

Efter kostnadshyra

Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner

Ds 2024:32



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1081-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1082-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Statsrådet Niklas Wykman beslutade den 8 maj 2024 att uppdra åt Albin Kainelainen, generaldirektör på Konjunkturinstitutet, att biträda Finansdepartementet med att genomföra en översyn av hyressättningen för vissa byggnader. Departementssekreteraren Karl Kjäll har varit sekreterare i utredningen. Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm den 29 november 2024

Albin Kainelainen

/Karl Kjäll

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	10
1.1 Uppdrag.....	10
1.2 Utgångspunkter för utredningen.....	11
1.3 Utredningens arbete	12
2 Statens lokalförsörjningsordning	13
2.1 Staten som hyresgäst	14
2.2 Staten som fastighetsägare.....	17
3 Utvärdering av kostnadshyra	21
3.1 Sammanfattning	21
3.2 Varför kostnadshyra infördes.....	22
3.2.1 Kostnadshyra för att skapa incitament till återhållsamhet hos hyresgäst	22
3.2.2 Regeringen föreslog att avslå förslag om kostnadshyra.....	23
3.2.3 Riksdagen tillkännagav för regeringen att kostnadshyra bör vara utgångspunkten för ändamålsfastigheter	24
3.2.4 Finansdepartementets promemoria.....	25
3.2.5 Tillämpningen av kostnadshyra	28
3.3 Hur skapas goda ekonomiska förutsättningar för kulturinstitutioner med ändamålsbyggnader?.....	28

3.3.1	Fördelar med ett automatiskt system för anslagsuppräknning.....	29
3.3.2	Vad innebär goda ekonomiska förutsättningar?.....	29
3.3.3	Utveckling av kostnader och intäkter över tid.....	30
3.3.4	Fluktuation och risk.....	33
3.3.5	Hyresgäst får större ansvar för fastigheten	38
3.4	Incitament.....	40
3.4.1	Ansvar för långsiktig utveckling av fastigheten	40
3.5	Kostnadshyra ger minskad transparens.....	43
3.6	Kostnadshyra är inte tydligt definierad som modell.....	44
3.7	Utredningens bedömning	44
3.7.1	Otydligt vilket problem kostnadshyran skulle lösa	44
3.7.2	Kostnadshyran skapar problem för hyresgäster och fastigheter.....	45
3.7.3	Marknadsmässig hyra är bättre för hyresgäst och fastighet	49
4	Behövs en särskild hyresmodell för vissa fastigheter?.....	50
4.1	Sammanfattning.....	50
4.2	Vilket problem kan lösas med särreglering?	51
4.2.1	Ekonomisk risk är den tydligaste ekonomiska utmaningen.....	51
4.2.2	Institutioner med hög andel kostnader för enskilda fastigheter	52
4.3	Vilka fastigheter bör omfattas av en eventuell särreglering?	53
4.3.1	Beroenden och inlåsnings – vilka institutioner kan inte välja lokal?	53
4.4	Utredningens bedömning	55
5	Förslag	57
5.1	Sammanfattning.....	57

5.2	Kostnadshyra avvecklas och marknadshyra införs	58
5.2.1	Kostnadshyresmodellen avvecklas.....	58
5.2.2	Marknadsmässig hyra införs för fastigheter med kostnadshyra.....	59
5.2.3	Anslagen för institutionerna justeras för att kompensera för ökade hyreskostnader	61
5.2.4	Aktuella fastigheter bör omfattas av PLO- uppräknning av anslagen	63
5.3	Komplementförslag: Intäktsjusterad hyra	64
5.3.1	Särskild hyresmodell: Intäktsjusterad hyra införs för vissa fastigheter.....	65
5.4	Övriga förslag.....	70
5.4.1	Uppdrag till Statens Fastighetsverk att öka tydlighet och planerbarhet för kulturinstitutioner	70
5.4.2	Regeringen redovisar lokalkostnader för kulturfastigheter löpande i budgetpropositionen	72
6	Tidplan för genomförande	73
7	Konsekvensanalys.....	76
7.1	Sammanfattning	76
7.2	Processägande	78
7.3	Kostnader och intäkter på medellång sikt.....	78
7.3.1	Marknadsmässig hyra innebär generellt högre hyresnivåer som kompenseras via anslagen	78
7.3.2	Utveckling av kostnader och intäkter på medellång sikt	80
7.4	Fluktuation i nettokostnader	81
7.4.1	Hyresgäst	81
7.4.2	Fastighetsägare.....	83
7.5	Administrativa kostnader	84
7.6	Incitament	85

7.7	Konsekvenser för statsbudgeten	86
7.8	Hyresmodell i relation till större renoveringsprojekt	88
7.9	Övriga konsekvenser	90
7.10	Alternativa lösningar som beaktats i utredningen	91
8	Referenser	93
Bilaga 1	Utredningsuppdrag	95

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera effekterna av kostnadshyresmodellen som tillämpats för huvudbyggnaderna för fem statliga kulturinstitutioner: Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet.

Regeringen beslutade 2001 om att kostnadshyra skulle införas för de fem institutionernas huvudbyggnader. Kostnadshyra innebär att hyran över tid ska täcka kostnaderna som fastighetsägaren har för fastigheten. Grundhyran bestäms till ett fast belopp per år utifrån beräknade kostnader under avtalsperioden. Om planerade åtgärder inte genomförts under avtalsperioden eller om kostnaderna överskridit beräknade nivåer regleras över- eller underskottet i nästa hyresavtal antingen via en direkt avräkning av beloppet eller via en justering av kommande hyresnivå.

Kostnadshyresmodellen bör avvecklas

Kostnadshyresmodellen skapar flera problem för hyresgäster och fastighetsförvaltning som inte finns på samma sätt för fastigheter där marknadsmässig hyra tillämpas.

Kostnadshyresmodellen har bland annat inneburit följande:

- Modellen ger högre och oförutsägbara fluktuationer i lokalkostnader.
- Det saknas en tydlig koppling mellan anslagsutveckling och ökade hyreskostnader.
- Hyresgästen bär hela den ekonomiska risken för fastigheten.

- Ansvaret för det långsiktiga underhållet är delat mellan hyresgäst och fastighetsägare, vilket skapar en otydlig ansvarsfördelning.
- Modellen skapar svaga incitament för ett långsiktigt fastighetsunderhåll.
- Modellen ger en mindre rättvisande bild av institutionernas faktiska resursförbrukning.

Marknadsmässig hyra bör ersätta kostnadshyresmodellen

Utredningen bedömer att marknadsmässig hyra skapar bättre ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar för hyresgäster som är finansierade via anslag än vad kostnadshyra gör. Den skapar också en helhetsmodell med mer sunda incitament för långsiktig fastighetsförvaltning och värdebevarande. De berörda kulturinstitutionerna bör kompenseras fullt ut för de hyresförändringar som en övergång till marknadsmässig hyra innebär.

Särreglering av hyresförhållanden kan vara motiverat i vissa fall

För fastigheter där det finns ett särskilt band mellan fastigheten och hyresgästen, som innebär att hyresgästen inte bör byta lokal, bör regeringen ha möjlighet att besluta om att tillämpa en särskild hyresmodell, intäktsjusterad hyra. Modellen kan tillämpas på institutioner som finansieras till största delen via anslag som ingår i systemet för årlig pris- och löneomräkning. Denna särskilda hyresmodell innebär att systemet med en marknadsmässig hyra kombineras med en hyresutveckling som justeras i takt med den standardiserade anslagsuppskrivningen. Därigenom skapas goda planeringsförutsättningar och stabila ekonomiska förutsättningar för institutionerna som omfattas samtidigt som Statens Fastighetsverk (SFV) tillförsäkras marknadsmässiga intäkter för lokalerna.

Uppdrag till SFV med syfte att öka planerbarhet för hyresgäster

Utredningen konstaterar att det finns synpunkter hos vissa hyresgäster om SFV bedriver underhåll på ett sätt som tar höjd för verksamhetens behov av goda planeringsförutsättningar. SFV har sedan lång tid haft uppdraget att sträva mot att uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd. Utredningen föreslår att införa ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet som syftar till att dels synliggöra de åtgärder som SFV gör och uppmuntra till dialog om frågorna, dels förtydliga regeringens förväntningar om vad som ingår i att vara serviceinriktad med avseende på att skapa goda planeringsförutsättningar för hyresgästerna.

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en fördjupad analys av effekterna av den kostnadshyresmodell som tillämpas för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet samt med utgångspunkt i analysen föreslå nya principer för hyressättningen av byggnaderna (se bilaga 1). Utöver detta omfattar uppdraget att:

- föreslå en ändamålsenlig modell för att särredovisa och specificera hyreskostnaderna, inklusive kostnader för omfattande renoveringar, för byggnader med kostnadshyra samt analysera effekterna av införandet av en sådan modell,
- föreslå ändamålsenliga principer för prisomräkningen av lokalkostnader för byggnader med kostnadshyra,
- föreslå en tids- och åtgärdsplan för genomförandet av förslagen.

Utredningen får även redovisa bedömningar om det är lämpligt att tillämpa de nya principerna och modellen vid hyressättningen av andra ändamålsbyggnader på fastigheter i Sverige som förvaltas av SFV.

1.2 Utgångspunkter för utredningen

Utöver de frågor som ställts till utredningen i direktivet har utredningen anlagt följande perspektiv i analysen av kostnadshyresmodellen:

- **Genomförbarhet** – Givet den tillgängliga utredningstiden har fokus varit på att ta fram förslag på lämplig hyresmodell för de byggnader som idag har kostnadshyra. Utredningen har inte haft i uppdrag att göra en översyn av statens lokalförsörjningsordning i sin helhet. I utformningen av förslagen har utredningen i största möjliga mån eftersträvat komparabilitet med den nuvarande lokalförsörjningsordningen för att föreslagna lösningar ska vara hållbara över tid.
- **Effektivitet** – I förslagen och analysen eftersträvas ett effektivitetsperspektiv, vilket innebär att hyresmodellen ska bidra till att maximera nyttan och minimera kostnaderna för alla aktörer samlat. Utredningen ska lämna förslag som ger förutsättningar för effektiv organisering och ekonomisk stabilitet för kulturinstitutionerna och SFV. Några centrala värden som är viktiga för effektiviteten i institutionernas lokalförsörjning är i vilken grad:
 - hyresgästerna ges förutsättningar att planera och bedriva sin verksamhet också på längre sikt.
 - det finns incitament till långsiktig förvaltning och värdebevarande av de aktuella byggnaderna.
- **Kostnadsneutrala** förslag – Utredningens förslag ska vara kostnadsneutrala för statens om helhet. Utgångspunkten har vidare varit att förslagen inte ska förändra de ekonomiska förutsättningarna för endera hyresgäst och hyresvärd på den andres bekostnad. Utredningen har också haft som utgångspunkt att bevara den av riksdagen fastlagda ekonomiska ambitionsnivån för de aktuella verksamheterna.

1.3 Utredningens arbete

Utredningen har haft sin utgångspunkt i de flertal utredningar och analyser som tidigare gjorts av kostnadshyresmodellen för ändamålsfastigheter. Syftet har inte varit att ta fram förslag som ska omfatta alla eller en stor del av de statliga myndigheterna, bolagen och stiftelserna på kulturområdet. Utredningen har inte heller sett det som sitt uppdrag att analysera de eventuella behoven av en mer genomgripande reformering av hyresmodellen inom det statliga kulturområdet även om en sådan analys har efterfrågats av hyresgästerna och andra aktörer inom kulturområdet.

Under utredningstiden har utredningen löpande haft kontakt med berörda myndigheter och organisationer: SFV, Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Statens historiska museer. Utredningen har också haft stöd och hjälp av Ekonomistyrningsverket (ESV). Även Moderna Museet och Statens försvarshistoriska museer har tillfrågats om sina perspektiv i egenskap av stora musei-institutioner med liknande verksamhet men som inte omfattas av kostnadshyresmodellen.

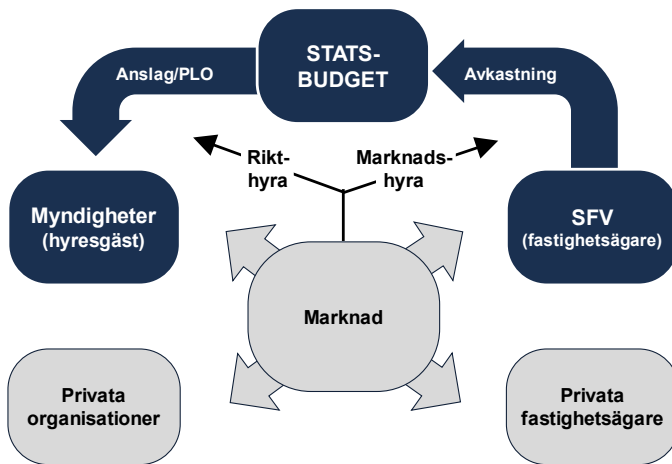
2 Statens lokalförsörjningsordning

Statliga myndigheters roller som hyresvärd och hyresgäst utformades via en serie reformer i början av 1990-talet. Kärnan i förändringarna var en renodling av rollfördelning inom fastighetsområdet. Riksdagen ville koncentrera uppgiften som fastighetsägare och förvaltare av statens fastighetsinnehav på ett färre antal aktörer och övriga myndigheter skulle få en relation till hyresvärden som mer liknade en normal hyresgäst. Reformerna var genomgripande och omfattade i stort sett samtliga myndigheter.

Statens fastighetsinnehav koncentrerades på några få aktörer med olika roller. Kungliga byggnadsstyrelsen omvandlades till Statens fastighetsverk (SFV) 1993 och den nya myndigheten fick i uppgift att äga och förvalta en stor del av statens fastigheter med särskilt kulturhistoriskt värde.

Reformen var en del av en större styrreform inom staten där mål och resultatstyrning infördes. I stället för att detaljstyra myndigheterna skulle dessa bemyndigas att göra fler självständiga val om hur verksamheten bedrivs. Regering och riksdag skulle fokusera på att styra till större del via mål och följa upp resultatet av verksamheterna. Myndigheterna skulle få större inflytande över hur resultat kunde uppnås i verksamheterna, exempelvis genom att själva välja om de skulle lägga resurser på lokaler eller mer personal. I figuren nedan ges en förenklad bild över hur staten ska fungera som hyresgäst och fastighetsägare och hur förhållandet till fastighetsmarknaden ser ut på en övergripande nivå. Hur staten agerar som hyresgäst och fastighetsägare beskrivs mer ingående nedan.

Figur 2.1 Illustration av statens lokalförsljningsordning



2.1 Staten som hyresgäst

Kärnan i statens lokalförsljningsordning är renodlade roller¹. Myndigheterna är hyresgäster och inte fastighetsägare och tanken är att detta ska innebära:

- **Effektivare fastighetsförvaltning:** Riksdagen ville samla uppgiften att ta hand om fastigheter på färre aktörer och därigenom ta till vara eventuella stordriftsfördelar. Om alla myndigheter i sin verksamhet också ska ta höjd för att långsiktigt förvalta fastigheter riskerar detta att leda till lägre effektivitet och kvalitet i fastighetsunderhållet.
- **Verksamhetsbeslut fattas närmare verksamheten:** Riksdagen ville ge myndigheterna större inflytande över allokeringen av verksamhetsresurser för att centrala beslut skulle fattas närmare verksamheten. Myndigheterna kan då fatta beslut om hur de ska använda sina resurser för att kunna leverera på sina resultatmål. Ett viktigt beslut som myndigheten därigenom ska ha rådighet över är sin lokalanvändning.

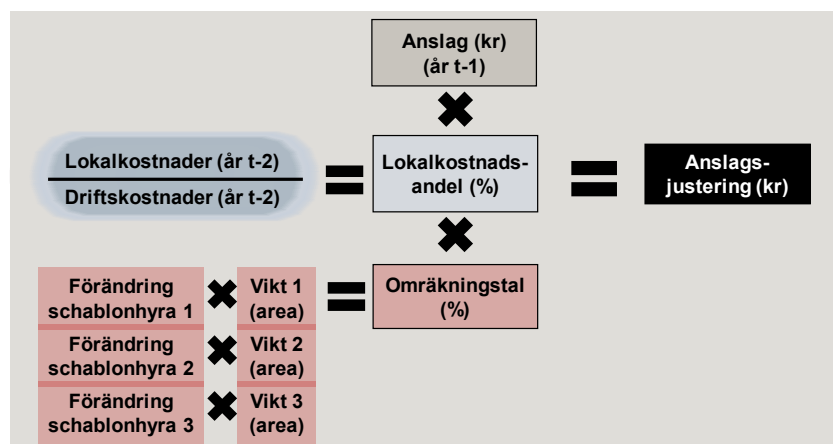
¹ Se bland annat prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8

Anslag räknas om med avseende på förändrad marknadshyra

Som en del av reformeringen av statens myndighetsstyrning skapades ett system för automatisk årlig uppräkningsanslagen för att hantera prisförändringar (PLO-systemet). Systemet skapades som en del i ambitionen att öka myndigheternas självständighet. I dag räknas anslag som omfattas av PLO-systemet årligen upp baserat på tre komponenter: löner, lokaler och övrigt. I denna promemoria är anslagsuppräknings för lokalkostnader intressant eftersom det kan sägas vara en del av lokalförsörjningsordningen att tillförsäkra myndigheterna stabila ekonomiska förutsättningar kopplat till lokalkostnader.

Figur 2.2 PLO för lokalkostnader

Schematisk bild över anslagsuppskrivning till följd av PLO för lokalkostnader



PLO-systemet för lokaler innebär att anslaget för de myndigheter och andra organisationer som omfattas räknas upp med ett omräkningstal som beräknas av Ekonomistyrningsverket (ESV). Detta illustreras översiktligt i figuren ovan.

- ESV beräknar en enhetlig rikthyra för var och en av sju olika geografiska regioner. Den faktiska nivån på rikthyran påverkar inte uppräkningsdirekt utan uppräkningsdirekt påverkas endast av den procentuella förändringen av rikthyran mellan år (samt viktningen av olika lokaler i omräkningstalet för hela myndigheten eller institutionen).
- För varje lokal beräknas årligen en schablonhyra. De år som hyreskontrakt kan omförhandlas sätts schablonhyran till samma nivå som rikthyran. Övriga år räknas schablonhyran upp med 70 procent av konsumentprisindex (KPI), med två års fördröjning. För fastigheter med kostnads hyra görs inte marknadsanpassningen vid kontraktens slut utan omräkningstalet för fastigheten beräknas endast baserat på 70 procent av förändringen av KPI.
- Förändringen av schablonhyran för respektive lokal för en myndighet summeras (viktat med lokalarea) till ett omräkningstal för lokalkostnader. Omräkningstalet multipliceras med den ingående anslagsnivån föregående år samt lokalkostnadernas andel av driftskostnader för två år innan budgetåret till en standardiserad anslagsuppskrivning som i normalfallet blir regeringens förslag till riksdagen.

PLO-systemet innebär således att i normalfallet får en myndighet kompensation för ökade hyreskostnader så till vida dessa följer hyresutvecklingen på marknaden som helhet. Det finns dock en viss eftersläpning med avseende på inflationsjusteringen. PLO-modellen innebär att anslagen skrivs upp under kontraktstiden med 70 procent av KPI med två års eftersläpning medan många hyreskontrakt skrivs upp med KPI från oktober föregående år, dvs. med ett års eftersläpning. Detta kan skapa problem, särskilt när inflationen ökar markant så som varit fallet 2021-2023. Rikthyran i sig har ingen eftersläpning utan representerar ESV:s prognos av marknadshyran för aktuellt år.

PLO kompenserar inte för nya utgifter eller tillfälliga kostnader

Med PLO-systemet räknas anslagen upp över tid för att kompensera för ett förändrat prisläge. Systemet ger en övergripande värdesäkring av anslaget baserat på hur stor andel av anslaget som institutionen lägger på lokaler, personal eller övrigt. Systemet värdesäkrar anslaget baserat på de utgifter myndigheten har, men påverkar inte valet av utgifter som organisationen gör. En organisation kan välja att ändra sin kostnadsstruktur genom att lägga exempelvis mer eller mindre resurser på lokaler och när det valet är gjort kommer PLO anpassa värdesäkringen baserat på den nya kostnadsstrukturen. Institutionen får dock inget stöd i PLO för att genomföra exempelvis investeringar i verksamhetsanpassning av lokalerna. Om en statlig institution får ökade kostnader av olika anledningar får den i stället välja att prioritera ned andra utgifter eller att begära högre anslag från riksdagen.

2.2 Staten som fastighetsägare

Vid reformen av den statliga lokalförslörjningsordningen centraliserades det statliga fastighetsägandet och förvaltandet till ett fåtal aktörer. En av dessa stora fastighetsägare blev Statens Fastighetsverk (SFV) som fick ett särskilt ansvar för att förvalta fastigheter med höga kulturhistoriska värden. Många statliga byggnadsminnen förvaltas av SFV.

SFV har i uppdrag att förvalta och bevara värdet hos fastigheter som staten äger, vilket bl.a. innebär att myndigheten ska ta hand om och fortlöpande investera i fastigheterna, och att hyra ut fastigheterna med marknadsmässiga villkor. Överskottet från verksamheten ger avkastning för staten.

