

Uppföljning av hyressättningen  
inom kulturområdet

ISSN 1653-0942  
ISBN 978-91-85943-65-4  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2009

## Förord

Kulturutskottet beslutade i december 2007 att följa upp och utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader. Utskottet beslutade samtidigt att en person från varje parti skulle delta i den arbetsgrupp som bildas för uppföljningen.

Utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp har inledningsvis översiktligt kartlagt statlig lokalförsörjning och fastighetsförvaltning samt hur statsmakterna har behandlat denna fråga. Därefter har gruppen undersökt i vilken mån som tidigare konstaterade problem kvarstår samt avslutningsvis lämnat sina slutsatser och förslag.

Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderarna Christer Åström och Gün Sahin vid utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med föredraganden Ingrid Skogö vid kulturutskottets kansli. I arbetet har även kanslichefen Per Mårtensson deltagit.

Stockholm i juni 2009

*Anne Marie Brodén (m)*  
*ordförande*

*Siv Holma (v)*

*Anders Åkesson (c)*

*Dan Kihlström (kd)*

*Solveig Hellquist (fp)*

*Anneli Särnblad (s)*



# Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning .....	7
1 Inledning .....	11
1.1 Utskottets uppföljning.....	11
1.2 Uppföljningens syfte och utgångspunkter .....	11
1.3 Genomförande.....	12
1.4 Avgränsningar .....	14
2 Riksdagens tidigare behandling av hyresfrågor.....	15
2.1 Besluten om lokalförsörjningsreformen .....	15
2.2 Riksdagens tillkännagivande 1999.....	17
2.3 Riksdagens revisorers granskningar 1996 och 2001 .....	17
2.4 Regeringskansliets utredningsarbete 2000–2004 .....	19
2.5 Riksdagens tillkännagivande hösten 2004.....	19
2.6 Riksdagens tillkännagivande hösten 2005.....	20
2.7 Kulturutskottets synpunkter 2006 och 2007.....	23
2.8 Regeringens redovisningar 2008.....	26
3 Den statliga förvaltningen av fastigheter och lokaler.....	28
3.1 Lokalförsörjnings- och fastighetsreformen .....	28
3.2 Iakttagelser .....	30
4 Principer för hyressättning .....	36
4.1 Olika hyressättningsprinciper.....	36
4.1.1 Marknadshyra och kostnadshyra .....	36
4.1.2 Iakttagelser kring marknadshyra .....	39
4.1.3 Iakttagelser kring kostnadshyra .....	40
4.2 Underhåll av museer och teatrar.....	47
4.2.1 Fastighetsunderhåll och underhållskostnader .....	47
4.2.2 Iakttagelser .....	50
4.3 Statens avkastningskrav .....	57
4.3.1 Avkastningskravets konstruktion och utveckling .....	57
4.3.2. Iakttagelser .....	59
5 Lokalhyror inom kulturområdet .....	63
5.1 Hyresvärdar och hyreskontrakt .....	63
5.1.1 Kartläggning.....	63
5.1.2 Iakttagelser .....	67
5.2 Hyresnivåer och hyresavtalens löptid.....	69
5.2.1 Kartläggning.....	69
5.2.2 Iakttagelser .....	73
5.3 Lokalkostnadernas andel .....	76
5.3.1 Tidigare redovisningar .....	76
5.3.2 Iakttagelser .....	80
5.4 Administrationskostnader hos olika hyresvärdar.....	81

6 Anslag .....	84
6.1 Anslagskrediter och anslagssparande .....	84
6.1.1 Regelverk.....	84
6.1.2 Iakttagelser .....	86
6.2 Pris- och löneomräkning av anslag.....	87
6.2.1 Modellen för pris- och löneomräkning .....	87
6.2.2 Iakttagelser .....	90
7 Förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd.....	96
7.1 Dialog och stöd.....	96
7.2 Iakttagelser .....	97
8 Miljö- och tillgänglighetsaspekter .....	101
8.1 Miljöfrågor .....	101
8.2 Tillgänglighetsfrågor .....	103
9 Gruppens slutsatser och förslag.....	105
Referenser.....	117
Förordningar.....	122
Kulturutskottets enkätundersökning .....	129
Hyresutveckling under 2000-talet .....	139

# Sammanfattning

## *Inledning (avsnitt 1)*

Kulturutskottet beslutade i december 2007 att följa upp och utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader. Uppföljningen har genomförts under våren 2009 av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp i syfte att ge utskottet ett fördjupat kunskapsunderlag. Utskottets uppföljning har inriktats på att belysa bl.a. lokalförsörjningsreformens konsekvenser inom kulturområdet, hyresnivåer för kulturinstitutionerna, olika hyressättningsprinciper, förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd samt pris- och löneomräkningen av anslagen.

## *Riksdagens tidigare behandling av hyresfrågor (avsnitt 2)*

Riksdagen har behandlat frågor som rör lokaler och hyror vid ett flertal tillfällen under snart 20 år. På förslag från kulturutskottet har riksdagen gjort ett antal tillkännagivanden inom området, senast 2004 och 2005. Kulturutskottet behandlade frågorna senast i budgetbetänkandet hösten 2007.

## *Den statliga förvaltningen av fastigheter och lokaler (avsnitt 3)*

Riksdagen beslutade 1991 om en lokalförsörjningsreform som bl.a. innebar att statliga myndigheter fick eget ansvar för sin lokalförsörjning. Uppföljningen visar att många aktörer är positiva till reformen men att den samtidigt har inneburit en del problem inom kulturområdet, inte minst för de institutioner som har s.k. ändamålslokaler, dvs. lokaler som de inte kan flytta från. Det finns begränsade kunskaper om reformens resultat och konsekvenser. Uppföljningen visar dock att den bl.a. har lett till ett synliggörande av och ökad medvetenhet om lokalers kostnader inom kulturområdet.

## *Principer för hyressättning (avsnitt 4)*

Hyressättningen inom staten ska i princip vara marknadsmässig men i några fall tillämpas kostnadsbaserad hyra. Uppföljningen visar att de båda hyressättningsprinciperna marknadshyra och kostnadshyra har både för- och nackdelar. När det gäller marknadshyra uppmärksammas i uppföljningen bl.a. att det saknas en marknad för vissa byggnader, i första hand ändamålslokaler. När det gäller kostnadshyra visar uppföljningen att denna hyressättningsprincip riskerar att inte vara långsiktigt hållbar eftersom den tenderar att leda till att underhållsinsatser skjuts på framtiden. Kostnadshyra leder till stora variationer i hyreskostnaderna mellan åren. Denna hyressättningsprincip ställer även höga krav på hyresgästernas kompetens i lokalfrågor och innebär att hyresgästerna får ta de risker som det innebär att svara för alla kostnader. Vidare konstateras att ett flertal institutioner har lokaler som är gamla och i

flera fall byggnadsminnen. Kostnaderna för att underhålla dessa lokaler är höga. I uppföljningen redovisas att kritik har framförts mot statens avkastningskrav på statliga lokaler.

#### *Lokalhyror inom kulturområdet (avsnitt 5)*

Statens fastighetsverk (SFV) är den dominerande hyresvärden inom kulturområdet men kulturinstitutionerna har även hyresavtal med en rad andra hyresvärdar. I flera fall hanterar hyresgästerna flera hyresavtal. Uppföljningen visar bl.a. att det kan vara svårt för hyresgästerna att förhandla med flera hyresvärdar om flera olika hyresavtal. Uppföljningen visar vidare att hyrorna delvis kan sägas ligga under det som kan betraktas som marknadshyra, bl.a. eftersom kulturinstitutionerna kom in på låga ingångsvärden i det nya hyresystemet. Hyresavtalens löptid är förhållandevis kort och det konstateras att lokalhyran utgör en stor andel av verksamhetens totala kostnader inom kulturområdet.

Uppföljningen visar att SFV:s administrationskostnader har ökat under senare år och det finns ingen tydlig redovisning av deras innehåll. Det är vidare svårt att jämföra olika hyresvärdars kostnader för administration, men en del uppgifter pekar på att den dominerande hyresvärden, SFV, har högre administrativa kostnader än en del andra hyresvärdar. En av orsakerna kan vara att många lokaler är byggnadsminnen vilket ställer höga krav på dokumentation och att underhållet genomförs på en kvalificerad antikvarisk nivå.

#### *Anslag (avsnitt 6)*

De statliga anslagen till kulturinstitutionerna omräknas varje år utifrån en generell modell som tillämpas för alla myndigheter. Uppföljningen visar att nuvarande omräkningssystem är stabilt men att det kan leda till vissa problem inom kulturområdet, inte minst för de institutioner som är bundna till vissa lokaler. Omräkningssystemet bygger på att marknaden ska fungera, men eftersom flera hyror inom kulturområdet ligger under marknadsnivån missstämmer modellen med SFV:s hyressättning, där man strävar efter att successivt höja hyran till marknadsnivå. Modellen upplevs som komplicerad och att den försvårar myndigheternas planering. Det konstateras vidare att den inte tar hänsyn till de faktiska hyreskostnaderna.

I uppföljningen uppmärksammas även att det inte är möjligt för institutioner med kostnadshyra att i någon större utsträckning t.ex. anslagsspara för att klara kommande underhållskostnader.

#### *Förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd (avsnitt 7)*

Ett mål för statens fastighetsförvaltning är att det förs en aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. Uppföljningen visar att förhållandet mellan SFV och dess hyresgäster har förbättrats under senare år.



Vidare uppmärksammas behovet av stöd till hyresgästerna i bl.a. hyresförhandlingar. Det konstateras att hyresgästerna i allmänhet inte använder sig av stöd från Ekonomistyrningsverket (ESV) i någon större utsträckning. Det förekommer inte heller något samarbete kulturinstitutionerna sinsemellan i hyres- och lokalfrågor.

#### *Miljö- och tillgänglighetsaspekter (avsnitt 8)*

Miljö- och tillgänglighetsfrågor har en nära koppling till lokalfrågor. Uppföljningen visar att båda dessa aspekter på ett naturligt sätt kommer in i både SFV:s och kulturinstitutionernas arbete med lokalfrågor. Vikten av återkoppling från Regeringskansliet till myndigheterna uppmärksammas, liksom behovet av incitament för hyresgästerna att bl.a. spara energi.

#### *Gruppens slutsatser och förslag (avsnitt 9)*

Mot bakgrund av det som har framkommit i denna uppföljning anser gruppen sammanfattningsvis följande:

- De särskilda problem som pris- och löneomräkningsmodellen av lokal-kostnader har lett till inom kulturområdet bör lösas, i första hand genom generella åtgärder som att t.ex. införa en spärr som hindrar att en myndighet får minskad pris- och löneomräkning i de fall som hyresförhandlingar leder till höjd hyra eller i andra hand genom att åtgärder vidtas i de enskilda fall då problem uppstår.
- Det bör skyndsamt belysas vilken effekt som SFV:s antikvariska merkostnader har på lokalkostnaderna inom musei- och teaterområdet och om de berörda institutionerna får bära sådana kostnader som inte belastar andra hyresgäster.
- I de fall där kostnadshyra används bör åtgärder vidtas för att säkerställa att underhållet hålls på en väl avvägd nivå. Detta kan ske bl.a. genom att myndigheterna ges möjlighet att ha ett större anslagssparande och genom utjämning av variationer i hyreskostnader över tid.
- Miljö- och tillgänglighetsfrågor har en stark påverkan på lokalfrågor och lokalkostnader. Kulturinstitutionerna bör därför ges incitament för att fortsätta arbetet för förbättrad tillgänglighet och långsiktigt hållbar utveckling. Ökade miljö- och tillgänglighetskrav medför ökade kostnader och särskilt för dem som har lokaler i äldre byggnader och byggnadsminnen.
- Den fortsatta utvecklingen av Statens fastighetsverks administrationskostnader bör uppmärksammas. Det bör tydliggöras vad som ingår i dessa kostnader och hur ökningen av dem kan begränsas.
- Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter i hyresförhandlingar och andra lokalförsörjningsfrågor bör förtydligas och utökas. Samarbetet mellan Fastighetsverket och hyresgäster har på senare år utvecklats positivt. Denna utveckling bör fortsatt främjas.

- Regeringen bör återkomma till riksdagen och i budgetpropositionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av kulturutskottets uppföljning.

