



Regeringskansliet
Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Er beteckning: Fi2024/02399

Yttrande över Finansdepartementets remiss

EFTER KONSTNADSHYRA - ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner, DS 2024:32

1 INLEDNING

Statens fastighetsverk (SFV) har mottagit ovanstående remiss. Promemorian behandlar frågan om hyresmodell för huvudbyggnaderna för fem statliga kulturinstitutioner; Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. SFV har tagit del av promemorian och lämnar nedanstående synpunkter och kommentarer.

1.1 SFV:s uppdrag

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. Myndigheten ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. SFV förvaltar en sjundedel av Sveriges yta och cirka 4 000 byggnader. Många av SFV:s objekt är statliga byggnadsminnen med skyddsföreskrifter. SFV:s avkastningskrav för 2025 uppgår till ca 160 mkr. SFV är statens förvaltare av byggnaderna som behandlas i promemorian.

1.2 Tidigare yttrande

År 2021 yttrade sig SFV över betänkandet *Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader*, SOU 2020:76 och delade då utredningens huvudförslag som innebar att hyresmodellen för de fem kulturinstitutionerna skulle vara marknadsmässiga villkor.

2 SAMMANFATTNING

SFV instämmer i flera av utredningens slutsatser och tillstyrker huvudförslaget men har vissa synpunkter med anledning av komplementförslaget om intäktsjusterad hyra. SFV har inga invändningar med anledning av utredningens slutsatser gällande reglering av redovisning av hyreskostnader. SFV anser att tidplanen för genomförandet av övergång till marknadsmässig hyra är alltför snäv och föreslår att den nya modellen ska börja gälla vid återflytt såvitt avser operabyggnaden och tidigast år 2027 för övriga kulturinstitutioners huvudbyggnader.

3 UTVÄRDERING AV KOSTNADSHYRA

SFV delar utredningens slutsatser att kostnadshyresmodellen skapar utmaningar för såväl hyresgäst, hyresvärd och byggnad. Kostnadshyresmodellen, såsom den är utformad, är svår att förena med hyreslagstiftningens ansvarsfördelningsprinciper mellan hyresvärd och hyresgäst. Detta gäller särskilt vid upplåtelser till hyresgäster som är bolag. SFV har upplevt svårigheter att få hyresgästerna att prioritera underhållsåtgärder eftersom de både innebär begränsningar i nyttjandet av lokalerna, och därmed intäktsbortfall, och ökade hyreskostnader. SFV har också förståelse för problematiken med stora fluktrationer i hyreskostnader för kulturinstitutionerna, något som tydligt illustreras i Figur 3.2. Figuren visar en felaktig hyresnivå för Moderna museet och ArkDes (hyran är ca 3 600 kr/kvm för Moderna museet och ca 3 400 kr/kvm för ArkDes) men visar ändå att en marknadsmässig hyra över tid är betydligt stabilare än en modell med kostnadshyra.

4 UTREDNINGENS FÖRSLAG

4.1 Huvudförslaget

SFV instämmer i huvudförslaget att kostnadshyresmodellen bör avvecklas och marknadsmässig hyra införas för de fem kulturinstitutioner som i dagsläget har kostnadshyra för sina huvudbyggnader. SFV delar uppfattningen att många av de problem som idag finns med kostnadshyresmodellen skulle lösas med förändringen.

SFV anser inte att budgeteffekterna är tillräckligt utredda för att bedöma i vilken utsträckning det blir aktuellt med återföring av hyresintäkter till statsbudgeten. Det finns osäkerheter kring marknadshyresnivåerna och flera av byggnaderna står inför betydande underhållsinsatser.

Förslaget medför konsekvenser för den ekonomiska styrningen av SFV. En övergång till hyror med marknadsmässiga villkor innebär att verksamhetsgrenen kostnadshyresfastigheter upphör. SFV tolkar det som att dessa fem huvudbyggnader ska föras till verksamhetsgren marknadshyresfastigheter. Detta trots att operabyggnaden efter ombyggnationen och eventuellt Nationalmuseum skulle kunna klassas som bidragsfastigheter eftersom de inte kommer att kunna finansieras fullt ut med hyresintäkter satta med marknadsmässiga villkor. Skälet är att stora renoveringar innebär höga avskrivnings- och räntekostnader kommande år. En motsvarande problematik kan komma att uppstå för andra byggnader som omfattas av förslaget i takt med att dessa behöver livstidsförlängas. Exempelvis har Naturhistoriska riksmuseet omfattande åtgärdsbehov.