SFV förvaltar cirka 2 300 statligt ägda fastigheter, motsvarande 4 000 byggnader och cirka 6,8 miljoner hektar mark- och vattenområden. Huvuddelen av byggnaderna har höga kulturhistoriska värden och är i någon form unika objekt. De höga kulturhistoriska värdena för fastigheterna i SFV:s bestånd utgör ofta motivet till att staten äger och förvaltar byggnaderna. Många av fastigheterna är mycket viktiga för det svenska kulturarvet och skapar värden för samhället utöver de rent monetära värdena som är möjliga att få via uthyrning. Eftersom fastigheterna inom SFV:s bestånd i de flesta fall är unika

är det utmanande att sätta en marknadsmässig hyra. Hyror sätts dock i normalfallet genom en hyresförhandling mellan fastighetsägare och hyresgäst och i vissa fall tas extern expertis in för att finna en rimlig marknadsmässig hyra.

Gränsdragning mellan hyresgästs och fastighetsägares ansvar

I relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst är det inte ovanligt att diskussioner uppstår om vilket ansvar de olika parterna har för vissa löpande åtgärder. För att minimera minska osäkerhet och minska risken för oklara ansvarsförhållanden är det viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare, vilket ofta görs genom att parterna kommer överens om en gränsdragningslista.

Bland SFV:s fastigheter är det dessutom många byggnader som är skyddade som statliga byggnadsminnen. Det är kostsamt att investera i fastigheter med denna form av skydd eftersom det krävs särskilda processer, med involvering av Riksantikvarieämbetet (RAÄ) samt ofta särskilda metoder för att påverka byggnaden så lite som möjligt. Detta kan skapa ytterligare friktion mellan hyresgäst och fastighetsägare i de fall där hyresgästen uppfattar att dyra åtgärder som fastighetsägaren bör stå för i slutändan hamnar på hyresgästen. Att många investeringar blir dyrare i fastigheter som är statliga byggnadsminnen påverkar både de områden som SFV ansvarar för och de områden som hyresgästerna ansvarar för. Detta innebär att det utöver hyresnivåerna kan vara dyrare att bedriva verksamhet i denna typ av fastighet.

Den statliga lokalförsörjningsordningen kommunicerar med fastighetsmarknaden

Statens lokalförsörjningsordning innebär att statliga hyresgäster och fastighetsägare agerar via interaktion med marknaden för kommersiella fastigheter. SFV ska hyra ut fastigheterna med marknadsmässiga villkor och de statliga hyresgästerna ska hyra med marknadsmässiga villkor. Detta innebär att om marknadspriserna ökar kommer hyresgästerna hos SFV, varav vissa är myndigheter, betala högre hyra utan att nyttan av lokalerna nödvändigtvis förändrats.

Det finns i systemet en koppling mellan förändringar av myndigheternas utgifter för hyra och dess intäkter då båda är knutna till fastighetsmarknaden (illustreras i figur 2.1). Utgifterna genom att myndigheterna betalar marknadspris för lokaler och intäkter genom att myndigheternas anslag skrivs upp med PLO där uppräkningsstalet är knutna till utvecklingen av snitthyra på fastighetsmarknaden. Men förhållandet mellan utvecklingen av intäkter och utgifter är inte helt samstämmigt, vilket innebär att myndigheterna fortfarande kan uppleva större eller mindre fluktuation i nettokostnader mellan år (skillnaden mellan intäkter och utgifter kopplade till lokalkostnader).

För myndigheter som hyr fler än en lokal är det dessutom sannolikt inte helt lätt att förstå hur anslagsförändringen beror på de olika lokaler som myndigheten nyttjar.

Prisnivån är viktig för systemets funktionssätt

Grundtanken med lokalförsörjningsordningen är att hyresgäster hos SFV ska ha möjlighet att flytta verksamheten och sluta hyreskontrakt med en annan hyresvärd. För att detta system ska fungera är det därför viktigt att priset sätts på en väl avvägd nivå även när hyreskontraktet är mellan två statliga institutioner. Hyran ska inte vara för hög och framför allt inte öka för mycket över tid eftersom detta minskar det ekonomiska utrymmet för verksamheten. Men ligger hyran under marknadspriset så undergrävs incitamentet för myndigheten att flytta till andra lokaler även om de är bättre för verksamheten eller minska ned storleken på existerande lokaler.

SFV har ett stort ansvar för att hantera statliga resurser effektivt

SFV har i sitt uppdrag som fastighetsägare ansvar för att förvalta ett betydande kulturhistoriskt och ekonomiskt fastighetsvärde åt staten. Samtidigt ska myndigheten bedriva en resurseffektiv verksamhet och inte investera mer i det förvaltade fastighetsbeståndet än vad som kan motiveras utifrån fastigheternas ekonomiska värde. SFV har, genom inbetalda hyror, stora medel till sitt förfogande men det är inte meningen att alla hyresintäkter från fastigheter med marknadsmässig hyra ska återinvesteras i fastighet-

erna. Genom lokalförsörjningsordningens logik att sätta hyran på marknadsnivå skapas oundvikligen stora överskott i SFV:s verksamhet efter investeringar och löpande underhåll. Under senare år har marknadshyran ökat markant, vilket inneburit att både myndigheternas förvaltningsanslag ökat snabbare än tidigare till följd av den automatiska prisomräkningen samt att hyrorna i snitt ökat för myndigheterna. Detta har i sin tur gjort att överskotten på SFV har ökat, men det är inte heller tanken att dessa medel per automatik ska återinvesteras i fastigheterna. SFV har ett stort ansvar i sin roll som förvaltare av statens fastighetsinnehav att effektivt hantera de överskott som blir en bieffekt av statens lokalförsörjningsordning.

SFV:s avkastningskrav har diskuterats i många sammanhang utifrån hyresnivå och hyresökningar, men avkastningskravet handlar främst om att reglera avkastningen till staten och därigenom slå vakt om att SFV använder tillgängliga resurser effektivt. Eftersom SFV ska sätta hyror på en marknadsmässig nivå så ska inte hyresnivån påverkas av nivån på avkastningskravet.

3 Utvärdering av kostnadshyra

3.1 Sammanfattning

I detta avsnitt analyseras kostnadshyresmodellen utifrån det angivna syftet med reformen vid införandet samt vilka konsekvenser modellen haft för kulturinstitutionerna, fastighetsägaren och fastigheterna.

- I avsnitt 3.2 beskrivs processen för införandet av kostnadshyra och vad som låg bakom utformningen av modellen.
- I avsnitt 3.3 analyseras kostnadshyresmodellen utifrån dess konsekvenser för institutionernas förutsättningar att bedriva sin verksamhet.
- I avsnitt 3.4-3.6 diskuteras de incitament kostnadshyresmodellen medför för fastighetsunderhåll och kostnads kontroll samt hur systemet påverkar transparensen i myndigheternas resursutnyttjande.

I avsnitt 3.7 sammanställs utredningens analys av och slutsatser om kostnadshyresmodellen. Utredningen konstaterar att:

- Det var inte tydligt vid införandet av kostnadshyra vilket problem modellen skulle lösa för hyresgäst och fastighetsägare.
- Kostnadshyresmodellen skapar utmaningar för hyresgäst, fastighetsägare och fastighet i jämförelse med huvudmodellen med marknadsmässig hyra. Bland annat:
 - Det saknas koppling mellan uppskrivning av kostnader (hyra) och intäkter (anslagsuppskrivning).
 - Modellen ger generellt högre och oförutsägbara fluktuationer i kostnader.

- Hyresgästen bär hela den ekonomiska risken för fastigheten.
- Fördelningen av ansvaret för det långsiktiga underhållet mellan hyresgäst och fastighetsägare är otydligt.
- Hyresgästen har ofta en svag roll i förhållande till fastighetsägaren.
- Kostnadshyra ger en mindre rättvisande bild av institutionernas faktiska resursförbrukning.

Utredningens slutsats är att marknadsmässig hyra skapar bättre ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar än kostnadshyra. Även med marknadsmässig hyra återstår dock en viss ekonomisk risk för verksamheterna eftersom utveckling av hyra och anslag inte helt korrelerar. I kapitel 4 diskuteras möjligheten att införa en särskild hyresmodell för vissa kulturfastigheter som ytterligare minskar den ekonomiska risken för vissa utvalda kulturinstitutioner.

3.2 Varför kostnadshyra infördes

3.2.1 Kostnadshyra för att skapa incitament till återhållsamhet hos hyresgäst

Förslag på en särreglering i form av en kostnadsbaserad hyra för ändamålsfastigheter framfördes först i utredningsbetänkandet *Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning* (SOU 1996:187). Med ändamålsfastighet avsågs en fastighet där myndigheten var beroende av att verksamheten bedrevs i en specifik lokal, oberoende av om orsaken till detta handlade om teknisk utformning eller läge. Utredningens uppdrag var att göra en bredare utvärdering av reformen som ändrade statens lokalförsörjningsordning. Utredningen ansåg att frågan om hyressättning för ändamålsfastigheter framställt som så prioriterad för flera aktörer att den själv tog initiativ till ett tidigt delbetänkande i utredningen.

Utredningen menade att reformen av lokalförsörjningsordningen var rimlig och väl avvägd, men när det gällde så kallade ändamålsfastigheter borde särskilda regler gälla.

Kostnadsbaserad hyra skulle minska risken för fastighetsägaren

Huvudskälen som anfördes till att ändamålsfastigheter inte borde behandlas som andra var att byggnaderna var specialanpassade till verksamheten, vilket i regel kräver stora investeringar som fastighetsägaren inte borde bära risken för. Utredningen konstaterade att kunskapen om fastigheten och dess behov är större hos hyresgästen givet de stora verksamhets specifika anpassningarna och hyresgästen har ”kanaler till departement, regering och riksdag” vilket utredningen menade gör det rimligt att hyresgästen bär risken kopplat till att verksamhetens behov förändras.²

Kostnadsbaserad hyra skulle ge lägre långsiktig hyresnivå

Slutligen konstaterar utredningen att betänkandet från *Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning* (SOU 1992:79) föreslår en hyressättning med affärsmässiga grunder, vilket ger ”såväl hyresvärd som hyresgäst rimlig grund för en långsiktig hyressättning med utgångspunkt i kostnaderna, samtidigt som reinvesteringsbehovet beaktas så att dramatiska hyresförändringar vid förnyelse av lokalerna undviks”. Utredningen konstaterar att en sådan inriktning skulle ge en jämnare hyra över tid, vilket kan framstå som rationellt givet att myndigheter arbetar utifrån årsbudgetar. Utredningen framför emellertid också att en sådan modell inte ger rätt incitament till kostnadskontroll för investeringar i fastigheten. Om hyresgästen betalar en jämn hyra och fastighetsägaren ska inkludera investeringar i den långsiktiga hyran så innebär det bland annat att hyresgästen inte har något incitament att hålla tillbaka kraven på investeringar i fastigheten.

3.2.2 Regeringen föreslog att avslå förslag om kostnadshyra

Regeringen föreslog till riksdagen att utredningens förslag borde avslås (prop. 1997/98:FiU25). Det fördes i propositionen inget resonemang om långsiktiga hyresförhållanden men däremot att fastigheten i första hand skulle stödja primärverksamheten och att

² SOU 1996:187 s. 10-13.

hyran bör sättas enligt marknadsmässiga principer enligt huvudregeln i lokalförsörjningspolitiken.

3.2.3 Riksdagen tillkännagav för regeringen att kostnadshyra bör vara utgångspunkten för ändamålsfastigheter

I riksdagsbehandlingen av regeringens proposition (1997/98:FiU25) lyftes bred kritik mot att regeringen ansåg att utredningens förslag om en hyresmodell baserad på kostnadshyra inte borde införas. Dels skedde detta genom motioner från flera partier och dels genom ett yttrande från kulturutskottet. Både motionärerna och kulturutskottet framförde att kostnadshyra bör införas huvudsakligen eftersom:

- institutioner med ändamålsfastigheter inte kan välja mellan olika alternativa lokaler och att det därför inte går att tala om ett marknadsförhållande mellan parterna.
- hyreskostnaden inte bör vara hög. Vissa framhöll att Statens Fastighetsverk (SFV) inte bör ha höga avkastningskrav och andra att kostnadsbaserad hyra bör leda till en lägre hyra.

I finansutskottets skrivelse diskuteras inte de negativa aspekterna som kostnadshyra kan innebära vad gäller hyrans utveckling över tid. Kulturutskottets resonemang handlade huvudsakligen om kostnadsnivån för institutionerna och utskottet menade bland annat att ”fastighetsägaren inte bör ta betalt för den risk som är förknippad med verksamhetens framtid om situationen är den att hyresgästen i praktiken saknar alternativ till lokal. Därigenom kan kapitalkostnaden minska.” Finansutskottet invände att om riksdagen vill stärka kulturinstitutionernas ekonomi är det mer rimligt att göra det via ökade anslag än att subventionera institutionerna via sänkta avkastningskrav.

Finansutskottet landar i något motsägelsefulla slutsatser.

- Utskottet delar regeringens uppfattning att det inte är lämpligt att påbörda parterna en hyressättningsmodell.
- I nästa avsnitt, där förslag på sänkt avkastningskrav för ändamålsfastigheter framfördes, menade dock utskottet att ”när hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd är det naturligt att utgångspunkten för hyressättningen

är självkostnad. (..) Det är utifrån marknadsmässiga utgångspunkter uppenbart att ju högre grad av specialanpassning i investeringarna, desto naturligare är det att hyresgästen betalar investeringen under kontraktperioden.”

Finansutskottets slutsats var att i fallet med ändamålsfastigheter där hyresgästen har begränsade alternativ bör utgångspunkten vara att tillämpa kostnadshyra. Det betonas vidare att ju högre grad av specialanpassning fastigheterna har, desto mer naturligt är det att hyresgästen betalar risken under kontraktperioden.

3.2.4 Finansdepartementets promemoria

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande tillsatte statsrådet Ringholm i november 2000 en arbetsgrupp inom Finansdepartementet som skulle göra en översyn av hyressättningsprinciperna för vissa ändamålsfastigheter. Arbetsgruppen lämnade sin rapport i februari 2001.

Kostnadshyra skulle innebära lägre hyra

Arbetsgruppen redogjorde i sin rapport bland annat för synpunkter från kulturinstitutionerna som till största del kan sammanfattas i att hyrorna var höga.

Arbetsgruppen landade i samma slutsats som finansutskottet vad gäller behovet av att införa en särskild hyresmodell för ändamålsfastigheter inom kulturområdet. Samtidigt framfördes att ”För några äldre kulturfastigheter, som i mycket hög grad formats för sitt ändamål och där byggnaderna kommit att bli symboler för kulturinstitutionernas verksamhet, bör kostnadsbaserade i stället för marknadsliknande hyror kunna tillämpas.” och föreslog att de fem huvudbyggnaderna för Dramaten, Operan, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet skulle omfattas av sÄrlösningen.

Arbetsgruppen pekade ut Operan, Dramaten och Nationalmuseum som lämpliga institutioner för att omfattas av kostnadshyra och hänvisade till att dessa pekats ut redan i betänkandet från Organisationskommittén för Byggnadsstyrelsens ombildning,

Statens fastigheter och lokaler (SOU 1992:79). Finansdepartementets arbetsgrupp menar att liknande förutsättningar föreligger även för Statens Historiska museer och Naturhistoriska riksmuseet och föreslår att även de omfattas av förslaget.

Motivet till att införa just kostnadshyra för dessa fastigheter är inte helt tydliga, men tycks framför allt bygga på att hyresnivån skulle bli lägre med kostnadshyra än marknadsliknandehyra och att marknadshyra var svårtillämpat eftersom det är svårt att hitta rimliga jämförelseobjekt.

PLO-systemet fungerade inte för ändamålsfastigheter

En viktig slutsats som Finansdepartementets arbetsgrupp konstaterade var att PLO-systemet inte fungerade tillfredsställande för myndigheter med ändamålsfastigheter.

Under 1990-talet fanns ett större antal fastigheter med ändamålskaraktär utpekade och omfattades i PLO-systemet av särskilda regler. Huvudregeln i PLO-systemet fungerade vid denna tidpunkt på samma sätt som den gör idag. Anslagen skrivs upp med 70 procent av KPI under den tid ett hyresavtal löper och de år som avtalen kan nytecknas marknadskorrigeras anslaget med en generell rikthyra vars syfte är att anslagen över tid ska värdesäkras i förhållande till marknadspriser för lokaler (se avsnitt 2.1). För ändamålsfastigheter (vilket inte bara fanns inom kulturområdet) marknadskorrigerades däremot inte anslaget utan skrevs upp löpande med 70 procent av KPI. Samtidigt sattes hyran i de flesta hyresavtalen för ändamålsfastigheterna enligt samma principer om marknadsmässighet som övriga kontrakt. Detta var också en tid då inflationen var relativt låg och rikthyran utvecklades i en brant takt. PLO för ändamålsfastigheter erbjöd därmed en icke fungerande värdesäkring för hyreskontrakten, vilket sannolikt kunde vara problematiskt för institutionerna.

Kostnadshyra infördes men PLO-systemet förändrades inte

Finansdepartementets rapport resulterade bland annat i att:

- Kostnadsbaserad hyra infördes för de fem kulturfastigheterna, vilket innebar en lägre årlig hyra i samtliga fall.
- Anslagen sänktes samtidigt för att neutralisera effekten på statsbudgeten. Trots lägre hyra blev nettot för myndigheterna därmed neutralt på kort sikt.
- Statskontoret fick i uppdrag att när tillräckligt underlag föreligger lämna förslag på lämplig metod för prisomräkning för dessa fem utpekade ändamålsfastigheter.

I rapporten från Finansdepartementets arbetsgrupp fanns inget resonemang om hur förslaget om att införa kostnadsbaserad hyra förhöll sig till det ursprungliga syftet med en kostnadsbaserad hyra enligt förslaget i SOU 1996:187 (se avsnitt 3.2.1). I förslaget från 1996 var tanken en modell där större delen av risken för fluktuerande kostnader och stora investeringar skulle läggas på hyresgästen eftersom den hade goda ingångar och kontakter med regering och riksdag. Dessa hade därmed en roll att över tid via aktiv politik utjämna fluktuerande kostnader och därmed bespara fastighetsägaren från att bära vad man ansåg vara en orimlig risk för byggnader där stora investeringar gjorts för att anpassa fastigheten till hyresgästens behov.

Statskontoret återkom i en skrivelse till regeringen 2005³ efter några år med den nya kostnadshyresmodellen. Myndigheten konstaterade bland annat att det inte gick att ta fram en enhetlig lämplig alternativ metod för prisomräkning för lokaler med kostnadshyra eftersom det var omöjligt att förutse variationen i hyra mellan år på ett sätt som skulle ge en meningsfull uppskrivning av anslagen i linje med systemets syfte. Statskontoret föreslog att myndigheterna i stället skulle teckna långa avtal som utifrån en kalkylerad kostnadsutveckling sedan skulle ge en mer förutsägbar hyresutveckling mellan år. Statskontoret menade att kostnadshyresmodellen kräver att löpande kostnadsförändringar hanteras i den ordinarie budgetprocessen och med längre hyresavtal skulle hyreshöjningar till följd av kostnadsförändringar begränsas till färre tillfällen vilket skulle

³ Statskontoret 2005

kräva att regeringen agerar vid färre tillfällen för att jämna ut hyresförändringar mellan år.

3.2.5 Tillämpningen av kostnadshyra

Kostnadshyra innebär att hyran över tid ska täcka kostnaderna som fastighetsägaren har för fastigheten. Hyresavtalen för de fem fastigheterna har varit sexåriga för de tre myndigheterna och treåriga för Operan och Dramaten. Enligt den modell som SFV tillämpat ska kostnadshyran täcka kostnader för drift, underhåll, SFV:s administration samt kapitalkostnader.

Utöver grundhyran kan hyresgästerna liksom i ett vanligt lokalhyresavtal avtala om hyresgästpassningar som bekostas av hyresgästen och utförs av SFV. Dessa kan innebära tillägg på hyran efter överenskommelse.

Grundhyran bestäms till ett fast belopp per år vid ingången i ett nytt hyresavtal med utgångspunkt i beräknade kostnader under avtalsperioden. Om planerade åtgärder inte genomförts under avtalsperioden eller om kostnaderna överskridit beräknade nivåer regleras över- eller underskottet i nästa hyresavtal antingen via en direkt avräkning av beloppet eller via en justering av kommande hyresnivå. Hyresgästen kan komma överens med SFV om att göra avräkningar även under avtalsperioden.

3.3 Hur skapas goda ekonomiska förutsättningar för kulturinstitutioner med ändamålsbyggnader?

I avsnitt 3.2.4 konstateras att det angivna syftet med kostnadsbaserade hyror och hur den övergripande styrmodellen ska fungera för dessa byggnader förändrades mellan det initiala förslaget och beslutet om att införa modellen. När förslaget om att tillämpa kostnadsbaserad hyra först togs upp motiverades modellen utifrån att myndigheter med ändamålsbyggnader kunde bära mer risk och att kostnader kunde minskas i systemet genom att minska risken för fastighetsägaren och skapa incitament till återhållsamhet för hyresgästerna. Med tiden skiftades fokus till att modellen skulle innebära en fördel för den myndighet/institution som omfattades. I detta avsnitt diskuteras vilka övergripande behov hyresmodellen kan fylla

för kulturinstitutionerna samt i vilken grad kostnadshyresmodellen förbättrar dessa förutsättningar.

