



Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ändamålskommitténs betänkande SOU 2004:28

Sammanfattning av SFV:s synpunkter.

Hyresmodell

SFV har god erfarenhet av hyressättning enligt marknadsliknande villkor och delar utredningens uppfattning att huvudprincipen fortsatt skall vara marknadshyressättning.

Kostnadshyra skall endast gälla i de fall en marknadshyra inte kan tillämpas på grund av att jämförelseobjekt saknas. Antalet byggnader för vilka kostnadshyra skall kunna utgå bör därmed begränsas till att gälla ett fåtal mycket speciella byggnader i SFV:s bestånd.

SFV:s uppfattning är att regeringen skall bestämma i vilka fastigheter kostnadshyra skall kunna tillämpas. Verket avvisar därmed kommitténs förslag att en särskild statlig nämnd skall bedöma om en byggnad skall omfattas av kostnadshyra. Med hänvisning till de erfarenheter som finns anser SFV att en utökning av antalet kostnadshyresgäster inte är önskvärd vare sig för hyresgäst eller för hyresvärd. SFV:s mening är att en hyresgäst, som omfattas av kostnadshyra enligt regeringens beslut 2001-09-27, borde tillåtas att övergå till marknadshyra om hyresgäst och hyresvärd gemensamt förordar byte av hyresmodell.

Underhåll

Vård och bevarande av statliga byggnadsminnen och andra kulturhistoriskt värdefulla fastigheter kräver särskild kunskap. SFV delar kommitténs uppfattning att ansvar för underhåll av sådana byggnader även fortsättningsvis skall ligga hos hyresvärden. Detta bör gälla ansvar för såväl yttre som inre underhåll. SFV:s inställning är att parterna skall *samråda* om underhållsplaner och att hänsyn till såväl byggnadens behov som hyresgästens verksamhet skall vägas in innan planen fastställs. Vid resursbrist måste underhåll som är nödvändigt för att säkra byggnadens tekniska och kulturhistoriska värde prioriteras.

SFV stödjer kommitténs förslag att regeringen tillsätter en oberoende besiktningsman som kan bedöma om det föreligger eftersatt underhåll i vissa kulturinstitutioner. Om eftersatt underhåll konstateras i byggnad som omfattas av kostnadshyra skall, enligt kommitténs förslag, kostnad för åtgärdande belasta hyresvärden. SFV har inga möjligheter att finansiera ett sådant underhåll på annat sätt än genom hyresintäkter. Om den hyresgäst i vars fastig-

het kostnaden uppstår inte anses behöva stå för kostnaden blir konsekvensen att andra hyresgäster drabbas, om inte regeringen sänker SFV:s avkastningskrav eller på annat sätt tillskjuter medel. Den ansvarsfördelning som kommittén förordar innebär dessutom att incitament saknas för en kostnadshyresgäst att ingå hyresavtal där kostnader för långsiktigt underhållsbehov, s.k. periodiskt underhåll, ingår.

Drift

SFV tar bestämt avstånd från kommitténs förslag att ”hyresgästens inställning” om hur ansvaret för driften skall fördelas skall gälla. Det är inte rimligt att hyresgästen ges ensidig beslutanderätt i frågor där fastighetsägaren har det legala ansvaret. Vår uppfattning är att hyresvärden som har det totala ansvaret för förvaltningen av byggnaden inte kan fräntas beslutanderätt och kontrollmöjligheter vad gäller driften.

Förhandlingsstöd och statlig nämnd

SFV ser positivt på kommitténs förslag att statliga kulturinstitutioner skall kunna anlita ett förhandlingsstöd i samband med hyresförhandlingar. Förekomsten av ett professionellt förhandlingsstöd skulle sannolikt underlätta hyresförhandlingarna för såväl hyresgäst som hyresvärd.

SFV delar också kommitténs uppfattning att en nämnd bör finnas till vilken parterna kan vända sig för att lösa hyrestvister inom den statliga sektorn. SFV anser det angeläget att alla hyrestvister inom den statliga sektorn oberoende av vilken hyresmodell som tillämpas kan lösas i en sådan nämnd. SFV vill dock understryka att regeringen ändå slutligt måste ta det budgetpolitiska ansvaret för att kulturinstitutionerna får kompensation för hyreskostnaderna inom anslagssystemets ramar.