För den del av fastighetsbeståndet som på lång sikt inte kan förväntas bära sina kostnader finns ett anslag, 1:10 Bidragsfastigheter, med villkoret att anslaget får användas för utgifter för underhåll av och löpande driftsunderskott för de bidragsfastigheter som myndigheten förvaltar. Anslaget får även användas för att utveckla dessa fastigheter. I verksamhetsgren bidragsfastigheten återfinns bland annat objekt som nyttjas inom ramen för den kungliga dispositionsrätten och andra kulturhistoriskt värdefulla fastigheter där hyresintäkterna inte långsiktigt kan täcka kostnaderna (till exempel fästningar, försvarsanläggningar, ruiner, kloster och bruksmiljöer). Det är således andra typer av objekt än de fem kulturinstitutionernas huvudbyggnader.

I dag täcker inte de i budgetpropositionen för 2025 senast angivna anslagsnivåerna åtgärdsbehoven för bidragsfastigheterna och SFV har i uppdrag att på sikt minska underskottet. SFV arbetar aktivt med detta. Om operans huvudbyggnad tillhör verksamhetsgrenen bidragsfastigheter skulle anslagen till SFV behöva öka eftersom åtgärder på bidragsfastigheterna behöver kostnadsföras vartefter de uppkommer i stället för den sedvanliga modellen med redovisning av tillgång och avskrivningar under ett antal år. Årsvisa anslag skulle också minska förutsättningarna för framförhållning i underhållsplaneringen för Operabyggnaden.

Trots att huvudbyggnaderna i vissa fall skulle kunna klassas som bidragsfastigheter anser SFV att dessa fem byggnader bör kunna ses som en del av myndighetens fastighetsportfölj bestående av marknadshyresfastigheter. En metod för att kunna klassa exempelvis operabyggnaden som en marknadshyresfastighet skulle kunna vara att SFV direktavskriver delar av den stora kommande investeringen så att det bokförda värdet hamnar i nivå med vad en hyra på marknadsmässiga villkor kan täcka. Det innebär i praktiken i så fall att SFV efter investeringen, och efter en ny hyra med marknadsmässiga villkor är framräknad, beräknar vilket bokfört värde och vilka avskrivnings- och räntekostnader som hyror med marknadsmässiga villkor kan täcka. Mellanskillnaden skrivs sedan av mot det balanserade kapital som SFV har.

Utredningen föreslår att avräkning ska göras mellan SFV och respektive hyresgäst vid övergången från kostnadshyra till marknadsmässig hyra. SFV anser att det är ett lämpligt tillvägagångssätt. För operaprojektet finns dock dels förgäveskostnader från tidigare projektering och evakueringskostnader på grund av projektet. Regeringen behöver ta ställning till hur underskottet ska hanteras. SFV föreslår att myndigheten bör täcka dessa kostnader i stället för att de överförs på hyresgästen.

4.2 Komplementförslaget – Intäktsjusterad hyra

Utöver huvudförslaget lämnar utredningen ett förslag benämnt intäktsjusterad hyra.

Den huvudsakliga problematik som komplementförslaget ska åtgärda - att skapa goda planeringsförutsättningar för kulturinstitutionerna - bör kunna uppnås med långa hyresavtal. Förutom sedvanlig index- och mediajustering kommer hyresnivån med ett långt hyresavtal vara konstant under hyrestiden vid en övergång till marknadsmässig hyra. Fluktrationerna mellan åren inom hyrestiden kommer alltså följa den allmänna prisutvecklingen på ett rimligt sätt. Vid förlängning av hyresavtalet görs en anpassning till marknadshyran respektive rikthyran både enligt huvudförslaget och komplementförslaget men hyresförändringen (fluktrationen) riskerar bli större enligt komplementförslaget eftersom det innebära att hyran under hyrestiden endast har anpassats till 70 % av prisutvecklingen (KPI).

En övergång till intäktjusterad hyra kan innebära hyresavvikelser både uppåt och nedåt i förhållande till marknadsläget. Detta eftersom en marknadshyresbedömning, till skillnad från PLO-systemets rikthyra, görs utifrån den specifika lokalens förutsättningar. Man kan alltså tänka sig att marknadsutvecklingen för exempelvis teatrar är en annan än regionens lokalhyresmarknad i stort.

Inlåsnings effekter finns i varierande grad i de flesta hyresförhållanden och det blir svårt att bedöma vilka verksamheter som skulle ha en särreglering. Det finns andra verksamheter än de

fem kulturinstitutionerna som har lokaler som är i hög grad anpassade till verksamheten (tex Vasamuseet) men där marknadsmässig hyra tillämpas på ett tillfredsställande sätt. Om regeringen väljer att gå vidare med komplementförslaget behöver det, som framgår av utredningen, studeras närmare vilka byggnader som bör omfattas av särregleringen. SFV anser urvalet i så fall bör göras med stor restriktivitet.