3.3.1 Fördelar med ett automatiskt system för anslagsuppräknning

För institutioner som finansieras via anslag kan regeringen varje år föreslå att justera upp eller ned anslaget för att förändra verksamheternas förutsättningar. Detta gäller inom ramen för alla hyresmodeller.

Det statliga styrsystemet för myndigheternas verksamhet bygger dock på en hög grad av automatik i resurstilldelningen till myndigheter. Om regering och riksdag inte aktivt ändrar anslagstilldelningen kan verksamheten fortsätta mer eller mindre oförändrat eftersom anslagen, bland annat för lokaler, automatiskt skrivs upp årligen för att värdesäkra anslagsnivån i förhållande till förändrade kostnader.

Vad som i detta avsnitt avses med goda ekonomiska förutsättningar är hur styrmodellen fungerar i frånvaro av aktiv politik. En komplicerande faktor är nämligen att hyresmodellen kostnadshyra i sin ursprungliga utformning kan antas ha förutsatt löpande politisk intervention och justering av anslagen för att neutralisera kostnadsförändringar. Detta kan dock utgöra en svaghet för en särlösning när alla andra myndigheter förväntas klara ekonomin utan löpande politisk intervenering. Att kostnadshyresmodellen förutsätter detta är inte heller något som tas upp i de underlag som ligger till grund för beslutet.

3.3.2 Vad innebär goda ekonomiska förutsättningar?

Kostnadshyra blir sannolikt över lång tid lägre än en marknadsmissig hyra, vilket beror på att marknadspriset styrs även av faktorer som inte direkt är relaterade till löpande kostnader för fastighetsförvaltning, inte minst den allmänna tillgången och efterfrågan på lokaler.

Vid införandet av kostnadshyra justerades anslagen för de fem kulturinstitutionerna för att neutralisera effekten av en lägre kostnadsnivå genom minskat anslag. Samtidigt minskade SFV:s

intäkter och därmed myndighetens överskott som kan användas till att exempelvis betalas ut som avkastning till staten. Detta innebär att en lägre kostnadsnivå inte innebar att institutionernas ekonomiska ställning förstärktes. Det skulle också vara neutralt budgetmässigt för staten, åtminstone på kort sikt. För SFV innebar det lägre intäkter och sannolikt motsvarande lägre avkastning till statsbudgeten.

Vid införandet av kostnadshyresmodellen hade riksdagen och Finansdepartementets arbetsgrupp stort fokus på kostnadsnivå, men litet fokus på vilken modell som skapar de bättre ekonomiska förutsättningarna på längre sikt. Utredningen bedömer att de ekonomiska egenskaper i hyresmodellen som har störst betydelse för institutionernas ekonomiska förutsättningar är:

- Utveckling av kostnader och intäkter över tid
- Fluktuation och risk
- Ansvar och inflytande

3.3.3 Utveckling av kostnader och intäkter över tid

Frågan om utveckling av kostnader och intäkter över tid handlar om i vilken grad kostnadsutvecklingen för lokalkostnader matchas av en motsvarande uppskrivning av anslagen.

Huvudintäkten för institutionerna som omfattas av kostnadshyra kommer från anslag i statsbudgeten. Anslagsnivån är ett uttryck för den ambition som riksdagen har satt för verksamheten och sätter ramarna för vad verksamheten kan åstadkomma. Nivån är dock arbiträr och kan ändras om riksdagen ändrar uppfattning om vilken nivå anslaget ska ha.

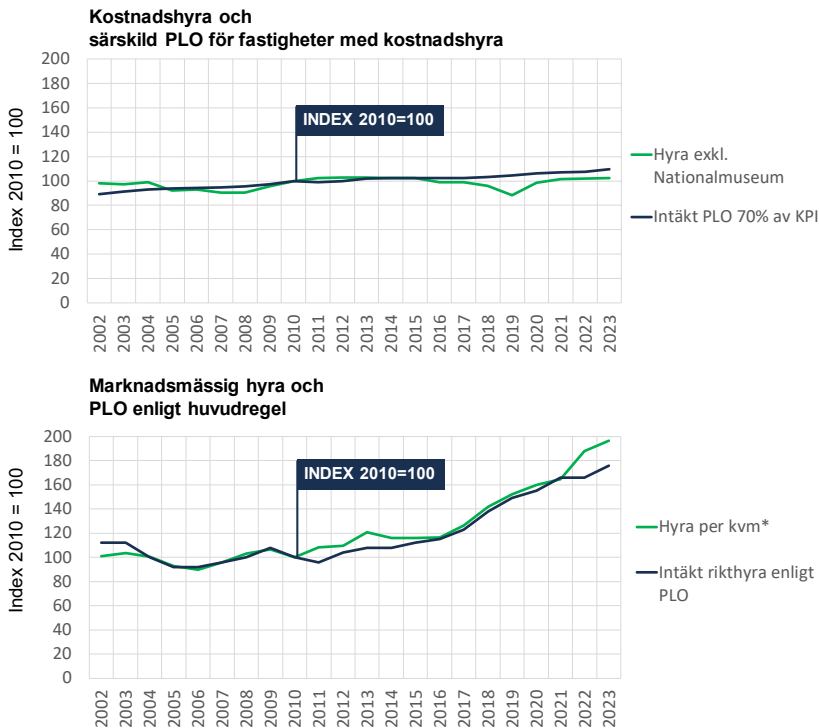
Viktigt för institutionerna att anslagsutvecklingen följer kostnadsutvecklingen

För att bibehålla institutionernas ekonomiska ställning över tid är det betydelsefullt att anslagets köpkraft inte urholkas, vilket sker om uppskrivningen av anslagen är lägre än kostnadsutvecklingen för hyrorna. Som också konstateras i 3.3.2 är en hög hyra inget problem för institutionen om regering och riksdag justerar anslaget för att

matcha den högre hyresnivån. På samma sätt är det inte ett problem för institutionerna med en hög hyresutveckling så länge som anslagen utvecklas i samma takt. Samtidigt kan en hög ökningstakt innebära en större risk om anslagen inte utvecklas i samma takt.

I figuren nedan illustreras utvecklingen av hyreskostnader och anslagsintäkter för myndigheter med kostnadshyra jämfört med marknadshyra. För byggnader med marknadshyra visas genomsnittlig hyra per kvadratmeter per år för nytecknade eller förnyade hyresavtal för fastigheter i rikthyresområde 1 (dvs. Stockholm innanför tullarna) samt rikthyra enligt PLO-systemet som används som utgångspunkt för att skriva upp anslagen. För fastigheter med kostnadshyra visas genomsnittlig hyra per kvadratmeter för fastigheter med kostnadshyra (exklusive Nationalmuseum) som jämförs med ett index som skrivs upp med 70 procent av förändringen av KPI, vilket används för att skriva upp anslagen för byggnader med kostnadshyra.

Figur 3.1 Utveckling av kostnader och intäkter över tid



* Hyra för nytecknade kontrakt i rikthyreområde 1, tre års glidande medelvärde.
 Källa: ESV, egna beräkningar

Figuren ovan visar att kostnadshyrorna i snitt ökat i begränsad omfattning över tid. Det har inte funnits någon tydligt uppåtgående trend efter 2010. Därigenom har PLO-uppräknigen av anslaget stämt relativt bra överens med kostnadsutvecklingen över hela perioden och efter 2010 har PLO-uppräknigen överstigit kostnadsutvecklingen något.

När det gäller fastigheter med marknadsmässig hyra och PLO-uppräknigen enligt huvudregeln följer linjerna varandra på en övergripande nivå. Även om det kan finnas individuella variationer i villkoren för de hyreskontrakt som tecknas, samt fluktuationer mellan år (som behandlas i nästa avsnitt), så ska både ESV samt SFV förhålla sig till en bedömning av marknadspriset, men med något olika metoder.

Kan en låg anslagsuppräknung i sig leda till en låg underhållsbudget för fastigheterna?

Det är inte givet hur den lägre hyresökningen för fastigheterna med kostnadshyra ska tolkas. Eftersom hyran förefaller ha följt PLO-beräkningen är en tolkning att hyresgästerna i snitt fått full kompensation för hyreskostnaderna. En annan tolkning är att hyresgästerna och SFV enbart genomfört de renoveringar och investeringar som PLO-uppräknungen medgett. Med denna tolkning skulle den måttliga anslagsuppräknungen kunna ha bidragit till den måttliga ökningen av hyrorna för byggnader med kostnadshyra.

Det är inte nödvändigtvis alltid fallet att en lägre hyra är bättre för hyresgästen. Om den lägre hyran är en konsekvens av att underhåll och investeringar varit för låga kan detta leda till kostnader både i form av större investerings- och renoveringsbehov längre fram samt behov av att stänga av lokaler under längre tid med större effekter på hyresgästernas verksamhet.

3.3.4 Fluktuation och risk

Statens nuvarande lokalförsörjningsmodell innebär att myndigheter ska vara hyresgäster som betalar hyra och inte ska ha ett huvudansvar för sina fastigheter. Som hyresgäst betalar myndigheten en hyra som inte påverkas av kortsiktiga förändringar i kostnader som är knutna till fastigheten.

Styrmodellen som gällde innan 1992 vilade på en stark centralstyrning där regering och riksdag genom budgetbeslut omfördelade medel mellan myndigheter efter behov av renoveringar. I en mer decentraliserad styrmodell med större inslag av automatiska uppräknningar behöver myndigheterna i stället själva balansera förändringar av lokalkostnader mot övrig verksamhet.

SFV absorberar risk från hyresgästerna

En hyresgäst med marknadsmässig hyra betalar en på förhand bestämd hyra. Detta innebär bland annat att risken för kortsiktiga kostnadsfluktuationer lyfts från hyresgästen till fastighetsägaren som genom sitt stora innehav har en mycket större kapacitet att

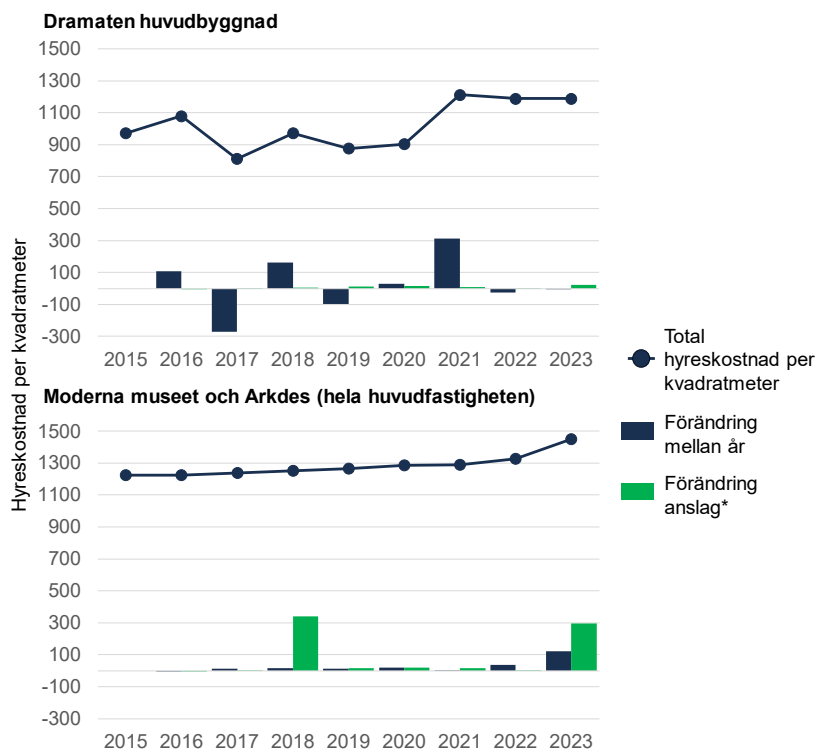
hantera denna typ av risk. Ett stort bestånd innebär att kostnadsvariationer tar ut varandra i viss mån men i slutändan blir det SFV:s resultat och avkastningen till statsbudgeten som blir ventilen om fluktuationerna blir mycket stora.

I detta avseende innebär kostnadshyra att de berörda hyresgästerna har en hyresmodell som ligger i mellanlandet mellan den tidigare styrmodellen som gällde före 1990-talet och den nuvarande huvudmodellen. Kostnadshyresmodellen innebär att hela kostnaden för fastigheterna ska läggas på hyresgästen, vilket innebär att hyresvärden inte med säkerhet kan fastställa en på förhand angiven hyresnivå. Det innebär också större fluktuationer i hyran från år till år, samtidigt som anslagens uppskrivning inte som i gamla modellen anpassas från fall till fall utifrån en äskandeprocess på hög detaljnivå utan en automatisk nyckel och som inte fångar upp de flesta kortsiktiga fluktuationer i kostnadsnivån.

Fluktuation i hyra för fastigheter med kostnadshyra

I figuren nedan illustreras två exempel på hur utvecklingen av hyreskostnaderna kan se ut för fastigheter med kostnadshyra respektive fastigheter med marknadsmässig hyra.

Figur 3.2 Fluktuation i hyreskostnader



*Simulerad PLO beräknad under förenklade antaganden. Bland annat att Arkdes och Moderna museet slagits ihop av dataskäl.
Källa: SFV, ESV, egna beräkningar

Figuren visar total hyreskostnad och förändring av hyreskostnad och simulerad förändring av anslag mellan år för två fastigheter, där kostnadshyra tillämpas för Dramaten och marknadsmässig hyra samt anslagsuppskrivning enligt huvudregeln tillämpas för Moderna museet och Statens centrum för arkitektur och design. Figuren ovan illustrerar i två utvalda exempel två generella slutsatser som kan dras (se statistisk analys med bredare urval i figur 3.3) om skillnaderna mellan marknadsmässig hyra och kostnadshyra:

- Det finns inget tydligt samband mellan uppskrivningen av intäkter och förändrade lokalkostnader för fastigheter med kostnadshyra. Överensstämmelsen är bättre för fastigheter med marknadshyra, men även där kan det konstateras att anslagsutvecklingen inte helt förändras i takt med hyran. I fallet ovan har

myndigheternas anslag över tid skrivits upp mer än hyreskostnaderna ökat (särskilt 2018 och 2023).

- För fastigheter med kostnadshyra fluktuerar hyreskostnaderna avsevärt under perioden medan de för fastigheter med marknadsmässig hyra ökar med en jämnare och därmed mer förutsägbar takt. Hyran minskar sällan för byggnader med marknadsmässig hyra men den förutsägbara utvecklingen gör det enklare att skapa en anslagsuppskrivning som kompenserar för förändringar i hyran.

Över lång tid har hyran för fastigheter med kostnadshyra inte förändrats markant. I fallet med Dramaten var exempelvis summan av förändringarna 2015-2020 en lägre hyreskostnad för huvudbyggnaden, men samtidigt med en stor fluktuation i kostnader från år till år. Denna konsekvens av kostnadshyra kan sannolikt vara svår att hantera för en myndighet eftersom budgetregler innebär att myndigheter bara får spara begränsade resurser mellan år och därför bara i en begränsad omfattning kan jämna ut förändringar av kostnader och intäkter mellan åren. Tanken med dagens budgetsystem är att myndigheter inte ska bygga upp stora ekonomiska reserver som ligger på myndighetsnivå eftersom det bland annat gör det svårare för regeringen att planera den ekonomiska politiken.

För Operan och Dramaten gäller dock inte dessa budgetregler eftersom de är organiserade som aktiebolag, vilket gör att de har en större möjlighet att planera långsiktigt och absorbera en del av fluktuationerna genom att spara medel mellan år. Eftersom de är till största delen statligt finansierade kan det dock finnas en rädsla för att spara budgetmedel på hög enskilda år eftersom det kan tolkas som att institutionerna inte har behov av de bidrag de får.

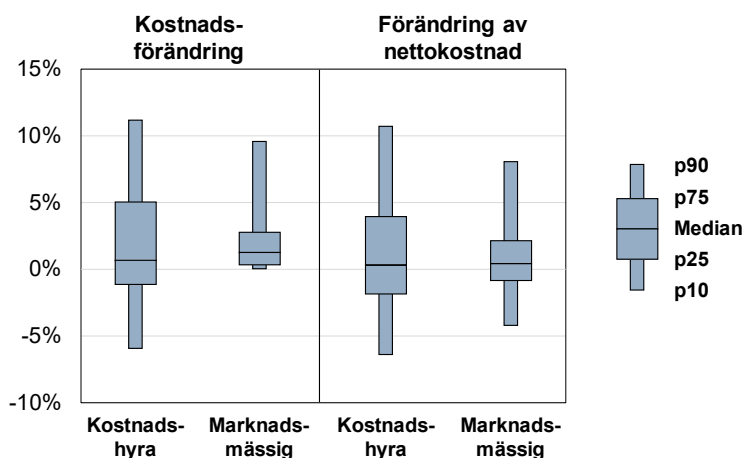
En annan konsekvens för verksamheterna med stora fluktuationer i hyra är att det också blir svårt att planera verksamheten givet att de inte vet hur hyran kommer att utvecklas mellan åren. Eftersom de aktuella verksamheterna som regel planerar föreställningar och utställningar flera år i förväg utgör denna osäkerhet ett betydande hinder för en effektiv verksamhet.

Större fluktuation i hyra för fastigheter med kostnadshyra

I figuren nedan framgår en jämförelse av den årliga förändringen av hyresnivån mellan fastigheter med kostnadshyra och ett urval av liknande fastigheter där SFV tillämpar marknadsmässig hyra. I figuren visas spridningsmått för att illustrera hur vanligt det är med förändringar på en viss nivå i respektive modell. I modellen visas fluktuationen av totala hyreskostnader och fluktuationen av nettokostnad. Nettokostnad avser förändringen av kostnaden justerat med förändringen av anslagen som följer av lokalmodellen i PLO-systemet.⁴

Figur 3.3 Kostnadsfluktuation med olika hyresmodeller

Fluktuation i total hyra för fem fastigheter med kostnadshyra i jämförelse med urval* av fastigheter med marknadsmässig hyra 2015-2023. Förändring som andel av marknadsmässig hyra 2020**



* Urval av liknande institutioner med marknadsmässig hyra och en simulerad anslagsuppskrivning. Östasiatiska museet, Etnografiska museet, Sjöhistoriska museet, Vasamuseet, Statens musikverk, Världskulturmuseet, Marinmuseum, Kungliga biblioteket, Arkdes och Moderna museet, Medelhavsmuseet, Dansmuséet, Livrustkammaren, Armémuseum (tyghuset), Armémuseum (östra flygeln)

**För att få ett jämförbart tal har marknadsmässig hyra för 2020 använts. För jämförelsegruppen är det faktiska hyra och för fastigheter med kostnadshyra har använts bedömningen av marknadshyra från SOU 2020:76.

I figuren ovan framgår att det med kostnadshyra är större sannolikhet att hyran markant minskar eller ökar från ett år till ett annat. Om endast förändringen av kostnader observeras kan det

⁴ Intäktsidan har konstruerats för jämförelsens syfte. Den konstruerade PLO-omräkningen bygger på vissa förenklande antaganden. Bland annat att hyran bekostas helt med anslag. I samtliga fall har institutionerna andra intäkter. I syftet att möjliggöra jämförelser mellan hyresmodeller har alla antagits finansieras helt med anslag.

konstateras att sannolikheten att kostnaderna minskar är lägre för fastigheter med marknadsmässig hyra, vilket speglar att hyror ökar över tid. Men om hänsyn tas även till förändrade intäkter genom uppskrivning av anslag så är sannolikheten att nettohyrorna ökar och minskar över tid ungefär lika stor både för fastigheter med kostnads- hyra respektive marknadsmässig hyra. Kostnadshyrorna fluktuerar dock betydligt mer även när hänsyn tagits till att hyresnivåerna är betydligt lägre.

Hyresgäster med kostnadshyra kan i viss mån styra när avräkningar sker över tid, vilket innebär att en del av variationen beror på att hyresgästerna själva valt att lägga återbetalningar vid givna tillfällen.

Utifrån det urval som studeras ovan kan också konstateras att svängningarna i nettokostnader individuella år inte minskas av förändringarna i anslag, vilket delvis är avsikten att PLO-modellen ska göra. Att fluktuationen i hyreskostnader är lägre för fastigheter med marknadsmässig hyra beror helt enkelt på att en hyra som inte balanseras mot löpande kostnader är stabilare över tid.

3.3.5 Hyresgäst får större ansvar för fastigheten

Vid införandet av kostnadshyra för vissa ändamålsfastigheter var tanken att freda verksamheterna från ansvaret att förvalta och värdebevara det kulturarv som byggnaderna utgör. I realiteten har dock modellen snarare inneburit det motsatta.

Kostnadshyresmodellen innebär att hyresgästen lyfts in i diskussionerna om fastighetsunderhållet i en högre omfattning eftersom hyresgästen har ansvaret för att bära alla löpande kostnader för fastigheten. Hyresgästen behöver därmed vara involverad i en högre grad i besluten om fastigheten eftersom det finns en direkt koppling mellan löpande åtgärder och institutionens egen budget.