# 1 Inledning

## 1.1 Utskottets uppföljning

Riksdagen beslutade 1991 om en lokalförsörjnings- och fastighetsreform som kom att ligga till grund för omorganisationen av statens fastighetsförvaltning 1993. Kulturutskottet har därefter under en rad av år följt frågan om vilka konsekvenser som lokalförsörjnings- och fastighetsreformen har fått för myndigheter och institutioner inom kulturområdet. Frågan om hyressättningen inom kulturområdet har under senare år återkommande behandlats av utskottet, senast hösten 2007 i utskottets budgetbetänkande.<sup>1</sup> Regeringen har i sin senaste budgetproposition från hösten 2008 angett att inriktningen från 1991 ligger fast.<sup>2</sup>

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.<sup>3</sup> Riksdagen beslutade i juni 2006 om riktlinjer för att fortsätta utveckla riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Av dessa framgår att utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet omfattar dels fördjupade uppföljningar och utvärderingar, dels uppföljningar och utvärderingar av den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen och resultatskrivelser.<sup>4</sup>

Mot denna bakgrund beslutade kulturutskottet i december 2007 att följa upp och utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader. Utskottet beslutade samtidigt att en person från varje parti skulle delta i den arbetsgrupp som skulle bildas för uppföljningen.<sup>5</sup> Uppföljningen inleddes av gruppen i januari 2009 och avrapporteras med denna rapport.

## 1.2 Uppföljningens syfte och utgångspunkter

### *Syfte*

Utskottets uppföljning har syftat till att ge kulturutskottet ett fördjupat kunskapsunderlag vad gäller lokalkostnaderna inom kulturområdet. Utskottets uppföljning har i första hand inriktats på att belysa följande områden:

1. lokalförsörjningsreformen och kulturinstitutionerna
2. hyresnivåer för kulturinstitutionerna
3. lokalkostnadernas andel
4. statens avkastningskrav
5. förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd
6. aktörerna

<sup>1</sup> Bet. 2007/08:KrU1.

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 2 s. 61.

<sup>3</sup> 4 kap. 18 § riksdagsordningen (1974:153).

<sup>4</sup> Framställning 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

<sup>5</sup> Utskottssammanträde den 18 december 2007 (2007/08:8).

7. rådigheten över val av lokaler
8. pris- och löneomräkningen av anslagen
9. olika hyressättningsprinciper
10. underhåll av byggnader
11. hyresvärdarnas administrationskostnader
12. miljö och tillgänglighet.

I uppföljningen har ingått att beskriva den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen och hur statsmakterna har behandlat denna fråga. I uppföljningen har vidare ingått att beskriva och analysera de problem som är förknippade med hyressättningen inom kulturområdet samt att bedöma i vilken mån som tidigare konstaterade problem kvarstår eller om nya har tillkommit. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen har slutligen lämnat sina slutsatser och förslag utifrån de iakttagelser som har gjorts i uppföljningen.

#### *Utgångspunkter för utskottets uppföljning*

Riksdagen har beslutat om målen för en nationell kulturpolitik. Målen är att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den; att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande; att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar; att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället; att bevara och bruka kulturarvet; att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.<sup>6</sup> Dessa mål har nyligen varit föremål för utredning.<sup>7</sup> Dessutom har riksdagen antagit mål för vissa verksamheter, t.ex. mål för arbetet för kulturmiljön.<sup>8</sup>

Som framgår av avsnitt 2 har kulturutskottet vid olika tillfällen gjort uttalanden kring hyressättningen inom kulturområdet. Bland annat har riksdagen på förslag från utskottet gjort ett antal tillkännagivanden inom området. Detta har utgjort utgångspunkterna för utskottets uppföljning.

### 1.3 Genomförande

Uppföljningen har genomförts av kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlag till uppföljningen har tagits fram av kulturutskottets kansli i samarbete med utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst.

<sup>6</sup> Prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1.

<sup>7</sup> I SOU 2009:16 lämnas förslag till nya mål för kulturpolitiken.

<sup>8</sup> Prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7.

Under uppföljningen har gruppen inhämtat information på följande sätt:

- Museikoordinatören har redovisat sin kartläggning och analys av förhållandet mellan centralmuseernas hyres- och verksamhetskostnader samt museernas syn på om det kvarstår svårigheter beträffande de tillämpade hyresmodellerna efter de åtgärder som regeringen har vidtagit.
- Företrädare för Statens fastighetsverk har redovisat verkets syn på principerna för hyressättning för kulturfastigheter.
- Företrädare för Ekonomistyrningsverket har informerat om bl.a. prisomräkningen av anslag.
- Företrädare för Nordiska museet, Tekniska museet, Livrustkammaren, Statens museer för världskultur, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet, Dramaten och Operan har redovisat sin syn på hyressättningen i dagsläget.

Vidare har kompletterande intervjuer genomförts med tjänstemän vid Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Statens fastighetsverk och Ekonomistyrningsverket. Dessutom har kompletterande intervjuer genomförts med företrädare för Statens historiska museer, som delvis har kostnadshyra, och Statens försvarshistoriska museer, som har marknadshyra.

Inom ramen för uppföljningen har dessutom en enkät skickats ut till de 18 myndigheter och institutioner som ingår i uppföljningen.

Underlag till uppföljningen har tagits fram från ett urval av kulturinstitutioner. I denna uppföljning ingår följande kulturinstitutioner inom musei- och teaterområdena.

*Statliga myndigheter:*

1. Statens historiska museer
2. Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
3. Naturhistoriska riksmuseet
4. Statens museer för världskultur
5. Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet
6. Statens maritima museer
7. Arkitekturmuseet
8. Statens musiksamlingar
9. Statens försvarshistoriska museer
10. Moderna museet
11. Forum för levande historia.

*Bolag och stiftelser:*

12. Kungl. Operan AB
13. Kungl. Dramatiska Teatern AB
14. Stiftelsen Nordiska museet
15. Stiftelsen Tekniska museet
16. Stiftelsen Arbetets museum
17. Stiftelsen Dansmuseifonden för Dansmuseet
18. Stiftelsen Drottningholms teatermuseum.

I uppföljningen har slutligen ingått att studera dokument och underlag från olika aktörer, bl.a. regeringens redovisningar av hyreskostnader, statistik från Statens fastighetsverk, underlag från Ekonomistyrningsverket samt kulturinstitutionernas årsredovisningar. Det har även ingått att studera tidigare utredningar, bl.a. Ändamålsfastighetskommittén<sup>9</sup>, museikoordinatorn<sup>10</sup> och Kulturutredningen<sup>11</sup>.

Delar av rapporten har i utkastform överlämnats till Ekonomistyrningsverket, Finansdepartementet, Kulturdepartementet och Statens fastighetsverk samt citerade kulturinstitutioner för faktagranskning.

## 1.4 Avgränsningar

Uppföljningen har primärt inriktats på principerna för hyressättning inom kulturområdet och vilka konsekvenser och resultat dessa har fått för de berörda institutionerna och deras verksamhet. Uppföljningen har varit något mer generell till sin karaktär. I uppföljningen har inte ingått att följa upp enskilda hyresvärdars och hyresgästers arbete och resultatet av deras insatser.

---

<sup>9</sup> SOU 2004:28.

<sup>10</sup> SOU 2009:15.

<sup>11</sup> SOU 2009:16.

## 2 Riksdagens tidigare behandling av hyresfrågor

### 2.1 Besluten om lokalförsörjningsreformen

#### *Riksdagsbesluten 1991 och 1992*

Riksdagen beslutade i december 1991 om nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av dåvarande Byggnadsstyrelsen m.m.<sup>12</sup> Samtidigt tillkännagav riksdagen att regeringen borde återkomma till riksdagen i vissa frågor angående bl.a. förvaltningen av nationella kulturinstitutioner. Därefter beslutade riksdagen i december 1992 om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.<sup>13</sup>

Lokalförsörjningsreformen innebar att samtidigt som Byggnadsstyrelsen avvecklades bildades bl.a. Vasakronan AB<sup>14</sup>, Akademiska Hus AB, Statens fastighetsverk (SFV) och Statens lokalförsörjningsverk<sup>15</sup>. Varje enskild myndighet blev samtidigt ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Lokalförsörjningsreformen och Byggnadsstyrelsens ombildning syftade till att uppnå en effektivare lokalförsörjning och en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. Riksdagen beslutade om följande riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen:

- Fastighetsförvaltningen ska skiljas från brukandet av lokaler och mark.
- En mer rättvisande bild ska ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten.
- Fastighetsförvaltningen ska bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmissigt avkastningskrav.
- Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.
- Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning.
- Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt inom myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform.

<sup>12</sup> Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

<sup>13</sup> Prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

<sup>14</sup> Vasakronan AB bildades som ett särskilt statligt ägt bolag för de fastigheter som bedömdes vara generellt användbara. År 2007 förvaltade Vasakronan 1,8 miljoner kvadratmeter lokalyta. År 2008 köptes samtliga aktier i Vasakronan av AP Fastigheter och den 1 december 2008 bildades ett nytt gemensamt bolag under namnet Vasakronan, vilket till lika delar ägs av AP-fonderna.

<sup>15</sup> Hösten 1997 fattade regeringen beslut om att avveckla Lokalförsörjningsverket fr.o.m. den 1 januari 1998. En mindre del av stabsverksamheten överfördes till Statskontoret medan övriga delar avvecklades. År 2006 överfördes denna verksamhet till ESV.

- De fastigheter som av historiska eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör, oavsett nuvarande förvaltare, omfattas av en samordnad förvaltning i myndighetsform.

#### *Utvärderingen 1996–1997*

Våren 1996 tillsattes en utredning för att utvärdera ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m.<sup>16</sup> I uppdraget ingick bl.a. att undersöka konsekvenserna av ombildningen, belysa om syftena uppnåtts, peka på eventuella brister och lämna förslag till förändringar. Utredningen överlämnade i december 1996 ett delbetänkande och i juni 1997 slutbetänkandet. Utredningen föreslog bl.a. att en särskild hyresmodell skulle användas för ändamålsfastigheter.<sup>17</sup>

I en proposition från våren 1998 gjorde regeringen bedömningen att lokal-försörjningsförändringen i början på 1990-talet var bra och att gällande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen skulle ligga fast. Regeringen ansåg inte att det skulle införas en särskild hyres- och kontraktsmodell för ändamålsfastigheter, på det sätt som utredningen hade föreslagit, utan underströk i stället att hyresgästen och hyresvärden ska ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation. Regeringen ansåg vidare att förvaltningen av ändamålsfastigheter borde inriktas på att stödja den myndighet som använder lokalerna och att kundnyttan skulle optimeras. Regeringen anförde att förvaltningen av ändamålsfastigheter ska ske på ett kostnadseffektivt sätt, att verksamheten ska generera avkastning och att avkastningskravet ska bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagande. Dessutom ansågs det viktigt med en öppen dialog mellan hyresgäster och fastighetsägare, särskilt i fråga om ändamålslokaler. Vid riksdagsbehandlingen fann även finansutskottet att reformen var nödvändig och att det saknades skäl att ändra reformens huvudprinciper.<sup>18</sup>

I ett yttrande till finansutskottet anförde kulturutskottet bl.a. att gränsen mellan vad som kan betecknas som en ändamålsfastighet och en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra. Utskottet underströk 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, konstaterade utskottet att lokalhyran utgör 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 borde, enligt utskottet, föranleda att statens målsättning i fråga om fastigheter av denna karaktär borde vara att stödja den institution som brukar lokalerna i sin verksamhet. För denna typ av ändamålsfastigheter ansåg utskottet det inte vara meningsfullt att tala om en marknad eller en marknadslig hyra. Utskottet menade bl.a. att en separat klausul borde tas in i

<sup>16</sup> Dir. 1996:21.

<sup>17</sup> SOU 1996:187 och SOU 1997:96.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:137, yttr. 1997/98:KrU3y, bet. 1997/98:FiU25.



kontraktet där det anges att fastighetsägaren inte har rätt att ta ut mer än marknadsmässig ersättning för drift och underhåll och att hyresgästen skulle ha full insyn i upphandlingsprocesser och liknande. Utskottet pekade på att det för vissa ändamålsfastigheter inom kulturområdet ofta finns särskilda skäl till att staten beslutat att äga dessa fastigheter (att byggnaden är symbol för den verksamhet som bedrivs där eller att byggnaden har ett kulturhistorisk värde). Någon alternativ användning av lokalerna är då inte aktuell. Detta borde enligt utskottets mening beaktas, inte minst då frågan om tillgodoseende av ett avkastningskrav ska bedömas.

