller beskaffenhet eller av andra skäl bedöms troligt att den myndigheten kan behöva egendomen eller att egendomen behövs för intressen som den myndigheten skall bevaka. Om myndigheterna efter samråd inte är ense skall ärendet överlämnas till regeringen för prövning (9 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom).

En fastighetsförvaltande myndighet skall medverka till att statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas översiktsplanering. Uppkommer fråga om överlåtelse av fast egendom utan att den framtida dispositionen enligt första stycket är klarlagd, skall den fastighetsförvaltande myndigheten ta reda på kommunens behov av egendomen (10 § nyss nämnda förordning).

Förhandsbesked till en kommun om möjligheten att köpa fast egendom för samhällsbyggnadsändamål meddelas av den fastighetsförvaltande myndighet som får besluta om försäljning av egendomen, om kommunen för sin planläggning eller av annan orsak behöver ett sådant besked (11 § nyss nämnda förordning).

I 16 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom föreskrivs att försäljningen av statens egendom skall genomföras affärsmässigt. För att fastställa egendomens marknadsvärde skall den säljande myndigheten låta beskriva och värdera den (17 § nyss nämnda förordning).

Förutom då det är fråga om försäljning av fast egendom till kommun för samhällsbyggnadsändamål eller för expropriationsändamål skall enligt 21 § nyss nämnda förordning försäljning ske på offentlig auktion eller genom anbudsförfarande. Om myndigheten inte kan få ett tillfredställande pris på en offentlig auktion eller efter ett anbudsförfarande får försäljning ske efter förhandlingar med olika spekulanter.

Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom gäller inte fast egendom som är invärderad på jordfonden, fjällägenheter på kronomarken ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län, renbetesfjällen i Jämtlands län, kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen och försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp och liknande förfaranden. Vad gäller försäljning m.m. av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen föreskrivs i 1 § rennäringsförordningen (1993:384) följande: Regeringen prövar frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Frågor om friköp av fjällägenheter eller del av dessa samt om nedläggning av en fjällägenhet prövas dock av Statens jordbruksverk. Det sagda innebär att bestämmelserna om att försäljning av fast egendom skall ske under vissa förutsättningar och att försäljning då skall ske till marknadsvärde inte gäller för t.ex. viss mark i fjällvärlden.

Statens kronoholmar får säljas endast om naturvårdens, kulturminnesvårdens, friluftslivets, fiskenäringens eller något annat allmänt intresse i övrigt inte är nämnvärt berört.

Enligt uttalanden i nyss nämnda proposition finns behov av en bestämmelse som medger undantag från affärsmässighet men att tillämpningen av en sådan bestämmelse bör vara restriktiv.

11.3 Särskilt om allemansrätten m.m.

11.3.1 Inledning

När det gäller kommitténs beredning av frågan om försäljning av statlig mark är gällande regler om strandskydd och allemansrätt av visst intresse. Oavsett om egendomen skall försälas eller stanna kvar i statlig ägo finns begränsningar i utvecklingsområdena för viss del av den mark som hitintills har utnyttjats av Försvarsmakten. Detta måste beaktas i de överväganden som kommittén skall göra när det gäller frågan om förvaltning av statlig mark.

11.3.2 Innebörden av allemansrätten

Allemansrätten kan beskrivas som en rätt för var och en att i viss utsträckning vistas på mark- och vattenområden som tillhör andra och att där plocka svamp, bär och vissa andra naturprodukter. Nyttjandet får inte innebära att fastighetsägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet. Begränsningen brukar ibland sammanfattas med uttrycket ”inte störa, inte förstöra”.

Allemansrätten grundas på sedvana. Den har mycket gamla traditioner och var en gång i tiden nödvändig för att människor skulle kunna förflytta sig. Under 1900-talet har allemansrätten utvecklats till att främst möjliggöra friluftsliv på annans fastighet.

Allemansrättens innebörd preciseras i dag inte i lagtext. Vissa slutsatser kan dock dras av ett antal lagstadganden. Den ur konstitutionell synvinkel viktigaste paragrafen är 2 kap. 18 § regeringsformen som innehåller regler om egendomsskyddet. Där görs i tredje stycket ett förbehåll om att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivs i lagrummet om ersättning m.m.

Förbehållet om allemansrätten fördes in i grundlagsparagrafen år 1994 samtidigt som egendomsskyddet precisades i följd av inkorporeringen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, se prop. 1993/94:117).

Begreppet allemansrätt infördes år 1974 i 1 § naturvårdslagen. Där föreskrivs att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten. Vidare talas där om att alla skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Av intresse är också vissa

bestämmelser som kan sägas begränsa allemansrätten i olika avseenden och så att säga motsatsvis ge allemansrätten sitt innehåll. Det gäller främst brottsbalkens stadganden om hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 §), skadegörelse (12 kap. 1 §), åverkan (12 kap. 2 §) samt tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §).

I propositionen till den nyss nämnda grundlagsändringen uttalades att allemansrätten ur markägarens perspektiv kan sägas innebära en inskränkning i äganderätten till fastigheten utan att fastighetsägaren har någon rätt till ersättning för den. I propositionen ansågs det vidare inte vara lämpligt att ge allemansrätten en för framtiden bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som i dag får anses ha sitt stöd i denna (prop. 1993/94:117 s. 19).

I förslag till ny miljöbalk (prop. 1997/98:45) framför regeringen samma inställning, nämligen att allemansrättens innebörd inte bör lagregleras. Regeringen finner i likhet med Miljöbalksutredningen att genom en sådan lagstiftning skulle den sedvanerättsliga grunden för att vistas i naturen ryckas undan och detta skulle på sikt kunna medföra en oönskad inskränkning i allemansrätten. Vidare gör regeringen, i likhet med utredningen den bedömningen, att det skulle uppkomma stora svårigheter att generellt och exakt ange allemansrättens innebörd, bl.a. av den orsaken att sedvanan varierar mellan olika delar av landet.

Nu gällande reglering av allemansrätten finns bl.a. i 7 kap. 1 § miljöbalken där det under rubriken "allemansrätt" föreskrivs följande: Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

11.3.3 Strandskydd

Strandskydd infördes i början av 1950-talet, först provisoriskt och sedan permanent genom 1952 års strandlag. Strandskyddsbestämmelserna infördes år 1965 i naturvårdslagen. Strandskyddets omfattning och innebörd skärptes år 1975. Då infördes generellt strandskydd (100 meter) på land och i vatten. Tidigare föreskrifter om tillståndspflicht ersattes med ett generellt förbud mot bebyggelse och vissa åtskilliga andra åtgärder inom strandskyddsområden. I motiven uttalades att strandskyddet syftar till att bevara den

möjlighet att bada och idka friluftsliv inom strandområden som allmänheten har enligt allemansrätten (prop. 1974:166 s. 94).

Ursprungligen var alltså syftet med strandskyddet uteslutande att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv på allemansrättslig grund. Indirekt har dock strandskyddet, genom att det har upprätthållits strikt, också haft den effekten att det här i landet har bevarats vidsträckta och värdefulla strandområden. Detta arv har, efter förslag av Miljöskyddskommittén, tagits till vara genom en utvidgning av strandskyddets syfte år 1994. Numera syftar strandskyddet således även till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (prop.1993/94:229).