När förslaget om att införa kostnadsbaserad hyra för ändamålsfastigheter först framfördes i *Statens ändamålsfastigheter* (SOU 1996:187) så menade utredningen att det fanns en poäng i sig att knyta alla investeringar i fastigheten närmare hyresgästen. Men den såg också framför sig en annan typ av förhållande mellan fastighetsägare och hyresgäst där fastighetsägaren skulle behöva investera stora belopp för att utveckla fastigheten i linje med hyresgästens

behov, vilket skulle skapa en stor ekonomisk osäkerhet för fastighetsägaren.

Den gängse hyresmodellen med marknadsmässig hyra innebär däremot att fastighetsägaren entydigt har ansvar för det löpande underhållet av fastigheten och utöver detta kan parterna avtala om att genomföra anpassningar av lokalerna som bekostas av hyresgästen.

När det gäller verksamhetsanpassningar av fastigheten tycks skillnaderna mellan kostnadshyresmodellen och andra hyresmodeller vara små eftersom denna typ av anpassningar i regel bekostas av hyresgästen även för fastigheter där kostnadshyra inte tillämpas.

Kostsamt att underhålla de berörda byggnaderna

Fastigheter med höga kulturhistoriska värden är generellt kostnadskrävande objekt och förutsätter specialiserat underhåll med antikvariska tekniker och särskilda material. Nya samhällskrav såsom tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, brandskydd, arbetsmiljö och insatser av miljöhänsyn m.m. ställs även på dessa fastigheter och kräver anpassningar. För en stor del av fastigheterna krävs också åtgärder för att främja levandegörandet av fastigheten, vilket också kan kräva att anpassningar görs i fastigheten. Dessa anpassningar blir normalt mer komplicerade, kostsamma och tidskrävande i fastigheter med höga kulturhistoriska värden som har kulturarvsskydd i någon form. De aktuella fem huvudbyggnaderna är statliga byggnadsminnen, vilket kräver att SFV arbetar i samverkan med RAÄ utifrån sina respektive roller. Från hyresgästernas sida är det inte givet att de gör samma bedömning som SFV och RAÄ kring prioriteringarna mellan förvaltningen av de kulturhistoriska värdena och åtgärder som krävs för hyresgästernas verksamheter.

Vem har störst intresse av att bevara fastigheten?

Frågan är då om det finns något särskilt skäl för kulturinstitutioner med värdefulla kulturfastigheter att ha ett särskilt inflytande över det långsiktiga underhållet av fastigheten? Det framstår som att det

är mer fastighetsägarens och statens än hyresgästens intresse att långsiktigt bevara värdet på fastigheten eftersom det inte på kort sikt påverkar verksamheten som bedrivs. Samtidigt är det viktigt att beakta att de fastigheter som i dag har kostnadshyra har en nära koppling till verksamheten och är byggda för just dessa hyresgäster. Därigenom finns en starkare historisk koppling mellan fastigheten och verksamheten än i många andra fall.

Ökade administrativa kostnader till följd av delat ansvar

Att ansvaret för fastighetsunderhållet i kostnadshyresmodellen i större utsträckning är delat mellan hyresgäst och fastighetsägare kan leda till visst dubbelarbete eftersom även hyresgästen behöver ha kunskap om status på fastigheten. Detta har konstaterats även av tidigare utredningar och analyser⁵.

Bilden av huruvida detta fortfarande är fallet skiljer sig mellan olika institutioner, där vissa menar att modellen ställer högre krav på hyresgästen och andra som upplever att de kommer behöva en egen kompetens om byggnaden oavsett vilken modell som tillämpas.

3.4 Incitament

3.4.1 Ansvar för långsiktig utveckling av fastigheten

Redan i Finansutskottets betänkande (1996/97:FIU25), där det tillkännagavs att kostnadshyra skulle vara utgångspunkt för ändamålsfastigheter inom kulturområdet, diskuterades frågan om spänningen mellan hur mycket medel som går till underhåll av fastigheten och hur mycket som går till löpande verksamhet. Men finansutskottet redogjorde inte för hur denna risk borde hanteras.

⁵ *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* SOU 2011:31 och Kulturutskottets *Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet* 2008/09:RFR13)

Risk att underhåll prioriteras ned

Efter införande av kostnadshyra för de fem kulturinstitutionerna har det vid flertalet tillfällen framförts att det finns en stor risk att löpande underhåll prioriteras ned för att kunna prioritera kärnverksamheten för institutionerna. En arbetsgrupp som tillsatts av kulturutskottet för att utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader konstaterade exempelvis redan i sitt betänkande 2009:

Ett av de större problem som har uppmärksammats i uppföljningen är att kostnadshyra kan leda till eftersatt underhåll. I uppföljningen har ett antal aktörer pekat på att en svaghet i kostnadshyresmodellen är att det inte finns någon reglering kring underhållsinsatser.

Samma farhåga har även framförts av flera av de aktörer som denna utredning haft kontakt med. Problematiken är inbyggd i kostnadshyresmodellen där hyresgästen får ett större ansvar för den långsiktiga förvaltningen av fastigheten och där anslagen inte som i systemet som gällde innan 1993 skiljer på vilka medel som ska gå till lokalkostnader och vilka medel som ska gå till verksamhet.

Utöver detta råder det osäkerhet om anslagen som ska finansiera underhållet har räknats upp i takt med de faktiska underhålls- och investeringsbehoven. Om anslagen inte har ökat i linje med behoven kan detta ha bidragit till bristande omvårdnad av fastigheterna. Som en indikation på de kraftigt ökade byggkostnaderna i samhället i stort över tid så kan nämnas att SCB:s byggkostnadsindex har ökat med ungefär 100 procent mellan 2002 och 2022 medan kostnadshyrorna (se figur 3.1 s32) ökat med endast totalt ca 4 procent under samma period (exklusive Nationalmuseum). Vidare har hyresgästerna med kostnadshyra inte i sina instruktioner och regleringsbrev haft i uppdrag att vårda fastigheterna och har därmed inte, om det funnits behov av detta, fått styrsignaler om att prioritera ned verksamhet för att lägga mer resurser på vård av byggnaderna.

Samma problematik förefaller inte finnas i den ordinarie modellen där fastighetsägaren har entydigt ansvar för den långsiktiga förvaltningen av fastigheterna. Även SFV behöver prioritera sina resurser mellan olika ändamål och ska heller inte ägna mer resurser åt fastighetsunderhåll än vad som kan motiveras utifrån dess uppdrag om att en *god resursbushållning och en hög resurseffektivitet ska*

*uppnås*⁶. Dessa avvägningar är viktiga delar av SFV:s kärnuppdrag och följer en arbetsfördelning som hela modellen för statens fastighetsförvaltning vilar på.

Kostnadshyra innebär ekonomisk osäkerhet för hyresgäst och begränsad kostnadskontroll vid investeringar och underhåll

Samtidigt som kostnadshyresmodellen innebär att hyresgästen tar hela kostnadsansvaret och risken för löpande kostnader innebär modellen, såsom den tillämpats, att möjligheterna att kontrollera kostnaderna för åtgärder som genomförs också minskar i jämförelse med en normal hyresrelation.

Om en specifik åtgärd ska genomföras på en byggnad med kostnadshyra kan hyresgästen inte komma överens om ett fast pris för att genomföra åtgärden eftersom hela kostnaden ska läggas på hyresgästen. Vid ett investeringsprojekt har SFV sannolikt de bästa förutsättningarna att kontrollera och påverka kostnader för genomförandet. De har tillgänglig expertis, erfarenhet och kapacitet. SFV har också kontakt med och kan föra aktiv dialog med alla parter som är aktuella vid genomförandet av ett projekt, inte minst entreprenörer och RAÄ. Samtidigt som SFV har de bästa förutsättningarna att kontrollera och påverka genomförandekostnader, har de begränsade ekonomiska incitament att göra detta eftersom alla kostnader oavkortat ska läggas på hyresgästen.

Resultatet av kostnadshyresmodellen blir därmed ökad ekonomisk osäkerhet för hyresgästen som inte går att avtala bort via fastpriskontrakt samtidigt som fastighetsägaren har begränsade ekonomiska incitament till kostnadskontroll. Hyresgästerna har också pekat på att SFV och RAÄ har allt för ensidigt fokus på att bevara byggnaderna relativt behoven för de verksamheter som verkar i byggnaderna.

⁶ Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk

3.5 Kostnadshyra ger minskad transparens

En av principerna med det nuvarande lokalförsörjningsordningen är att skapa en rättvisande bild av vad olika verksamheter kostar för staten, vilket innebär att kostnaderna för lokaler ska återfinnas på hyresgästernas resultaträkning och kostnaden för fastighetsförvaltningen på fastighetsägarens resultaträkning. Förutom att skapa incitament för myndigheten att använda lokaler effektivt ger det större möjlighet för riksdag och medborgare att granska användningen av statens tillgängliga resurser.

Kostnadshyran ger en mindre rättvisande bild av institutionernas resursförbrukning

En marknadsmässig hyresnivå skapar en tydligare bild av vilka resurser som institutionerna förbrukar. Marknadsmässig hyresnivå och en hyra som speglar löpande kostnader representerar två olika sätt att se på värdet av lokalerna.

Marknadsmässig hyra kan sägas representera kostnaden av den alternativa användningen av lokalerna som institutionerna använder. Det vill säga vilket värde som staten går miste om genom att använda lokalerna på ett visst sätt.

Kostnadshyran å andra sidan representerar de löpande kostnaderna för fastigheterna, vilket kan sägas ge en bra representation av institutionernas värddeförbrukning om det var så att det verkligen inte fanns någon alternativ användning av lokalerna, dvs. om exempelvis Kungliga Operan inte bedrev sin verksamhet i fastigheten så skulle fastigheten inte användas.

Om staten rent hypotetiskt skulle flytta operaverksamheten till en annan byggnad skulle det i teorin gå att använda operabyggnaden till andra ändamål. I det avseendet innebär kostnadshyra att det görs ett avsteg från principen för lokalförsörjningsordningen om att statliga institutioners resultaträkningar ska ge en transparent bild av institutioners faktiska resursförbrukning eftersom kostnadshyran i regel varit lägre än vad man kan anta att andra hyresgäster skulle kunna betala för lokalerna.

3.6 Kostnadshyra är inte tydligt definierad som modell

Kostnadshyresmodellen har inte ett tydligt syfte och har inte utformats med en tydlighet om vad hyran ska representera och vilka beteenden den är tänkt att skapa. Eftersom modellen inte är tydligt definierad och avgränsad har det löpande uppstått situationer där modellen har ställts inför nya frågor. Hur ska investeringar hanteras och hur ska de återspeglas i hyran? Hur ska administrativa kostnader hanteras? Är det rimligt att kostnaderna för fastigheten påverkas av stigande räntekostnader kopplat till dessa investeringar? Hur ska fastighetsägarens ansvar, exempelvis för ersättningslokal vid renoveringar, omsättas i fallet med kostnadshyra?

Utredningen bedömer att eftersom kostnadshyran inte bottenar i en tydlig modell med ett tydligt syfte i relation till institutionernas ekonomiska förutsättningar så har tolkningarna gjorts endast utifrån den övergripande inriktningen om att kostnadshyran ska innebära att alla kostnader övervältras på institutionerna, vilket i sin tur har bidragit till ökad ekonomisk osäkerhet över tid för institutionerna som omfattas.

3.7 Utredningens bedömning

3.7.1 Otydligt vilket problem kostnadshyran skulle lösa

I avsnitt 3.2 visar utredningen att det inte fanns någon entydig målbild med att införa kostnadshyra för kulturfastigheter. Problembilden var implicit och grundades troligtvis i en diskussion som fanns under 1990-talet när statens nya lokalförsörjningsmodell infördes. Införandet innebar troligtvis diskussioner och friktion mellan hyresgäster och fastighetsägare om vilka regler och taxor som skulle gälla efter införandet. Stort fokus lades på att sänka hyrorna nominellt och mindre fokus lades på vilka konsekvenser som hyresmodellen skulle få på längre sikt i form av incitament och vilka ekonomiska förutsättningar den skulle ge för verksamheterna. Men eftersom anslagen anpassades efter den lägre hyran så gav en lägre hyra inte bättre ekonomiska förutsättningar för institutionerna. Finansutskottet konstaterade också att staten inte skulle

subventionera verksamheterna via lägre hyra utan att detta i så fall skulle ske via högre anslag. Därigenom är det oklart vad det egentliga syftet var med att införa kostnadshyra.

Kostnadshyran var en hyresmodell men betraktades som en hyresnivå

I betänkandet *Statens ändamålsfastigheter* (SOU 1996:187) presenteras förslaget på kostnadshyresmodell som därefter behandlas och avfärdas av regeringen. Regeringen anger i sitt förslag till riksdagen att en särskild hyresmodell inte borde införas. Riksdagen instämmer att en modell inte borde införas men menar samtidigt att kostnadshyra borde vara utgångspunkten för fastigheter där hyresgästen inte kan flytta. Men kostnadshyra var en del av en modell som var tänkt att fungera på ett visst sätt och skapa vissa incitament. Modellen som föreslogs var utformad för att lägga en större risk och ansvar för fastigheten på hyresgästen och bygga på antagandet om att hyresgästen hade ingångar på departement som kunde ingripa via förändrade anslag vid kostnadsförändringar. Dessa resonemang fanns inte med i det förslag som lade grunden för införandet av modellen.

Utredningen anser att det inte går att lyfta ut endast kostnadsbaserad hyra från den tidigare föreslagna modellen utan att det i sin tur skapar nya incitament. Dessa borde ha analyserats innan modellen implementerades.

3.7.2 Kostnadshyran skapar problem för hyresgäster och fastigheter

Kostnadshyran skapar flera problem för hyresgäster och fastighetsförvaltning som inte finns på samma sätt för fastigheter där marknadsmässig hyra tillämpas.

Inget band mellan anslag och kostnadsutveckling

I grundmodellen där marknadsmässig hyra tillämpas värdesäkras inom PLO-systemet anslagen på lång sikt med avseende på

utvecklingen av marknadshyran. Denna koppling mellan anslag och hyra finns inte på samma sätt inom kostnadshyresmodellen, vilket beror på att det inte går att förutse utvecklingen av kostnadshyra med någon större säkerhet. Uppskrivningen som sker med 70 procent av KPI var en tillfällig lösning som kom att bestå och saknar teoretisk grund. Denna uppräknings har täckt hyresökningarna för hyresgästerna med kostnadshyra över lång tid men tillsammans med en oförutsägbar hyresnivå skapas en modell med oförutsägbara fluktuationer i nettokostnader som kan skapa problem för institutionerna. Därtill är det oklart om hyrorna har ökat i samma takt som fastigheternas behov av underhåll och investeringar eller enbart i den takt som uppräknings av anslagen medgett.

Högre och oförutsägbara fluktuationer i pris

Kostnadshyra innebär att hyran ska sättas utifrån det behov fastigheten har av underhåll och investeringar, vilket kan skifta kraftigt över tid och mellan objekt och innebär att hyran varierar avsevärt över tid. Detta i kombination med en anslagsuppskrivning som rör sig helt oberoende av kostnadsläget innebär att nettohyran rör sig mellan år på ett sätt som är svårt att förutse. Detta kan kontrasteras mot marknadsmässig hyra där hyran sätts utifrån ett marknadspris som normalt inte rör sig med samma fluktuationer över tid samt ett anslag som ska vara kopplat till den allmänna marknadsutvecklingen för att kompensera för förväntade fördyringar över tid, vilket ger en mer förutsägbar ekonomisk situation för hyresgästerna.

Hyresgästen bär hela risken för kostnader relaterade till fastigheten

I kostnadshyresmodellen bär hyresgästen hela den ekonomiska risken för kostnadsförändringar kopplade till fastigheten, vilket kan skapa betydande svårigheter för de aktuella hyresgästerna eftersom hyrorna utgör en stor del av de samlade utgifterna. Detta är inget oväntat resultat och kan sägas vara en del av grundtanken med den modell som föreslogs i SOU 1996:187.

Oklar fördelning av ansvaret för fastigheten

Utredningen bedömer att kostnadshyra skapar en oklar ansvarsfördelning mellan hyresgäster och fastighetsägare som inte är fallet när marknadsmässig hyra tillämpas.

Vid kostnadshyra bär hyresgästen en större risk för kostnadsförändringar, vilket ger incitament för att hålla tillbaka åtgärder kopplade till fastigheten. Flera av fastigheterna har ett eftersatt underhåll och orsaken till detta råder det delvis delade meningar om. Det är samtidigt tydligt att modellen ställer större krav på att parterna ska komma överens om åtgärder än i gängse hyreskontrakt och att alla kostnader landar på kulturinstitutionerna innebär att dessa hela tiden får prioritera mellan att ägna medel åt kärnverksamheten eller att underhålla fastigheten, vilket kan ge upphov till svåra avvägningar.

Det bör i detta sammanhang noteras att regeringen inte i instruktion eller regleringsbrev givit hyresgästerna i ansvar att vårda fastigheterna eller stöd i prioriteringen mellan verksamhet och byggnad, vilket skulle kunna ha gett en ökad tydlighet om ansvaret för det långsiktiga underhållet. SFV menar att det för dem inte alltid varit möjligt att genomföra de åtgärder i byggnaderna som de funnit lämpliga eftersom hyresgästerna inte upplevt sig kunna betala en högre hyra. Samtidigt uppger SFV till utredningen att den under årens lopp kunde ha agerat kraftfullare för att tydliggöra för regeringen och hyresgästerna då det funnits behov av ytterligare löpande insatser i byggnaderna.

Det finns därmed en olycklig otydlighet i ansvarsfördelningen hyresgäst och hyresvärd som troligtvis har bidragit till de problem med bristande underhåll som har observerats för vissa av byggnaderna med kostnadshyra.

Svag roll för hyresgäst i förhållande till fastighetsägare

Kostnadshyresmodellen innebär att hyresgästens roll försvagas i flera avseenden på ett sätt som inte förutsågs vid införandet. I ett vanligt hyresförhållande med marknadsmässig hyra betalar hyresgästen en hyra som är förutsägbar över tid och ska i princip inte påverkas av åtgärder som är fastighetsägarens ansvar såsom att långsiktigt underhålla fastigheten. Om fastighetsägaren behöver

genomföra åtgärder som hindrar hyresgästen att bedriva verksamhet ska hyresgästen kompenseras. Enligt den tolkning som SFV gjort av hyresmodellen ska alla kostnader inkluderas i hyran för respektive lokal. Det finns inte någon beskrivning om vilka principer som bör gälla för hyressättningen, vilket skapar en osäkerhet och oenighet om hur modellen ska tillämpas. När hyresgästpassningar ska ske på hyresgästens initiativ kan en hyresgäst som inte har kostnadshyra begära en offert och få ett tydligt besked om kostnaden för åtgärden. Eventuella fördyringar blir en risk för fastighetsägaren, vilket underlättar planering och investeringsbeslut för hyresgästen. Hyresgäster med kostnadshyra kommer i slutändan debiteras hela kostnaden oavsett vad kostnaden beräknats till från början vilket försvårar planering och upplevs av hyresgäster som att de helt befinner sig i händerna på fastighetsägaren.

Otydlig grundprincip

Det finns ingen tydlig grundmodell som beskriver hur kostnadshyran ska fungera, vad hyran ska representera och vilket problem den ska lösa. Detta har inneburit att den fått tolkas och omtolkas vid flera tillfällen vilket i sin tur lett till oförutsägbara förändringar av hyran.

Kostnadshyra ger en mindre rättvisande bild av institutionernas lokalkostnader

I avsnitt 0 konstateras att en grundprincip i statens lokalförskningsordning är att en rättvisande bild ska ges av kostnader för myndigheter och institutioner som finansieras med statliga medel. Kostnadshyran innebär ett avsteg från denna princip genom att hyran endast tar hänsyn till de löpande kostnaderna för fastigheterna och inte ger en bild av alternativ användning av fastigheterna. Marknadsmässig hyra innebär att hyran bättre speglar institutionernas värdeförbrukning samt gör det möjligt att jämföra detta mellan olika myndigheter. Utredningen bedömer att denna minskade transparens hade varit ett överkomligt pris om det vore så att modellen i övrigt fungerade väl, men modellen fungerar inte väl och

därigenom blir den minskande transparensen en ytterligare aspekt som talar för att kostnadshyran bör avskaffas.

3.7.3 Marknadsmässig hyra är bättre för hyresgäst och fastighet

Utredningen bedömer att grundmodellen med marknadsmässig hyra skapar bättre ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar för hyresgäster som är finansierade via anslag än vad kostnadshyra gör. Den skapar också en helhetsmodell med mer sunda incitament för långsiktig fastighetsförvaltning och värdebevarande. Dessa fördelar i relation till kostnadshyresmodellen framgår i avsnitt 3.7.2.

Marknadsmässig hyra bedöms minska fluktuationen i kostnader för hyresgästerna men viss risk för nettokostnadsförändringar kvarstår. I nästa avsnitt analyseras behoven av någon form av sÄrlösning som kan kombinera fördelarna med grundmodellen för marknadsmässig hyra med en mer förutsÄgbar utveckling av nettokostnaderna.