## 2.2 Riksdagens tillkännagivande 1999

Våren 1999 gjorde riksdagen på kulturutskottets förslag ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen i kommande budgetpropositioner borde ange hur stor del av föregående års bidrag till olika kulturinstitutioner som använts till att betala hyreskostnader.<sup>19</sup> Syftet var att få klarlagt hur stor del av bidragen som är avsatt till den faktiska verksamheten vid institutionerna respektive till hyreskostnader. Den första redovisningen av kulturinstitutioners hyreskostnader gjordes i budgetpropositionen för år 2000.<sup>20</sup> Utskottet anförde i sin behandling av budgetpropositionen att det för tydlighets skull vore önskvärt om det av kommande års redovisningar även kunde framgå vilka institutioner som har lokaler i s.k. ändamålsfastigheter och dessa lokalers andel av institutionernas hyreskostnader.<sup>21</sup>

Regeringen har därefter årligen redovisat hyreskostnader för vissa kulturinstitutioner i ett särskilt avsnitt i budgetpropositionen.<sup>22</sup>

## 2.3 Riksdagens revisorers granskningar 1996 och 2001

### *1996 års granskning*

Våren 1996 anmälde Riksdagens revisorer till riksdagen sin granskning av myndigheternas lokalförsörjning.<sup>23</sup> Finansutskottet menade, med hänvisning till det pågående utredningsarbetet och i avvaktan på regeringens beredning av aktuella frågor, att det inte då fanns anledning för riksdagen att ta ställning till de förslag som revisorerna framfört i sin granskning. Utskottet ansåg emellertid att revisorernas rapport borde utgöra ett underlag för det vidare utredningsarbetet. Utskottet förutsatte att rapporten även skulle komma att utgöra en del av regeringens kommande beredningsarbete.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Bet. 1998/99:KrU6, rskr. 1998/99:188.

<sup>20</sup> Prop. 1999/2000:1 utg.omr. 17.

<sup>21</sup> Bet. 1999/2000:KrU1.

<sup>22</sup> Den senaste tabellen redovisas i prop. 2008/09:1 utg.omr. 17 s. 49–50.

<sup>23</sup> Riksdagens revisorer 1995/96:RR11.

<sup>24</sup> Bet. 1996/97:FiU8.

*2001 års granskning*

Kulturutskottet beslöt våren 2000 att föreslå Riksdagens revisorer att granska Statens fastighetsverks hyressättning inom kulturområdet.<sup>25</sup> I en sådan granskning borde enligt utskottets förslag frågor tas upp om bl.a. SFV:s principer för hyressättningen och dess rätt att ställa avkastningskrav när det gäller ändamålsfastigheter. I budgetbetänkandet uttalades att utskottet skulle följa frågorna om kulturinstitutionernas lokaler med stort intresse.<sup>26</sup>

Riksdagens revisorer genomförde en granskning av hyressättningen av ändamålsfastigheter i den statliga sektorn och lämnade i december 2001 sina förslag angående statens ändamålsfastigheter.<sup>27</sup> Granskningen var inriktad på hur riksdagens riktlinjer tillämpas för hyressättning och förvaltning av fastigheter som av olika skäl bedömts vara alltför ändamålsanpassade för att lämpa sig för renodlat kommersiell förvaltning. Revisorerna menade bl.a. att regeringen i sin styrning av de berörda verken och myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt hade vidarebefordrat riksdagens ståndpunkter. Revisorerna anförde att enligt riksdagen är självkostnad den naturliga utgångspunkten för hyressättningen i de fall där hyresgästen har begränsade alternativ och därmed är beroende av en statlig hyresvärd. Revisorerna anförde vidare att riksdagens ståndpunkt är att hyresgästen ska ha god insyn i förvaltningen oavsett om marknadshyra eller kostnadshyra tillämpas samt att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av hyresvärd och hyresgäst. Regeringen borde, enligt revisorerna, uppmärksamma konsekvenserna av att de statliga myndigheternas anslag justerades i samband med att myndigheterna fick eget lokalförsörjningsansvar och inrätta ett rådgivande statligt expertorgan som ska lämna yttrande vid en eventuell konflikt om vilken hyresmodell som ska gälla.

Revisorernas skrivelse behandlades av finansutskottet.<sup>28</sup> Finansutskottet höll fast vid sin tidigare uppfattning att den naturliga utgångspunkten för hyressättning är självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd, att hyreskontrakten ska upprättas i förhandlingar mellan parterna och att verksamheten ska bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt. Utifrån finansutskottets förslag gav riksdagen regeringen till känna att den utredning som skulle tillsättas om hyressättning för ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet utformades så att den på ett allsidigt sätt behandlade samtliga förslag i revisorernas skrivelse.

---

<sup>25</sup> KrU prot. 1999/2000:26.

<sup>26</sup> Bet. 2000/01:KrU1.

<sup>27</sup> Riksdagens revisorer, förstudie 2000/01:12 och förslag till riksdagen 2001/02:RR12.

<sup>28</sup> Bet. 2001/02:FiU14.

## 2.4 Regeringskansliets utredningsarbete 2000–2004

Parallellt med revisorernas granskning genomfördes ett utredningsarbete inom Regeringskansliet. I november 2000 tillsattes där en arbetsgrupp för att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter, i första hand kulturinstitutionerna. Arbetsgruppen gjorde bedömningen att det saknades behov av att utveckla ytterligare hyresmodeller för kulturinstitutioner och att SFV:s tillämpning av olika hyresmodeller på det hela taget var rimlig. Gruppen pekade dock ut fem institutioner, Operan, Dramaten, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Historiska museet, som man mot bakgrund av riksdagens och regeringens uttalanden ansåg borde ha kostnadsbaserade i stället för marknadsliknande hyror. En sådan förändring föreslogs i budgetpropositionen för 2002, vilket innebar att hyran sammantaget för dessa institutioner sänktes med 19,1 miljoner kronor. Arbetsgruppen konstaterade att för att upprätthålla statsfinansiell neutralitet behövde statsutgifterna minskas med samma belopp, företrädesvis inom det berörda utgiftsområdet.<sup>29</sup>

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande i mars 2002 tillsattes i september samma år Ändamålsfastighetskommittén som hade till uppgift att utreda frågor om hyressättning av ändamålsfastigheter inom bl.a. kulturområdet.<sup>30</sup> Kommittén avslutade sitt arbete i april 2004 och kom bl.a. fram till att marknadshyra även fortsättningsvis ska vara den huvudprincip som används men att kostnadshyra ska kunna användas för ändamålsbyggnader. Kommittén föreslog bl.a. att regeringen skulle tillsätta en oberoende besiktningsman för att bedöma underhållsbehoven vid kulturinstitutionerna och vissa förändringar vad gäller ansvaret för underhållsåtgärder.<sup>31</sup>

## 2.5 Riksdagens tillkännagivande hösten 2004

### *Uppföljning av pris- och löneomräkningen inom kulturområdet*

Under 2004 genomförde kulturutskottet en första uppföljning av pris- och löneomräkningen inom kulturområdet. I samband med beredningen av budgetpropositionen för 2005 aktualiserades frågan om pris- och löneomräkning av lokalkostnadsdelen av vissa anslag, bl.a. genom att vissa kulturinstitutioner fick en negativ omräkning. Nordiska museet, Tekniska museet och Livrustkammaren uppvaktade utskottet för att informera om att de tre museerna inför nästa år väntades få ökade hyreskostnader samtidigt som prisomräkningen sänkte den kompensation de fick för att möta dessa kostnader.

Inför utskottets budgetbehandling hösten 2004 fick utredningstjänsten i uppdrag att bistå utskottet med ett underlag angående lokalkostnadsdelen av pris- och löneomräkningen inom kulturområdet<sup>32</sup> och ett underlag som närmare beskrev anslags- och hyreskostnadsutvecklingen för de tre museerna Nor-

<sup>29</sup> Bet. 2001/02:FiU14.

<sup>30</sup> Dir. 2002:116.

<sup>31</sup> SOU 2004:28.

<sup>32</sup> Riksdagens utredningstjänst, pm 2004-03-03 (rev. 2004-05-10).

diska museet, Tekniska museet och Livrustkammaren.<sup>33</sup> I utredningstjänstens arbete framkom bl.a. att SFV ansåg att flera museer hade en marknadshyra som låg under marknadshyrorna i Stockholm. Därmed fanns, givet SFV:s uppdrag, ett behov av att höja hyresnivåerna, vilket förklarade de aviserade hyresökningarna. Den negativa anslagsomräkningen förklarades av att anslagsnivåerna anpassades till den då sjunkande marknadshyran i Stockholms innerstad.

#### *Kulturutskottets behandling av uppföljningen*

Kulturutskottet behandlade pris- och löneomräkningssystemets effekter inom kulturområdet i sitt budgetbetänkande hösten 2004.<sup>34</sup> Enligt utskottet framstod det som rimligt att myndigheternas hyreskompensation följer hyreskostnadernas utveckling i någon form och att det görs en årligen återkommande nivåanpassning av kompensationen så länge marknadshyror används som jämförelsenorm. Utskottet konstaterade att nuvarande system är utformat enligt dessa principer men att det likväl inte ger önskat resultat. Utskottet bedömde att systemets oönskade effekter blir särskilt påtagliga i tider med fallande hyresnivåer, då de båda använda omräkningsmetoderna ger rakt motsatt resultat. Vid omförhandlingstillfällena anpassas kompensationen till de fallande hyresnivåerna och under mellanåren till de stigande prisnivåerna. Enligt utskottet bör myndigheter och berörda institutioner kunna ställa rimliga krav på en långsiktig och förutsägbar finansiering även i detta avseende. De tvära kast som följer med nuvarande lösning motverkar detta syfte.

Utskottet framförde som sin mening att omräkningsmetodens följsamhet bör förbättras både i förhållande till myndigheternas och institutionernas faktiska lokalkostnader och i förhållande till hur marknadshyror utvecklas. Riksdagen beslutade i enlighet med kulturutskottets förslag att göra ett tillkännagivande till regeringen i vilket man begärde

- att gjorda pris- och löneomräkningar på utgiftsområde 17 redovisas på ett tydligt sätt i budgetpropositionen
- att regeringen utvärderar effekterna av det nuvarande pris- och löneomräkningssystemet för anslagen inom kultursektorn
- att regeringen i samband med denna översyn också ser över den nu använda metoden för nivåanpassning av myndigheternas hyreskompensation i syfte att uppnå bättre följsamhet.

## 2.6 Riksdagens tillkännagivande hösten 2005

### *Fortsatt uppföljning av pris- och löneomräkningen*

Inför utskottets budgetbehandling 2005 fick utredningstjänsten ånyo i uppdrag att bistå utskottet med ett underlag angående lokalkostnadsdelen av pris-

<sup>33</sup> Riksdagens utredningstjänst, pm 2004-10-21.

<sup>34</sup> Bet. 2004/05:KrU1.

och löneomräkningen inom kulturområdet, denna gång i första hand för Statens museer för världskultur och Statens maritima museer.<sup>35</sup> I utredningstjänstens arbete framkom bl.a. att i en jämförelse av budgetpropositionerna för 2005 och 2006 hade regeringens redovisning av gjorda pris- och löneomräkningar blivit tydligare. Tidigare gick det inte att utläsa att myndigheter fick en negativ hyreskostnadskompensation. Nu angavs att hyresdelen i pris- och löneomräkningen lett till en negativ omräkning samt hur stor nedräkningen var. Utredningstjänsten konstaterade att regeringen i budgetpropositionen för 2006 beskrev hur pris- och löneomräkningen av myndighetsanslagen gick till, utfallet av pris- och löneomräkningen 2006 per utgiftsområde och hur regeringen redovisade utfallet av pris- och löneomräkningen på anslagsnivå i budgetpropositionen. Denna redovisning gjordes med hänvisning till riksdagens tillkännagivande. Redovisningen täckte endast en del av tillkännagivandet och regeringen angav att man avsåg att återkomma i andra lämpliga sammanhang till riksdagens tillkännagivande angående pris- och löneomräkningen inom utgiftsområde 17.<sup>36</sup>

#### *Utskottets behandling av uppföljningen*

Hösten 2005 gjorde riksdagen på förslag av kulturutskottet på nytt ett tillkännagivande i samband med behandlingen av regeringens budgetförslag för 2006, denna gång mer inriktat på den metod som används för att anpassa de statliga kulturinstitutionernas kompensation för lokalkostnader till den allmänna hyresutvecklingen. I tillkännagivandet framfördes följande:

- Riksdagen upprepade sitt krav från året innan om en översyn av den nuvarande metoden för beräkning av myndigheternas hyreskompensation och förutsatte att denna översyn skulle göras skyndsamt samt att regeringen snarast skulle återkomma till riksdagen med ett förslag till lösning.
- Riksdagen ifrågasatte om det var en rimlig ordning att myndigheter som museer och andra kulturinstitutioner förutsätts kunna uppträda som jämbördiga motparter i hyresförhandlingar med SFV och föreslog att regeringen skulle överväga även denna fråga.
- Riksdagen förutsatte att regeringen snabbt skulle vidta åtgärder som underlättade för Statens museer för världskultur att i det korta perspektivet komma över de problem som den minskade kompensationen för hyreskostnader fört med sig.<sup>37</sup>

#### *Regeringens åtgärder*

Det sistnämnda kravet åtgärdade regeringen genom att i 2006 års vårproposition föreslå att 4 miljoner kronor skulle anvisas på tilläggsbudget på anslag 28:28 Centrala museer: Myndigheter. Av beloppet var 3 miljoner kronor

<sup>35</sup> Riksdagens utredningstjänst, pm 2005-10-13.

