

## Till finansutskottet

Finansutskottet har den 2 april 1998 beslutat att bereda kulturutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna i de delar som rör kulturutskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen i denna del har väckts ett antal motioner.

Kulturutskottet yttrar sig i det följande över

*dels* propositionen, såvitt avser Statens ägande av ändamålsfastigheter och hyressättning i ändamålslokaler (avsnitt 5) samt delar av Styrningen av den statliga lokalförsörjningen (avsnitt 6),

*dels* motionerna 1997/98:Fi12 (fp) yrkandena 3 och 4, 1997/98:Fi13 (m) yrkande 1, 1997/98:Fi14 (fp, m, c, v, mp, kd), 1997/98:Fi15 (v) yrkande 1 samt 1997/98:Fi16 (mp) yrkande 1.

## Utskottet

### Utredningens förslag

*Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187)*

Av betänkandet SOU 1996:187 avgivet av utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. framgår bl.a. följande.

I utredningen definieras en ändamålsfastighet som en fastighet som i regel består av en byggnad som helt saknar eller har mycket liten alternativ användning och som har skräddarsytt för sitt ändamål.

Utredningen konstaterar att det efter lokalförsörjningsreformen på vissa håll uppstod konflikter mellan hyresvärd och hyresgäst, främst när det gäller hyressättning för ändamålsfastigheter. Konflikterna härrör enligt utredningen från brister i utformningen av spelreglerna vid reformen, t.ex. dålig öppenhet från fastighetsägarens sida vid hyresförhandlingar samt dunkla principer vid hyressättning och utformning av statens avkastningskrav.

För att komma till rätta med bristerna föreslår utredningen att en hyres- och kontraktsmodell införs som i stort innebär långa kontraktstider för statens ändamålslokaler. Hyreskontrakten skall bygga på långsiktighet och

hyresgästen skall ha rätt att förlänga kontrakten. Vid en förlängning skall de tidigare hyressättningsprinciperna fortsätta att gälla.

Hyresgästen skall vara skyldig att kompensera fastighetsägaren om han lämnar fastigheten innan hela investeringen är betald.

Hyran skall, enligt utredningen, utformas som en komponenthyra, dvs. hyra för kapitalkostnad samt för drift och underhåll skils åt.

I en separat klausul i kontraktet bör enligt utredningen anges att fastighetsägaren inte har rätt att ta ut mer än marknadsmässig ersättning för drift och underhåll samt att hyresgästen skall ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande.

Den del av hyran som utgör kapitalkostnad bör enligt utredningen bestämmas enligt en nominell modell där hyran minskar över tiden.

Utgångspunkten för statens avkastningskrav bör vara den femåriga statsobligationsräntan samt den tekniska risk som är förknippad med fastigheten och som bärs av fastighetsägaren.

Om hyresgästen lämnar fastigheten i förtid och fastigheten har ett värde, utöver restvärdet, i alternativ användning skall 75 % av detta värde tillfalla hyresgästen.

Vidare föreslås i utredningen att styrningen av de fastighetsförvaltande enheterna skall, utöver genom utformning av hyreskontrakt enligt ovan, ske genom att ägaren utformar direktiv som innefattar vilket risktagande bolaget/verket skall få ta, dvs. marknadsrisker knutna till den framtida efterfrågan samt ränte- och inflationsrisker. Särskilda anvisningar för att styra myndigheters lokalfrågor i budgetprocessen bör samtidigt utarbetas.

### **Regeringens förslag**

Av den nu aktuella propositionen 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. framgår bl.a. följande.

#### *Statens ägande av ändamålsfastigheter och hyressättning i ändamålslokaler (avsnitt 5)*

Regeringen konstaterar att gränsen mellan vad som är en ändamålsfastighet och en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra.

Skälen till att staten äger vissa ändamålsfastigheter är t.ex. att byggnaden är symbolen för den primära verksamhet som bedrivs, att fastigheten betraktas som ett nationellt kulturarv, att den ägs av historiska skäl, att den ägs av säkerhetsskäl eller att staten vill ha full rådighet över en produktionsfaktor.