4 Behövs en särskild hyresmodell för vissa fastigheter?

4.1 Sammanfattning

Sedan införandet av den statliga lokalförsörjningsordningen har behovet av särreglering för vissa fastigheter diskuterats. I avsnitt 3.7.1 gör utredningen bedömningen att det inte var tydligt vilket problem som skulle lösas genom införandet av kostnadshyra för kulturfastigheter.

I detta kapitel diskuteras frågan om vilket behov som kan finnas av särreglering av lokalkostnader för vissa fastigheter och möjliga kriterier för vilka fastigheter eller organisationer som i så fall bör omfattas. Utredningen konstaterar att en eventuell särreglering bör ta sin utgångspunkt i följande övergripande kriterier:

- **Band mellan verksamhet och fastighet:** Om regeringen beslutar att en verksamhet inte ska ha möjlighet att välja lokal har syftet och funktionen med statens lokalförsörjningsordning satts ur spel. Detta kan motivera att aktuella institutioner inte heller ska behöva belastas med de kostnader som systemet ger upphov till främst i form av ekonomisk risk.
- **Ekonomisk risk:** Är hyran för en specifik fastighet hög i förhållande till övriga kostnader finns det en större risk att fluktuerande kostnader skapar utmaningar i planering av kärnverksamheten.
- **PLO-koppling:** Institutionens lokalkostnader finansieras främst via PLO-anslag. Detta kriterium följer av att hyresmodellen som föreslås innebär att hyran knyts till samma beräkningsregler som gäller för PLO-systemet. Om institutionen inte finansieras med PLO-anslag ger modellen ingen fördel för hyresgästen.

4.2 Vilket problem kan lösas med särreglering?

Det har sedan lång tid förts en diskussion om lokalsituationen för kulturverksamheter. Samtidigt som utredningen i kapitel 3 konstaterar att kostnadshyresmodellen inte fungerat på ett önskvärt sätt finns det vissa egenskaper hos de i denna utredning analyserade statliga kulturinstitutionerna som innebär att lokalfrågan kan vara särskilt utmanande för dem.

4.2.1 Ekonomisk risk är den tydligaste ekonomiska utmaningen

Statliga kulturinstitutioner är i olika grad beroende av särskilda lokaler för att utöva sin verksamhet. För att ha en så god publik tillgänglighet som möjligt är de ofta centralt belägna i Stockholm. Centralmuseer och scenkonstinstitutioner blir av nödvändighet mer lokalintensiva än många andra institutioner om de ska bedriva verksamhet som den ser ut idag. Hyresnivån i sig är inte ett problem för verksamheten så länge anslagen är dimensionerade utifrån en hög hyreskostnad. Men med höga hyror ökar risken som institutionen bär om hyran förändras i en annan takt än anslaget.

I avsnitt 3.3.2 diskuteras hur goda ekonomiska förutsättningar skapas i förhållandet mellan kulturinstitutionerna och deras lokaler. Där konstateras att de centrala aspekterna som en modell behöver ta hänsyn till är:

1. Fluktuation och risk
2. Utveckling av kostnader och intäkter över tid
3. En tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning

Modellen med marknadsmässig hyra och uppskrivning av anslagen med kostnadsutvecklingen fungerar relativt väl genom att den kompenserar institutionerna över tid och i viss mån även minskar fluktuation mellan år. Modellen innebär också en bra grund för ett hyresförhållande med tydlig ansvarsfördelning mellan hyresgäst och fastighetsägare. En begränsning är dock att den inte helt tar bort fluktuation mellan år och risken för att kostnader och intäkter över tid inte utvecklas parallellt. Detta kan ses som en kostnad av ett system som är designat för att möjliggöra valmöjlighet för

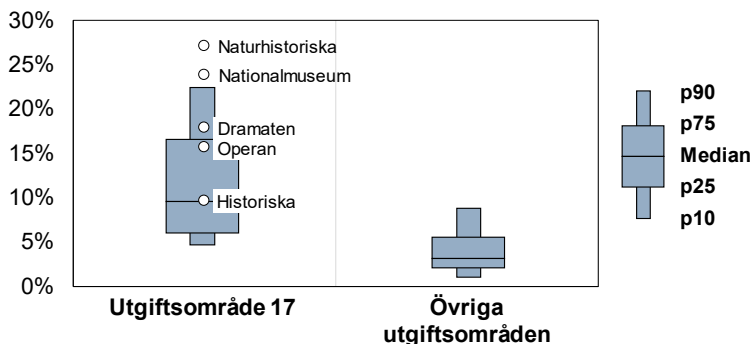
myndigheter, men för myndigheter med fastigheter där det inte finns någon reell valmöjlighet kan detta uppfattas som en onödig belastning.

4.2.2 Institutioner med hög andel kostnader för enskilda fastigheter

De flesta myndigheter kan hantera risken av avvikelser mellan anslaget utveckling och de faktiska hyreskostnaderna utan att verksamheten störs på ett avgörande sätt, men ju större andel av de totala kostnaderna som går till en enskild fastighet desto mer exponerad är myndigheten mot risk för fluktuationer i kostnader för den aktuella fastigheten. På det sättet kan även verksamheter som finansieras via anslag på medellång sikt påverkas av att en hög andel av kostnaderna härrör till en enskild byggnad.

Figur 4.1 Kostnaden för den dyraste lokalen

Kostnaderna för det dyraste hyreskontraktet inom myndigheten/institutionen - med antagande om marknadsmässig hyra för de fem kulturinstitutionerna. Andel av driftskostnader* 2023



* Kostnader för personal, lokaler och övriga driftskostnader enligt inrapporterade uppgifter till Hermes
Källa: ESV, egna beräkningar

I figuren ovan framgår en sammanställning av hur stor andel av myndigheters driftskostnader som består av dess dyraste lokal. Uppgifterna bygger på en sammanställning av uppgifter om hyreskostnader från Ekonomistyrningsverket (ESV) och uppgifter från myndigheternas resultaträkningar. För de fem institutionerna som i dag har kostnadshyra beräknas andelen utifrån ett antagande om att

de har marknadshyra på den nivå som beräknats preliminärt av Statens Fastighetsverk (SFV) samt omräknats till 2023 med rikthyran från ESV. Uppgifterna bygger således på flera antaganden och ska därför tolkas med försiktighet.

Figuren visar att flera av de fem institutionerna har relativt hög andel kostnader som går till enskilda fastigheter medan andra ligger på en mer genomsnittlig nivå.

4.3 Vilka fastigheter bör omfattas av en eventuell särreglering?

Statens lokalförsörjningsordning bygger på grundidén att myndigheter ska välja lämplig lokal för sin verksamhet och för att möjliggöra detta har uppskrivningen av anslagen separerats från den faktiska hyresutvecklingen. När hyran och anslagen utvecklas i olika takt skapas fluktuationer i nettokostnader för lokaler och ibland kan institutionen över- och underkompenseras även på lite längre sikt. Detta kan anses vara priset för valfriheten och de eftersträvarsvärda effekterna i form av att myndigheten kan planera sin lokalsituation mer självständigt. För vissa myndigheter och institutioner är dock hindren för att flytta så höga att det inte är sannolikt eller önskvärt att de flyttar och i dessa fall kan slutsatsen dras att priset för att möjliggöra flytt är onödigt.

4.3.1 Beroenden och inlåsnings – vilka institutioner kan inte välja lokal?

Frågan om en särskild hyresmodell för ändamålsfastigheter har till stor del handlat om huruvida myndigheterna och institutionerna som är verksamma inom fastigheten har en reell möjlighet att välja en annan lokal.

Den mest grundläggande mekanismen för fungerande marknader är möjligheten för köpare och säljare att välja andra alternativ. Om en hyresgäst inte är villig att betala tillräckligt hög hyra kan hyresvärden ge samma erbjudande till en annan hyresgäst och om fastighetsägaren kräver en för hög hyra kan hyresgästen välja en annan lokal. Det skapas därigenom vanligtvis en balans mellan hyresgäst och fastighetsägare. Men där det finns inlåsnings effekter

kan denna balans saknas. Inlåsnings effekter beror på att trösklarna för att göra andra val av olika anledning är höga för fastighetsägaren eller hyresgästen. Höga trösklar kan ha olika orsaker, exempelvis:

För hyresvärden:

- Låg alternativ efterfrågan
- Verksamhetsspecifika investeringar har gjorts i fastigheten som är kostsamma att reversera
- Regler som inskränker vilka hyresgäster denne kan ha

För hyresgästen

- Få tillgängliga alternativ (litet utbud)
- Höga egna investeringar i fastighet som behöver upprepas i alternativ fastighet
- Höga kostnader för att flytta (transaktionskostnader)
- En särskild byggnad har värde för verksamheten och uppdraget (ex viktig för varumärket m.m.)

För de i denna utredning aktuella fastigheterna finns ytterligare en viktig dimension i form av att regering och riksdag sannolikt ser ett värde av att institutionerna är kvar i nuvarande byggnad. Detta eftersom hyresgäst och byggnad i samverkan skapar ytterligare icke-monetära värden för samhället än vad de kan göra separat. Det saknas dock reglering av vilken byggnad institutionerna ska bedriva sin verksamhet i, men samtidigt finns det med stor sannolikhet starka förväntningar om att institutionerna ska finnas kvar i sina lokaler, åtminstone för vissa av verksamheterna.

Olika former av trösklar för att välja andra alternativ finns i relationen mellan alla hyresgäster och fastighetsägare och det är inte i första hand meningsfullt att tala om huruvida trösklar finns eller inte, utan snarare bör fokus ligga på hur omfattande inlåsnings är och vilken betydelse den har för relationen mellan fastighetsägaren och hyresgästen. Därför är det också svårt att dra en tydlig gräns som

kan appliceras automatiskt utifrån tydliga kriterier. Utredningen bedömer därför att om en särskild hyresmodell ska tillskapas bör bedömningen om vilka fastigheter som ska omfattas i slutändan göras från fall till fall av regeringen, men utifrån tydliga kriterier om vad bedömningen grundas på.

4.4 Utredningens bedömning

Utredningen gör bedömningen att det finns anledning att lämna förslag på hur en särreglering skulle kunna se ut för vissa fastigheter där det finns ett särskilt band mellan fastigheten och institutionen som gör att grunderna i statens lokalförsörjningsmodell inte kan sägas fungera ändamålsenligt.

Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra en analys av huruvida samtliga av de fem fastigheter som i dag har kostnadshyra bör omfattas av en eventuell ny hyresmodell. Det är även tänkbart att andra än dagens fastigheter skulle kunna omfattas. Vilka institutioner och lokaler som bör omfattas av en särskild hyresmodell bör i slutändan vara en fråga för regeringen att bedöma.

I avsnitt 0 presenteras ett förslag på en möjlig särreglering. Modellen baseras på tre huvudsakliga kriterier som båda bör vara uppfyllda för att en särreglering ska övervägas.

1. Det finns ett särskilt band mellan verksamheten och fastigheten, vilket gör att regeringen anser att det inte är ett alternativ att institutionen flyttar.

Att det finns ett särskilt band mellan myndigheten eller institutionen och fastigheten som gör att verksamheten inte har en reell möjlighet att välja en annan lokal gör att grundprincipen för statens lokalförsörjningsordning satts ur spel. Regeringen bedömer om det är särskilt viktigt att verksamheten är kvar i fastigheten. Men detta i sig är inte tillräckligt för att särreglering bör aktualiseras.

2. Lokalkostnaden för den specifika fastigheten utgör en så stor del av institutionens utgifter att det finns begränsade förutsättningar

för institutionen att hantera risken av normala fluktuationer av förändrade nettokostnader.

Utredningen bedömer att det är viktigt att en särskild hyresmodell bör användas i begränsad omfattning för att inte skapa onödiga inlåsnings effekter. Därför bör modellen endast tillämpas för de institutioner där kostnadsfluktuationer till följd av hyran innebär en betydande utmaning för verksamhetens ekonomiska planeringsförutsättningar.

3. Institutionens lokalkostnader finansieras främst via PLO-anslag

Den särskilda hyresmodell som utredningen föreslår i avsnitt 0 innebär att hyran utvecklas i samma takt som schablonhyran som används för att skriva upp anslagen i PLO-systemet. Detta innebär att hyran över tid följer ett marknadsindex samtidigt som anslagsnivån justeras i en takt som tätt följer utvecklingen av hyran. Det tredje kriteriet följer av att modellen helt enkelt inte fungerar om institutionens anslag inte skrivs upp med PLO-systemet.

5 Förslag

5.1 Sammanfattning

I kapitlet framgår utredningens förslag. Förslagen är uppdelade i ett huvudförslag, ett komplementförslag och övriga förslag. Sammanfattningsvis är utredningens förslag:

- Huvudförslag:** Kostnadshyresmodellen avvecklas och marknadsmässig hyra införs för de fem kulturfastigheter som i dagsläget har kostnadshyra. Modellen har inte fyllt sitt syfte om att ge institutionerna goda ekonomiska förutsättningar och planerbarhet i verksamheten utan i stället har snarare motsatsen varit fallet. Som delar i införandet av marknadsmässig hyra föreslår utredningen även att:
 - anslagen för aktuella myndigheter och institutioner anpassas för att neutralisera budgeteffekterna för dessa av en ny hyresnivå. Statens Fastighetsverk (SFV) återför under en övergångsperiod av tre år samma summa som anslagsförändringen till statskassan via inkomsttitel.
 - systemet med årlig uppräknings av anslagen föreslås återinföras för Operan och Dramaten, som sedan 2024 inte omfattas av anslagsuppräknings. Detta för att neutralisera effekterna av att marknadsmässig hyra införs.
- Komplementförslag - Intäktsjusterad hyra:** I avsnitt 0 presenteras ett förslag på en särskild hyresmodell som kan komplettera införandet av marknadsmässig hyra om regeringen vill skapa särskilt goda planeringsförutsättningar för vissa institutioner.
- 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.

5.2 Kostnadshyra avvecklas och marknadshyra införs

5.2.1 Kostnadshyresmodellen avvecklas

Utredningens förslag: Kostnadshyresmodellen ska inte längre tillämpas för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet.

När kostnadshyresavtalen avslutas regleras eventuella skulder eller fordran mellan Statens fastighetsverk och hyresgästerna som finns i förhållande till nuvarande hyresavtal.

Skälen för utredningens förslag: Kostnadshyra infördes trots att utredningen som framförde det ursprungliga förslaget betonade att modellen lade stor ekonomisk risk och ansvar på hyresgästen för den löpande utvecklingen av fastigheten.

Utredningen menar att kostnadshyresmodellen inte var anpassad för att skapa goda förutsättningar för myndigheter och institutioner med ändamålsfastigheter utan vid genomförandet låg störst fokus på att sänka hyresnivån för respektive lokal. En högre hyra är inte i sig ett problem för institutionerna om anslagsnivån samtidigt tar höjd för detta.

Samtidigt har kostnadshyresmodellen framför allt inneburit:

- Stora fluktuationer i hyra från år till år vilket skapar kostnader och ineffektivitet i aktuella institutioner.
- Oklara ansvarsförhållanden mellan fastighetsägare och hyresgäst samt risk för eftersatt underhåll för viktiga kulturfastigheter.
- Ett sämre skydd för hyresgästen, exempelvis utgår inte ersättningslokal vid mer omfattande renoveringar och full hyra debiteras för avstängda lokaler.

- Risk för administrativa kostnader och dubbelarbete när hyresgästerna får uppgifter som normalt ligger på fastighetsägaren.

Utredningen kan utifrån detta inte se någon tydlig fördel med att myndigheter och bolag som finansieras via anslag ska ha en kostnadshyra i stället för det som är huvudregeln inom statens lokalförsörjningsordning, dvs. en marknadsmässig hyra med en marknadsbaserad PLO-uppräknings av anslagen.

5.2.2 Marknadsmässig hyra införs för fastigheter med kostnadshyra

Utredningens förslag: Marknadsmässig hyressättning ska tillämpas för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet. Vid inträde i marknadsmässig hyra beslutas en hyresnivå av regeringen utifrån förslag från Statens Fastighetsverk som kommenterats av respektive hyresgäst.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen bedömer att många av de problem som identifierats med kostnadshyresmodellen är mindre för lokaler som följer huvudregeln om att hyran ska vara marknadsmässig. Marknadsmässig hyra är huvudlinjen i statens lokalförsörjningsordning och fungerar i stort väl för de flesta myndigheter. Det finns utmaningar även med huvudmodellen, men utredningen bedömer att modellen med marknadsmässig hyra inte fungerar sämre än kostnadshyra i något uppenbart avseende. Dock kan framhållas följande fördelar.

- Minskad fluktuation i kostnader i jämförelse med kostnadshyresmodellen.
- En bättre riskspridning av underhållskostnader mellan myndigheter vilket innebär mindre risk för oväntade kostnadsökningar för respektive institution samt minskad risk för att fastighetsunderhåll i viktiga kulturfastigheter prioriteras ned eller skjuts på framtiden.

- Ett tydligare skydd för hyresgästens kärnverksamhet.
- Minskat dubbelarbete och ökad renodling av hyresgästens och fastighetsägarens roller möjliggör mer fokus på respektive kärnverksamhet.
- Ökad transparens gällande institutionernas resursförbrukning med avseende på lokaler.

Regeringen beslutar om ny hyresnivå på förslag från SFV

Enligt utredningens förslag ska institutionernas anslag justeras för att neutralisera ändrade hyreskostnader vid inträde i ett kontrakt med marknadsmässig hyra. Givet denna utfästelse finns det ingen renodlad förhandlingssituation mellan parterna om hyresnivån. I stället tas det första kontraktet fram genom en process som underställs regeringens godkännande.

- SFV tar efter samråd med respektive institution fram ett kontrakt och gränsdragningslista för varje fastighet som speglar en marknadsmässig fördelning av ansvaret för fastigheten.
- SFV tar fram ett förslag på marknadsmässig hyresnivå samt en tydlig beskrivning av vilken grund bedömningen av lämplig hyresnivå vilar på, tillsammans med jämförelser med hyran för andra liknande fastigheter. SFV bör också ta in externa bedömare som underlag för bedömningen om vad marknadspriset bör vara. Respektive institution ges möjlighet att yttra sig över bedömningen av hyresnivå.
- Underlaget rapporteras till regeringen som bedömer rimligheten i förslaget och beslutar om att godkänna de föreslagna nivåerna eller om ändringar behöver göras utifrån förslaget.

Viktigt med tydlig ansvarsfördelning mellan hyresgäst och fastighetsägare

I ett hyreskontrakt med på förhand bestämd hyresnivå är det än viktigare att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan hyresvärd och hyresgäst jämfört med i ett kostnadshyresavtal. Under kostnadshyra återförs alla kostnader på hyresgästen och därför läggs

kostnaderna för en förändring i fastigheten på lite längre sikt på hyresgästen oavsett om det i avtalet står att det är fastighetsägarens eller hyresgästens ansvar att åtgärda. I ett normalt hyresavtal med på förhand bestämd hyresnivå kommer det vara mer centralt att avgöra vad som ingår respektive inte ingår i hyran.

5.2.3 Anslagen för institutionerna justeras för att kompensera för ökade hyreskostnader

Utredningens förslag: Införandet av marknadsmässig hyra för huvudbyggnaden för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet innebär förändrade hyresnivåer. Anslagen för institutionerna ska därför justeras för att neutralisera de ekonomiska effekterna av nya hyresnivåer till följd av inträdet i en ny hyresmodell.

Det särskilda förfarandet som gäller för beräkning av omräkningstal för fastigheter med kostnadshyra upphör att gälla och omräkningstalet beräknas enligt gängse metod inom systemet för pris- och löneomräkning.

Under en övergångsperiod om tre år ska Statens fastighetsverk föra tillbaka motsvarande summa till statsbudgeten via inkomsttitel.

Skälen för utredningens förslag: Vid byte av hyresmodell kommer hyrorna förändras för de fastigheter som omfattas. Enligt SFV:s bedömning kommer samtliga hyror att öka med undantag för Nationalmuseum's huvudbyggnad och en ombyggd operabyggnad (bedömning av nya hyresnivåer framgår i avsnitt 7.3.1). För att kompensera för detta bör institutionernas intäkter justeras via myndigheternas förvaltningsanslag och bidragsanslag i fallet med Dramaten och Operan.

Framskrivnen kostnadshyresnivå

Summan som varje anslag behöver justeras med är skillnaden mellan kostnadshyresnivån och den nya marknadsmässiga hyresnivån. Den

nya marknadsmässiga hyran bestäms i en särskild process som beskrivs i avsnitt 5.2.2.

Eftersom hyresnivån för kostnadshyran fluktuerar mellan år kommer den beräknade anslagsökningen i viss utsträckning bero på metod för att beräkna en framskriven nivå på kostnadshyra. Utredningen föreslår att hyran beräknas som ett genomsnitt av sammanlagda kostnader för hyreskostnader inklusive periodiseringar och avräkningar som avser grundhyran. Genomsnittet bör baseras på de fem senaste årens hyreskostnader för respektive lokaler. Regeringen kan därtill välja att ta hänsyn till eventuella särskilda omständigheter i beräkningen såsom om hyran varit särskilt hög till följd av tillfälliga kostnader.