<sup>36</sup> Prop. 2005/06:1 avsnitt 7.9.

<sup>37</sup> Bet. 2005/06:KrU1.

avsedda som kompensation för Statens museer för världskultur. Regeringen gav dessutom myndigheten rätt att utnyttja ett tidigare indraget anslags-sparande på 1,9 miljoner kronor, vilket innebar att Statens museer för världskultur i allt väsentligt komparerades för den minskade hyresersättningen.<sup>38</sup>

Regeringens hantering av tillkännagivandet i övrigt kommenterade dåvarande finansministern i ett svar på en skriftlig fråga om hyressättningsprinciper för statliga myndigheter den 11 januari 2006.<sup>39</sup> Frågan gällde regeringens fortsatta hantering av Ändamålsfastighetskommitténs betänkande<sup>40</sup> samt riksdagens tillkännagivande från december 2005 om museers och andra kulturinstitutioners lokalkostnader och deras jämbördighet i hyresförhandlingar med Statens fastighetsverk. Av svaret framgår att flertalet remissinstanser hade haft invändningar mot kommitténs förslag, bl.a. avseende vissa principer för hyressättning. Finansministern ansåg därför att det saknades grund för att genomföra kommitténs förslag eftersom de inte skulle ge den hållbara och för alla intressenter acceptabla lösning som riksdagen efterfrågat. Enligt finansministern hade den dåvarande regeringen dock för avsikt att fortsätta arbetet med att se över hyressättningen för statliga myndigheter och institutioner, varvid delar av Ändamålsfastighetskommitténs betänkande och delar av riksdagens tillkännagivande skulle komma att ingå.<sup>41</sup> En särskild utredare skulle få i uppdrag att skyndsamt föreslå åtgärder inom området. Finansministern uppgav att han påbörjat beredningen av ett sådant uppdrag och att han avsåg att presentera det för regeringen för beslut under våren.<sup>42</sup>

Hösten 2006 konstaterade den nya regeringen att den tidigare regeringen hade behandlat flera av Ändamålsfastighetskommitténs förslag och att ESV hade haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på dels inriktningen och utformningen av verkets stöd till myndigheter, dels hur styrningen och uppföljningen av myndigheters lokalförsörjningsansvar kan utvecklas. Regeringen framförde att det inte finns någon grund för kommitténs förslag till förändringar avseende vissa principer för hyressättning och att riksdagens önskemål om hållbara och för alla intressenter acceptabla lösningar måste åstadkommas på annat sätt. Regeringen anförde att den avsåg att fortsätta arbetet med att se över hyressättningen för statliga myndigheter och institutioner.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Bet. 2005/06:KrU27.

<sup>39</sup> Fråga 2005/06:733.

<sup>40</sup> SOU 2004:28.

<sup>41</sup> Svar på fråga 2005/06:733 om hyressättningsprinciper för statliga myndigheter.

<sup>42</sup> Bet. 2005/06:KrU27.

<sup>43</sup> Prop. 2006/07:1 utg.omr. 2 s. 50.

## 2.7 Kulturutskottets synpunkter 2006 och 2007

### År 2006

Våren 2006 behandlade kulturutskottet i sin uppföljningsverksamhet återigen pris- och löneomräkningsfrågor, denna gång med inriktning på statsbidrag till teater och dans.<sup>44</sup>

Hösten 2006 behandlade utskottet bl.a. en motion om pris- och löneomräkning. Utskottet konstaterade att ämnet är komplext, bl.a. därför att det berör minst två departement. Utskottet konstaterade vidare att den tidigare aviserade utredningen ännu inte hade kommit till stånd. Utskottet kom fram till att riksdagen bör avvakta vilka åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av tillkännagivandena om myndigheternas hyreskompensation och om museers och andra kulturinstitutioners lokalkostnader m.m.<sup>45</sup>

### Våren 2007

I samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse 75 kommenterade utskottet i april 2007 hyresfrågorna inom kulturområdet. Utskottet konstaterade bl.a. att regeringen i sin skrivelse hänvisade till en rapport från Ekonomistyrningsverket med förslag inom det statliga lokalförsörjningsområdet.<sup>46</sup> Rapporten uppgavs vara under beredning inom Regeringskansliet och regeringen avsåg att senare redovisa resultatet och utvärderingen av dessa förslag till riksdagen.<sup>47</sup>

Utskottet konstaterade att hyresfrågor är ett under senare år återkommande problem inom kulturutskottets beredningsområde och gäller den metod som används för att inflationsanpassa myndigheternas anslag till lokalkostnadernas utveckling. Vidare konstaterades att det var svårt att förstå avsikten med regeringens hänvisning till ESV:s rapport. I rapporten berörs nämligen inte alls eller endast perifert frågor av det slag som kulturutskottet tog upp i det betänkande som låg till grund för riksdagens tillkännagivande. Att så är fallet är i och för sig inte så konstigt eftersom riksdagsbeslutet togs en vecka efter det att regeringen den 1 december 2005 hade fastställt utredningsuppdraget för ESV. I uppdraget hänvisades till några av de förslag som Ändamålsfastighetskommittén fört fram i sitt betänkande.<sup>48</sup>

Kulturutskottet konstaterade att den tidigare regeringen aldrig fattade något beslut före valet hösten 2006 om att tillsätta en utredning, och inte heller därefter har något förslag till lösning redovisats.

Utskottet konstaterade vidare att en av de institutioner som drabbats av de brister som utmärker det nuvarande systemet för prisomräkning av hyreskompensationen var Statens museer för världskultur. Denna myndighet uppgav i ett brev till utskottet i februari 2007 att myndighetens hyreskompensa-

<sup>44</sup> Rapport 2005/06:RFR5, bet. 2005/06:KrU27.

<sup>45</sup> Bet. 2006/07:KrU1.

<sup>46</sup> ESV, 2006.

<sup>47</sup> Skr. 2006/07:75.

<sup>48</sup> SOU 2004:28.

tion under 2003–2007 hade ökat och minskat på ett sådant sätt att förändringarna tagit ut varandra och således uppgått till  $\pm 0$  kronor, medan hyran för de tre museerna i Stockholm under samma period ökat med 6,2 miljoner kronor. Denna okompenserade hyresökning kan ställas i relation till myndighetens anslag som för 2007 uppgår till 138 miljoner kronor.<sup>49</sup>

Utskottet konstaterade sammanfattningsvis att riksdagen har begärt att regeringen skyndsamt gör en översyn av bl.a. principerna för i första hand museernas hyreskompensation:

En sådan begäran framfördes i december 2004 och än starkare i december 2005. Trots det har emellertid hittills inget hänt i frågan, och av redovisningen i skrivelse 75 framgår inte heller när regeringen har för avsikt att efterkomma riksdagens begäran. Kulturutskottet finner det anmärkningsvärt att regeringen inte efterkommit riksdagens upprepade krav på en skyndsamt utredning och att regeringen trots dröjsmålet inte heller givit ett tydligt besked i skrivelse 75 om hur och när frågan kommer att lösas.<sup>50</sup>

#### *Regeringens redovisning hösten 2007*

I budgetpropositionen för 2008 kommenterade regeringen riksdagens båda tillkännagivanden.<sup>51</sup> Regeringen bedömde att de principer som i dag ligger till grund för hyressättningen i allt väsentligt bidrar till ökad effektivitet i fastighetsförvaltningen och myndigheternas lokalförsörjning. Regeringen hade inte för avsikt att förändra de grundläggande principerna för hyressättningen för statliga myndigheter. I de fall justeringar krävs fanns det, enligt regeringen, utrymme för detta inom det befintliga systemet. Regeringen angav som exempel de fem kulturinstitutioner som sedan några år tillbaka har kostnadsliknande hyra. Av propositionen framgick också att regeringen hade för avsikt att även fortsättningsvis följa utvecklingen inom området för att långsiktigt säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom staten.

När det gäller den del av tillkännagivandet som handlade om kulturinstitutionerna som jämbördiga parter till SFV framförde regeringen att den i september hade beslutat om ändringar i följande förordningar:

- Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.
- Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordningen (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Enligt regeringen innebär ändringarna att myndigheter, genom ESV, dels erbjuds visst stöd i lokalförsörjningsfrågor, dels erhåller bättre underlag om hyresnivåer och hyreskostnader, vilket enligt regeringen innebär att deras roll som hyresgäst stärks.

<sup>49</sup> Statens museer för världskultur 2007-02-26.

<sup>50</sup> Yttr. 2006/07:KrU3y.

<sup>51</sup> Prop. 2007/08:1 utg.omr. 2.



*Kulturutskottets synpunkter hösten 2007*

I sitt budgetbetänkande hösten 2007 sammanfattade kulturutskottet problemen inom lokalområdet och refererade bl.a. till de tidigare tillkännagivandena. Utskottet framhöll att hyressättningen av statliga myndigheters lokaler grundas på marknadsmässiga principer, vilket bl.a. sammanhänger med att även lokalkostnader omfattas av det generellt tillämpade mål- och resultatstyrningssystemet för statliga myndigheter. Ett sådant system förutsätter att den hyreskostnadskompensation som beräknas för en myndighet också ligger på en marknadsmässig nivå. Enligt utskottet har framför allt två omständigheter bidragit till att detta system inte fungerat störningsfritt på kulturens område när bl.a. vissa museer skulle inordnas i det.

1. Hyresnivån för några av institutionerna var från början inte helt marknadsanpassad, utan dessa gick in i det nya systemet med för låga ingångsvärden. När ett hyresavtal senare skulle omförhandlas har SFV helt enligt sin instruktion eftersträvat att närma sig en mer marknadsmässig hyresnivå. Den kompensation som utgått för ökade hyreskostnader har däremot motsvarat ett generellt påslag framräknat från den för låga hyresnivån. Vid beräkningen har således hänsyn inte tagits till de ökade kostnader som marknadsanpassningen fört med sig.
2. Den kompensation en myndighet får för sina hyreskostnader fastställs med ledning av hur den allmänna hyresnivån utvecklas i myndighetens närområde. Under 2000-talets första år föll den allmänna hyresnivån för kontorslokaler i Stockholms innerstad, vilket förstärkte de negativa effekter som systemet gav upphov till. Samtidigt som SFV vid omförhandlingar av hyresavtal eftersträvade att marknadsanpassa myndighetens hyra, bidrog den allmänt fallande hyresnivån till att kompensationen för hyreskostnader minskade. Följden blev att vissa institutioner inte fick bara höjda hyror utan också en minskad kompensation för sina ökade hyreskostnader.

Utskottet konstaterade hösten 2007 att situationen därefter tycktes ha stabiliserats och att regeringen genom olika åtgärder även hade kompenserat myndigheter som drabbats av systemets negativa effekter. Utskottet konstaterade vidare att det befintliga systemet dessutom ger utrymme även för andra typer av justeringar om det skulle behövas. Vidare uppmärksammades att regeringen angav att den hade för avsikt att även fortsättningsvis följa utvecklingen inom området för att långsiktigt säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom staten. Utskottet förutsatte att regeringen även i fortsättningen aktivt skulle arbeta med att korrigera eventuellt kvarstående avigsidor med systemet för hyressättning och beräkning av kompensation för hyreskostnader.

I december 2007 beslutade kulturutskottet att genomföra en uppföljning av kulturinstitutionernas lokalkostnader.

## 2.8 Regeringens redovisningar 2008

### *Våren 2008*

Regeringen uppgav våren 2008 i sin redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen att den årligen i budgetpropositionen, sedan budgetpropositionen för 2006, har lämnat en förklaring av modellen för pris- och löneomräkning. I budgetpropositionen för 2008 har regeringen anfört att pris- och löneomräkningen i stort sett fungerar bra och att regeringen inte har för avsikt att se över eller byta modell för pris- och löneomräkningen.<sup>52</sup> Riksdagens skrivelse föranleder därför inga ytterligare åtgärder från regeringens sida.<sup>53</sup>

Även när det gäller museers och andra kulturinstitutioners lokalkostnader hänvisade regeringen till att den i budgetpropositionen för 2008 anförde att pris- och löneomräkningen i stort sett fungerar bra och att regeringen inte har för avsikt att se över eller byta modell för pris- och löneomräkningen. Regeringen hänvisade bl.a. till förändringar i förordningar och att man i budgetpropositionen för 2008 redovisade vad ändringarna innebär och därmed på vilket sätt bl.a. kulturinstitutionernas roll som motpart till Statens fastighetsverk har stärkts.<sup>54</sup>

Kulturutskottet fann inte anledning att framföra några synpunkter till konstitutionsutskottet med anledning av skrivelsen.<sup>55</sup>

### *Hösten 2008*

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 att den för närvarande inte har för avsikt att förändra de grundläggande principerna för hyressättningen för statliga myndigheter, men har dock för avsikt att även fortsättningsvis följa utvecklingen inom området för att långsiktigt säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning och lokalförsörjning inom staten.<sup>56</sup>

När det gäller frågan om underhåll av kulturbyggnader belutade riksdagen att Nationalmuseum erhåller 3,5 miljoner kronor i statsbudgeten för 2009 för kostnader i samband med förberedelserna inför en ombyggnad och renovering. Från och med 2010 beräknas beloppet öka till 7 miljoner kronor. Regeringen anför att de renoveringskostnader som är kopplade till eftersatt underhåll av byggnaden bekostas av Statens fastighetsverk i enlighet med regeringens ställningstagande den 17 december 2007.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Prop. 2007/08:1 avsnitt 7.9.