Kapitalkostnader vid kostnadshyra

SFV delar kommitténs uppfattning att en kostnadshyra skall täcka fastighetsägarens kostnader för kapital. I kapitalkostnaderna skall ingå ränta, avskrivningar och ett avkastningskrav. Enligt SFV:s mening är det hyresvärdens uppgift att vid kostnadshyra informera om hur de olika komponenterna i kapitalkostnaden beräknats. När det gäller avkastningskrav fastställs detta av regeringen. Avskrivningar är en konsekvens av historiska anskaffningsvärden och redovisningsprinciper fastställda enligt lagar och förordningar. Ränta på lånat kapital bestäms i hyresvärdens avtal med låneinstitut och kan inte påverkas av hyresgästen. Förhandlingar om kapitalkostnadens storlek blir därmed inte meningsfulla.

För SFV:s del har problem uppstått i förhandlingar om kostnadshyra då hyresgäster inte accepterat det av regeringen beslutade avkastningskravet. SFV menar att regeringen bör klargöra att riksdagens och regeringens beslut vad gäller avkastningskravet på SFV:s kapital inte är en förhandlingsbar parameter.

SFV finner det ytterst olyckligt att hyressättningsfrågan för ett antal kulturinstitutioner blockerats på sätt som skett. Resurser har därmed under flera år dragits från verksamheterna till tidskrävande hyresdiskussioner. Påfrestningarna har varit stora på berörd personal hos såväl hyresgäst som hyresvärd. Det råder till exempel olika uppfattning vad gäller förekomsten av eftersatt underhåll i byggnaderna och hur åtgärdande av eventuellt eftersatt underhåll skall finansieras. Kritik har framförts från hyresgästerna mot att kapitalkostnader ingår i hyresunderlaget. De utdragna diskussionerna har knappast gagnat, snarare motverkat, lokalförsörjningsreformens målsättning att öka effektiviteten i lokalförsörjningen och kapitalhanteringen inom staten.

Med hänvisning till de uppfattningar som redovisats i ovanstående skrivning anser SFV att regeringen skyndsamt bör tillse att lösa den uppkomna situationen genom att:

- Besluta om vilka statliga kulturbyggnader som skall kunna omfattas av kostnadshyra
- Slå fast att hyresvärderna har rådighet över såväl underhåll som drift
- Tillsätta oberoende besiktningsmän för bestämmande av eventuellt eftersatt underhåll
- Klargöra hur åtgärdande av eftersatt underhåll skall finansieras
- Besluta om inrättandet av en instans där hyrestvister kan lösas
- Säkerställa att av regering och riksdag fattade beslut respekteras och efterlevs på den statliga hyresmarknaden genom att skyndsamt agera mot en part som inte följer dessa beslut

SFV:s synpunkter och ställningstaganden

Redovisningen av SFV:s synpunkter och ställningstaganden följer i princip betänkandets disposition.

Begreppet ändamålsbyggnad

SFV:s uppfattning är att det finns få exempel på byggnader i det egna beståndet för vilka alternativ hyresgäst/verksamhet är otänkbar. Däremot finns ett mindre antal hyresgäster vars verksamhet är starkt förknippade med byggnaden och som sannolikt inte kommer att flytta inom överskådlig tid.

Kommittén anger två skäl till att föreslå en definition av begreppet ändamålsfastighet.

Det första skälet är att terminologin skall vara juridiskt korrekt varför man föreslår att begreppet fortsatt benämns ändamålsbyggnad.

Det andra skälet är att utifrån begreppet ändamålsbyggnad identifiera de byggnader för vilka hyresgästen i hyresförhandlingar skall kunna begära och få kostnadshyra.

SFV avvisar kommitténs förslag att en särskild statlig nämnd skall bedöma om en byggnad skall omfattas av kostnadshyra. SFV anser att det vore ytterst olyckligt om en nämnd för bestämmande av hyra utan ansvar för de ekonomiska konsekvenserna skulle avgöra sådana frågor. En förutsättning för att kostnadshyresmodellen skall fungera är att hyresgästen ges ekonomisk möjlighet att möta de underhållskostnader som uppstår periodiskt i fastighetsförvaltningen. Sådana förutsättningar kan endast garanteras av regeringen.

SFV:s uppfattning är därför att regeringen skall bestämma i vilka fastigheter kostnadshyra skall kunna tillämpas. Regeringens beslut bör grundas på de unika omständigheterna i varje enskilt fall, inte på en generellt formulerad definition. I konsekvens med detta anser SFV att det saknas anledning att fastställa en ny definition av begreppet ändamålsbyggnad, då behovet av en definition som urvalskriterium inte är aktuellt i vårt förslag.