Särskilda beräkningsförfarandet för omräkningstal upphör

Enligt regeringsbeslut Fi2021/01628 ska särskilda beräkningsförfaranden gälla för de aktuella huvudbyggnaderna. Regeringen bör ändra detta beslut så att huvudregeln för prisomräkningen gäller för fastigheterna.

Återföring av medel från SFV via inkomsttitel

Under en övergångsperiod om tre år bör samma belopp som anslagen ökats med återföras från SFV via inkomsttitel. Detta syftar till att tydliggöra att finansieringen av reformen sker via en återbäring till statsbudgeten från SFV:s intäkter. Samtidigt innebär åtgärden att SFV:s fulla ansvar för fastigheterna tydliggörs och SFV kan och bör göra en egen bedömning av vilka åtgärder som fastigheterna kräver. Efter övergångsperioden om tre år kan regeringen besluta om SFV ska fortsätta betala en särskild avkastning via inkomsttitel, om avkastningskravet ska justeras generellt eller om de ökade hyresintäkterna ska förvaltas av SFV.

5.2.4 Aktuella fastigheter bör omfattas av PLO-uppräknig av anslagen

Utredningens förslag: Dramaten och Operan ska åter inkluderas i systemet för pris- och löneomräkning av förvaltningsanslag. Detta för att införandet av marknadsmässig hyra inte ska leda till ett ogynnsamt ekonomiskt utfall för institutionerna i form av större risk för ofinansierade kostnadsförändringar över tid.

Skälen för utredningens förslag: Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2024 att anslaget där verksamhetsbidragen till Operan och Dramaten finns inte längre kommer att omfattas av systemet för pris och löneomräkning av anslagsnivåerna (PLO-systemet) som föreslås till riksdagen. Detta innebär att regeringen behöver göra diskretionära justeringar av anslagen om de inte över tid ska urholkas av inflationen.

Utredningens förslag om att återinföra marknadsmässig hyra för kulturinstitutionerna kommer att innebära en lägre grad av fluktuation i hyra över tid, men det kommer också ge en hyresnivå som förändras i takt med utvecklingen på hyresmarknaden. För att övergången till marknadsmässig hyra ska vara finansiellt neutral för institutionerna och för att institutionerna inte ska missgynnas av förslaget om ändrad hyresmodell bör de omfattas av PLO-systemet.

Att de omfattas av PLO-systemet är extra angeläget vid införande av den särskilda hyresmodell enligt det kompletterande förslaget som redovisas i 0 eftersom förslaget är en helhetsmodell där utvecklingen av intäkter och kostnader hänger samman tydligare över tid.

5.3 Komplementförslag: Intäktsjusterad hyra

Utredningen anser att det är angeläget att de aktuella fastigheterna lämnar modellen med kostnadshyra och att det är rimligt att de övergår till huvudmodellen med marknadsmässig hyra. I detta avsnitt lämnar utredningen ett komplementförslag på regler för hyressättning som kan tillämpas om regeringen bedömer att det finns behov av en särskild lösning för att skapa en mer förutsägbar och stabil ekonomisk utveckling för institutionerna i förhållande till lokalkostnaderna. Lösningen kan tillämpas för samtliga eller vissa av de institutioner som idag har kostnadshyra och regeringen kan även välja att inkludera fastigheter hos andra utvalda institutioner. Det är viktigt att understryka att detta förslag inte kan ersätta införandet av marknadsmässig hyra utan är ett tänkbart komplement.

5.3.1 Särskild hyresmodell: Intäktsjusterad hyra införs för vissa fastigheter

Utredningens förslag: Vid sidan om systemet med marknadsmässig hyra för alla fastigheter bör det finnas en möjlighet för regeringen att tillämpa särskilda hyresregler för ett fåtal av regeringen utpekade fastigheter. Kriterierna för att kunna omfattas av de särskilda hyresreglerna ska vara:

- Regeringen bedömer att det finns ett viktigt band mellan verksamheten och byggnaden som innebär att det är viktigt att institutionen är kvar i lokalen på lång sikt.
- Lokalkostnaden för den specifika fastigheten utgör en så stor del av institutionens utgifter att det finns begränsade förutsättningar för institutionen att hantera risken av normala fluktuationer av förändrade nettokostnader.
- Institutionens lokalkostnader finansieras främst via PLO-anslag.

Intäktsjusterad hyra innebär:

- Hyresnivån marknadsanpassas vid inträde i hyresmodellen. Vid detta tillfälle anpassas anslagen för att neutralisera de kortsiktiga ekonomiska effekterna för statsbudget och institution.
- Förändringar av grundhyra sker inte genom förhandling utan hyresutvecklingen bestäms enligt beräkningsreglerna för anslagsförändringar med avseende på lokalkostnader inom PLO-systemet. Detta innebär att anslaget kommer att justeras i samma takt som förändrade hyreskostnader vilket minskar genomslaget av kostnadsförändringar mellan år.
- Grundhyran kan justeras efter överenskommelse mellan parterna eller ensidigt av hyresvärden efter godkännande av regeringen.
- I förordning med instruktioner till aktuella myndigheter samt i ägardirektiv till aktuella bolag skrivs in att verksamhet ska bedrivas i aktuell lokal för att tydliggöra att institutionen och fastigheten hör samman.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen presenterar ett möjligt komplementförslag som syftar till att ytterligare minska den ekonomiska risken från myndigheter och institutioner där enskilda lokaler utgör en stor andel av kostnader, vilket innebär att institutionen bär en större risk än många andra av att kostnaderna fluktuerar mycket mellan år som andel av institutionens intäkter.

En särskild hyresmodell införs: *intäktsjusterad hyra*. Intäktsjusterad hyra innebär att grundhyran för aktuella lokaler inte bestäms genom förhandling mellan hyresgäst och fastighetsägare utan följer samma index som bestämmer utvecklingen av institutionernas intäkter från anslag.

Utredningen har i utformningen av den särskilda hyresmodellen särskilt tagit sikte på centrala aspekter som framgår nedan.

- **Minimera fluktuation över tid:** Huvudsyftet med modellen är dels att minska risken för att utvecklingen av anslaget över tid avviker från hyreskostnadsutvecklingen, dels att minska årlig fluktuation i nettokostnader. Detta innebär ökad förutsägbarhet för institutionerna och därmed bättre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.
- **Minimera ekonomiska konsekvenser för SFV:** Genom att koppla hyran till rikthyran inom PLO-systemet säkerställs att hyresnivån över tid är jämförbar med övriga hyresintäkter inom SFV:s bestånd. Hyran ska kunna ändras utöver den automatiska justeringen, men bara efter överenskommelse med hyresgäst eller efter godkännande från regeringen.
- **Minimera sårbarhet i sårlosning:** Genom att införa en särreglering för hyresnivån och inte övriga delar av systemet minskas riskerna och sårbarheten som kommer av att bygga ett särskilt system.
- **Transparens:** En marknadsmässig hyresnivå ger, jämfört med kostnadshyran, en tydligare och mer jämförbar uppgift om vilka kostnader aktuella verksamheter ger upphov till för staten.

Modellen gör att lokalförsörjningsordningens funktionssätt sätts ur spel och bör därför endast tillämpas på ett fåtal fastigheter där regeringen anser det vara särskilt angeläget att institutionen inte flyttar från sina lokaler. Det finns i dag outtalade förväntningar om

att vissa institutioner ska bedriva verksamhet i särskilda lokaler. Den föreslagna modellen skapar i dessa fall en ökad tydlighet genom att regeringen beslutar om att en verksamhet och byggnad hör samman.

Hyresmodellen förutsätter PLO-anslagsfinansierad verksamhet

För att hyresmodellen ska fungera som avsett bör verksamheten finansieras via PLO-anslag. Detta eftersom modellen innebär att hyran utvecklas på samma sätt som schablonhyran i PLO-systemet, vilket omvänt innebär att anslaget utvecklas på samma sätt som hyran.

Det är dock viktigt att notera att det bara är anslagsdelen av finansieringen som via PLO-systemet utvecklas i samma takt som hyran. Detta illustreras i konsekvensanalysen avsnitt 7.4.

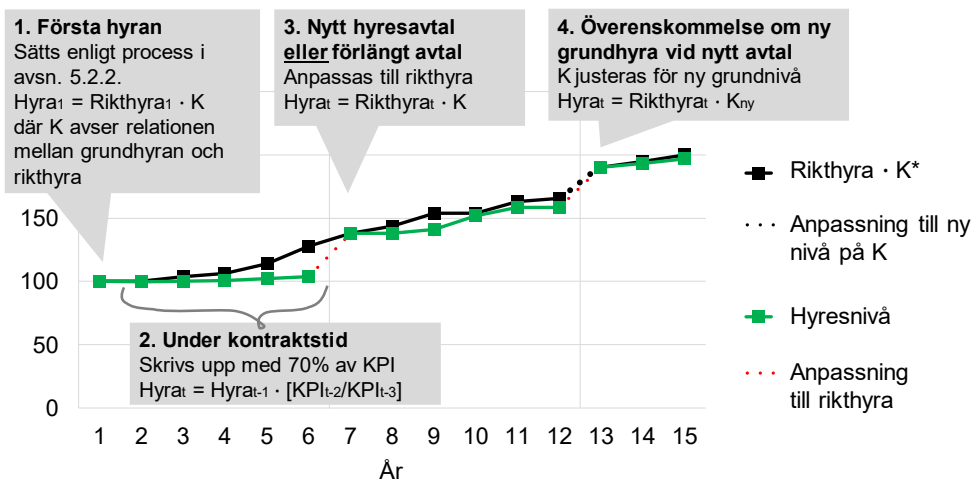
Beräkningsmodell för hyresnivå

Nivån på grundhyran kommer enligt utredningens förslag sättas genom en beräkningsmodell som följer beräkningen av justering av anslagen enligt PLO. Detta innebär att hyran kommer att beräknas enligt nedan (illustreras i figur 5.1). Punkt 1-3 följer direkt av beräkningsreglerna för PLO och punkt 4 förtydligar hur beräkningen av hyran påverkas om grundhyran ska förändras till följd av överenskommelser mellan fastighetsägare och hyresgäst:

1. **Första hyran:** Vid inträde i modellen sätts hyran enligt den process som beskrivs i avsnitt 5.2.2. Konstanten K avser relationen mellan rikthyran och grundhyran. Exempelvis om den avtalade hyran första året är 3 000 kr/m² och rikthyran vid samma tidpunkt är 4 000 kr/m² så är $K = 0,75$.
2. **Under kontraktstid:** Hyran skrivs upp med 70 procent av KPI där KPI avser förändringen i konsumentprisindex mellan oktober månad två år innan och oktober månad tre år innan hyresåret. För uppskrivningen till 2027 års hyresnivå gäller förändringen av KPI mellan oktober 2024 och 2025.
3. **Nytt hyreskontrakt eller förlängt kontrakt:** Vid nytt hyresavtal anpassas hyran till rikthyran enligt PLO-systemet justerat med konstanten K .

4. **Överenskommelse om ny grundhyra:** Parterna kan vid nytt hyresavtal komma överens om en ny grundhyra vilket innebär att konstanten K förändras. En sådan justering kan ske om parterna avtalar om en förändring av ansvarsfördelningen mellan parterna eller en anpassning som hyresgästen bekostar med ett permanent hyrestillägg. Detta innebär bara en justering av hyran och ingen förändring av anslaget.

Figur 5.1 Illustration av beräkningsmodell för indexerad hyra



* K är en konstant som avser relationen mellan storleken på rikthyran och grundhyran för första året i varje avtalsperiod.

Anm: Rikthyran i figuren är endast illustrativ men ger en realistisk bild över hur utvecklingen av inflationen och marknadshyran sett ut historiskt.

Hyresavtalet

I utformningen av löpande hyresavtal kommer det som regel inte finnas behov av förhandling av grundhyran. Detta eftersom den ska bestämmas enligt beräkningsmodellen i avsnittet ovan som över tid följer utvecklingen av ESV:s rikthyra och konsumentprisindex.

Förhandling kan ske om det finns behov av att förändra omfattningen av respektive parts ansvar i förhållande till lokalen eller vid vissa hyresgäst Anpassningar, vilket också efter överenskommelse kan innebära att grundhyran justeras (se nästa avsnitt).

Hyresavtalet behöver vara förenligt med bestämmelserna kring hyran i 12 kap. 19 § jordabalken⁷. Bestämmelserna innebär att hyran som utgångspunkt ska vara till beloppet bestämd i hyresavtalet. Enligt den föreslagna modellen gäller att när ett nytt kontrakt tecknas ska den ingående grundhyran sättas i bibehållen relation till rikthyran. Rikthyran bestäms redan på våren året innan aktuellt år och därför kommer den ingående grundhyran vara bestämd och beloppssatt i hyresavtalet.

Om hyresavtalet gäller en bestämd tid som är minst tre år kan hyran, enligt jordabalken, bestämmas enligt en annan beräkningsgrund såsom att hyran under kontraktperioden justeras med ett index, vilket också kommer ske under innevarande hyresperiod med 70 procent av KPI med två års eftersläpning i enlighet med nuvarande PLO-modell. Utredningen föreslår att hyreskontrakten gäller sex år. Det finns sannolikt en fördel att kontrakten enligt den särskilda hyresmodellen löper parallellt, inte minst för SFV:s hantering av de särskilda beräkningsreglerna för hyran.

Hyresnivån kommer enligt utredningens förslag att sättas på en marknadsmässig nivå och genom dess band till ESV:s rikthyra att bibehållas på en marknadsmässig nivå, vilket innebär att kontrakten lever upp till kraven om marknadsmässighet enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

När hyran ändå behöver justeras

Hyran kommer enligt den föreslagna modellen vara låst till den anslagsförändring som beräknas av PLO-modellen. Därför kommer hyresnivån inte att behöva förhandlas när kontrakten förnyas. För att skapa ett system som har förutsättningar att hålla över lång tid kan det ändå krävas att hyran till följd av oförutsedda händelser justeras utöver de förändringar som följer av PLO-uppskrivningen.

Hyran bör enligt utredningen kunna justeras om båda parter är överens om att detta bör göras, såsom sker när hyresgäst och hyresvärd är överens om att genomföra en hyresgäst Anpassning som genomförs av fastighetsägaren och finansieras via tillägg på hyran. Hyresgäst Anpassningar eller andra gemensamma överenskommelser

⁷ Gäller inte minst om statliga bolag ska omfattas av regleringen såsom Operan och Dramaten.

som påverkar hyran ska även i den nya hyresmodellen vara möjliga att genomföra.

Om fastighetsägaren ensidigt vill höja hyran utan att överenskommelse nåtts med hyresgästen bör detta kunna ske först efter att fastighetsägaren sökt och beviljats godkännande från regeringen. Detta bör ske främst i samband med större renoveringar och ombyggnationer.

5.4 Övriga förslag

5.4.1 Uppdrag till Statens Fastighetsverk att öka tydlighet och planerbarhet för kulturinstitutioner

Utredningens förslag: Statens fastighetsverk får ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet med bäring på det redan befintliga målet om att myndigheten ska uppfattas som en *serviceinriktad hyresvärd*. I regleringsbrevet ska ett återrapporteringskrav med följande lydelse införas:

Myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits och planeras för att öka långsiktighet och planerbarhet för underhållet av fastigheter där hyresgäster är statliga kulturinstitutioner vars verksamhet kräver långsiktig planering.

Skälen för utredningens förslag: I utredningens kontakter med kulturinstitutioner med och utan kostnadshyra har det framkommit synpunkter på att SFV inte skapat tillräckligt goda planeringsförutsättningar för hyresgästerna vid renoveringar och underhåll av fastigheterna. Även SFV har varit självkritiska när det gäller sitt agerande på detta område. Detta är ett viktigt område eftersom de flesta kulturinstitutioner behöver relativt lång framförhållning i sina samlings-, utställnings- och scenverksamheter.

Utredningen kan konstatera att SFV sedan lång tid tillbaka genom de årliga regleringsbrevens har haft uppdraget att sträva mot att uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd. Inom ramen för det uppdraget får även anses ligga att SFV ska kommunicera med hyresgästerna och agera på ett sådant sätt att fastighetsunderhållets konsekvenser blir så små som möjligt för verksamheterna. Genom

förslagen i utredningen skapas en tydligare uppdelning av ansvaret för det långsiktiga underhållet för fastigheter med kostnadshyra. Relationen mellan hyresgästerna och fastighetsägaren kommer att vara tydliga och normaliserade och de ekonomiska incitamenten förväntas förbättras till följd av förslagen. Av förslagen följer också att institutionerna kommer att kunna planera sina verksamheter utan att ta finansiell höjd för stora renoveringar av löpande karaktär.

Samtidigt kommer ett stort ansvar att vila på SFV att agera ansvarsfullt i förhållande till verksamheten som bedrivs av kulturinstitutionerna och eftersträva att i så stor utsträckning som möjligt se till varje institutions specifika behov av information och långsiktighet i planeringen av fastighetsåtgärder. Utredningen bedömer därför att SFV bör få ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet med bäring på det redan befintliga målet om att myndigheten ska uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd. Återrapporteringskravet kan formuleras enligt följande:

Myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits och planeras för att öka långsiktighet och planerbarhet för underhållet av fastigheter där hyresgäster är statliga kulturinstitutioner vars verksamhet kräver långsiktig planering.

Med föreslaget återrapporteringskrav förtydligas vad regeringen anser att målet kopplat till konkurrenskraftiga lokaler och servicenivå innebär i praktiken för statliga kulturinstitutioner. Exempelvis kan SFV i vissa fall behöva ta fram mer utförliga underhållsplaner som delas med hyresgästen och som sträcker sig över längre perioder och i andra fall behövs en större lyhördhet beträffande hur och när underhållsåtgärder kan ske för att störa verksamheten så lite som möjligt.

Utredningen har inte bedömt att det är ändamålsenligt att reglera exakt hur SFV bör agera för att vara en serviceinriktad hyresvärd gentemot kulturinstitutionerna utan anser att detta måste anpassas från fall till fall. Utredningen föreslår därför ett återrapporteringsuppdrag till SFV.

5.4.2 Regeringen redovisar lokalkostnader för kulturfastigheter löpande i budgetpropositionen

I utredningens uppdrag ingår att föreslå en ändamålsenlig modell för att redovisa utvecklingen av kostnader och anslag för byggnader med kostnadshyra. Utredningen föreslår att kostnadshyra ska avskaffas och bedömer därför att en särredovisning av kostnad- och anslagsutveckling kopplat till byggnader med kostnadshyra inte länge är aktuell om regeringen väljer att genomföra utredningens förslag.

Frågan om kulturinstitutionernas lokalkostnader engagerar många olika intressenter och det finns en levande diskussion om dessa frågor. Vidare utgör lokalkostnaderna en förhållandevis hög andel av dessa institutioners samlade utgifter. Det finns därför goda skäl att redovisa lokalkostnader och hur de över tid förhåller sig till utvecklingen av anslagen för ett bredare urval av institutioner än enbart de som i dag har kostnadshyra. Regeringen redovisar löpande uppgifter av detta slag i budgetpropositionen i utgiftsvolymen för utgiftsområde 17. Där går det också att följa utvecklingen av hyreskostnader och lokalkostnadernas andel av anslaget över tid. Utredningen bedömer att dessa uppgifter ger en bra bild som möjliggör jämförelser mellan institutioner såväl som utvecklingen över tid. Det finns möjlighet att utveckla redovisningen efter regeringens och riksdagens önskemål, vilket bör ske efter intern diskussion om vilka behov som finns och i vilken form detta bör redovisas. Utredningen anser dock inte att det är lämpligt att införa någon form av reglering av vilken redovisning som ska ske av lokalkostnaderna eftersom detta riskerar att minska möjligheterna att anpassa redovisningen över tid.

6 Tidplan för genomförande

Utredningen föreslår att förberedelser för att införa en ny hyresmodell genomförs under 2025 och att förändringarna börjar gälla från och med januari 2026.