<sup>53</sup> Skr. 2007/08:75.

<sup>54</sup> Prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 avsnitt 9.

<sup>55</sup> Bet. 2007/08:KU21.

<sup>56</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 2 s. 61.

<sup>57</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr.17, bet. 2008/09:KrU1 samt Fi 2003/3646.

*Nyligen avslutade utredningar*

Inom kulturområdet har nyligen två utredningar avslutats som på olika sätt har berört frågor med bäring på kulturinstitutionernas hyror, dels Kulturutredningen, dels museikoordinatorn.

Kulturutredningen har haft i uppdrag att se över kulturpolitiken, dess inriktning och arbetsformer och lämna förslag om de förändringar som följer av kommitténs överväganden. Kulturutredningens arbete redovisades den 12 februari 2009.<sup>58</sup>

Museikoordinatorn har haft i uppdrag att i dialog med berörda parter pröva olika former för ökad samverkan av exempelvis administration, föremålshandling och sektorsforskning. Syftet är att frigöra resurser för museernas kärnverksamhet och att bidra till ytterligare högkvalitativ verksamhet. Uppdraget har främst omfattat det statliga och statsunderstödda museiväsendet inom Kulturdepartementets ansvarsområde, men även övriga statligt finansierade museer och museiväsendet i sin helhet om synergieffekter kan uppnås för hela sektorn. Museikoordinatorns arbete redovisades den 16 februari 2009.<sup>59</sup>

Museikoordinatorn har bl.a. genomfört en kartläggning och analys av förhållandet mellan centralmuseernas hyres- och verksamhetskostnader. Bland annat har museikoordinatorn tagit upp till diskussion de svårigheter beträffande de tillämpade hyresmodellerna som museer kan uppfatta kvarstår efter de åtgärder regeringen vidtagit. I en lägesrapport från 2007 konstateras att frågan om hyressättningen och kompensationen för höjda hyror har diskuterats under lång tid.<sup>60</sup> I sitt slutbetänkande framförs att det är angeläget att regeringen vidtar sådana åtgärder som långsiktigt kan lösa problemen med hyrorna.

---

<sup>58</sup> Dir. 2007:99, SOU 2009:16.

<sup>59</sup> Dir. 2007:22 och 2008:10 samt SOU 2009:15.

<sup>60</sup> Museikoordinatorn, 2007.

## 3 Den statliga förvaltningen av fastigheter och lokaler

*Sammanfattning av avsnittet:* Riksdagen beslutade 1991 om en lokalförsörjningsreform som bl.a. innebär att statliga myndigheter fick eget ansvar för sin lokalförsörjning. Uppföljningen visar att många aktörer är positiva till reformen men att den har inneburit en del problem inom kulturområdet, inte minst för de institutioner där hyresgästerna inte kan flytta från lokalerna. Det finns begränsade kunskaper om reformens resultat och konsekvenser, men uppföljningen visar att den har lett till ett synliggörande av och ökad medvetenhet om lokalers kostnader.

### 3.1 Lokalförsörjnings- och fastighetsreformen

#### *Reformen*

Som framgår av avsnitt 2 beslutade riksdagen i december 1991 om nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av dåvarande Byggnadsstyrelsen m.m.<sup>61</sup> Därefter beslutade riksdagen i december 1992 om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.<sup>62</sup> Redan i samband med riksdagsbeslutet 1991 gjordes ett tillkännagivande angående bl.a. förvaltningen av nationella kulturinstitutioner.

Fram till början av 1990-talet ansvarade Byggnadsstyrelsen för förvaltningen av statens fastigheter. Byggnadsstyrelsen hade till uppgift att erbjuda lokaler och tjänster inom lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion, att förvalta statliga fastigheter samt vara regeringens stabsmyndighet i lokalfrågor. Till följd av förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen ombildades Byggnadsstyrelsen 1993. De statliga myndigheterna hade fått ansvar för sin egen lokalförsörjning, och Byggnadsstyrelsen hade därmed inte någon särställning när det gällde att tillhandahålla lokaler. Vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen skapades två nya statliga bolag och två nya verk.<sup>63</sup>

Statens fastighetsverk (SFV) tog 1993 över fastigheter från Byggnadsstyrelsen. Samtidigt övertog myndigheten de lån som Byggnadsstyrelsen haft på de aktuella fastigheterna. Vid övertagandet gjordes en ny värdering av fastigheterna, vilken innebär att det bokförda fastighetsvärdet ökade väsentligt. Mellanskillnaden mellan den tidigare belåningen och de nya fastighetsvärdena bokfördes som SFV:s egna kapital. Detta egna kapital bedömdes ha en

<sup>61</sup> Prop. 1991/92:44, yttr. 1991/92:KrU2y, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

<sup>62</sup> Prop. 1992/93:37, yttr. 1992/93:KrU4y, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

<sup>63</sup> SOU 2004:28.

alternativ användning och regeringen beslutade därför om ett avkastningskrav på SFV:s kapital, dvs. ett slags ränta på det kapital som myndigheten fick förfoga över. Avkastningskravet sattes inledningsvis till 8 % för inrikes hyresfastigheter i vilka bl.a. kulturinstitutionerna ingår (avkastningskravets fortsatta utveckling beskrivs i avsnitt 4.3).<sup>64</sup>

Lokalförsörjningsreformen innebar att i de fall som dåvarande Byggnadsstyrelsen dittills hade hyrt lokaler av privata hyresvärdar flyttades kontrakten över från Byggnadsstyrelsen till respektive myndighet. Myndigheterna övertog de villkor som fanns i respektive kontrakt. I de fall där staten genom Byggnadsstyrelsen dittills hade ägt lokalerna fanns det ett upplåtelseavtal som gick över till varje myndighet. För de lokaler som fördes till SFV blev avtalen med statliga hyresgäster inte juridiskt bindande eftersom både SFV och de statliga myndigheterna ingår i den juridiska personen staten. För de lokaler som fick de statliga bolagen Akademiska Hus och Vasakronan som ägare ställde regeringen krav på att hyresavtalen skulle vara omförhandlade till vissa år. För de lokaler som fick SFV som ägare har uppgetts att kravet på omförhandlingar var mer otydligt. Enligt uppgift från ESV genomfördes i många fall inga omförhandlingar. Detta innebar att Byggnadsstyrelsens upplåtelseavtal kom att gälla under lång tid och på låga nivåer för bl.a. kulturinstitutionerna.<sup>65</sup>

#### *Myndigheternas lokalförsörjningsansvar*

Myndigheterna är numera själva ansvariga för de hyresavtal som de tecknar och de kostnader dessa medför. Vid tecknande av hyresavtal, både ny- och omteckning, behövs en god kännedom om de hyresnivåer som förekommer på marknaden för olika lokaltyper i olika lägen på respektive ort. Hyresnivåerna kan växla högst väsentligt för samma lokaltyp mellan olika orter och olika lägen inom samma ort. Hyresnivåerna bestäms genom att hyresgästen och hyresvärderna förhandlar. Därefter skrivs ett hyresavtal som vanligtvis löper under minst tre år. Som framgår av avsnitt 4.1 finns två principer för hyressättning: marknadshyra och kostnadshyra.

Om avtalen har en längre löptid än sex år krävs medgivande från regeringen. De grundläggande reglerna som bestämmer förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd finns i jordabalken.<sup>66</sup> I de fall hyresvärderna är en statlig myndighet gäller formellt sett inte dessa regler även om SFV i praktiken försöker tillämpa samma regler. I förordning finns de närmare bestämmelser som reglerar villkoren för de statliga myndigheternas roll som hyresgäster. Bestämmelserna omfattar alla myndigheter under regeringen.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Riksdagens revisorer, förstudie 2000/01:12.

<sup>65</sup> ESV, intervju 2009-03-26.

<sup>66</sup> Jordabalken (1970:994), särskilt kapitel 12, vilket ofta benämns som hyreslagen.

<sup>67</sup> Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (se bilaga 1).

## 3.2 Iakttagelser

### *Lokal- och hyresfrågor har diskuterats länge*

Kulturutskottets uppföljning visar att lokal- och hyresfrågor inom staten är en fråga som har varit föremål för flera utredningar. Tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterar att utredningarna hittills inte har lett till några nämnvärda resultat. En förklaring till detta kan vara att olika aktörer har närmat sig frågan utifrån olika särintressens utgångspunkter, t.ex. kultur-, försvars- eller utbildningsperspektivet, men att dessa aktörer sällan har sett till helheten. Departementstjänstemännen konstaterar att det finns motsatta intressen i frågan och att det därför är viktigt att spegla helheten och visa på lokalfrågans bredd. Även tjänstemän vid Finansdepartementet konstaterar att kritik mot lokalförsörjningsreformen har framförts från både kulturområdet och andra områden, bl.a. utbildningsområdet. Kritiken har gällt både marknadshyresmodellen och pris- och löneomräkningsmodellen.

### *Många är positiva till lokalförsörjningsreformen*

Som ett led i kulturutskottets uppföljning har en enkät skickats till 18 myndigheter, stiftelser och bolag inom kulturområdet. Av denna enkät framgår att en tredjedel av institutionerna menar att reformen har varit positiv och en sjättedel att den har varit negativ för verksamheten. Hälften av institutionerna menar att den har varit varken positiv eller negativ eller har ingen åsikt i frågan (se vidare bilaga 2). Dessutom har ett antal aktörer i intervjuer redovisat sina mer allmänna synpunkter vad gäller lokalförsörjningsreformen och dess konsekvenser för kulturinstitutionerna. Som exempel kan nämnas att tjänstemän vid Finansdepartementet menar att lokalförsörjningsreformen har varit bra och pekar bl.a. på att det är bra att det sätts pris på lokaler och att myndigheterna har möjligheter att välja lokaler.

Bland annat tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterar att alla är överens om att det gamla systemet, före lokalförsörjningsreformen, inte var bra. I uppföljningen har flertalet aktörer framfört att det var bra att systemet förändrades och att myndigheterna fick eget ansvar för sin lokalförsörjning. Dessutom kan här nämnas att också bl.a. Ändamålsfastighetskommittén i sitt betänkande från 2004 gjorde bedömningen att även om det fanns brister med det rådande systemet för kulturinstitutionernas hyror så fanns det ingen önskan från institutionernas sida om en återgång till det tidigare rådande systemet.

SFV menar att lokalförsörjningsreformen fungerar bra när det gäller att myndigheter kan välja vilka lokaler de vill hyra och att kostnaderna för lokaler numera är synliga. Företrädare för verket konstaterar i en intervju att alla kulturinstitutioner som SFV har som hyresgäster hyr lokaler även av andra hyresvärdar, t.ex. magasin och verkstäder. Detta är enligt SFV ett tecken på att lokalförsörjningsreformen har fungerat. SFV har i en intervju framfört att en återgång till det tidigare systemet skulle innebära att hyresgästerna skulle

knytas än hårdare till staten och inte kunna välja andra hyresvärdar för olika verksamheter.

Samtidigt konstateras att det möjligen är en problematik att vissa kulturinstitutioner är nära knutna till sina byggnader och inte kan välja lokal på det sätt som det var tänkt. I övrigt menar SFV att lokalförsörjningsreformen inte innebär någon särskild svårighet just för kulturinstitutionerna. Problemet inom kulturområdet är enligt SFV snarare finansieringen. Även ESV har i en intervju uppgett att lokalförsörjningsreformen har fungerat ganska bra men att det har funnits enstaka problemområden, bl.a. att pris- och löneomräkningsmodellen inte har gett anslag som motsvarat hyreshöjningar (se vidare avsnitt 6.2).