Reglerna om strandskydd återfinns i dag i miljöbalken. Dess bestämmelser om strandskydd innebär visserligen ett förbud mot att uppföra byggnader m.m. men strandskyddet är inte helt undantagslöst. Från strandägarnas sida finns naturligtvis ofta ett önskemål att få använda och bebygga mark i dessa attraktiva lägen. Förutom en del särskilt angivna generella undantag, t.ex. för vissa åtgärder inom jord- eller skogsbruk, fiske eller renskötsel, finns en möjlighet att ge dispens i ett enskilt fall. För dispens fordras att "särskilda skäl" föreligger. Redan vid tillkomsten av 1974 års strandskyddsbestämmelser framhölls att dispensmöjligheten skall tillämpas restriktivt (prop. 1974:166 s. 97). Regeringen och riksdagen har därefter i lagstiftningsärenden som berört strandskyddet tydligt stått fast vid samma restriktiva inställning till undantag från strandskyddet (t.ex. prop. 1985/86:1, bet. BoU 1985/86:1) Även regeringens praxis i överklagade dispensärenden har, som tidigare nämnts, strikt tagit fasta på de av riksdagen godkända grunderna och riktlinjerna för strandskyddet. Genom tillkomsten av naturresurslagen år 1987 har statsmakterna lagt ännu större vikt vid friluftslivets och naturvårdens intressen och därmed har också det allmänna intresset att hålla stränderna fria från bebyggelse m.m. tillförts ytterligare tyngd vid prövningen av strandskyddsdispens.

Miljöbalksutredningens förslag till strandskyddsregler i miljöbalken motsvarar i allt väsentligt naturvårdslagens regler.

En fråga som har uppmärksammats är om förutsättningarna för strandskyddsdispens borde skärpas ytterligare. Remissinstanser som yttrade sig över Miljöbalksutredningens förslag har oroat sig över en uppluckring av strandskyddet med anledning av senare tids tillämpning av dispensregeln. En skärpning av lagstiftningen diskuterades därför i förslag till ny miljöbalk (se prop. 1997/98:45

s. 317). Det diskuterades om kravet på ”särskilda skäl” för dispens skulle skärpas till ett krav på ”synnerliga skäl”.

Gällande lagstiftning angående strandskyddsområden finns i 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken.

I 7 kap. 13 § miljöbalken föreskrivs att strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv. I 7 kap. 14 § miljöbalken anges att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Området får av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften.

Enligt 7 kap. 16 § miljöbalken gäller bl.a. att förbud råder inom strandskyddsområde för att uppföra nya byggnader. Enligt 7 kap. 18 § miljöbalken får länsstyrelsen meddela dispens från bestämmelserna om förbud att uppföra nya byggnader inom strandskyddsområde. Förutsättning för att dispens skall meddelas är att det föreligger särskilda skäl. Någon skärpning till krav på synnerliga skäl för att meddela dispens har således inte införts.

11.4 Motionen till riksdagen

Uppdraget enligt direktiven har sin grund i en motion till riksdagen (2001/02:Fö259). Förslaget i motionen är följande: Statlig mark som en förvaltande myndighet inte längre behöver skall förvaltningsmässigt föras över till stiftelser som Skärgårdsstiftelsen alternativt kommuner och landsting. Förvaltningsuppdraget bör innebära ett helhetsansvar omfattande ledning, skötsel, vård, reparationer samt uthyrningsverksamhet. Behöver försvaret nyttja anläggningarna viss tid eller delar av året regleras detta i särskilda hyresavtal. Under övrig tid kan marken och anläggningar användas för rekreation, naturvård, vandrarhem, lägerverksamhet m.m. Flera av dessa marker kan även användas för byggande av åretruntbostäder för uthyrning till skärgårdsbor. För försvarets del innebär det att man även fortsättningsvis har tillgång till områdena/anläggningarna men till en lägre kostnad.

Till motionen lämnades följande motivering: Den statligt ägda mark som förvaltande myndighet/verk inte längre behöver skall enligt dagens direktiv säljas till marknadsvärde. Vid stora

verksamhetsförändringar – som nu t.ex. inom försvaret – kan detta innebära att stora markområden och anläggningar, som skulle kunna nyttjas till gagn för rörligt friluftsliv och utveckling av turistnäring riskerar att också fortsättningsvis vara stängda för en större allmänhet. Man skulle kunna tänka sig att den mark som Försvarsmakten inte längre behöver prövas för annan allmännyttig verksamhet innan beslut om försäljning tas.

I hela landet finns i dag många försvarsanläggningar som inte längre behövs för försvaret av landet, både i skärgårdsområdena i Stockholm och Bohuslän liksom efter kuststräckor längs öst- och sydkusten samt i inlandet. Vid beslut om att försvaret inte längre behöver anläggningarna lämnas de till Fortifikationsverket för försäljning till marknadsvärde.

Marknadpriserna i framför allt kustområdena ger i dag inga skärgårdsbor möjlighet att förvärva marken för bostads- eller näringsverksamhet. Det är också tveksamt att staten säljer ut dessa områden och privatiserar denna typ av allmänt ägd mark innan prövning skett gentemot andra angelägna samhällsmål, såsom naturvårdsskäl, utveckling av friluftsliv och turism.

Ändrade riktlinjer enligt motionens förslag ger samhälls-ekonomisk nytta genom fler arbetstillfällen inom flera områden.

11.5 Till kommittén framförda synpunkter

11.5.1 Skärgårdsstiftelsen

Skärgårdsstiftelsen har skrivit till kommittén med anledning av den ovan refererade motionen. Stiftelsen stöder motionens innebörd att det bör övervägas om hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl att behålla mark i statlig ägo. Stiftelsen har anfört bl.a. följande. Skärgårdsstiftelsen bildades år 1959 och stiftare var Stockholms läns landsting, Stockholms stad samt staten genom Länsstyrelsen i Stockholms län. Stiftelsens fastighetsförvärv har skett i bestämda syften. Flertalet fastigheter har köpts för att hindra exploatering, och att ge det rörliga friluftslivet bättre möjligheter att utvecklas.

När Stockholms stads skärgårdsmark överfördes till Skärgårdsstiftelsen ombildades den gamla stiftelsen, för att bättre ansluta till rådande lagstiftning för stiftelser. Detta skedde vid årsskiftet 1997/98.

Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län äger och förvaltar ca 14 000 ha mark. Det är knappt 15 procent av all mark i Stockholms skärgård, eller i princip all samhällsägda mark av intresse för friluftslivet som på detta sätt samlats under en huvudman.

Skärgårdsstiftelsen skriver att värdefull mark för det rörliga friluftslivet och turismen finns i dag i statens ägo, med betydande delar inom Försvarsmakten. Det är Skärgårdsstiftelsens bedömning att många av dessa områden också är mycket värdefulla ur naturvårdshänseende. Redan i dag utnyttjas en del av försvarsmarken för dessa ändamål. Skärgårdsstiftelsen är på olika sätt engagerade i driften av dessa områden. Skärgårdsstiftelsen har ett primärt intresse av att dessa områden även i framtiden kan nyttjas av allmänheten på samma sätt som i dag.