Gemensamt för statliga ändamålsfastigheter är att de är starkt förbundna med en viss statlig verksamhet och att de inte kan förvaltas på renodlat kommersiella grunder. Ett motiv för ett långsiktigt statligt ägande av ändamålsfastigheter är att statlig verksamhet skall kunna erbjudas långsiktiga och stabila förutsättningar.

Vanligtvis utgör inte en fastighetsrörelse av ändamålskaraktär en självständig affärsidé utan fastighetsrörelsen bedrivs i ett ömsesidigt beroendeförhållande med en primärverksamhet. Inriktningen på en fastighetsrörelse

av ändamålskaraktär bör därför, enligt regeringen, vara att stödja den myndighet som brukar ändamålslokaler i sin verksamhet.

Ett självklart mål bör vara att optimera kundnyttan, dvs. att till en given hyresnivå erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. De ekonomiska målen får här enligt regeringen inte samma mening som i en fullt konkurrensutsatt verksamhet där ekonomiska resultatmål fungerar som det viktigaste, och kanske det enda, kriteriet för effektivitet.

Regeringen anser att bolag och verk som äger ändamålsfastigheter skall bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamheten skall, med hänsyn till risktagande, generera avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet utan att högre hyror behöver tas ut än vad marknaden i övrigt betalar för jämförbara lokaler. Avkastningskravet skall därför bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagande.

Det är enligt regeringen rimligt att hyresvärd och hyresgäst i hyresförhandlingar enas om villkor som innebär att hyresgästen betalar en större del av investeringen under kontraktstiden ju mer speciellt utformad fastigheten är. Regeringen anser samtidigt att det är viktigt att låta parterna ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation. Ledningen i fastighetsverksamheterna ansvarar för att de finansiella riskerna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Regeringen anser att det inte är lämpligt att införa en sådan hyres- och kontraktsmodell som utredningen föreslagit. Däremot är det, enligt regeringen, viktigt med en öppen och aktiv dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster i lokalfrågor, särskilt beträffande ändamålslokaler.

#### *Styrningen av den statliga lokalförsörjningen (avsnitt 6)*

Regeringen anför att, eftersom lokalkostnader utgör en betydande del av många myndigheters totala kostnader, det är viktigt att kräva en särskild redovisning av myndigheters effektivitet i lokalförsörjningen. Med effektivitet avses t.ex. hur lokalkostnaden per anställd har utvecklats över tiden. Redovisningskravet skall anpassas till myndighetens verksamhet och lokalsituation. Regeringen avser att under året ta initiativ till att en modell för denna redovisning utarbetas.

#### **Motionsförslagen**

Motionärerna bakom motion Fi12 (fp) anser att marknadsmässiga avkastningskrav inte skall ställas på ändamålsfastigheter där hyresgästen saknar frihet att byta lokal utan att verksamhetens karaktär förändras i hög grad (yrkande 3). Motionärerna begär vidare ett tillkännagivande om att regeringen skall ange vilken instans som skall avgöra hyrestvister mellan fastighetsvärd och användare av fastigheten eller lokaler med starkt specialiserad användning (yrkande 4).

I motion Fi13 (m) befarar motionärerna att regeringens förslag till hyressättning i ändamålslokaler kan leda till fortsatta konflikter beträffande hyressättningen. Det är enligt motionärerna inte meningsfullt att tala om marknad

eller marknadshyra. Regeringen bör därför enligt motionärerna återkomma med förslag i den riktning som utredaren anvisat (yrkande 1).

Även i motion Fil4 (fp, m, c, v, mp, kd) tar motionärerna upp frågan om avkastningskrav. Motionärerna anser att riksdagen med modifiering av tidigare beslut om avkastningskrav på vissa kulturhistoriska ändamålsfastigheter bör besluta att ett särskilt avkastningskrav inte skall ställas på ändamålsfastigheter där hyresgästen saknar frihet att byta lokal och staten av den anledningen inte står någon ekonomisk risk (yrkande 1).