Museikoordinatorn har uppmärksammat att lokalförsörjningsreformen i grunden är positiv och att den har inneburit incitament för ett effektivt utnyttjande av lokaler. Bland annat uppges reformen ha inneburit att flera institutioner har rationaliserat sin totala lokalanvändning. I uppföljningen har även bl.a. Statens museer för världskultur framfört till gruppen att lokalförsörjningsreformen i princip har haft fördelar. Museet menar att systemet med att myndigheter hyr sina lokaler i grund och botten har fördelar och att förhandlingssituationerna i sig fungerar väl.

#### *Begränsade kunskaper om reformens konsekvenser och resultat*

Kulturutskottets uppföljning visar att det inte har gjorts några utvärderingar av lokalförsörjningsreformen på senare tid. Det gjordes en mer allmän utvärdering av lokalförsörjningsreformen i mitten av 1990-talet, och därefter har en del begränsade uppföljningar gjorts av bl.a. ESV. I uppföljningen har flera aktörer pekat på att det är svårt att isolera vilka effekter som reformen i sig har haft för kulturinstitutionerna, bl.a. eftersom omräkningen av anslagen har förändrats under samma period. Det har vidare pekats på att det antagligen skulle vara svårt att avgöra hur orsakssambanden ser ut.

Statens försvarshistoriska museer menar att det fanns goda skäl till lokalförsörjningsreformen när den genomfördes. I teorin har lokalförsörjningsreformen varit bra, men i praktiken har den inte fungerat lika väl. Generellt för statsförvaltningen har reformen enligt museet inte lett till billigare lokaler, utan snarare till högre lokalkostnader och större lokalytor. Även företrädare för ESV konstaterar i uppföljningen att museernas area har ökat sedan lokalförsörjningsreformen genomfördes. Detta beror dock delvis på regeringsbeslut om nya museer, t.ex. Världskulturmuseet i Göteborg.

Av en uppföljning från ESV framgår att de samlade lokalkostnaderna för de statliga myndigheterna under perioden 1998–2005 ökade från knappt 15 miljarder kronor till ca 19 miljarder kronor, en ökning med 30 %. Ökningen är en kombination av ökade lokalareor och ökade kvadratmeterpriser. Den övervägande kostnadsökningen kan enligt ESV hänföras till universitets- och högskolesektorn och till den centrala statsförvaltningen. ESV:s bedömning av lokalförsörjningsreformen är att de samlade erfarenheterna i huvudsak är

goda. Bakom lokalkostnadsökningen ligger i vissa fall faktorer som inte alltid kan påverkas av myndigheterna. ESV har analyserat i vilken mån myndigheterna har effektiviserat sin lokalförsörjning i de delar de själva kan påverka. Analysen pekar på att en förbättring har skett både vad gäller att minska areaåtgången per anställd och vad gäller anpassningen till rådande marknadshyror. Det finns dock en stor variation mellan myndigheterna även om deras lokalbehov kan anses vara likartade. Det innebär enligt ESV att det fortfarande finns en potential för besparingar inom lokalförsörjningsområdet.<sup>68</sup>

Finansdepartementet har i uppföljningen betonat att Regeringskansliet tar upp lokalförsörjningsfrågor i mål- och resultatdialogerna med myndigheterna.

I maj 2009 beslutade regeringen att en särskild utredare ska utvärdera statens fastighetsförvaltning. Syftet med översynen är att analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen. Utredaren ska bl.a. lämna förslag till en mer effektiv struktur på organisationen av fastighetsförvaltningen inom staten.<sup>69</sup>

#### *Synliggörandet av lokalkostnader*

Ett syfte med lokalförsörjningsreformen var att synliggöra kostnaderna för lokaler. Av utskottets enkätundersökning framgår att drygt hälften av de kulturinstitutioner som har ingått i undersökningen anser att synliggörandet av lokalkostnaderna har påverkat institutionernas agerande i positiv riktning (se bilaga 2).

När det gäller frågan om hur synliggörandet av lokalkostnaderna har påverkat myndigheternas agerande har företrädare för ESV framfört att lokalförsörjningsreformen allmänt sett har gett incitament till effektivisering av lokalanvändningen. När myndigheterna lyckas förhandla fram lägre hyror och/eller har minskat på sin lokalarea har de kunnat spara pengar.

SFV har i uppföljningen betonat att tanken med lokalförsörjningsreformen har varit att alla hyresgäster ska förstå att lokaler har ett värde och att de innebär en kostnad i verksamheten. Om detta skulle tas bort menar SFV att det finns risk att hyresgästerna blir en "kravmaskin". SFV konstaterar att lokaler kostar och att någon måste betala. En av de kulturinstitutioner som har besvarat utskottets enkät menar att "fria" resurser alltid överutnyttjas.

I uppföljningen har exempelvis tjänstemän vid Historiska museet framfört att synliggörandet av lokalkostnader har påverkat museets agerande. Museets ambition är att sänka lokalkostnaderna för att frigöra mer resurser för verksamheten. Möjligheten att t.ex. flytta delar av verksamheten till andra lokaler har av museet upplevts som mycket positivt. Lokalförsörjningsreformen har i övrigt inte direkt påverkat verksamheten och möjligheten att nå de kulturpolitiska målen. Statens försvarshistoriska museer menar att reformen har fungerat bra för magasinslokalerna eftersom det där finns en fungerande marknad. Inom magasinsdelen finns incitament för museerna att effektivisera lokalför-

---

<sup>68</sup> ESV, 2006.

<sup>69</sup> Dir. 2009:45 och dir. 2009:46.



sörjningen. Försvärshistoriska museerna konstaterar dock att med tanke på att endast 15 % av lokalkostnaderna går till magasinuskostnader (vilket motsvarar 3 % av anslaget) är det endast en mindre del av myndighetens lokalkostnader som de själva kan påverka.

Samtidigt har flera pekat på att det kan vara svårt att effektivisera lokalutnyttjandet i gamla kontorslokaler. Som exempel har framförts Historiska museet i Stockholm, där både SFV och museet är medvetna om problemet och vad som bör göras. Eftersom museet har kostnadshyra måste en ombyggnad finansieras av museet via hyran. Museet skulle vilja förändra sina tjänstelokaler men har inte ekonomi för detta. För tillfället genomför dock museet en omdisponering av lokalerna, vilket innebär en förtätning. När det gäller nya kulturlokaler menar bl.a. SFV att lokalanvändningen är effektiv. Som exempel på detta har bl.a. Moderna museet förts fram.

#### *Begränsad rådighet över val av lokaler inom kulturområdet*

Ändamålsfastighetskommittén konstaterade i sitt betänkande från 2004 att några kulturinstitutioner bedriver sin verksamhet i byggnader som i hög grad har formats för den verksamhet som bedrivs där och att hyresgästen har en särskilt stark anknytning till byggnaden. Dessa byggnader har även blivit symboler för respektive kulturinstitutionens verksamhet. Kommitténs iakttagelse bekräftas i denna uppföljning. Flera aktörer har pekat på att det inte råder någon normal marknadssituation för kulturlokaler och att det är ett problem att vissa kulturinstitutioner är nära knutna till sina byggnader och inte kan välja lokal. Flera har pekat på att i en normal marknadssituation skulle en hyresgäst som är missnöjd med hyresvillkoren flytta men att detta i praktiken är omöjligt för flera kulturinstitutioner. Om exempelvis ett museum skulle vilja byta huvudbyggnad upplevs det inte som en fråga som museet självt kan avgöra utan som en politisk fråga. Även SFV menar att det finns ett mindre antal hyresgäster vars verksamhet är starkt förknippad med byggnaden och som sannolikt inte kommer att flytta inom överskådlig tid.

I uppföljningen har samtliga aktörer pekat på att lokalförsörjningsreformen innebär svårigheter för kulturinstitutioner med begränsad rådighet över val av lokaler. Flera av institutionerna kan inte flytta utan endast förhandla om hyran, vilket innebär att reformen därför inte har fungerat för dessa hyresgäster. Bland annat tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterar att rådigheten är mycket starkt begränsad. Även tjänstemän vid Finansdepartementet har i uppföljningen uppmärksammat att ändamålslokaler innebär att myndigheterna har mindre möjlighet att flytta till andra lokaler och att reformen därmed har haft vissa begränsningar för kulturområdet. Tjänstemännen menar att det ändå finns skäl att prissätta även ändamålslokaler, men här blir det mer av en marknadsliknande hyra i stället för marknadshyra. Nyttan med reformen här är inte lika uppenbar, men det finns enligt departementstjänstemännen inga skäl att återgå till det gamla systemet som rådde på Byggnadsstyrelsens tid.

Möjligheten att välja hyresvärd och lokaler varierar i hög grad mellan olika typer av lokaler. I enkätundersökningen har det framkommit att när det gäller lokaler för publik verksamhet uppger drygt tre fjärdedelar av kulturinstitutionerna att de inte har någon möjlighet att välja. För kontorslokaler uppger två tredjedelar att de har viss eller stor möjlighet att välja hyresvärd och lokaler. För magasin och liknande uppger drygt 80 % att de har viss eller stor möjlighet att välja hyresvärd och lokaler. Ett exempel som har studerats närmare i uppföljningen är Statens försvarshistoriska museer som konstaterar att man inte kan flytta från museilokalerna. I Linköping undersökte Försvarshistoriska museerna för en tid sedan hur mycket det skulle kosta att flytta Flygvapenmuseum till andra lokaler, men det visade sig att flyttkostnaderna skulle bli alltför höga. I en intervju med museets ledning konstateras att det är dyrt att flytta museiföremål, särskilt stora museiföremål som t.ex. flygplan.

Från ESV bekräftas att problemet med begränsad rådighet över valet av lokaler framför allt finns inom kulturområdet och i första hand för museerna. Samtidigt framför ESV att rådighetsproblemet även finns inom andra områden, t.ex. fängelser, häkten, domstolar, försvaret, universitet och högskolor. Universitet och högskolor är enligt ESV ofta låsta till lokaler genom t.ex. dyra laboratorier eller att lokalen måste ligga inom universitetsområdet.

#### *Transaktionskostnader*

Lokalförsörjningsreformen har inneburit att olika former av transaktionskostnader har ökat. Bland annat ESV konstaterar i uppföljningen att alla myndigheter numera har t.ex. kostnader i samband med hyresförhandlingar. Vid tiden före lokalförsörjningsreformen uppstod sådana kostnader enbart för Byggnadsstyrelsens hyresförhandlingar med privata hyresvärdar. Från ESV har i en intervju framförts att Byggnadsstyrelsens förhandlingar antagligen var mer kostnadseffektiva än dagens förhandlingar som är utspridda på ett stort antal myndigheter. Tanken med reformen var att dessa kostnader skulle tjänas in genom att lokalanvändningen på myndigheterna effektiviserades.

Några aktörer har i uppföljningen uppmärksammat att transaktionskostnaderna blir höga, och de har ifrågasatt om det är effektivt att statliga kulturmyndigheter ska betala hyra till en statlig fastighetsmyndighet. Att statliga medel förs mellan olika statliga aktörer innebär kostnader för transaktioner som i stället skulle kunna användas för t.ex. kulturverksamhet. En av de aktörer som har ingått i uppföljningen har framfört till gruppen att det kanske vore bättre om Finansdepartementets beredningsområde stod för både intäkter och kostnader för statens fastigheter. Kultursektorn har inte tillräckliga anslag för att kunna sköta infrastrukturen i form av byggnader och lokaler.

Frågan om transaktionskostnadernas storlek i förhållande till reformens effektivitetsvinster har enligt ESV inte utvärderats.

*Fastighetsverkets verksamhetsform*

I samband med lokalförsörjningsreformens genomförande bildades SFV som statlig myndighet. Till SFV överfördes vid ombildningen av Byggnadsstyrelsen fastigheter som av olika skäl inte bedömdes lämpliga att förvalta i bolagsform.<sup>70</sup>

I uppföljningen har olika aktörer pekat på både för- och nackdelar med att den statliga fastighetsförvaltningen bedrivs i myndighetsform vad gäller flera kulturfastigheter. Verksamhetsformen har enligt uppgift från SFV diskuterats tidigare, bl.a. om SFV borde göras om till affärsverk eller om det skulle ha en möjlighet att fondera överskott. Tjänstemän vid Finansdepartementet har i uppföljningen framfört att SFV är en myndighet eftersom fastighetsbeståndet ser ut som det gör. Inom Regeringskansliet har man inte övervägt att ombilda SFV till bolag, bl.a. eftersom staten vill behålla full kontroll över fastigheterna. I översynen av statens fastighetsförvaltning ingår att överväga och lämna förslag till vägledande principer för när staten ska äga och förvalta fastigheter i myndighetsform samt att utvärdera den nuvarande fördelningen av fastighetsinnehavet mellan statliga myndigheter och statligt ägda bolag och i förekommande fall föreslå nödvändiga förändringar.