Om förslaget om intäktsjusterad hyra genomförs bör det, som utredningen också framhåller, skrivas in i instruktioner och ägardirektiv att verksamhet ska bedrivas i aktuell lokal. Därutöver bör det också anges att hyresgästen för dessa lokaler ska tillämpa intäktsjusterad hyra.

SFV motsätter sig inte en övergång till intäktsjusterad hyra men anser att ovanstående synpunkter bör beaktas inför ett beslut om hyresmodell. SFV anser också att det finns ett praktiskt och administrativt värde med en enhetlig hyresmodell utan särlösningar för vissa byggnader. Genom huvudförslaget, utan komplementförslaget, uppnås detta.

4.3 Övriga förslag

Utredningen föreslår ett krav på att SFV ska rapportera vilka åtgärder som vidtas för att öka långsiktighet och planerbarhet för underhållet av fastigheter där hyresgäster är statliga kulturinstitutioner. Bakgrunden är att det har framkommit synpunkter på att SFV inte skapat tillräckligt goda planeringsförutsättningar för hyresgästerna för renovering och underhåll av fastigheterna.

Det är en utmaning att utföra större underhållsinsatser i kulturfastigheter med pågående verksamhet. Därför ligger det i hyresvärdens intresse att ha god framförhållning och god dialog med hyresgästerna. Det är emellertid också viktigt att hyresgästerna är tillmötesgående och har en förståelse för att underhållsinsatser behöver genomföras. Detta är särskilt viktigt i långa hyresförhållanden där hyresgästen sällan eller aldrig byts ut och lokalen därmed inte tomställs. SFV anser att en ny hyresmodell skapar bättre incitament för en gemensam planering av underhållsåtgärder och att dialogen om åtgärdsbehov därmed bör kunna förbättras men motsätter sig inte ett återrapporteringskrav enligt förslaget.

SFV har inga synpunkter med anledning av utredningens slutsatser gällande reglering av redovisning av hyreskostnader.

5 TIDPLAN FÖR GENOMFÖRANDE

Utredningen föreslår att förberedelserna för att införa en ny hyresmodell genomförs under 2025 och att förändringarna börjar gälla från och med januari 2026. Utredningen konstaterar vidare att tidplanen är ambitiös och att regeringen kan välja ett annat förlopp utan att förutsättningarna försämrats.

SFV anser att tidplanen är för snäv. Nya hyresavtal och gränsdragningslistor ska förhandlas fram och målbilden bör vara en hög grad av enhetlighet mellan kulturinstitutionernas hyresavtal. I hyresförhållanden med sedvanliga marknadsmässiga villkor brukar hyresgästen ansvara för mer åtgärder än vad som varit fallet i kostnadshyresmodellen. För att uppnå ett mer marknadsmässigt hyresförhållande kommer hyresgästerna sannolikt behöva göra mer enligt gränsdragningslistorna. Det blir en utmaning att hitta hyresnivå för så pass udda objekt. Parterna behöver också vara överens om principer för hyresgäst Anpassningar. Regeringens

godkännande krävs innan hyresavtalen tecknas. Det vore olyckligt om förhandlingarna inte är avslutade när den nya modellen ska börja gälla.

För operabyggnadens del skulle förslagen tidplan innebära att nya avtal förhandlas fram enligt ovan först för den orenoverade byggnaden. Detta avtal skulle bara gälla något år. Sedan skulle ett nytt avtal behöva förhandlas fram för den renoverade och ombyggda operabyggnaden. Ett byte av hyresmodell innan renoveringen är också synnerligen problematisk med hänsyn till de villkor som gäller för renoveringen av operabyggnaden.

Mot bakgrund av ovanstående anser SFV att tidplanen bör justeras. SFV föreslår att den nya modellen ska börja gälla vid återflytt såvitt avser operabyggnaden och tidigast år 2027 för övriga institutioners huvudbyggnader.

BESLUT

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Max Elger. Enhetschef Fastighetsrätt Jon Granstedt har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också överdirektör Irene Svenonius, rättschef Mats Wiberg, finansdirektör Mats Wikström och fastighetsdirektör Ellinor Magnusson deltagit.

Beslutande

Max Elger
Generaldirektör

Handläggare

Jon Granstedt
Chef Fastighetsrätt