11.5.2 Lantbrukarnas Riksförbund

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har framfört att förbundet anser att tidigare markägare skall ha återköpsrätt vid en eventuell avyttring och att återköpsvärdet skall beräknas med utgångspunkt från vad staten en gång betalade för marken. Ett förslag från LRF är att expropriationspriset räknas upp med ett indextal och att den summan därefter dras av från ett marknadspris.

Det kan uppkomma problem med vem som skall ha rätt att återköpa marken. Den ägare som en gång i tiden fick avstå marken är troligtvis inte längre i livet. Enligt förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. skall försäljning ske genom ett anbudsförfarande. Enligt LRF bör införas regler om när man kan avstå från ett anbudsförfarande.

11.5.3 Övriga

Flera övriga intressenter såsom bl.a. Värmdö kommun, Norrtälje kommun, Centrum för Turistforskning och Sjöfartverket har tillskrivit kommittén och framfört vikten av att så stor del som möjligt av den aktuella marken inte blir föremål för försäljning.

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 Allmänt

Av en utredning från Fortifikationsverket framgår bl.a. följande. Under vintern/våren 2003 har ett antal intressenter efterhört möjligheterna att få tillgång till statlig mark som förvaltas av Fortifikationsverket och som i dag förhyrs av Försvarsmakten. Intressenternas avsikt är att skapa förutsättningar för att främja friluftsliv och turism.

Kommittén har övervägt om det behövs införas några särskilda regler som styr försäljning och förvaltning av den statliga mark i skärgården och i övriga områden i bl.a. Stockholmsområdet men även i övriga landet, som Fortifikationsverket förvaltar, men som staten inte längre har något direkt användningsområde för.

Till att börja med kan nämnas att Lantbrukarnas Riksförbund har framfört att förbundet anser att tidigare markägare från vilka staten exproprierat marken skall ha återköpsrätt till marken när den försäljs. Exproprieras fastighet med äganderätt som ej är förbunden med någon särskild inskränkning (jfr expropriationslagen (1972:719) innebär expropriationen dock en total övergång av äganderätten och det föreligger ingen möjlighet att införa någon återköpsrätt för tidigare markägare enligt kommitténs uppfattning.

Vad gäller markområden i Stockholms skärgård ägs de till 75 procent av privatpersoner och 25 procent av marken ägs av stat, kommun eller stiftelser. Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län äger/förvaltar 15 procent av den mark som inte är privatägd och resterande 10 procent av den icke privatägda marken ägs i huvudsak av Fortifikationsverket. Det har framförts till kommittén att det är angeläget att den mark som ägs av Fortifikationsverket i större omfattning måste kunna utnyttjas för hela samhället med tyngd på friluftsliv och rekreation. Det är fråga om mark som tidigare utnyttjades av Kustartilleriet. Marken är i dag utsatt för omfattande åtgärder i syfte att ta bort gamla befästningar.

11.6.2 Försäljning av statlig mark

Den första frågan som kommittén har tagit ställning till har varit om det generellt sett bör och kan motverkas att utförsäljning sker av den aktuella egendomen. Till att börja med kan konstateras att allemansrätten innebär att allmänheten redan med nuvarande

regelsystem har tillträde till stora delar av privat mark för att idka friluftsliv. Viss del av den mark som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet måste sannolikt lämnas för försäljning.

En viktig aspekt är vidare att statens regler om försäljning av statlig mark gäller förutom för den mark som Fortifikationsverket förvaltar, även för annan mark som förvaltas av en rad andra verk. En frågeställning är därför om det är möjligt att införa särskilda regler för försäljning av den mark som Fortifikationsverket förvaltar. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att det regelsystem som skall gälla för Fortifikationsverket i princip bör vara samma regelsystem som gäller för andra statliga verk. Det är knappast möjligt att ha ett särskilt regelsystem avseende försäljning av Fortifikationsverkets mark.

Det har vidare diskuterats om det bör införas särskilda regler som motverkar utförsäljning av viss del av den statliga marken eller om det går att stödja sig på nuvarande regelsystem. Vad gäller de regler som finns för närvarande är 8 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. central. I denna bestämmelse föreskrivs att 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. I andra stycket samma bestämmelse anges att hänsynen till kulturminnesvärden, totalförsvaret och naturvärden kan utgöra *särskilda skäl* för att egendomen fortfarande skall ägas av staten. Om det finns skäl att fastigheten behålls i statens ägo skall den överföras till den myndighet som svarar för förvaltning av fastigheter för avsett ändamål. Marker avsedda för t.ex. det rörliga friluftslivet förvaltas lämpligen av Naturvårdsverket.

I 9 § nämnda förordning föreskrivs att när en försäljning aktualiseras skall den fastighetsförvaltande myndigheten samråda med en annan statlig myndighet om det med hänsyn till egendomens läge eller beskaffenhet eller av andra skäl bedöms troligt att den myndigheten kan behöva egendomen eller att egendomen behövs för intressen som den myndigheten skall bevaka. Om myndigheterna efter samråd inte är ense skall ärendet överlämnas till regeringen för prövning.

Det finns således redan med stöd av gällande regelsystem en möjlighet för staten att behålla mark som en fastighetsförvaltande myndighet inte anser sig behöva i sin verksamhet. Som nämnts kan

utförsäljning av statlig mark underlåtas om det finns särskilda skäl för att marken skall vara kvar i statlig ägo (8 § första stycket förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom). I andra stycket nyss nämnda bestämmelse föreskrivs att sådana särskilda skäl som kan prövas för att besluta att marken skall vara kvar i statlig ägo är kulturminnesvården, totalförsvaret och naturvården. En möjlighet kan vara att utöka uppräkningslistan till att även ta med det rörliga friluftslivet, vilket kan innebära att den mark som här diskuteras kan beslutas vara kvar i statlig ägo. Kommittén föreslår en sådan ändring av 8 § andra stycket förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom.

Till kommittén har under utredningsperiodens slutskede framförts att det förutom det rörliga friluftslivet kan finnas ytterligare allmännyttiga användningsområden för statlig mark som skall utgöra skäl för att försäljning av marken bör undvikas. Det kan gälla t.ex. byggande av bostäder åt personer som arbetar med eller har funktioner med anknytning till det rörliga friluftslivet. Kommittén har dock med den utredningstid som står till förfogande inte haft möjlighet att utreda om utökade möjligheter för att underlåta försäljning av statlig mark till gagn för ytterligare allmännyttiga användningsområden bör införas. Det kan finnas anledning att utreda denna fråga vidare. Det kan nämnas att regeringen genom beslut den 29 januari 2004 beslutat att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över bostadsbyggande på statlig mark.