SFV anser att antalet byggnader för vilka kostnadshyra skall kunna utgå bör begränsas till att gälla ett fåtal mycket speciella byggnader. Med den erfarenhet som finns av resurskrävande och i vissa fall resultatlösa kostnadshyresförhandlingar gör SFV den bedömningen att en utökning av antalet kostnadshyresgäster inte är önskvärd.

SFV anser dessutom att en hyresgäst, som omfattas av kostnadshyra enligt regeringens beslut 2001-09-27, efter medgivande från regeringen borde tillåtas att övergå till marknadshyresmodell om hyresgäst och hyresvärd gemensamt förordar byte av hyresmodell.

När det gäller mycket stora nybyggnader, som det just färdigställda Världskulturmuseet, vill SFV fortsatt ha möjlighet att tillämpa kostnadshyra enligt balanshyresprincipen.

Hyresmodeller och principer för hyressättning

SFV har god erfarenhet av hyressättning enligt marknadsliknande villkor och delar utredningens uppfattning att huvudprincipen fortsatt skall vara marknadshyressättning. Kostnadshyra skall endast gälla i de fall en marknadshyra inte kan tillämpas på grund av att jämförelseobjekt saknas.

SFV delar kommitténs uppfattning att en kostnadshyra, i de fall den tillämpas, skall täcka fastighetsägarens kostnader för kapital, underhåll, drift och administration. I kapitalkostnaderna skall ingå ränta, avskrivningar och ett avkastningskrav.

SFV ställer sig positivt till kommitténs förslag att kostnadshyresgäster, i syfte att underlätta fördelning av underhållskostnader över tiden, ges möjlighet att teckna hyresavtal på upp till tio år. En viktig förutsättning i ett sådant läge är att hyresgästen inser och accepterar det omöjliga i att upprätta en detaljerad kostnadsberäkning för en så lång period. En annan förutsättning är

enligt SFV:s bedömning att hyresgästerna kan lita på att den framtida finansieringen är säkrad genom anslagen.

SFV instämmer i kommitténs uppfattning att vid kostnadshyra skall hyresgästen ha full insyn beträffande alla kostnadskomponenter. En förvaltningsplan, med underhållsplaner och i förekommande fall en investeringsplan, bör ligga till grund för beräkning av kostnadshyran och därmed utgöra underlag vid hyresförhandlingarna. SFV:s erfarenhet är att en del av svårigheterna i hyresförhandlingarna beror på att alla kulturinstitutioner inte har resurser att kunna ta ställning till de kostnadsberäkningar som ligger till grund för hyresvärdens hyresförslag.

Kommittén anser att när det gäller ändamålsbyggnader skall hyresgästen ha insyn i kostnaderna för drift och underhåll även om marknadshyra tillämpas.

Vid marknadshyra är hyran lika med den bedömda kostnaden för alternativet att hyra likvärdiga lokaler av annan hyresvärd på marknaden. Förhandlingsunderlaget utgörs av jämförelser av hyresnivåer i likvärdiga objekt. Hyresgästen har möjlighet att ta fram eget material och göra egna analyser och bedömningar av vad som borde vara en rimlig hyresnivå. Vid marknadshyressättning finns därmed goda förutsättningar för hyresgästen att jämföra rimligheten i de hyresförslag som hyresvärderna presenterar i en hyresförhandling. SFV:s uppfattning är att en hyresgäst med marknadshyra kan informeras om kostnader för drift och underhåll men dessa uppgifter skall inte läggas till grund för hyresförhandlingarna, eftersom man då går över till en kostnadshyresförhandling.

Särskilt beträffande vissa kulturinstitutioner

SFV stödjer kommitténs förslag att regeringen tillsätter en oberoende besiktningsman att bedöma underhållsbehov och att bedöma om det föreligger eftersatt underhåll i en fastighet. Vid bedömning av om eftersatt underhåll finns bör hänsyn tas till vem eller vad som orsakat att underhållsåtgärder försenats innan kostnadsansvar utpekats. I avvaktan på konsekvenserna av kommitténs betänkande har två av SFV:s hyresgäster, Statens historiska museer och Kungliga Operan, valt att deponera del av hyran hos länsstyrelsen, vilket medfört att SFV inom ramen för kostnadshyran saknar medel att utföra underhåll av byggnaderna i den omfattning som planerats. I sin förlängning kan sådana åtgärder medföra att underhåll eftersätts. SFV anser det vara helt orimligt att hyresvärderna skall bekosta åtgärdande av eftersatt underhåll som uppstått i en sådan situation.