Tabell 6.1 Utkast på tidplan för genomförande av rapportens förslag

	2025				2026		
	Kv.1	Kv.2	Kv.3	Kv.4	Kv.1	Kv.2	Kv.3
Remittering av promemoria	■						
Avisering i VÅP	■	■					
Uppdrag till SFV att ta fram förslag på hyresavtal efter samråd med inst.		■	■				
Uppdrag till respektive institution att kommentera förslag på hyresavtal		■	■				
Budgetpropositionen 2026 PLO återinförs för anslagen för Dramaten och Operan			■				
Uppdatering av regeringsbeslut Fi2021/01628				■			
Regleringsbrev SFV och institutionerna				■			
Ikraftträdande Kv.1 2026					■		
Vårändringsbudget – Justering av anslagnivå						■	
Budgetproposition 2027 – Justering av långsiktig anslagnivå							■

Regering agerar
 Myndighet agerar

Tidplanen är relativt ambitiös och regeringen kan välja ett annat förlopp utan att förutsättningarna för genomförandet försämras. Det kan dock underlätta ansvarsförhållandet mellan främst Operan och Statens fastighetsverk i kommande steg av den planerade renoveringen av Operabyggnaden. Utredningen föreslår följande som tidplan för genomförandet:

- **Remittering av rapport:** Rapporten remitteras till berörda myndigheter och intressenter enligt gängse rutiner.
- **Avisering i VÅP:** I vårpropositionen för 2001 (2000/01:100 Utgiftsområde 17: Kultur, medier, trossamfund och fritid) anförde regeringen att den avsåg att införa kostnadshyra för de fem aktuella kulturinstitutionernas huvudbyggnader. Regeringen bör därför informera riksdagen inför att kostnadshyresmodellen inte längre ska tillämpas.
- **Uppdrag till Statens Fastighetsverk (SFV) att omförhandla hyror:** SFV och hyresgästerna får i uppdrag att säga upp nuvarande kontrakt och ta fram nya avtal som sedan ska godkännas av regeringen inför att en ny hyresmodell ska börja att gälla från och med januari 2026.
- **Budgetpropositionen för 2026:** Anslagen för Operan och Dramaten förändras så att de omfattas av systemet för automatisk uppräknings för lokalkostnader.
- **Regleringsbrev 2026:** Särskilda bestämmelser för kostnadshyra tas bort ur regleringsbrev för SFV och respektive institution.
- **Ikraftträdande:** Nytt hyresavtal börjar gälla från och med januari 2026.
- **Vårändringsbudget 2026:** Regeringen justerar anslagsnivå i förslag till riksdagen för innevarande år (2026) för att neutralisera ändrade hyreskostnader.
- **Budgetpropositionen för 2027:** Regeringen justerar anslag för kommande år (2027-) i förslag till riksdagen om budget för de fem institutionerna. Detta syftar till att justera för ändrade hyror kommande år. I anslagsnivån för 2027 bör även PLO-uppräknings-

ningen för förändringen mellan 2026 och 2027 justeras i särskild ordning⁸.

⁸ I PLO-systemet beräknas anslagsjusteringen som omräkningstal multiplicerat med den anslagna nivån för föregående år exklusive belopp som tillkommit i ändringsbudgetar. Eftersom vissa av anslagen kommer att ökas markant första året genom just vårändringsbudgeten kommer basen för PLO vara mindre än den bör vara för att ge ett rättvisande utfall för 2027 och bör därför räknas om i särskild ordning.

7 Konsekvensanalys

7.1 Sammanfattning

I tabellen nedan sammanfattas de konsekvenser som utredningen bedömer att förslagen inom avsnitt 5.2 och 0 kommer att ha. De bedömda konsekvenserna för respektive handlingsalternativ redovisas i tabellen samt beskrivs i avsnittet med samma nummer som i tabellen. I sista avsnittet i kapitlet beskriver utredningen alternativa vägval som diskuterats men lett fram till förslag och varför utredningen valt att inte gå vidare med dessa.

Tabell 7.1 Sammanfattning av bedömda konsekvenser av olika handlingsalternativ

		Nuläge: Kostnadshyra	Huvudförslag: Marknadsmässig hyra	Komplementförslag: Intäktsjusterad hyra
(7.2) Processägande: Vem fattar beslut om långsiktiga investeringar?		Hyresgäst och SFV, otydlig ansvarsfördelning	SFV	SFV
(7.3) Kostnader och intäkter på medellång sikt	Kostnader	Låg kostnadsutveckling	Hyran sätts utifrån marknadsläget	Hyran sätts utifrån index som styr anslagsintäkter
	Intäkter	Låg intäktutveckling utan stark koppling till kostnader	Anslagsintäkt utvecklas i takt med marknaden	Anslagsintäkt utvecklas i takt med marknaden
(7.4) Fluktuation i nettokostnader	Hyresgäst	Hög fluktuation	Låg fluktuation	Mycket låg fluktuation
	Fastighetsägare	Ingen/låg risk	Fluktuation med möjlighet till anpassning genom förhandling	Fluktuation med möjlighet till anpassning genom regeringsbeslut
(7.5) Administrativa kostnader	Hyresgäst	- Förhandlingskapacitet - Förvaltnings/byggnadsteknisk kapacitet	- Förhandlingskapacitet	- Viss förhandlingskapacitet
	Fastighetsägare	- Förhandlingskapacitet - Förvaltnings/byggnadsteknisk kapacitet	- Förhandlingskapacitet - Förvaltnings/byggnadsteknisk kapacitet	- Förhandlingskapacitet - Förvaltnings/byggnadsteknisk kapacitet
(7.6) Incitament	Hyresgäst	- Risk att investeringar skjuts på framtid	<i>Har inget/litet ägandeskap över förvaltningen</i>	<i>Har inget/litet ägandeskap över förvaltningen</i>
	Fastighetsägare	- Begränsat incitament till kostnadsrestriktivitet -	- Incitament till effektivitet - Normalt incitament till löpande investeringar	- Incitament till effektivitet - Normalt incitament till löpande investeringar
(7.7) Konsekvenser för statsbudgeten		- Låg anslagsutgift - Låg intäkt från SFV - Risk för över och underkompensation	- Hög anslagsutgift - Hög intäkt från SFV - Risk för över och underkompensation	- Hög anslagsutgift - Hög intäkt från SFV - Låg risk för över- och underkompensation

7.2 Processägande

Kostnadshyresmodellen har i praktiken medfört ett oklart ansvarsförhållande mellan SFV och hyresgästerna. Vid övergång till marknadsmässig hyra förtydligas Statens Fastighetsverks (SFV) fulla ansvar för den långsiktiga förvaltningen och värdebevarandet.

Det finns fortsatt stora möjligheter för hyresgästerna att även inom ett hyreskontrakt enligt huvudmodellen påverka beslut och anpassa fastigheten för sitt behov. Vanligtvis sker anpassningar av fastigheten i samråd med fastighetsägaren och om dessa innebär en större investering kan detta ske i SFV:s regi men där hyresgästen finansierar det via ett tillägg på hyran. Utredningens bild är att detta är ett fungerande instrument för att även hyresgästerna i ändamålsfastigheter ska ha tillräckligt med inflytande över fastigheten.

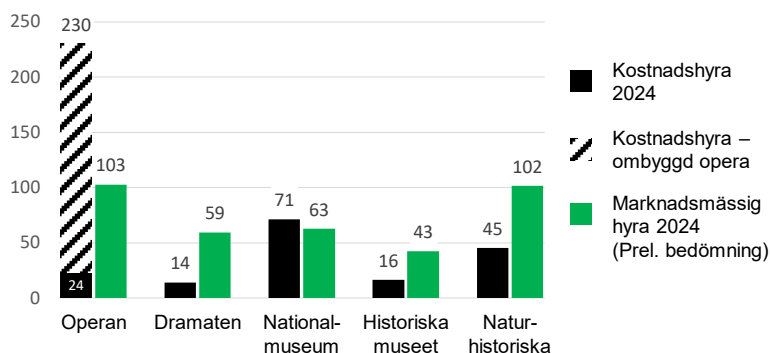
7.3 Kostnader och intäkter på medellång sikt

7.3.1 Marknadsmässig hyra innebär generellt högre hyresnivåer som kompenseras via anslagen

I figuren nedan framgår en jämförelse av nuvarande hyresnivåer på årsbasis för de fem fastigheterna som i dag har kostnadshyra och SFV:s preliminära uppskattning om vad marknadsmässig hyra skulle innebära för hyresnivåer. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en egen bedömning av hyresnivåer vid marknadsmässig hyra.

Figur 7.1 Marknadsmässig hyra ger högre hyresnivåer

Grundhyra 2024, miljoner kronor enligt gällande avtal för kostnads-hyra och marknadsmässig hyra avser SFV:s preliminära bedömning



Källa: SFV

Hyresnivåerna skulle öka för alla byggnader utom huvudbyggnaden för Nationalmuseum som skulle få en hyresnivå som ligger något lägre än i dagsläget. Operans hyra skulle öka markant, men vid jämförelse med den kostnadshyra som de preliminära planerna på en ombyggd operabyggnad skulle innebära, är den marknadsmässiga hyran betydligt lägre.

Uppgifterna i figuren är SFV:s preliminära bedömning som baseras på jämförande data från en databas med öppna data samt samma uppgifter om sammansättningen av lokalslag som beräknades i utredningen SOU 2020:76. När marknadsmässig hyra införs enligt processen som beskrivs i avsnitt 5.2.2 kommer SFV att föreslå en nivå som motiveras tydligt och där jämförelser med liknande fastigheter framgår.

Anslagen ökas för att neutralisera konsekvenserna för institutionerna

En viktig del av utredningens förslag är att anslagen anpassas för att neutralisera hyresförändringarna. Detta planeras genomföras i två steg eftersom nya avtal inte kommer att kunna tas fram innan anslagen kan anpassas i en ordinarie budget. I kapitel 6 presenteras ett förslag på tidsplan för genomförande av förslaget och där framgår att budgetförändringarna bör ske i två steg: dels genom att justera anslaget i vårändringsbudgeten för första året när nya hyresnivåer

framförhandlats, dels genom att justera anslaget för nya hyresnivåer för andra året och åren därefter genom att tillföra medel i ordinarie budgetbeslut.

7.3.2 Utveckling av kostnader och intäkter på medellång sikt

Kostnadshyran är oförutsägbar och saknar logisk koppling till anslag

Kostnadshyran har historiskt inneburit en hyresnivå som fluktuerat mycket mellan år men som samtidigt i snitt, med undantag för Nationalmuseum efter ombyggnationen, inte ökat särskilt mycket under de ca 20 år som den tillämpats. Det är oklart varför den i snitt inte ökat särskilt mycket i en tid där flera av de delar som borde ingå i hyran har ökat betydligt snabbare. Lite talar för att uppskrivningen av anslag med 70 procent av förändringen av KPI är en bra prediktator för utvecklingen av kostnaderna för att driva och underhålla fastigheterna men eftersom både hyran och anslagen har utvecklats i en beskedlig takt har de över tid inte avvikit markant. Variationen i kostnadsutveckling mellan enskilda institutioner har dock varit stor.

Marknadsmässig hyra skapar en tydligare länk mellan utveckling av hyresnivå och anslag

Marknadsmässig hyra med uppskrivning av anslaget via PLO-systemets huvudregel innebär att både hyran och anslaget utvecklas i linje med marknaden. Marknadsmässig hyra ger en jämn och relativt förutsägbar hyresutveckling och PLO-systemet tycks fungera relativt väl att kompensera för ökade hyreskostnader över tid. Ibland sker det dock större avvikelser mellan pris och anslag, varav några har varit uppmärksammade fall där kulturinstitutioner fått stora ökningar på kort tid.

PLO-knuten hyra minimerar risk att anslaget urholkas

Utredningens komplementförslag om att knyta grundhyran till utvecklingen av PLO skulle ytterligare minska risken att anslagen över tid utvecklas på ett annat sätt än hyran.

Modellen löser dock inte alla fastighetsrelaterade kostnader och över tid kan lokalkostnaderna öka mer än anslagen om hyresgästen finner behov av anpassningar av fastigheten som inte omfattas av den överenskomna ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare. Regering och riksdag har precis som i fallet med andra anslagsfinansierade myndigheter och institutioner möjlighet att ta höjd för detta i tilldelningen av anslagsnivå utöver vad som ges av PLO-uppräknningen.

7.4 Fluktuation i nettokostnader

7.4.1 Hyresgäst

Ett av de främsta problemen som kostnadshyra inneburit för berörda institutioner är att kostnaderna för lokaler varierat kraftigt mellan år, varit svåra att förutse och att de inte fångats upp av uppskrivningen av anslagen.

Marknadsmässig hyra ger lägre fluktuation i nettohyra mellan år

Utredningens förslag om att införa marknadsmässig hyra för aktuella fastigheter minskar fluktuationen i hyra från år till år. Vidare innebär den gängse modellen för uppskrivning av institutionernas anslag enligt PLO, att anslaget huvudsakligen värdesäkras över tid.

PLO-knuten hyra ger ytterligare lägre fluktuation mellan år

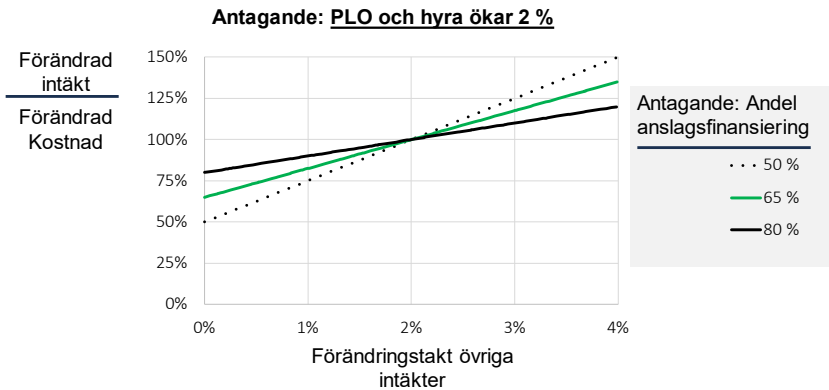
Utredningens komplementförslag om att knyta hyran till utvecklingen av PLO kommer ytterligare minska nettokostnadsförändringarna mellan år för de institutioner som berörs samtidigt som systemet i stort fungerar på samma sätt som för alla andra

statliga hyresgäster. Nettokostnadsförändringar och fluktuation kommer fortfarande finnas i begränsad utsträckning.

Hyresmodellen innebär att hyran beräknas på samma sätt som schablonhyran i PLO-systemet. Detta innebär att anslagen kommer att följa samma mönster som hyran vilket innebär mindre fluktuationer i nettokostnader för den del av hyran som finansieras via anslag. För att modellen ska fungera som avsett är det viktigt att verksamheten finansieras via PLO-anslag. Det är dock viktigt att notera att ju större andel av verksamhetens intäkter som kommer från andra källor än anslag desto mindre kommer modellen att neutralisera skillnaden mellan förändring av kostnader och förändringen av intäkter relaterat till lokalen. Detta illustreras i ett beräkningsexempel i nedan.

Figur 7.2 Beräkningsexempel andel anslagsfinansiering

Förändrad intäkt som andel av förändrad kostnad givet 2 % ökning av PLO givet antagande om olika grad av anslagsfinansiering och olika förändringstakt på övriga intäkter.



Källa: Egna beräkningar

I figuren ovan illustreras förändrad intäkt som andel av förändrad kostnad givet antagande om 2 % ökning av PLO samt vid antaganden om:

- Olika grad av anslagsfinansiering (linje 1-3)
- Olika förändringstakt på övriga intäkter (horisontell axel)

Tanken med analysen är att visa att trots att anslagen skrivs upp i takt med lokalkostnaderna kan skillnader mellan förändring av kostnader och förändring av intäkter uppstå beroende på nivån och utvecklingen av övriga intäkter. Skillnaderna ökar ju lägre andel av intäkterna som består av anslag och ju större skillnad det är mellan förändringstakten på anslagen som styrs av PLO och förändringstakten av övriga intäkter.

7.4.2 Fastighetsägare

Utredningens förslag innebär att ansvaret för fastigheterna i högre grad lyfts över på fastighetsägaren än vad som varit fallet inom kostnadshyresmodellen.

Marknadsmässig hyra lyfter över risken på fastighetsägaren

Utredningens förslag om att införa marknadsmässig hyra för aktuella fastigheter innebär att parterna intar mer sedvanliga roller som fastighetsägare och hyresgäst. Enligt förslaget tar SFV ansvaret för den långsiktiga förvaltningen och värdebevarandet av fastigheterna, vilket redan gäller för övriga delar av SFV:s omfattande bestånd. SFV är i en bättre position att bära denna typ av risk och har fler och bättre verktyg att hantera fluktuationer i kostnader mellan år. Därigenom minskar riskerna för att byggnader med stora kulturhistoriska värden inte underhålls i tillräcklig utsträckning.

PLO-knuten hyra begränsar SFV:s handlingsutrymme något

Enligt komplementförslaget om att införa en PLO-knuten hyra skulle SFV:s handlingsutrymme minska något i förhållande till nuvarande strukturer för hyressättning. Skillnaden är att SFV inte ensidigt kan öka hyran om exempelvis ny information om marknadspris och värdering framkommer. Utredningen menar dock att modellen inte ger större osäkerhet om framtida intäkter än det nuvarande systemet med marknadsmässig hyra, som visserligen lett till kraftigt ökade intäkter de senaste åren men som samtidigt i framtiden kan innebära det motsatta. Enligt förslaget knyts hyran

mer fast till ESV:s bedömning av utvecklingen av marknadspriset, vilket ger en god värdesäkring av SFV:s intäkter över tid.

7.5 Administrativa kostnader

Utredningen bedömer att vissa administrativa kostnader minskar om marknadsmässig hyra införs för fastigheter som i dag har kostnadshyra.

- Vissa av hyresgästerna kommer sannolikt kunna minska sina administrativa kostnader eftersom de inte längre kommer att behöva ha samma byggnadstekniska och förvaltningsmässiga kompetens som i dag krävs. Behovet av att bygga upp ingående kunskap om fastigheternas långsiktiga förvaltning varierar dock mellan hyresgäster och därför är det svårt att säga något definitivt om hur det kommer påverka olika institutioner.
- SFV kan spara vissa administrativa resurser eftersom de inte längre kommer att behöva särredovisa fastigheterna samt administrera dem som ett eget verksamhetsområde. SFV:s processer för planering av underhåll och utveckling kan också bli smidigare och effektivare eftersom mindre resurser kommer behöva läggas på att anpassa och planera arbetsflödet utifrån institutionernas ekonomiska situation utan istället kan planeringen ske långsiktigt och i en jämn takt.

Utredningen kan identifiera dessa potentiella effektiviseringsmöjligheter, men de är svåra att bedöma storleken av i ljuset av andra förändringar. Utredningen har inte bedömt att de är av den storleken att anslagen för hyresgästerna bör sänkas. Samtidigt ser utredningen inga tydliga skäl att anta att förändringen skulle innebära högre administrativa kostnader eller mer ineffektiva processer i något avseende.

7.6 Incitament

Utredningen bedömer att kostnadshyresmodellen har inneburit mer oklara ansvarsförhållanden mellan hyresvärd och hyresgäst/institution än vad som skulle vara fallet i det ordinarie systemet med marknadsmässig hyra. Detta har inneburit att incitamenten för löpande underhåll och investeringar har sett annorlunda ut än vad som är brukligt för övriga fastigheter inom SFV:s bestånd vilket skapar risker för underhållet av byggnader med stort kulturhistoriskt värde.

Kostnadshyra skapar incitament att hålla tillbaka underhåll

Kostnadshyresmodellen skapar incitament för hyresgästen att lägga ambitionen för löpande investeringar och underhåll i fastigheten i underkant. En hyresgäst med kostnadshyra har större inflytande över vilka åtgärder som behöver göras på fastigheten eftersom alla kostnader i slutändan hamnar på den egna organisationen. I den mån organisationen kan påverka beslut om investeringar så ställs den hela tiden inför valet att prioritera sin kärnverksamhet eller att prioritera fastigheten. Det bör i detta sammanhang också noteras att hyresgästerna i instruktioner och regleringsbrev inte har fått styrning gällande hur lokaler ska prioriteras relativt verksamheten.

Exakt vilka konsekvenser detta får varierar mellan olika organisationer och beroende på vilka situationer som institutionen ställs inför. Det kan sannolikt leda till att nödvändigt underhåll skjuts på framtiden och att underhåll som sedan faktiskt genomförs kan bli dyrare än vad som hade krävts om åtgärder genomförts i tid.

Ansvar för löpande underhåll läggs tydligare på fastighetsägaren

Vid övergång till marknadsmässig hyra får fastighetsägaren ett tydligare helhetsansvar för fastigheten och förändringar av kostnader för löpande underhåll landar inte på hyresgästen enskilda år utan sprids ut på hela SFV:s fastighetsbestånd. SFV får ett tydligare ansvar för att besluta om löpande investeringar och underhåll och samtidigt får de också ett ansvar för kostnaderna eftersom

löpande underhåll i princip inte ska påverka hyran utan hanteras inom ramen för SFV:s löpande kostnader.

Även SFV kan teoretiskt sett vara frestade att underinvestera i löpande underhåll, men utredningen menar att risken för detta är lägre eftersom fastigheter är SFV:s kärnverksamhet och myndigheten redan har ansvaret för en stor portfölj av byggnader med ett stort kulturhistoriskt värde.

Marknadsmässig hyra skapar tydligare incitament till effektivitet hos SFV

Vissa institutioner som omfattas av kostnadshyresmodellen har upplevt att det inte funnits något tydligt incitament till effektivitet i de åtgärder SFV åtagit sig eftersom myndigheten vetat att man inte behövt stå för kostnaderna. Samtidigt har utredningen tidigare konstaterat att fastighetsförvaltningen över lag inte varit särskilt kostnadsdrivande över tid (se figur 3.1 s.32). Utredningen kan konstatera att det är logiskt att denna misstanke kan uppkomma men har samtidigt svårt att bedöma hur betydelsefull denna typ av effekter är. Vid övergång till en hyresmodell där ansvaret för ekonomi och genomförande av åtgärder läggs på SFV skapas en tydligare koppling mellan åtgärder och kostnader.

7.7 Konsekvenser för statsbudgeten

Vid byte av hyresmodell kommer hyran att öka för de aktuella fastigheterna med undantag för Nationalmuseums huvudbyggnad. Detta innebär ökade kostnader för myndigheterna och ökade intäkter för SFV.