11.6.3 Undantag från affärsmässighet vid försäljning?

En annan fråga som har diskuterats är att för det fall försäljning av statlig mark skall ske, om undantag skall göras från det allmänna kravet på affärsmässighet vid försäljning. Det bör således tas ställning till om det är självklart att försäljning alltid skall ske till marknadsvärde. Enligt 29 § lagen om statsbudgeten skall försäljning genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot det. Även i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom (jfr 16 §) föreskrivs att försäljning skall genomföras affärsmässigt. Detta innebär att om försäljning skall ske till en subventionerad köpeskilling måste särskilda skäl föreligga. Det kan diskuteras om undantag skall föreskrivas från nämnda

bestämmelser på det sättet att utrymmet för att medge undantag från kravet på affärsmässighet ökar.

Det bör dock betänkas att det finns risker med en generell särreglering som innebär att utförsäljning sker till ett annat värde än marknadsvärde. Det har framkommit att ett stort antal intressenter har anmält intresse att förvärva mark i Stockholms skärgårdsområde på andra villkor än helt marknadsmässiga. Detta innebär att om man inför en möjlighet till särbehandling för sådana intresseorganisationer måste en likadan särbehandling ske av samma intressen i övriga landet. Det kan tänkas ställas motsvarande krav från andra intresseområden såsom fallskärmsklubbar, flygklubbar, båtklubbar, idrottsföreningar osv. Detta skulle föra med sig gränsdragningsproblem. Så länge kostnaden för markåtkomsten inte är marknadsmässig kan anspråken antas bli många.

Fortifikationsverket har anfört att om särbehandling sker av vissa intressenter kan detta föra med sig konsekvenser för Fortifikationsverkets policy i avyttrings- och uthyrningsärenden. Detta innebär att all särbehandling måste kunna motiveras på ett för allmänheten och fastighetsmarknaden begripligt sätt. En annan viktig faktor som bör framhållas är att om försäljning sker till subventionerade köpeskillingar eller uthyrning sker till annat pris än marknadshyresnivå så får det också konsekvenser för de näringsidkare som inte får köpa fastigheter av staten och som konkurrerar på samma marknad som de som särbehandlas. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att i den mån försäljning av markområden skall ske skall detta även fortsättningsvis ske affärsmässigt.

11.6.4 Vilken mark skall vara kvar i statlig ägo?

I den särskilda utredning som Fortifikationsverket har utarbetat anförs att många av önskemålen om markåtkomst/samutnyttjande går att genomföra, men då på sätt som inte medför konsekvenser och kostnader för staten och som inte för alltför långt. Enligt Fortifikationsverket bör samtal om önskemål, samutnyttjande och samtidigt information om alternativt sätt att redan i dag lösa vissa av önskemålen föras i första hand med kommuner och länsstyrelser. Därefter bör det bli en fråga för vederbörande

kommun eller länsstyrelse att bjuda in de intresseorganisationer som kan vara verksamma på området.

Försvarsmakten har många markområden med olika former av läger och fastigheter. Detta är ett arv efter det nedlagda invasionsförsvaret. Det nya insatsförsvaret med sina rörliga förband behöver även fortsättningsvis under vissa perioder ha tillgång till stora markområden. Detta innebär att det rörliga friluftslivet kan utnyttja samma mark under tider när Försvarsmakten inte har behov av marken.

Ett sambruk mellan Försvarsmakten och annan intressent eller en överföring av förvaltningsansvaret till annan myndighet kommer inte att ge samma effekter på möjligheten att i övrigt bedriva avyttringsverksamheten affärsmässigt. Fortifikationsverket har till kommittén anfört att verket anser att ett förslag om sambruk vid ett antal platser som har rätt infrastrukturella förutsättningar kan vara en möjlig utveckling. Fortifikationsverket föreslår till kommittén att ett råd bildas med representanter från verket och i första steget Försvarsmakten Högkvarteret, berörd kommun och länsstyrelse med uppgift att utreda förutsättningarna och konsekvenserna av ett sambruk vid något intressant objekt, förslagsvis Korsö i Stockholms skärgård, där förutsättningarna skall vara infrastrukturmässigt gynnsamma.

Enligt kommitténs bedömning kan Fortifikationsverkets förslag att det skall bildas s.k. råd, som skall 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, vara en framtida möjlighet. Rådet kan förslagsvis vara sammansatt av länsstyrelsen i respektive län samt av Försvarsmakten, respektive kommun, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket. Det kan vara lämpligt att länsstyrelsen är sammankallande för rådet och även innehar ordförandeposten. Kommittén anser emellertid 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.

När det gäller mark som inte är aktuell för sambruk men som kan vara till gagn för det rörliga friluftslivet föreslår kommittén att även sådan mark skall kunna vara kvar i statens ägo. Som ovan nämnts bör viss del av den mark som inte längre behövs för Försvarsmaktens räkning lämnas till försäljning på marknadsmässiga grunder. Vidare har kommuner rätt att köpa

mark för samhällsbyggnadsändamål. Övrig mark bör kunna vara kvar i statlig ägo och upplåtas med nyttjanderätt till t.ex. kommuner och organisationer såsom t.ex. Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län. Som ovan nämnts är skälen för att marken skall vara kvar i statlig ägo att marken skall kunna utnyttjas till gagn för det rörliga friluftslivet.

En fråga som har övervägts är hur den mark som skall vara kvar i statlig ägo skall väljas ut. Till kommittén har vad gäller markområden i Stockholms skärgård inlämnats förslag på vilken mark som bör lämnas till försäljning till marknadsvärde, mark som bör lämnas till kommuner för samhällsbyggnadsändamål och mark som bör vara kvar i statlig ägo men som kan upplåtas till t.ex. Skärgårdsstiftelsen i Stockholm. Kommittén har emellertid med den tid som har stått till förfogande inte haft möjlighet att ta ställning till vilka markområden som bör vara kvar i statlig ägo och vilka markområden som kan säljas ut till marknadsvärde. Förutom markområden i Stockholmsområdet är det även fråga om annan mark i Sverige som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet.

Den mark som Försvarsmakten inte längre behöver får Fortifikationsverket sälja. Detsamma gäller för all statlig mark som inte behövs i statens verksamhet. Det föreligger således en presumtion för att försäljning skall ske. 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 verka för att regeringen beslutar att egendomen stannar kvar i statlig ägo. I sådant fall bör ansvaret för att förvalta marken i de allra flesta fall övergå till Naturvårdsverket. 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 (eller i något fall annan berörd myndighet) 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. Kommittén anser vidare att det bör vara en uppgift för regeringen att fastställa regler för hur marken skall förvaltas samt vilka regler som skall gälla för Naturvårdsverkets arbete.

11.6.5 Ersättning för upplåtelse

Det bör vidare övervägas om det är möjligt att förordna om att nyttjanderätten skall vara vederlagsfri eller att upplåtelsen i vart fall skall ske för ett pris understigande marknadspris. I 12 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. föreskrivs att en fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler och att sådana upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Om nyttjanderätt skall kunna upplåtas och då till ett pris understigande marknadsvärdet måste således undantag skrivas in i 12 § nyss nämnda förordning. Staten subventionerar emellertid inte någon hyreskostnad eller upplåtelse för närvarande. En stor del av den mark som det är fråga om får troligtvis inte exploateras och därmed torde marken inte ha något större marknadsvärde. Hyreskostnaden blir därmed sannolikt inte så hög. Någon ändring av bestämmelsen om att upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor behövs därför inte.