SFV stödjer kommitténs bedömning att en riskpremie skall ingå i det avkastningskrav som ingår i beräkningsunderlaget för ändamålsfastigheternas hyror. SFV har inga invändningar mot att ge hyresgästen full insyn i hur avkastningskravet är beräknat. Så har också skett i de förhandlingar som förekommit med verkets kostnadshyresgäster. Problemet har emellertid uppstått då hyresgästerna inte accepterat det av regeringen beslutade avkastningskravet.

Det är helt nödvändigt att regeringen klargör att riksdagens och regeringens beslut vad gäller avkastningskravet på SFV:s kapital inte är en förhandlingsbar parameter vid förhandling om kostnadshyra. Oberoende av vilken uppfattning en hyresgäst kan ha om kravets storlek måste kostnaden täckas i kostnadshyresavtalet. I den mån hyresgästen har synpunkter på avkastningskravets storlek är regeringen den instans till vilken man får vända sig med sina synpunkter.

Beträffande de räntor som hyresvärden betalar för den del av fastighetskapitalet som finansierats genom lån är de resultatet av gällande räntenivåer och ett avtal mellan hyresvärden och aktuellt kreditinstitut och kan knappast bli föremål för förhandling i ett kostnadshyresavtal. SFV ansvarar för den ekonomiska förvaltningen av sitt fastighetsbestånd. I konsekvens med detta svarar SFV för upptagande av lån för finansiering av investeringar i fastigheterna. Hyresgästen kan därmed inte påverka kostnader för ränta på lånat kapital. Enligt SFV:s mening är det hyresvärdens uppgift att vid kostnadshyra informera om hur de olika komponenterna i kapitalkostnaden beräknats.

Ansvar för underhållsåtgärder och fastighetsdrift

Statliga byggnadsminnen och andra kulturhistoriskt värdefulla fastigheter kräver särskild kunskap för att på ett professionellt sätt vårda och bevara kulturmiljövärden. SFV delar kommitténs uppfattning att ansvar för underhåll av sådana byggnader även fortsättningsvis skall ligga hos hyresvärden. Detta bör gälla ansvar för såväl yttre som inre underhåll.

SFV tar av samma skäl bestämt avstånd från kommitténs förslag att ”hyresgästens inställning” om hur ansvaret för driften skall fördelas skall gälla.

Fastighetsdrift i teater- och museebyggnader är tekniskt avancerad med högt ställda klimatkrav vilket ställer höga krav på teknisk kompetens hos driftpersonal och driftansvarig. Dessutom regleras fastighetsdriften av ett antal lagregler med krav riktade mot fastighetsägaren till exempel i miljöbalken. Det är inte rimligt att hyresgästen ges ensidig beslutanderätt i frågor där fastighetsägaren har det legala ansvaret. Vår uppfattning är att hyresvärden som har det totala ansvaret för förvaltningen av byggnaden inte kan fräntas beslutanderätt och kontrollmöjligheter vad gäller driften. Detta hindrar inte att hyresvärden kan komma överens med hyresgäst att denne ansvarar för hela eller delar av driften beroende på vilka krav som finns på byggnaden och vilken kompetens som finns hos aktuell hyresgäst.

SFV:s erfarenhet är att de flesta hyresgäster saknar resurser såväl vad gäller kompetens som tid för att kunna bedöma behov av underhållsåtgärder eller göra kostnadsbedömningar. SFV upprättar därför i egenskap av fastighetsägare förslag till underhållsplaner varefter diskussioner sker med hyresgästen. SFV:s inställning är att parterna skall *samråda* om underhållsplaner och att hänsyn till såväl byggnadens behov som hyresgästens verksamhet skall

vägas in innan planen fastställs. I de fall prioriteringar av underhållsåtgärder måste ske skall underhåll som är nödvändigt för att säkra byggnadens tekniska och kulturhistoriska värde lämnas företräde. I de fall samsyn inte kan uppnås beträffande underhållsplanen måste hyresvärden tillåtas genomföra underhåll av det slag som är nödvändigt för att hindra att byggnadens tekniska och kulturhistoriska värde riskeras.