Inom universitets- och högskoleområdet har det länge diskuterats om lärosätena ska ha äganderätt till sina fastigheter. ESV har i uppföljningen uppmärksammat att en utredning förra året föreslog en ny offentligrättslig associationsform för universitet och högskolor. Utredningsförslaget innebär bl.a. att aktierna i Akademiska Hus AB överförs från staten till ett nybildat holdingbolag som enligt förslaget ska ägas gemensamt av samtliga lärosäten. Överföringen syftar bl.a. till att ge lärosätena en egen kapitalbas som ska underlätta för dem att ta lån till investeringar. Enligt utredningsförslaget bibehålls Akademiska Hus intakt, och dess avkastning används på det sätt som ägarna finner lämpligt.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Se bl.a. SOU 2004:28.

<sup>71</sup> SOU 2008:104.

## 4 Principer för hyressättning

*Sammanfattning av avsnittet:* Hyressättningen inom staten ska i princip vara marknadsmässig, men i några fall tillämpas kostnadsbaserad hyra. Uppföljningen visar att båda hyressättningsprinciperna har både för- och nackdelar. I uppföljningen uppmärksammas att det saknas en marknad för vissa byggnader. Vidare visar uppföljningen att kostnadshyra riskerar att inte vara långsiktigt hållbar eftersom den tenderar att leda till att underhållsinsatser skjuts på framtiden. Kostnadshyra leder till stora variationer i hyreskostnaderna mellan åren, att det ställs krav på hyresgästernas kompetens i lokalfrågor och att riskerna för hyresgästerna ökar. Kostnaderna för att underhålla gamla kulturlokaler är höga, och kritik har framförts mot statens avkastningskrav på statliga lokaler.

### 4.1 Olika hyressättningsprinciper

#### 4.1.1 Marknadshyra och kostnadshyra

##### *Målen för fastighetsförvaltningen*

Som renodlade fastighetsförvaltande myndigheter brukar räknas Statens fastighetsverk (SFV) och Fortifikationsverket. SFV förvaltar bl.a. delar av det nationella kulturarvet samt vissa kulturfastigheter, utrikesfastigheter och markområden. Fortifikationsverket förvaltar fastigheter avsedda för försvarsändamål. Dessutom finns bl.a. de statliga fastighetsbolagen Akademiska Hus och Specialfastigheter.

Finansdepartementet uppger på Regeringskansliets webbplats att målen för fastighetsförvaltningen är följande:

Målen för verksamheten är att kapital- och fastighetsförvaltningen ska vara kostnadseffektiv, med ett rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ. Bestånden ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt så att fastigheternas värden bibehålls och om möjligt ökas. Därutöver ska miljö- och kulturvärden beaktas i tillämpliga delar. Verken ska vidare uppfattas som serviceinriktade hyresvärdar, därför ska de iaktta stor öppenhet och föra en aktiv dialog med sina hyresgäster i lokalfrågor.<sup>72</sup>

##### *Frågornas beredning inom Regeringskansliet*

Frågor som rör kulturinstitutionernas lokalkostnader berör minst två departement. Finansdepartementet är ansvarigt departement för frågor som rör statlig

<sup>72</sup> Webbplatsen [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

fastighetsförvaltning.<sup>73</sup> Även frågor om pris- och löneomräkning av anslag hanteras inom Finansdepartementet.<sup>74</sup> Hyresvärden SFV är en myndighet inom Finansdepartementets beredningsområde, liksom den stödjande myndigheten ESV. Hyresgäster som är aktuella i denna uppföljning är myndigheter, bolag, stiftelser och föreningar inom Kulturdepartementets beredningsområde. Frågor om stöd till kulturinstitutionerna hanteras inom Kulturdepartementet.

Inom Regeringskansliet gemensambereeder i sedvanlig ordning Finansdepartementet<sup>75</sup> och Kulturdepartementet frågor som rör hyror och lokaler.

#### *Marknadshyra och marknadsliknande hyra*

Av riksdagens riktlinjer från 1991 framgår att den statliga fastighetsförvaltningen ska bedrivas med ett så långt möjligt marknadsmässigt avkastningskrav. Enligt förordning ska upplåtelse av lokaler till statliga myndigheter eller till enskilda ske på marknadsmässiga villkor.<sup>76</sup> Marknadshyra är därmed den princip som normalt används inom staten. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör tas till bl.a. fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Marknadshyra kan definieras som den hyra som är mest sannolik vid ny teckning av hyreskontrakt på en öppen och fri marknad. Vid bedömning av vad som kan anses vara en marknadsmässig hyresnivå görs jämförelser med liknande lokaler i liknande lägen. Hyran bestäms av utbud och efterfrågan och fastställs i förhandlingar mellan hyresvärden och hyresgästen.

SFV har utvecklat en modell för s.k. marknadsliknande hyra som används för hyressättning av lokaler där någon marknad inte finns för hela lokalen. Sådana lokaler delas upp efter lokaltyp, t.ex. kontor, lager och utställningslokaler, där det för varje lokaltyp anses finnas relevanta marknader. Delhyrorna vägs sedan samman till vad som får representera en marknadshyra för hela lokalen.<sup>77</sup>

#### *Kostnadshyra*

En kostnadsbaserad hyra tillämpas som regel bara när en marknadshyra eller en marknadsliknande hyra inte kan användas till följd av att det inte finns några direkta jämförelseobjekt. Kostnadshyran ska spegla fastighetsägarens kostnader för drift, underhåll och administration och även kostnaden för det i fastigheten bundna kapitalet, såsom ränta på lån och avkastning på myndighetskapitalet. Kostnadshyra tillämpas huvudsakligen för dels donationsfastig-

<sup>73</sup> Frågorna handläggs av enheten för bolag, fastigheter och spelmarknad (BFS) vid Finansdepartementets budgetavdelning (Fi/Ba).

<sup>74</sup> Frågorna handläggs av totaleriet vid Fi/Ba.

<sup>75</sup> För Finansdepartementets del berörs både enheten för bolag, fastigheter och spelmarknad och kontaktpersonerna vid budgetavdelningen.

<sup>76</sup> Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. (se bilaga 1).

<sup>77</sup> SOU 2004:28.

heter, dels huvudbyggnaderna vid fem kulturinstitutioner. Enligt uppgift från ESV kan det även finnas andra hyresavtal som bygger på någon form av kostnadshyra.<sup>78</sup>

För de fem kulturinstitutionerna infördes kostnadshyra genom ett regeringsbeslut 2001.<sup>79</sup> Det gäller huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Statens historiska museer. Beslutet innebar att SFV fick i uppdrag att omförhandla befintliga hyresavtal med de fem kulturinstitutionerna. Enligt regeringsbeslutet ska hyran täcka kostnader för

- drifts- och underhållsåtgärder m.m.
- det i fastigheterna bundna kapitalet, definierat som SFV:s anskaffningsvärde 1993 med tillägg för därefter gjorda investeringar och med avdrag för avskrivningar som gjorts efter 1993.

Därefter kom ett tilläggsbeslut om att bokförda värden skulle skrivas ned med ett visst värde. Regeringsbeslutet innebar att kapitalkostnadsdelen av hyran skulle minskas med sammanlagt 19,1 miljoner kronor fr.o.m. den 1 januari 2002:

- Operan: 6,549 mnkr
- Dramaten: 4,648 mnkr
- Nationalmuseum: 3,547 mnkr
- Naturhistoriska riksmuseet: 3,430 mnkr
- Statens historiska museum: 0,926 mnkr.

Detta innebar att hyran för dessa institutioner sänktes med sammanlagt 19,1 miljoner kronor, vilket fick som följd att anslagen för de fem institutionerna minskade med samma belopp på grund av minskade hyror. Samtidigt tillfördes de berörda institutionerna reformmedel på sammanlagt 22,1 miljoner kronor.

Enligt SFV tillämpas principen om kostnadshyra även för donationsfastigheter, såsom Hallwylska museet, Waldemarsudde och Thielska galleriet. Från SFV uppges att SFV och hyresgästen i ett fall är oeniga om vilken hyressättningsprincip som ska råda, nämligen Sjöhistoriska museet. Museet anser att det ska ha marknadshyra, medan SFV menar att det ska vara kostnadshyra eftersom det är en donationsfastighet.<sup>80</sup>

#### *Beräkning av kostnadshyra*

Det finns olika sätt att beräkna kostnadshyror. Det kan handla om t.ex. balanshyra<sup>81</sup>, komponenthyra eller självkostnadshyra. Kostnadshyra räknas fram med hjälp av olika faktorer vars värde i sig kan bli föremål för diskussioner

<sup>78</sup> ESV, e-brev 2009-05-29.

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 2001-09-27, dnr Fi2001/2696.

<sup>80</sup> Statens fastighetsverk, intervju 2009-03-30.

<sup>81</sup> *Balanshyra* är ett begrepp som användes tidigare av dåvarande Byggnadsstyrelsen inför större investeringar. Den bygger på en omfördelning av hyresbetalningarna över tiden för att de ska överensstämma bättre med lokalens nyttoproduktion och hyresgästens betalningsförmåga.

mellan parterna. När det gäller drift- och underhållskostnader brukar följande ingå:

- *Driftkostnader*, dvs. kostnader för åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionen hos lokalen:
  - Medieförsörjning, dvs. driftsåtgärder som omfattar tillförsel av energi, vatten, bränsle, fjärrvärme och fjärrkyla.
  - Tillsyn, dvs. driftsåtgärder som omfattar observation av funktion hos förvaltningsobjektet och rapportering av eventuella avvikelser.
  - Skötsel, dvs. driftsåtgärder som omfattar justering och vård av förvaltningsobjektet samt byte eller tillförsel av förbrukningsmaterial.
- *Underhållskostnader*, dvs. kostnader för åtgärder som syftar till att åter skapa funktionen hos ett förvaltningsobjekt:
  - dels löpande underhåll
  - dels planerat underhåll.<sup>82</sup>

För de ändamålsfastigheter som har kostnadshyra ska de olika hyresdelarna redovisas öppet, både de som avser drift och underhåll och de olika komponenter som ingår i kapitalkostnaderna. Större underhållsåtgärder ska planeras i samråd med hyresgästen.<sup>83</sup>

#### *Löpande avstämningar*

För de institutioner som har kostnadshyra görs löpande avstämningar med hyresvärden. I uppföljningen har bl.a. Historiska museet redovisat hur avstämningar görs. Museet har kostnadshyra som regleras i treårsavtal med SFV. När avtalstiden har gått ut görs en avstämning av vilka underhållsåtgärder som har gjorts och vad dessa har kostat. Om överenskomna underhållsåtgärder inte har genomförts av SFV får museet tillbaka pengar, vilket var fallet exempelvis 2007. De pengar som då återbetalades från SFV använde museet i verksamheten.

### **4.1.2 Iakttagelser kring marknadshyra**

#### *Marknadshyra är den normala hyressättningsprincipen*

Den normala hyressättningsprincipen innebär att kulturinstitutionerna ska betala en marknadsmässig hyra. Detta har i uppföljningen betonats av bl.a. SFV som menar att marknadshyresmodellen fungerar väl. SFV menar att vid marknadshyra kan marknaden utnyttjas bättre, t.ex. utnyttja konjunktursvängningar, göra smarta upphandlingar m.m. För att minska svängningar kan SFV föra om kostnader mellan dels olika objekt, dels över tiden. Marknadshyra leder enligt SFV till att det blir överskott från uthyrning av lokaler i t.ex. Stockholms innerstad och underskott för lokaler i orter med en svag fastighetsmarknad, t.ex. Norrlands inland. SFV menar att det kanske har varit ett

---

<sup>82</sup> SOU 2004:28.

<sup>83</sup> Regeringsbeslut 2007-12-20.

problem att använda begreppet ”marknad” i sammanhanget, men en marknadsliknande hyra borde fungera bäst.

Även en del kulturinstitutioner har i uppföljningen framfört att marknads-hyra har fördelar. Exempelvis Statens försvarshistoriska museer har framfört att de föredrar en marknadsanpassad hyra. Man menar att denna hyressättningsprincip innebär att hyresgästen vet vilken hyra som gäller och kan vara säker på att underhållet ligger på en bra nivå. Bland annat konstaterar Statens historiska museer att i ett system med marknadshyra kan SFV fördela kostnader över hela fastighetsbeståndet.

#### *För vissa byggnader saknas en marknad*

Det har under årens lopp uppmärksammats att det kan finnas olika syn på vilken hyresnivå som är marknadsmässig. Ändamålsfastighetskommittén konstaterade 2004 att flertalet kulturinstitutioner då var klart negativa till hyressättningen och framför allt till att marknadshyra skulle gälla. Centralmuseernas samarbetsråd framförde i sitt remissyttrande att föreställningen om att hyror för ändamålsbyggnader sätts på marknadsmässig grund är vilseledande eftersom det inte råder någon konkurrenssituation och museerna inte kan flytta.