Om det däremot finns flera intressenter bör en noggrann genomgång göras för att klargöra att intressenterna kan uppfylla de krav som bör ställas för att de skall kunna gynna det rörliga friluftslivet på fastigheten. Om det efter en sådan genomgång ändå återstår flera som är intresserade av att hyra marken bör den som är villig att betala den högsta hyran för sin nyttjanderätt respektive kräva den lägsta ersättningen för att förvalta marken få möjlighet att göra det.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att ett tillägg sker till förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. som innebär att försäljning av statlig mark skall kunna underlåtas om det föreligger särskilda skäl härtill med hänsyn till det rörliga friluftslivet. Om sådana särskilda skäl föreligger skall marken således kunna behållas i statlig ägo. Avseende mark som alltjämt

behövs för Försvarsmaktens räkning skall utredas vidare om det genom ett särskilt sammansatt råds försorg skall utvecklas en modell för sambruk mellan Försvarsmaktens verksamhet och verksamhet för det rörliga friluftslivet. Naturvårdsverket skall när en försäljning av övrig mark aktualiseras pröva om marken skall vara kvar i statlig ägo till följd av att marken har ett högt värde för det rörliga friluftslivet. Därefter får Naturvårdsverket eller annan berörd myndighet hyra ut marken eller överlåta tillsynen eller förvaltningen av marken till kommuner eller organisationer. Om det finns flera intressenter som vill hyra marken eller handha tillsynen över marken och som uppfyller vissa krav på att gynna det rörliga friluftslivet bör den få företräde som betalar den högsta hyran respektive kräver den lägsta ersättningen.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Allmänt

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser. I det följande redovisas och behandlas dessa bestämmelsers innehåll och eventuella inverkan på kommitténs arbete.

12.2 Statsfinansiella konsekvenser

12.2.1 Inledning

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. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Kommittén föreslår att i de fall en byggnad är en ändamålsbyggnad skall hyresgästen ha rätt att begära att hyressättningen skall vara kostnadsbaserad. Kommitténs förslag omfattar enbart ändamålsbyggnader inom kultursektorn och universitets- och högskolesektorn. Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en besiktningsman för att utreda om det föreligger eftersatt underhåll på kulturbyggnader som har klassats som ändamålsbyggnader. I de fall det har konstaterats att det föreligger eftersatt underhåll skall detta åtgärdas på fastighetsägarens bekostnad. Vidare föreslår kommittén att tvister mellan en hyresvärd och hyresgäst, angående om en byggnad är att betrakta som ändamålsbyggnad samt hur kostnadshyran skall beräknas, får hänskjutas till en statlig nämnd

för bestämmande av hyra i ändamålslokal. Ett annat förslag av kommittén är att försäljning av statlig mark skall kunna underlåtas om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till det rörliga friluftslivet. Marken kan överlåtas till Naturvårdsverket som därefter skall kunna överlåta förvaltningen och tillsynen till någon organisation eller hyra ut marken.

12.2.2 Resonemang vad gäller förslagets finansiering

Om en kommittés förslag medför ökade kostnader eller minskade intäkter för staten skall kommittén föreslå en finansiering.

Det går inte att beräkna i vilken utsträckning som det kommer att ske en övergång från marknadshyressättning till kostnads-
hyressättning 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) kan det 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 utgiftsområdet.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget att det skall tillsättas 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 Statens fastighetsverk (SFV) reserverat sig emot. Kommittén anser att det är rimligt att parterna (hyresvärd och hyresgäst) delar på kostnaderna för besiktningsmannens arbete.

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 skall kostnaderna härför bäras av fastighetsvärden, i detta fall av Statens fastighetsverk (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 kunna 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.

12.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Kommittén konstaterar att de förslag som lämnats inte kan förväntas ha någon påverkan för den kommunala självstyrelsen, för brottslighet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag och inte heller vad gäller jämställdheten eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Reservation

Charlotta Bjälkebring (v)

Kapitel 10

När det gäller kostnader för förhandlingsstöd och tvistelösningsorgan anser jag att kostnaderna skall delas lika mellan hyresgäst och hyresvärd. Det är inte rimligt att kulturens verksamhetsanslag i så stor omfattning som kommittén föreslår skall bekosta hyrestvisterna. De måste bäras likvärdigt av båda parter.

Vidare anser jag att förhandlingsstöd och tvistelösningsorgan bör kunna anlitas oberoende om det är en statlig eller privat hyresgäst.

Reservation

*Ewa Thalén Finné (m), Charlotta Bjälkebring (v),
Ewa Larsson (mp), Kerstin Rossipal (kd)*

Kapitel 10 Statlig nämnd

Enligt vår åsikt har kommittén avgränsat uppgifterna för statens nämnd för mycket.

Under kommitténs arbete har det framkommit att det förekommer att vissa kulturinstitutioner anser att den hyra som SFV har åsatt dem inte motsvarar en marknadshyra för en öppen marknad, utan är för högt satt. I dagsläget kan statliga kulturmyndigheter som hyr av SFV vända sig till regeringen och anföra klagomål. Det är ett förfaringssätt som i verkligheten inte fungerat väl. Två statliga myndigheter som är samma juridiska person kan inte vända sig till hyresnämnd eller annan rättskipande instans. För att förbättra handläggningen av dessa ärenden borde kommittén förslå att den nya statliga nämnden även borde få till uppgift att kunna pröva åsatt marknadshyresnivå mellan två statliga myndigheter.

Reservation

Erik A. Egervärn (c), Kerstin Rossipal (kd)

Kapitel 11

Kommittén föreslår att staten skall kunna behålla mark som är till nytta för det rörliga friluftslivet. Vi delar den uppfattningen. Mark som tidigare exproprierats bör dock – vid eventuell försäljning – i första hand erbjudas till tidigare ägare eller deras arvtagare. Ett sådant återköp skall grundas på en uttalad önskan från tidigare ägare/arvtagare och till ett pris som fastställs efter överenskommen indexuppräknings.

Reservation

Lennart Kollmats (fp), Ewa Larsson (mp), Kerstin Rossipal (kd)

Kapitel 3 Campus

Vi delar kommitténs förslag, dvs. att begreppet "Ändamålsbyggnad" definieras på två sätt, dels med hänsyn till hyresgästens rådighet över sin lokalförsörjning, dels utifrån byggnadens egenskaper. När det gäller dessa definitioner bör hyresgästens rådighet väga tyngst och rådigheten skall ses ur ett hyresgästperspektiv. Avgörande för rådigheten måste rimligen vara att hyresgästen har realistiska och fungerande alternativ till den/de byggnader, som förhyrs. Saknas sådana alternativ bör byggnaden/byggnaderna hänföras till ändamålsbyggnad. Vi finner att kommitténs definition vad gäller hyresgästens rådighet är för snäv och i stort sett kommit att sammanfalla med frågan om byggnadens tekniska egenskaper.