Motionärerna anser vidare att lokalkostnaderna för ändamålsfastigheter bör fastställas i två delar, dels kapitalkostnader, dels kostnader för drift och underhåll som hyresgästen kan påverka. Detta skulle, enligt motionärerna, ge stabilare planeringsförutsättningar genom att hyresgästen härigenom ges möjlighet att anpassa kostnaderna till sitt ekonomiska utrymme (yrkande 3).

Enligt motionen bör riksdagen hos regeringen begära förslag på vilken instans som skall avgöra en hyrestvist mellan fastighetsvärd och lokalbrukare (yrkande 4).

Motionärerna tar slutligen upp frågan om regeringens krav på en särskild redovisning av myndigheters effektivitet i lokalförsörjningen. Motionärerna anser det vara av stor vikt att se förvaltningen av statliga ändamålsfastigheter ur både ägarens och brukarens perspektiv. Detta bör, enligt motionärerna, belysas vid den ovan nämnda redovisningen (yrkande 2).

I motionerna Fil5 (v) och Fil6 (mp) anser motionärerna att det bör införas en hyres- och kontraktsmodell för ändamålsfastigheter i enlighet med utredningens förslag (båda yrkande 1).

### **Utskottets bedömning**

Utskottet delar regeringens uppfattning att gränsen mellan vad som kan betecknas som en ändamålsfastighet och en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra. Utskottet anser att en gränsdragning likväl måste göras för att fastighetsägare och hyresgäst skall veta vilken hyressättningsprincip de har att utgå från.

Utskottet vill här – i likhet med vad som görs i propositionen och motionerna – understryka vikten av att det förs en öppen och aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäst.

För vissa statliga hyresgäster inom kulturområdet, framför allt för dem som bedriver central musei- och teaterverksamhet, utgör lokalhyran en mycket stor del av verksamhetens totala kostnader. Situationen är också ofta den att dessa hyresgäster har få, om ens några, alternativ till de nuvarande lokalerna och därför är bundna vid staten som hyresvärd. Dessa speciella omständigheter bör, enligt utskottet, föranleda att statens målsättning i fråga om fastigheter av denna karaktär bör vara att stödja den institution som brukar lokalerna i sin verksamhet. Ett självklart mål bör vara att optimera kundnyttan, dvs. att till en given hyresnivå erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service.

För denna typ av ändamålsfastigheter är det, enligt utskottets mening och som framhållits i en av motionerna, inte meningsfullt att tala om en marknad eller en marknadslik hyra.

För att det tydligt skall framgå hur hyran räknas fram anser utskottet, i likhet med vad som föreslås av utredningen och i motionerna, att hyran skall utformas som en komponenthyra, dvs. att kapitalkostnader samt kostnader för drift och underhåll skils åt och klart redovisas för hyresgästen.

Vidare bör, såsom utredningen föreslår, en separat klausul tas in i kontraktet där det anges dels att fastighetsägaren inte har rätt att ta ut mer än marknadsmissig ersättning för drift och underhåll, dels att hyresgästen skall ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande.

Hur den del av hyran som utgör kapitalkostnad skall betalas, dvs. enligt en nominell modell, där hyran initialt är hög och minskar över tiden, eller enligt en balanshyresmodell, där hyran ligger på en konstant nivå, eller enligt någon annan modell, bör enligt utskottets mening parterna ha möjlighet att förhandla fritt om.

För vissa ändamålsfastigheter inom kulturområdet finns ofta särskilda skäl till att staten beslutat att äga dessa fastigheter. Ett sådant skäl kan vara att byggnaden är symbol för den primära verksamhet som bedrivs där. Ett annat skäl kan vara byggnadens kulturhistoriska värde. Någon alternativ användning av lokalerna är då inte aktuell. Detta bör enligt utskottets mening beaktas, inte minst då frågan om tillgodoseende av ett avkastningskrav, som är en del av kapitalkostnaden, skall bedömas.

Dessutom anser utskottet 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.