Kompensation för myndigheterna via justerade förvaltningsanslag

De ökade kostnaderna till följd av hyresökningarna föreslås kompenseras genom höjda förvaltningsanslag och anslag med driftsbidrag för Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern. För Nationalmuseum föreslås på motsvarande vis en sänkning av

anslagen för att motsvara den lägre hyran. Tanken är att de ekonomiska konsekvenserna för institutionerna ska vara neutrala på kort sikt och att förändringen av modell inte ska förändra de ekonomiska resurserna till verksamheterna.

Ökade intäkter för SFV till följd av höjda hyror återförs till statsbudgeten via inkomsttitel

Att införa marknadsmässig hyra innebär ökade lokalkostnader för hyresgästerna, vilket i sin tur innebär ökade intäkter för SFV och under antagande om en konstant kostnadsnivå innebär det ett ökat överskott motsvarande summan av hyreshöjningarna. Anslagsökningarna beräknas preliminärt till 225 miljoner, vilket är en siffra som kan komma att ändras under införandet. För att tydliggöra att förslaget är finansierat via ökade återbetalningar till statskassan ska SFV återföra motsvarande belopp som hyreshöjningarna innebär till statskassan via inkomsttitel. Detta bör ske under en övergångsperiod om tre år. När överföringarna via inkomsttitel upphör kommer överskottet tillfalla SFV liksom resterande överskott för fastighetsverksamheten. Beloppet kan användas till att exempelvis investera i fastigheter. Regeringen kan år fyra välja att fortsätta ta in mer av SFV:s överskott till statsbudgeten exempelvis genom inkomsttitel eller att justera avkastningskravet för myndigheten eller att låta överskottet ligga kvar hos SFV för dem att förvalta tillsammans med övriga ackumulerade överskott av hyresintäkter.

Risk för över- och underkompensation för myndigheternas lokalkostnader

Syftet med systemet för automatisk uppskrivning av anslag är att kompensera myndigheter och institutioner för ökade kostnader. Denna uppskrivning sker utifrån marknadsindex och en modell som beräknar förväntade kostnader, inte utifrån faktiska kostnader. Detta innebär en risk för institutionen att de faktiska kostnadsökningarna är högre än anslagsutvecklingen, men det innebär också att institutionerna blir överkompenserade via anslaget när hyran inte ökar lika snabbt som anslaget. Detta innebär en risk för högre utgifter än nödvändigt för staten. Hur risken för detta skiljer mellan

fastigheter med anslag som skrivs upp enligt huvudregeln för PLO och fastigheter med kostnadshyra är svårt att komma fram till exakt och utredningen bedömer att risken för att utvecklingen av institutionernas kostnader och intäkter avviker är ungefär likvärdiga under marknadsmässig hyra och kostnadshyra. Med förslaget om en hyresmodell knuten till PLO skulle risken minska både för institutionerna och för statsbudgeten.

Risk för ökade kostnader för löpande fastighetsunderhåll

En konsekvens av att införa marknadsmässig hyra för fastigheterna är att det kommer finnas ett tydligare incitament och ett större ekonomiskt utrymme för SFV att prioritera fastighetsunderhållet högre än under tiden med kostnadshyra. SFV ska satsa så mycket medel som bedöms vara motiverat utifrån syftet att bevara fastigheternas värde. Detta kan dock innebära marginellt lägre avkastning i jämförelse med om kostnadshyran bibehålls, samtidigt som det bör återspeglas i att värdet på fastigheterna bibehålls på ett bättre sätt.

7.8 Hyresmodell i relation till större renoveringsprojekt

Ett byte av hyresmodell skulle påverka vilka konsekvenser såväl historiska som framtida stora investeringsprojekt har för hyresgästernas och SFV:s kostnader och intäkter. I dagsläget är det framför allt den redan genomförda renoveringen av Nationalmuseum och den planerade renoveringen av Operabyggnaden som har stor betydelse för kostnader och hyresnivåer för de fem institutionerna. Utredningens förslag om hyresmodell påverkar hanteringen av kostnadsfördelning mellan olika parter, men bör dock inte påverka beslut om att genomföra stora investeringar eftersom dessa ska väga samman en helhetsbild av kostnader och nytta av större investeringsprojekt.

Om marknadsmässig hyra införs kommer hyran sjunka något för Nationalmuseum och för Operan kommer SFV sannolikt inte kunna ta ut kostnaden för renoveringen genom hyran för Operan eftersom hyran för byggnaden normaliseras till en marknadsmässig hyra som

inte skulle täcka räntor och avskrivningar för kostnaden för renoveringen.

Renoveringen av Nationalmuseum kommer belasta SFV

Vid genomförande av utredningens förslag kommer den renoverade huvudbyggnaden för Nationalmuseum enligt nuvarande bedömning att få en marknadsmässig hyra som understiger kostnadshyran. Detta är en konsekvens av att en annan behandling inom marknadsmässig hyra av de avskrivningar och räntekostnader som uppstod vid ombyggnationen som slutfördes 2018. När marknadsmässig hyra införs kommer dessa kostnader att i stället påverka SFV:s ekonomi men i begränsad omfattning sett till SFV:s totala omslutning. Avkastningskravet bör inte påverkas eftersom lån som tas upp för att finansiera investeringarna i ombyggnationen inte särredovisas utan redan räknas in i basen för avkastningskravet och hyresintäkterna förändras inte avsevärt i övergången. SFV har en god ekonomi och kan hantera något ökade utgifter och samtidigt uppnå sitt avkastningskrav.

Kostnaden för renoveringen av Operan kommer att hanteras av SFV men är en angelägenhet för riksdagen och regeringen

Vad gäller den stora renoveringen av Kungliga Operan som är i planeringsstadiet vill utredningen inte föregripa varken regeringens beslut om att genomföra investeringen eller hur riksdagen väljer att anpassa anslagen. Men val av hyresmodell påverkar grundstrukturen för hur kostnader fördelas och hur eventuella tillskott bör kanaliseras mellan myndigheter.

Vid kostnadshyra gäller att hela kostnaden för en renovering faller på hyran för fastigheten. Om staten vill skjuta till medel för att bekosta investeringen görs detta enklast genom att öka anslaget till institutionen. Vid övergång från kostnadshyresmodellen till marknadsmässig hyra gäller att Operan får en hyra som i princip inte ska påverkas av investeringskostnaderna mer än vad som kan motiveras utifrån en ökad standard och därigenom ett ökat bruksvärde. Kostnaden för renoveringen av fastigheten hamnar på

SFV i första hand och myndigheten håller även samman renoveringsprojektet i sin helhet.

Syftet med den nuvarande lokalförsörjningsordningen är, förutom att ge incitament till en effektivare användning av lokaler och möjliggöra att myndigheter flyttar till optimala lokaler, att skapa tydlighet i vad olika verksamheter verkligen kostar. För de flesta myndigheter som inte befinner sig i särskilda lokaler skulle stora renoveringsbehov inte belasta hyran i någon större utsträckning eftersom myndigheten då skulle välja att flytta till en lokal med marknadsmässig hyra. För fastighetsägaren gäller å andra sidan att om normala marknadsmässiga villkor gällde för Operan skulle man inte kunna skriva över kostnaderna för en renovering på en hyresgäst utan tvingas ta kostnaderna för renoveringen eller skriva ned värdet på tillgången.

Utredningen bedömer att för en stringent hyresmodell bör eventuella ekonomiska tillskott till renoveringen inte ske till respektive institution och finansiera ombyggnationen via hyran. Det är inte operaverksamheten i sig som kostar markant mycket mer i ljuset av de stora renoveringarna utan att fastigheten, som staten äger, som har behov av åtgärder. Syftet med denna uppdelning är att uppnå en tydlighet och stringens i förhållande till statens lokalförsörjningsordning. Detta är dock endast ett principiellt resonemang och riksdagen har full kontroll över hur den väljer att disponera medel mellan olika ändamål och kan fritt välja att finansiera renoveringen på det sätt den anser vara bäst.

7.9 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslaget har några direkta konsekvenser för kommuner, regioner, enskilda medborgare eller företag utöver de institutioner som omfattas av kostnads-hyresmodellen.

7.10 Alternativa lösningar som beaktats i utredningen

Under utredningens gång har flera olika förslag till särlösningar för kulturinstitutionernas hyreskostnader diskuterats inom utredningen och utredningen har också tagit intryck från förslag som cirkulerat i samhällsdebatten och förts fram av institutioner. Här redogörs kortfattat för dessa idéer samt också med de huvudsakliga motiven till varför dessa förslag inte förts fram av denna utredning.

Omsättningshyra

Förslag har framförts om att ersätta kostnadshyran med en omsättningsbaserad hyra. Tanken med hyresmodellen är att institutionen inte ska behöva betala när man inte har möjlighet att bedriva intäktsgenererande verksamhet och därför lyfts risken för verksamhetshindrande åtgärder på fastigheten över på fastighetsägaren. Omsättningshyra tillämpas i dag i verksamheter där det finns ett gemensamt intresse för hyresgäst och fastighetsägare att dela risken för verksamheten sinsemellan. Utredningen bedömer att den gängse hyresmodellen med marknadsmässig hyra och det ansvar som hyresvärden har för att kompensera hyresgästen genom till exempel ersättningslokal fyller behovet av säkra och goda förutsättningar för hyresgästen på ett bättre sätt. Samtidigt innebär marknads-hyresmodellen en mindre risk för oförutsägbara och negativa incitament för de olika parterna.

Långa kontrakt

Ett alternativ till kostnadshyra skulle kunna vara att ta fram långa hyreskontrakt mellan parterna på exempelvis 10-25 år. Detta skulle innebära att institutionerna får förutsägbara förutsättningar under en lång tid och att regeringen vid ett färre antal tillfällen, när kontrakten förfaller med långa mellanrum, kan förhålla sig till om man vill kompensera för förändrade lokalkostnader eller inte. Utredningen bedömer att långa kontrakt skapar osäkerhet om vilken aktuell hyresnivå bör vara för att ta höjd för långsiktiga förändringar av marknadspriset. Det skapas också osäkerheter inför förhandling

om nya kontrakt eftersom institutionerna inte vet om regeringen kommer att justera anslaget i ljuset av hyreshöjningar eller inte. Den särlösning som föreslagits innebär en enklare och tydligare modell för att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar och en modell som baseras på långa kontrakt skulle helt enkelt bli krångligare för parterna att förhålla sig till.

Lyfta kostnaderna helt från kulturinstitutionerna

Av vissa har förslag framförts om att helt lyfta kostnaderna för lokalerna från vissa kulturinstitutioner. Förslaget skulle innebära mindre transparens om vilka resurser institutionerna faktiskt förbrukar vilket motverkar ett av syftena med statens lokalförsörjningspolitik. Utredningen bedömer att det är svårt att genomföra uppdelningen helt och hållet eftersom institutionerna behöver ha möjlighet att genomföra verksamhetsanpassningar av sina egna lokaler vilket med goda skäl belastar förvaltnings- eller bidragsanslagen. Det går sannolikt att göra en sådan uppdelning, men samtidigt anser utredningen att det skulle krävas att en helt ny modell utformas som har samma fördelar som den särlösning utredningen tagit fram, men samtidigt har nackdelen med minskad transparens och en ökad detaljreglering som riskerar skapa nya tolkningssituationer i framtiden.

Justerad kostnadshyra

Slutligen har införandet av en justerad kostnadshyra diskuterats. I utredningsbetänkandet *Funktionalitet och enhetlighet* (SOU 2020:76) fördes ett förslag på justerad kostnadshyra fram som ett alternativ till att införa marknadsmässig hyra och innan denna utredning har även tidigare förslag framförts om hur kostnadshyresmodellen kan justeras för att minska modellens negativa effekter. Denna utredning bedömer att det saknas ett tydligt syfte med kostnadshyresmodellen i dag och även vid modellens införande. Modellen innebär nya utmaningar för institutionerna och regeringen utan att skapa några tydliga fördelar. Utredningen bedömer därför att reformering eller justering av kostnadshyresmodellen är fel väg att gå.

8 Referenser

- 1997/98:FIU25 (1997); Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m.
- 2008/09:RFR13 (2008); Uppföljning av lokalkostnader inom kulturområdet
- Ekonomistyrningsverket (2018); Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO)
- Prop. 1991/92:44 (1991); om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen, m.m.
- Prop. 1997/98:137 (1997); Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.
- Prop. 2000/01:100 (2001); Vårprop 2001
- Prop.1992/93:37 (1992); om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.
- SOU 1992:79 (1992); Statens fastigheter och lokaler
- SOU 1996:187 (1996); Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning
- SOU 1997:96 (1997); Lokalförsörjning och fastighetsägande: En utvärdering av statens fastighetsorganisation
- SOU 2004:28 (2004); Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader
- SOU 2011:31 (2011); Staten som fastighetsägare och hyresgäst
- SOU 2020:76 (2020); Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader

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

Utredningsuppdrag

Uppdrag om en ändamålsenlig hyressättning för vissa byggnader

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att göra en fördjupad analys av effekterna av den kostnadshyresmodell som tillämpas för huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet (kulturinstitutionerna) och Statens fastighetsverk (SFV). Med utgångspunkt i analysen ska utredaren föreslå nya principer för hyressättningen av byggnaderna.

Utredaren ska även föreslå en ändamålsenlig modell för att särredovisa och specificera hyreskostnaderna för de byggnader som idag har kostnadshyra, samt analysera effekterna av införandet av en sådan modell.

Utredaren får även redovisa bedömningar om det är lämpligt att tillämpa de nya principerna och modellen vid hyressättningen av andra byggnader på fastigheter i Sverige som förvaltas av SFV, och som i hög grad formats för sitt ändamål samt utgör symboler för en kulturinstitutionens verksamhet (ändamålsbyggnader).

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet med kopia till Kulturdepartementet) senast den 30 november 2024.

Bakgrund

Den statliga fastighetsförvaltningen ska vara kostnadseffektiv och erbjuda likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra

alternativ. Det är viktigt att statens medel används på ett effektivt sätt och att det är tydligt hur medlen fördelas. Hyressättningen ska bidra till ett effektivt och transparent användande av statens medel.

Riksdagen beslutade i början av 1990-talet om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler. Reformen syftade till att uppnå en effektivare lokalförsörjning och fastighets- och förmögenhetsförvaltning. Riksdagen beslutade vidare om riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). Enligt riktlinjerna bör den statliga fastighetsförvaltningen skiljas från brukandet av lokaler och mark och en mer rättvisande bild av mark- och lokalkostnaderna ges i statsbudgeten. Vidare ska fastighetsförvaltningen bedrivas med ett, så långt som möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, bl.a. huvudbyggnaderna för kulturinstitutionerna. Före 2001 tillämpades marknadsmässiga hyror för kulturinstitutionernas huvudbyggnader. I enlighet med ett förslag från en arbetsgrupp, som tillsatts inom Finansdepartementet, bl.a. till följd av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252), gav regeringen 2001 SFV i uppdrag att omförhandla hyresavtalen för byggnaderna och en ny kostnadshyresmodell infördes (Fi2001/02696). I samband med detta sänktes kulturinstitutionernas anslag med ca 19 miljoner kronor.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2010 tillkännagav riksdagen för regeringen att de särskilda problem som systemet med ändamålsfastigheter och kostnadshyra har lett till inom kulturområdet bör övervägas (bet. 2009/10:KrU1, rskr. 2009/10:144). Mot bakgrund av tillkännagivandet gav regeringen i november 2010 i ett tilläggsdirektiv Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning i uppdrag att se över modellen för hyressättning och underhållsnivån för huvudbyggnaderna för kulturinstitutionerna. Utredningen konstaterade i betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) bl.a. att kostnadshyresmodellen innebär ett generellt motsatsförhållande mellan hyresgästerna och SFV när det gäller synen på underhållsbehoven.

Utredningen bedömde vidare att nyinvesteringar medför en oförutsägbarhet för hyresgästerna när det gäller hyreskostnaderna, samt att hyresmodellen byggde på en annan fördelning av risk och

ansvar än vad som gäller på fastighetsmarknaden i övrigt. Utredningen konstaterade även att det är svårt för hyresgästerna att planera och hantera toppar i planerat periodiskt underhåll och oförutsedda underhållsbehov.

Regeringen gav 2012 SFV i uppdrag att omförhandla hyresavtalen för kulturinstitutionerna, men någon överenskommelse träffades inte mellan myndigheten och övriga parter (Fi2015/00129). Det tidigare avkastningskravet med bl.a. ett s.k. risktillägg har inte tillämpats sedan 2015 i väntan på införandet av en ny hyresmodell.

År 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av hyresmodellerna för kulturinstitutionerna och föreslå nya hållbara hyresmodeller (dir. 2018:98). Utredningen föreslog i betänkandet Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader (SOU 2020:76) att en marknadsmässig hyra skulle tillämpas för kulturinstitutionerna. Som alternativ föreslog utredningen en justering av den nuvarande kostnadshyresmodellen eller en övergång till s.k. kalkylhyra. Betänkandet har remissbehandlats (Fi2021/00419). Remissinstanserna gör olika bedömningar av vilka principer för hyressättningen som är mest ändamålsenliga.

SFV ska enligt myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2024 över tid uppnå full täckning för kostnaderna för ränta, avskrivningar, drift, underhåll och administration avseende de berörda byggnaderna. Räntesatsen ska motsvara den genomsnittliga räntan för myndighetens upplåning i Riksgäldskontoret 2023 (Fi2024/00867).

Myndigheters förvaltningsanslag räknas upp årligen i syfte att motverka urholkning av anslagen till följd av ökade kostnader för exempelvis hyror och löner. En viktig komponent i underlaget för omräkningen av förvaltningsanslag är lokalkostnaderna. Regeringen beslutade 2003 om en metod för prisomräkning för lokalkostnader för huvudbyggnader med kostnadshyra (Fi2003/03033).

Uppdraget

Hyressättningen för kulturinstitutionernas huvudbyggnader har behandlats och justerats vid flera tillfällen. Den nuvarande kostnadshyresmodellen har kritiserats för att bl.a. medföra

minskade incitament för att genomföra omfattande renoveringar. Modellen medför även svårigheter för kulturinstitutionerna att bedöma hur kostnader för periodiskt underhåll, särskilt vid större investeringar och oförutsedda underhållsbehov påverkar deras hyra. Vidare har kulturinstitutionerna och SFV i vissa avseenden olika syn på underhållsbehoven, vilket bl.a. gör det svårt att planera för och utföra periodiskt underhåll. Detta har i vissa fall medfört resurs- och tidskrävande hyresförhandlingar.

Mot denna bakgrund bör en fördjupad analys göras av hur den nuvarande modellen kan ändras för att skapa bättre förutsättningar för att långsiktigt säkerställa byggnadernas underhållsbehov samt för kulturinstitutionerna att, utifrån sina konstnärliga och publika uppdrag, bedriva sina verksamheter i byggnaderna.

Utredaren ska därför

- analysera kostnadshyresmodellens effekter för kulturinstitutionerna och SFV,
- med utgångspunkt i analysen och med beaktande av förslagen i betänkandet Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader, samt de förutsättningar som gäller för respektive byggnad, föreslå nya principer för hyressättningen av huvudbyggnaderna för kulturinstitutionerna,
- föreslå en ändamålsenlig modell för att särredovisa och specificera hyreskostnaderna, inklusive kostnader för omfattande renoveringar, för byggnader med kostnadshyra, samt analysera effekterna av införandet av en sådan modell,
- föreslå ändamålsenliga principer för prisomräkningen av lokalkostnader för byggnader med kostnadshyra,
- föreslå en tids- och åtgärdsplan för genomförandet av förslagen.
- Utredaren får även redovisa bedömningar om det är lämpligt att illämpa de nya principerna och modellen vid hyressättningen av andra ändamålsbyggnader på fastigheter i Sverige som förvaltas av SFV.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Synpunkter ska inhämtas från SFV och kulturinstitutionerna, samt vid behov även från andra berörda myndigheter och institutioner. Vid utförandet av den del av uppdraget som avser prisomräkning av lokalkostnader ska synpunkter inhämtas från Ekonomistyrningsverket.

En konsekvensbeskrivning ska genomföras enligt de krav som ställs i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. De ekonomiska konsekvenserna för kulturinstitutionerna, SFV och statens finanser på kort och lång sikt ska redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska finansiering föreslås.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet med kopia till Kulturdepartementet) senast den 30 november 2024.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.
25. En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. LI.
26. Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter S.
27. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. Ku.
28. Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. Ku.
29. Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet. S.

30. En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. S.
31. Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. Ju.
32. Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. Fi.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. [32]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. [27]

Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. [28]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitik. [5]

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. [25]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

- Ett fritidskort för barn och unga
– en aktiv och meningsfull fritid
i gemenskap med andra. [16]
- Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]
- Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem.
Slutredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. [26]
- Aktivitetskrav inom försörjningsstödet
– för arbete, egenförsörjning och
nationell likformighet. [29]
- En lag om insatser inom socialtjänsten till
vårdnadshavare, barn och unga när
samtycke saknas. [30]

Utbildningsdepartementet

- En ny lag om forskningsetiska krav på och
etikprövning av forskning som avser
människor. [21]

Utrikesdepartementet

- Bättre förutsättningar för utsänd statlig
personal. [9]