Med denna utgångspunkt finner vi att frågan beträffande universitets och högskolors verksamheter inom sammanhållna campusområden har utmynnat i en bedömning, som inte i tillräcklig grad tar hänsyn just till hyresgästens rådighet över sin lokalförsörjning. Därmed får kommitténs förslag också en olycklig utformning för den satsning och det stöd, som samtliga politiska partier uttalar vad gäller betydelsen av högre utbildning och forskning.

En definition av ändamålsfastigheter bör ta avstamp i att kostnadsprincipen ska tillämpas, när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd.

När det gäller byggnaderna inom universitetscampus, rör det sig ofta om ett stort antal byggnader, som successivt har utformats för sitt ändamål och innehåller alla de olika lokaltyper, som är nödvändiga för ett universitets eller en högskolas verksamhet. Det är den sammanhållna helheten som är viktig, inte delarna var för sig och det är en viktig framgångsfaktor för det enskilda universitetet.

Vad gäller kulturellt särpräglade områden vore det olyckligt om dessa skulle konkurreras ut av kommersiella intressen. För att värna vårt kulturhistoriska arv är det rimligt att också kulturellt särpräglade områden ska kunna klassificeras som ändamålsfastigheter.

Enligt vår mening är ett sammanhållet campus eller ett sammanhållet kulturhistoriskt område således ett tillräckligt villkor för att alla byggnader inom detta område ska kunna betraktas som ändamålsfastigheter:

Med ovanstående som utgångspunkt kan vi inte finna annat än att hyran i dessa fall bör beräknas såsom en kostnadshyra om hyresgästen vill det.

Reservation

Ewa Larsson (mp)

Kapitel 7

Kulturinstitutioner såsom Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet bör inte belastas med avkastningskrav med inbyggd riskpremie. Dessa mycket gamla kulturinstitutioner måste anses ha betalt sin avkastning flera gånger om.

Statens Fastighetsverk bör bekosta både eftersatt underhåll och andra mer oförutsedda kostnader utan något speciellt avkastningskrav. Dessutom kan det inte vara så att kulturinstitutionens egen budget ska avgöra om löpande underhåll kan göras om det är ett underhåll som SFV inte godkänt som nödvändigt för byggnadens kulturhistoriska värde. Institutionerna är ju en arbetsplats som inte kan bytas ut mot en billigare och ur arbetsmiljösynpunkt, bättre byggnad.

Så som skrivningen är nu, med en beräknad större riskpremie, blir det en försämring jämfört med dagens situation för dessa institutioner. Detta motsvarar på intet sätt de förväntningar som ställts på kommittén. Därför ställer jag mig inte bakom den delen i beslutsrutan.

Kapitel 10

När det gäller modell för kostnadshyra måste det framgå att hyresgäst inte skall tvingas via hyran betala administrationskostnader vad avser förhandlingsstöd och tvistelösningsorgan för sin motpart. Det är rimligt att kulturens verksamhetsanslag ensamt skall bekosta hyrestvisterna. De måste bäras likvärdigt av båda parter.

Kap 12

12.2.2

Här står att om en ökad användning av kostnadshyra leder till minskade inkomster för staten så skall dessa bekostas inom anslaget till utgiftsområdet. Höjning och sänkning av anslag inom ett utgiftsområde betraktar jag som ett politiskt beslut i varje enskilt fall. Därför ställer jag mig inte bakom en sådan skrivning.

Reservation

Ewa Thalén Finné (m)

Kapitel 11

Enligt direktiven ska kommittén utreda möjligheten för staten att behålla mark för att gynna ett rörligt friluftsliv. Kommittén föreslår att staten ska kunna behålla mark om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till det rörliga friluftslivet.

Jag vänder mig emot detta förslag och anser att kommittén borde föreslå att det måste föreligga synnerliga skäl för staten att behålla mark. Skälet till detta är att privat ägande generellt sett är att föredra framför allmänt ägande. Normalt bör inte det allmänna äga mark. Stat och kommun har dessutom en stark ställning om hur mark kan användas på grund av rådande lagstiftning bl.a. genom Plan- och Bygglagen och miljöbalken.

Jag har dessutom en annan syn än kommittén vad gäller frågan om försäljning av mark som tidigare har exproprierats. Jag anser att om staten säljer en fastighet som har exproprierats ska frågan om återköp utredas. Den ursprunglige ägaren eller dennes arvtagare bör få möjlighet att återköpa fastigheten till pris som fastställs utifrån en indexuppräknings av den ursprungliga expropriationsersättningen.

Särskilt yttrande

Charlotta Bjälkebring (v)

Kapitel 7

I grunden anser jag att det är fel att ha avkastningskrav på ändamålsbyggnader. Hyresgästens begränsade rådighet över lokalyttnyttjandet lika väl som en hyresmodell där fastighetsägaren får sina kostnader för fastigheten täckta borde motivera att dessa fastigheter undantas från avkastningskrav. Dock avser jag inte lägga ett sådant förslag eftersom en regeländring innebärande sänkning av hyran samtidigt innebär minskade verksamhetsanslag. Skulle det visa sig att kommitténs förslag inte löser de hyrestvister som förekommer idag och inte heller tvisterna angående eftersatt underhåll, bör man överväga att återgå till den gamla modellen där kostnader för lokalerna är skilda från verksamhetsanslaget. Detta för att garantera verksamheten.

Särskilt yttrande

Charlotta Bjälkebring (v), Lennart Kollmats (fp), Ewa Larsson (mp), Kerstin Rossipal (kd), Ewa Thalén Finné (m)

Kapitel 7

Ett problem som utredningen inte förmått reda ut och lösa handlar om ansvar för hyressättning, när hyresvärden åläggs att utföra större ingrepp genom beslut i riksdag eller i förordning. Det kan gälla arbetsmiljöförbättrande åtgärder, som t.ex. nya regler, anvisningar för förbättrad ventilation. Ett annat exempel är när man i offentliga lokaler fastställer åtgärder för att förbättra tillgänglighet för funktionshindrade. Det kan gälla installation av hiss, textanordning för att underlätta för hörselskadade etc. Det kan också gälla skärpta villkor ur brandsäkerhetssynpunkt. I en ändamålsbyggnad med kostnadshyra innebär sådana åtgärder, om de ska belasta hyran, att medel måste föras över från den direkta verksamheten till hyran. Ett utmärkt exempel på vad vi tar upp är kraven på det s.k. Botanhuset vid Naturhistoriska Riksmuseet. Mot bakgrund av ovanstående anser vi att utredningen borde ha lagt förslag om att komplettera denna utredning med förslag om att se över konsekvenserna för ändamålsbyggnader vid beslut av ovan nämnt slag och också förutsättningarna för tillförande av extra medel till hyran för ändamålsfastigheter när åtgärder krävs över vilka varken värd eller hyresgäst råder.

Särskilt yttrande

Göran Blomberg, Kulturdepartementet

Till detta yttrande har Ewa Larsson (mp) anslutit sig.

Kapitel 4 Definition av hyresmodeller

Mot bakgrund av att kommittén i kapitel 3 klargör att hyresgästen i ändamålslokaler har rätt att begära och få kostnadshyra, är det av avgörande betydelse hur kostnadshyresmodellen och alternativet med en marknadshyresmodell definieras.