SFV:s erfarenhet är att vad hyresgästen benämner som underhållsbehov i gamla byggnader ofta avser önskemål att höja standarden d.v.s en uppgradering till dagens krav på standard, vilket kräver investeringar. Innan regeringen fattar beslut att en byggnad skall omfattas av kostnadshyra bör besiktning av underhållsstatus ske. Kulturinstitutionernas förslag att ”nollställa” en byggnad vad avser underhåll är däremot orealistiskt. Underhållsåtgärder genomförs kontinuerligt med vissa tidsintervall enligt fastställda underhållsplaner. Detta innebär att vid slutet av en viss tidsperiod kan underhållsbehov föreligga utan att underhållet kan anses vara eftersatt.

Gränsdragningar mellan underhåll och investering och avskrivningstidens längd vid investering baseras på de redovisningsprinciper SFV beskriver i sin årsredovisning. Till grund för redovisningsprinciperna ligger de ekonomiska administrativa bestämmelser som gäller för statlig verksamhet enligt Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅR). Självklart bör samsyn råda i dessa frågor mellan parterna. Enligt SFV:s bedömning kan uppfattningen i dessa frågor inte vara annan än vad som anges i FÅR.

Då uppfattningen om huruvida eftersatt underhåll förekommer i en byggnad skiljer sig åt mellan hyresvärd och hyresgäst kan en professionell opartisk bedömning vara nödvändig för att parterna skall komma vidare i hyresförhandlingarna.

Om eftersatt underhåll konstateras skall, enligt kommitténs förslag, kostnad för åtgärdande belasta hyresvärden även om byggnaden omfattas av kostnadshyra. SFV har inga möjligheter att finansiera ett sådant underhåll på annat sätt än genom hyresintäkter. Om den hyresgäst i vars fastighet kostnaden uppstår inte anses behöva stå för kostnaden blir konsekvensen att andra hyresgäster drabbas, om inte regeringen sänker SFV:s avkastningskrav eller på annat sätt tillskjuter medel. Den ansvarsfördelning som kommittén förordar innebär att incitament saknas för en kostnadshyresgäst att ingå hyresavtal där kostnader för långsiktigt underhållsbehov, s.k. periodiskt underhåll, ingår. Mot bakgrund av ovanstående är det SFV:s uppfattning att regeringen måste klargöra hur kostnader för åtgärdande av eftersatt underhåll skall finansieras i byggnader som omfattas av kostnadshyra.

Förhandlingsstöd och statlig nämnd

SFV ser positivt på kommitténs förslag att statliga kulturinstitutioner skall kunna anlita ett förhandlingsstöd i samband med hyresförhandlingar. Förekomsten av ett professionellt förhandlingsstöd skulle sannolikt underlätta



hyresförhandlingarna för såväl hyresgäst som hyresvärd. Att förhandlingsstödet finansieras av de myndigheter som använder stödet är rimligt.

SFV delar kommitténs uppfattning att en nämnd bör finnas till vilken parterna kan vända sig för att lösa hyrestvister inom den statliga sektorn. SFV anser det angeläget att alla hyrestvister inom den statliga sektorn oberoende av vilken hyresmodell som tillämpas kan lösas i en sådan nämnd. SFV är tveksam till om en ny myndighet behöver bildas för denna uppgift. Det är ytterst angeläget att den instans som ges uppdraget besitter erfarenhet och kompetens inom området på det sätt som finns i de hyresnämnder som hanterar hyreskonflikter på den öppna marknaden. Om en statlig nämnd inrättas bör samma regelverk gälla som vid hyrestvister på den privata hyresmarknaden. SFV vill dock understryka att regeringen ändå slutligt måste ta det budgetpolitiska ansvaret för att kulturinstitutionerna får kompensation för hyreskostnaderna inom anslagssystemets ramar. SFV avvisar som tidigare nämnts att en nämnd ges uppdraget att bestämma vilka fastigheter som skall omfattas av kostnadshyra.

Förvaltning av mark

Ändamålskommittén har föreslagit att hänsynen till det rörliga friluftslivet skall kunna utgöra skäl till att fast egendom skall kvarstå i statens ägo. En bedömning om en fastighet har så stort värde för det rörliga friluftslivet att den bör behållas av staten bör göras av Naturvårdsverket, varvid de ekonomiska konsekvenserna för eventuellt behov av iordningställande av mark bör beaktas. För att underlätta framtida handläggning bör Naturvårdsverket lämna en översiktlig kartläggning till berörda fastighetsförvaltande myndigheter för klargörande av vilka markområden som kan komma ifråga.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Bo Jonsson. Ekonomichef Ingegerd Öhrström har varit föredragande

Bo Jonsson

Ingegerd Öhrström