I den öppna och aktiva dialogen mellan fastighetsägare och hyresgäst som förordas i propositionen bör även redovisas kapitalkostnadens olika delar. Detta bör göras för att undanröja en del av de oklarheter som kan ha varit orsak till de problem som uppstått inom kultursektorn sedan lokalförsörjningsreformen genomfördes.

Beträffande myndigheters effektivitet i lokalförsörjningen vill utskottet i likhet med vad som anförts i en motion framhålla vikten av att effektiviteten i förvaltningen av statliga ändamålsfastigheter ses ur både hyresgästs- och hyresvärdsperspektiv. Detta bör tydligt framgå i den modell för redovisning av effektiviteten som regeringen avser att utarbeta.

I utredningen föreslås att frågor om ersättning för drift- och underhållskostnader och frågor om villkor för ombyggnader och kompletteringar, om tvist uppkommer, skall hänskjutas till en skiljenämnd. Regeringen har i propositionen inte tagit ställning till om tvister bör avgöras av skiljenämnd eller på annat sätt. Utskottet förutsätter att denna fråga blir löst i regeringens fortsatta beredningsarbete.

Det är utskottets bestämda uppfattning att de hittillsvarande svårigheterna och oklarheterna när det gäller hyresfrågor inom kulturområdet måste avhjälpas genom tydliga ägardirektiv och spelregler att läggas till grund för det fortsatta samspelet mellan parterna. Finansutskottet bör vid sin behandling av propositionen i dess helhet föra fram de synpunkter som kulturutskottet här

anfört med anledning av propositionen och motionerna i de delar som rör kulturområdet.

1997/98:KrU3y

Kulturutskottet vill i sammanhanget även i korthet beröra två andra frågor som rör lokalkostnaderna inom kulturområdet.

Kulturutskottet har uppmärksammat att debatten om lokalkostnaderna för vissa kulturinstitutioner bl.a. har rört frågan om hur regeringen har lagt ut de senaste årens besparingar på statlig konsumtion. Utskottet vill därför erinra om att regeringen i budgetpropositionen för budgetåret 1996/97 anförde att den, bl.a. vid pris- och löneomräkningen, hade beaktat att många kulturinstitutioner har lokaler som är specialanpassade för verksamheten (prop. 1994/95:100 bil. 12 s. 8). Regeringen anförde vidare att dessa kulturinstitutioners möjligheter att minska eller förändra sitt lokalinnehav begränsas genom dessa specialanpassade lokaler. Kostnader för dessa lokaler hade därför tagits bort från underlaget för beräkning av besparingarna på statlig konsumtion.

Som påpekats tidigare i detta yttrande utgör lokalhyran en mycket stor del av vissa kulturinstitutioners totala kostnader. Kulturutskottet anser att det skulle vara av värde om regeringen i resultatredovisningen under institutionernas anslag i kommande budgetpropositioner kort anger hur stor del av föregående års anslag som använts till att betala hyreskostnader.

Stockholm den 23 april 1998

På kulturutskottets vägnar

*Åke Gustavsson*

I beslutet har deltagit: Åke Gustavsson (s), Anders Nilsson (s), Leo Persson (s), Lennart Fridén (m), Björn Kaaling (s), Marianne Andersson (c), Monica Widnemark (s), Jan Backman (m), Carl-Johan Wilson (fp), Charlotta L Bjälkebring (v), Ewa Larsson (mp), Fanny Rizell (kd), Elizabeth Nyström (m), Christina Pettersson (s), Rune Berglund (s), Eva Arvidsson (s) och Lars Hjertén (m).

|                                                                                                |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Till finansutskottet.....                                                                      | 1 |
| Utskottet.....                                                                                 | 1 |
| Utredningens förslag .....                                                                     | 1 |
| Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och<br>hyressättning (SOU 1996:187) ..... | 1 |
| Regeringens förslag.....                                                                       | 2 |
| Statens ägande av ändamålsfastigheter och hyressättning i<br>ändamålslokaler (avsnitt 5).....  | 2 |
| Styrningen av den statliga lokalförsörjningen (avsnitt 6) .....                                | 3 |
| Motionsförslagen.....                                                                          | 3 |
| Utskottets bedömning.....                                                                      | 4 |