Marknadshyresmodellen beskrivs endast kortfattat som ”den mest sannolika hyran mellan två oberoende parter på en öppen hyresmarknad”. Eftersom det i föregående kapitel görs klart att det för ändamålslokaler inte finns någon rådighet för hyresgästen så kan det per definition inte sägas föreligga någon öppen marknad. Därmed borde det också ligga närmast till hands att dra slutsatsen att marknadshyresmodellen överhuvudtaget inte är tillämpbar på ändamålslokaler.

Kommittén väljer dock att definiera alternativet med kostnadshyresmodell på ett sådant sätt att den i praktiken är omöjlig att förverkliga och då framstår det som en betydande brist att alternativet med marknadshyresmodellen inte får en lika utförlig belysning som kostnadshyresmodellen vad gäller dess för- och nackdelar. Hur skall den enskilda kulturinstitutionen annars kunna förverkliga sin rätt att välja hyresmodell?

För flertalet hyresgäster i ändamålslokaler har det nämligen hittills inte framstått som någon fördel att ha en marknadshyra. En nackdel har t.ex. varit svårigheten att uppskatta rimligheten i den hyra som begärts eftersom det inte ansetts ligga i hyresvärdens ansvar att öppet redovisa ett sådant underlag i förhandlingarna. Den underliggande tanken med en marknadshyresmodell, att hyran lika gärna kan gå ner som upp beroende på den lokala hyresmarknadens utveckling, har i huvudsak stannat på ett teoretiskt plan; i praktiken har hyrorna stigit. I marknadshyran ingår också ett avkastningskrav med risktillägg som inte ansetts förhandlingsbart av hyresvärderna. Det har även funnits en utbredd

osäkerhet om vad en omförhandling av hyreskontraktet får för konsekvenser för statsbidraget och särskilt då för den prisomräkning som används i statsbudgeten.

Det är mot den bakgrunden man måste förstå kulturinstitutionernas strävan efter att få tillgång till en hyresmodell där det är möjligt att genomskåda hyreskostnaderna, där det är meningsfullt att förhandla trots att man inte kan flytta till andra lokaler, där man inte "leker" en fiktiv marknad och där hyreskostnaderna inte tär på verksamhetsmedlen.

Underhållskostnader

Under denna rubrik redovisas flera olika typer av underhåll som tycks omfatta allt från grundläggande och normala reparationer av enklare slag som t.ex. byte av glödlampor och målning av tak och väggar, över en successiv uppgradering av byggnadens arbetsmiljö som t.ex. vid en reinvestering av ett ventilationssystem eller ett brandskydd, till återuppbyggnad av helt eller delvis raserade byggnader. Det inses lätt att en hyresmodell som inte tydliggör hur kostnaderna för dessa olika typer av underhåll fördelas mellan hyresgäst och hyresvärd eller hur detta skall finansieras, har små möjligheter att fungera i praktiken.

Beräkning av kostnadshyra – en modellbeskrivning

Med kommitténs beskrivning av hur kostnadsansvaret ska fördelas i en fullständig (själv)kostnadshyra upphävs i praktiken distinktionen mellan hyresgäst och hyresvärd. Hyresgästen skall betala varje enskild åtgärd, stor eller liten, yttre eller inre, och oberoende av om åtgärden är verksamhetsrelaterad eller inte, medan hyresvärden med åberopande av sitt ansvar för fastighetens beständighet skall kunna kräva hyresgästen på dryga kostnader för olika åtgärder. Samtidigt finns det i dag ingen förutsägbar och fungerande ordning för hur de statliga anslagen till dessa verksamheter påverkas inom ramen för en kostnadshyresmodell och kommittén lämnar inte heller något sådant förslag. Därmed uppstår en direkt inlåsnings effekt: utöver det normala och grundläggande underhållet skulle det inte vara möjligt att genomföra några åtgärder utan att det skulle inkräkta på den kulturverksamhet som bedrivs vid institutionen. Nödvändiga

moderniseringar av äldre ändamålslokaler kan inte genomföras och fastighetsägaren kan inte ta sitt ansvar för fastighetens fortbestånd.

En annan brist i kostnadshyresmodellen är frånvaron av en förutsägbar metod för prisomräkning av statsbidraget. Att som kommittén skriver överlåta till regeringen att fastställa vilken justering av lokalkostnadsandelen som bör ske i varje enskilt fall ökar inte förutsägbarheten. Det skulle det däremot göra om det görs en tydlig skillnad mellan olika typer av underhålls- och investeringskostnader. Kostnaderna för det grundläggande och normala underhållet som hyresgäst och hyresvärd enats om i en förvaltningsplan och en investeringsplan skall ingå i hyran och bör räknas upp med ett index som tar hänsyn till dessa kostnaders prisutveckling i samhället. Lika klart bör det vara att större reinvesteringar för att t.ex. uppgradera en äldre fastighet till moderna arbetsmiljöförhållanden inte ska belasta hyresgästen, vare sig i en kostnads- eller marknadshyresmodell. När det till sist gäller extraordinära händelser, så finansieras dessa uppenbarligen av den riskpremie som ingår i hyran.

Kapitel 10 Förhandlingsstöd och tvistelösningsorgan

Förslaget om ett tvistelösningsorgan understryker vikten av att kostnadshyresmodellen ges en sådan definition att det finns reell täckning för de utfall som kan komma ur ett sådant organ. Med kommitténs förslag finns det ingen ekonomisk täckning i den statliga kulturbudgeten för de kostnader som skulle kunna komma att drabba kulturinstitutionerna.

Kapitel 12 Konsekvenser av förslagen

Resonemang vad gäller förslagets finansiering

Ett grundskott mot institutionernas incitament att ta sitt lokalförsörjningsansvar är när kommittén skriver att i den mån en ökad användning av kostnadshyra leder till minskade intäkter för staten, så skall detta finansieras genom en minskning av anslagen till utgiftsområdet. Förslagets bristande logik visas bl.a. av det inte tar hänsyn till den motsatta utvecklingen, nämligen om en ökad användning av marknadshyresmodellen skulle leda till minskade intäkter för staten. Förslaget bryter också mot den princip som säger att anslagen sänks först när hyresintäkterna minskar som en följd av politiska beslut.

Litteraturförteckning

Andersson, Roland & Bo Söderberg 2003. Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning? Ekonomisk Debatt 2003, nr 6.

Andersson, Åke E & Stellan Lundström 2003. Universitetens och högskolornas lokaler – Organisationsformer och prissättning. Institutionen för infrastruktur, Kungliga Tekniska högskolan.

Arbetsgruppen med uppdrag att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter. Rapport 2001-02-16

Bet. 1987/88:FiU26 om statlig lokalförsörjning och vissa anslag för budgetåret 1988/89 inom finansdepartementets verksamhetsområde.

Bet. 1991/92:FiU8 Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Bet. 1992/93:FiU8 Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.

Bet. 1997/98:FiU25 Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m.

Bet. 2001/02:FiU14 Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning.

En berättelse om Byggnadsstyrelsen, 1995.

Prop. 1928:135 angående dispositionen av vid utmarksdelningen å Öland för allmänt behov avsatta områden.

Prop. 1970:108 angående riktlinjer för försäljning av krononybyggen i särskilda fall.

Prop. 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237).

Prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag

Prop. 1987/88:100 bil. 9 med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89.

Prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Prop. 1992/93:37 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättigheter.

Prop. 1993/94:229 Strandskydd

Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten

Prop. 1997/98:45 Förslag till miljöbalk

Prop. 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.

Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR12 Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning.

SOU 1992:79 Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Betänkande av Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning.

SOU 1994:136 Statliga myndigheters avtal. Betänkande av Utredningen om statliga myndigheters avtal.

SOU 1996:187 Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.

SOU 1997:96 Lokalförsörjning och fastighetsägande, En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

Statens lokalförsörjningsverk 1996. Hyressättning i ändamålsfastigheter m.m., 1996:23.

Statskontoret 1998. Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen, 1998:31.

Strömberg, Håkan 2000. Allmän förvaltningsrätt. Tjugonde upplagan, Liber ekonomi.

Kommittédirektiv



**Parlamentarisk kommitté för översyn av
hyressättning av vissa ändamålsfastigheter
inom statlig förvaltning, m.m.**

**Dr. nr
2002:116**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppgift att utreda frågor om hyressättning av ändamålsfastigheter inom kulturområdet, universitets- och högskoleområdet. Kommittén skall därvid utvärdera och lämna de förslag som föranleds av finansutskottets betänkande 2001/02:FiU14 och riksdagens revisorers rapport (förslag 2001/02:RR12).

Bakgrund

På 1980-talet diskuterades olika förslag om den statliga lokalförsörjningen och myndigheternas inflytande över sina lokalbehov. I 1988/89 års budgetproposition redovisade regeringen, med anledning av reformeringen av det statliga budgetsystemet, riktlinjer för samordning av den statliga lokalförsörjningen.

Riksdagen beslutade år 1992 om en genomgripande förändring av organisationen för förvaltning av statens fastigheter och lokaler. Byggnadsstyrelsen avvecklades och i stället bildades två aktieföretag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB, samt två nya myndigheter, Statens fastighetsverk och Statens lokalförsörjningsverk. Parallellt med detta blev varje myndighet ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Statens monopol som lokalhållare för statsförvaltningen upphörde således därmed (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

Dessa förändringar var grundade på ett antal riktlinjer som beslutades av riksdagen 1991 (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107):

- Fastighetsförvaltningen skall skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild skall ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten.
- Fastighetsförvaltningen skall bedrivas med ett så långt möjligt marknadsmässigt avkastningskrav.
- 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.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör definieras på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.
- De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör, oavsett nuvarande förvaltare, omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Förändringen av organisationen hade två syften, att uppnå dels en effektivare lokalförsörjning, dels en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

Riksdagen beslutade år 1998, med anledning av en proposition om förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m., att de beslutade riktlinjerna för den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skulle ligga fast (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Riksdagen konstaterade samtidigt att den lokalförsörjnings- och fastighetsförvaltningsreform som genomfördes 1991–1992 varit nödvändig. Reformen hade lett till ökad effektivitet i fastighetsförvaltningen och myndigheternas lokalförsörjning. Riksdagen gav regeringen till känna att direktiven till aktuella verk och bolag för ändamålsfastigheter borde utformas så att de innebar att fastighetsverksamheten blev ett stöd till den verksamhet som bedrivs i lokalerna med beaktande av effektivitetskrav i

fastighetsförvaltningen. Riksdagens ställningstagande innebar att hyressättningen för ändamålsfastigheter borde vara flexibel.

Riksdagens revisorer

I december 2001 överlämnade Riksdagens revisorer en skrivelse till riksdagen, Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12). Skrivelsen behandlar hur riksdagens riktlinjer för hyressättning och förvaltning av ändamålsfastigheter tillämpas, samt hur hyresgästerna anser att den fungerar.

I skrivelsen lämnade revisorerna fem förslag. Revisorerna ansåg därvid att riksdagen skulle ge regeringen tillkänna att regeringen

- skall vidarebefordra riksdagens ståndpunkt i fråga om de fall där hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd, att självkostnad är den naturliga utgångspunkten för hyressättningen,
- klargör att hyresgästen skall ha god insyn i förvaltningen och att det innebär öppen redovisning av kostnaderna för drift, underhåll och kapital, oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas,
- vidarebefordrar riksdagens synpunkter, att förvaltningsplaner skall upprättas gemensamt av hyresvärd och hyresgäst,
- bör uppmärksamma konsekvenserna av att de statliga myndigheternas anslag justerades i samband med att myndigheterna fick eget lokalförsörjningsansvar. Detta bör tas upp i en dialog med de myndigheter som gynnades eller missgynnades när systemet infördes, samt att regeringen i budgetprocessen bör beakta möjligheter till effektiviseringar i myndigheternas lokalutnyttjande,
- bör inrätta ett rådgivande statligt expertorgan inom eller i nära anslutning till Regeringskansliet och som skulle kunna lämna yttrande vid konflikt om vilken hyresmodell som skall gälla.

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen tillkännagav den 21 februari 2002 för regeringen att det är angeläget att regeringen tillsätter en utredning för att frågorna om hyressättningsprinciper för statens ändamålsfastigheter skyndsamt får en hållbar och för alla intressenter acceptabel lösning. Enligt riksdagens mening skall direktiven utformas så att samtliga fem förslag som väckts av revisorerna blir allsidigt belysta och behandlade. Med anledning av en motion, 2001/02:Fö259 av Ola Rask m.fl. tillkännagav riksdagen vidare att det bör övervägas om hänsyn till det rörliga friluftslivet och turistnäringen kan vara skäl att behålla mark i statlig ägo (bet. 2001/02:FiU14, rskr. 2001/02:165).

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppgift 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 riksdagen är därför inte främmande för att de också kan ges olika lösningar. Någon entydig definition 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 bl.a. 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 för hyresgästen 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. 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.

Kommittén skall 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 bör tillämpas.

Kommittén skall 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. Kommittén bör 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 eller landsting.

Kommittén är i övrigt oförhindrad att lämna förslag på förbättringar på den genomförda lokalförsörjningsreformen.

I de förslag och analyser som kommittén lämnar skall samhälls-ekonomiska aspekter och effekter på statsbudgeten belysas.

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 oktober 2003.

(Finansdepartementet)

Förteckning över deltagare vid kommitténs hearing

Förteckning över deltagarna vid Ändamålsfastighetskommitténs hearing den 2 april 2003.

Akademiska Hus AB
Arkitekturmuseet
Chalmersfastigheter AB
Kungliga Dramatiska Teatern AB
Kungliga Operan AB
Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet
Malmö högskola
Moderna museet
Mälardalens högskola
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
Naturhistoriska riksmuseet
Statens fastighetsverk
Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museer
Statens maritima museer
Statens museer för världskultur
Statens musiksamlingar
Sveriges lantbruksuniversitet
Umeå universitet
Uppsala universitet