Uppföljningen har visat exempel på brister i marknaden, både från hyresgästens och från hyresvärdens perspektiv. Statens museer för världskultur har framfört att den av SFV beräknade marknadshyran är en teoretisk modell som har lite med verkligheten att göra. I avsnitt 3.2 redovisades flera exempel på att hyresgäster är begränsade i sin rådighet över val av lokaler. Bland annat tjänstemän vid Finansdepartementet har i uppföljningen betonat att den begränsade rådigheten är ömsesidig eftersom alternativ användningen av lokalerna också ofta är starkt begränsad för hyresvärderna. Flera kulturinstitutioner har framfört att det i praktiken inte finns någon marknad för byggnader som t.ex. Nordiska museets centralmagasin i Julita eller för Skoklosters slott. SFV har dock framfört att det finns få exempel på byggnader i verkets fastighetsbestånd för vilka alternativa hyresgäster och verksamheter är otänkbara.

### **4.1.3 Iakttagelser kring kostnadshyra**

#### *Kulturinstitutionernas syn på hyressättningsprinciperna*

Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att knappt 40 % av de tillfrågade kulturinstitutionerna anser att kostnadshyra är den bättre principen och att drygt 10 % anser att marknadshyra är den bättre principen. Övriga 50 % har ingen åsikt eller anser att principerna är likvärdiga (se vidare bilaga 2). Flera institutioner har framfört att båda modellerna har för- och nackdelar. Ett antal institutioner har framfört att marknadshyra är lämpligast i de fall lokalerna är utbytbara och kostnadshyra är lämpligast för ändamålsbyggnader.



*Kostnadshyra är inte långsiktigt hållbar*

Flera aktörer har i uppföljningen framfört att när kostnadshyra infördes handlade det till stor del om att regeringen ville sänka hyrorna för ett antal kulturinstitutioner. Flera aktörer upplever att regeringen inte tänkte så mycket på hur systemet skulle fungera i framtiden. Vissa frågor var enligt bl.a. SFV mycket laddade och berördes inte alls, t.ex. frågan om det eftersatta underhållet. Kostnadshyra sågs från SFV som en tillfällig lösning, men det uttalades inte av regeringen om det var en försöksverksamhet eller en permanent lösning. SFV har i uppföljningen framfört att kostnadshyra inte är en långsiktigt hållbar hyresmodell.

Tjänstemän vid Finansdepartementet konstaterar att kostnadshyror infördes efter ett stort tryck från institutionerna och att departementet motsatte sig denna förändring. Finansdepartementet tycker inte att kostnadshyra är bra. Det är t.ex. inte bra att hyresgäster kortsiktigt kan prioritera verksamhet framför ett långsiktigt underhåll av statens lokaler. De intervjuade tjänstemännen menar att i efterhand kan det konstateras att institutionerna fick som de ville men att det inte blev som de hade tänkt. Även Fortifikationsverket har kostnadshyra, men där ingås centrala avtal som utgår från helheten. Det innebär att hyresfrågorna inte kommer så nära verksamheten som de gör inom kulturområdet. Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet pågår ingen reell diskussion inom Regeringskansliet ännu vad gäller kostnadshyresformen, men de olika departementen uppges inse att det finns problem.

*Kostnadshyra kan leda till att underhåll skjuts på framtiden*

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. Problemen kring kostnadshyra och underhållsinsatser beskrivs närmare i avsnitt 4.2 nedan.

*Kostnadshyra kan medföra ökad administration*

Ändamålsfastighetskommittén uppmärksammade i sitt betänkande från 2004 att det fanns en risk för en omfattande administration vid uppföljning av åtgärder och kostnader. I denna uppföljning har det inte framkommit att de avstämningar som görs upplevs som något problem. Däremot har SFV pekat på att kostnadshyra ställer högre krav på både hyresvärd och hyresgäst, bl.a. att hyresgästen förstår hur fastighetsförvaltning fungerar och förmår göra de prioriteringar som är nödvändiga för att få en fungerande byggnad.

Bland annat har Historiska museet i denna uppföljning pekat på att det tar tid för museets personal att förstå hur kostnadshyran fungerar, och Operan har i uppföljningen pekat på att hyresfrågor tar förhållandevis mycket tid för ledande befattningshavare. Det ifrågasätts om hyresgästen ska bygga upp den fastighetskompetens som krävs för att kunna vara en likvärdig part med SFV i

ett kostnadshyresavtal när hyresvärden själv redan bör besitta denna kompetens.<sup>84</sup> Naturhistoriska riksmuseet menar att både fastighetsägare och hyresgäst ännu är ganska oerfarna vad gäller kostnadshyresmodellen. Museet har i uppföljningen uppgett att de tillsammans med SFV försöker att råda bot på detta genom att begära tätare ekonomiska avstämningar. Museet menar dock att det kan vara svårt att komma helt till rätta med problemen då faktorer i omvärlden påverkar kostnadsnivåerna. Naturhistoriska riksmuseet menar att införandet av kostnadshyra har ställt större krav på museet och att de har fått förstärka sin interna organisation för fastighetsfrågor för att kunna agera som bra beställare för att hålla nere museets lokalkostnader. Detta kan enligt museet ses både som en fördel och en nackdel.

#### *Långdragna hyresförhandlingar*

Hyresfrågorna inom kulturområdet har diskuterats återkommande under lång tid. I tidigare utredningar har pekats på att det var svårt för hyresvärd och hyresgäster att enas om vilka villkor som skulle gälla för kostnadshyresersättningen. En orsak till detta var att kulturinstitutionerna ansåg att det förelåg ett s.k. eftersatt underhåll.<sup>85</sup> Bland annat SFV har tidigare framfört att hyressättningsfrågan för ett antal kulturinstitutioner har blockerats och att resurser därmed under flera år har dragits från verksamheten till tidskrävande hyresdiskussioner, vilket har lett till påfrestningar på den personal som berörs hos såväl hyresgäst som hyresvärd. SFV fortsätter:

De utdragna diskussionerna har knappast gagnat, snarare motverkat, lokalförsörjningsreformens målsättning att öka effektiviteten i lokalförsörjningen och kapitalhanteringen inom staten.<sup>86</sup>

Även i denna uppföljning har det konstaterats att det tog lång tid att förhandla fram hyresavtal för de fem institutioner som regeringen 2001 beslutade skulle ha kostnadshyra. SFV har uppgett att det första avtalet slöts med Naturhistoriska riksmuseet och det sista med Dramaten. Företrädare för Operan har beskrivit svårigheterna att komma överens om ett nytt hyresavtal. Svårigheterna berodde bl.a. på olika uppfattningar om kostnaderna för att komma till rätta med det bristfälliga klimatet i Operahuset. Operans ståndpunkt var att klimatinvesteringarna var att hänföra till försummelser historiskt, medan SFV hävdade att nutida och framtida kostnadshyror skulle bestrida klimatförbättringskostnaderna. Under perioden 2002–2004 betalade Operan en hyra till SFV samtidigt som man avsatte pengar på ett spärrat konto. Tvisten drevs i länsrätten, och Operan fick rätt i att klimatutredningen och felaktigheter vid ombyggnationen i Rotundan skulle belasta SFV. Domen omfattade inte hur klimatfrågan skulle lösas framöver. Först 2005 blev Operan och SFV överens och ett treårsavtal slöts. Under 2007 träffades ett nytt hyresavtal mellan SFV

---

<sup>84</sup> Operan, e-brev 2009-06-01.

<sup>85</sup> SOU 2004:28.

<sup>86</sup> Fastighetsverket, 2004.

och Operan om kostnadsnivån på hyran för Operahuset för perioden 2008–2010.<sup>87</sup>

#### *Stora variationer i hyreskostnader*

Ändamålsfastighetskommittén uppmärksammade att det för hyresgästen kunde bli svårt att hantera de stora variationer i kostnad som uppstår vid ett periodiskt eller oförutsett underhåll av en byggnad. Vid marknadshyra jämnas överskott och underskott ut inom ett större fastighetsbestånd. Kommittén konstaterade att investeringar medför ökade kapitalkostnader som hyresgästen ofta inte kan finansiera utan ökade anslag.

Denna bild bekräftas även i kulturutskottets uppföljning. SFV har framfört att det i vissa fall har visat sig vara dyrare för flera institutioner med kostnadshyra än med marknadshyra. Enligt SFV var bakgrunden till detta att hyran i flera fall låg en bra bit under marknadshyran och att underhållsbehovet i vissa fall var mycket stort.

I denna uppföljning har några kulturinstitutioner beskrivit de variationer i hyreskostnader som kostnadshyran medför. Historiska museet uppger att deras hyror har gått upp och ned under 2000-talet på grund av systemet med kostnadshyra. Systemet innebär att avstämningar hålls och att hyran därefter kan ändras beroende på vilket underhåll som har hunnits med. Även Operan har i uppföljningen pekat på att underhålls- och investeringsbehovet i fastigheterna leder till stora kostnadsfluktuationer som i dag inte kan hanteras inom Operans egna kapital.

Naturhistoriska riksmuseet har beskrivit följande utveckling:

- Hyresavtalets första treårsperiod: Ingen ökning av hyresnivån trots att underhållsåtgärder utfördes i mycket stor omfattning jämfört med vad som tidigare gjorts.
- Hyresavtalets andra treårsperiod: Sänkning av hyran men oförändrad nivå på underhållsåtgärdena. Detta berodde på icke medtagna intäkter för parkering, sänkt räntekrav från regeringen och lägre inflation än beräknat. Enligt avtal betalades överskottet tillbaka under kommande treårsperiod.
- Hyresavtalets tredje treårsperiod: Hyreskostnaden ökar på grund av ökade drifts-, kapital-, underhålls- och administrationskostnader. Samtidigt återbetalas överskott från andra hyresperioden.<sup>88</sup>

Riksmuseet menar att den ojämnhet som uppstår i det kostnadsbaserade hyresavtalet skapar problem för verksamheten då anslagstilldelningen är ettårig.

#### *Ökade risker för hyresgästerna*

Både Ändamålsfastighetskommittén och museikoordinatorn har i sina betänkanden konstaterat att vid kostnadshyra tar hyresgästen alla risker eftersom denne ska svara för alla kostnader, medan vid marknadshyra tar fastighetsäga-

<sup>87</sup> Operan, 2008.

<sup>88</sup> Naturhistoriska riksmuseet, pm 2009-03-10.

ren alla risker och hyresgästen har lagenlig rätt till hyresnedsättning eller ersättning för skada under vissa förutsättningar. Centralmuseernas samarbetsråd har framfört att kostnadshyresmodellen innebär att hyresgästen ska bära alla kostnader, medan ägaransvaret att fatta beslut om fastighetsförvaltningen ligger på SFV. Detta strider enligt samarbetsrådet mot principerna för den statliga målstyrningen.

I denna uppföljning har bl.a. Operan pekat på att en nackdel med kostnadshyra är att hyresgästerna betalar för investeringar i någon annans fastighet och att det är oklart vad som händer om hyresgästen flyttar ut.

Vi ser att en förändring av hyressättningen för Operahuset måste till stånd. Operaverksamheten har i dag inte det ekonomiska utrymme som krävs för att underhålla en fastighet av denna karaktär. Vi har inte heller den specialistkompetens som krävs. Operan betalar i dag kostnaderna för exempelvis reparationer i huset men det är inte Operan som driver projektet eller gör exempelvis upphandling. Detta innebär att Operan ”plockar upp räkningen” utan att kunna styra och påverka hur det utförs. En annan konsekvens är att Operan investerar i annans fastighet. En utvärdering av konsekvenserna av övergången till kostnadshyra bör göras snarast och de frågeställningar som framkommer hanteras. Bland annat bör oklarheterna kring<sup>89</sup> eftersatt underhåll i samband med övergången till kostnadshyra belysas.<sup>90</sup>

Naturhistoriska riksmuseet har lyft fram att det hittills har upplevts som billigare för museet att självt genomföra vissa investeringar i stället för att låta SFV göra dem och på så sätt öka hyran. Museet menar att SFV drabbas av högre räntekostnader än vad museet gör när de lånar i Riksgälden. I båda fallen är det i praktiken SFV som fungerar som entreprenör. Nu har museet dock uppmärksammat att i de fall som museet själv står för ombyggnationen leder den till ökat kapitalvärde och därmed i alla fall högre hyra.

Från ESV har framförts att det är ganska vanligt även vid marknadshyra att hyresvärdarna vill ha marknadshyra samtidigt som vissa risker förs över på hyresgästen, såsom ansvar för inre underhåll, kostnader för värme m.m.<sup>90</sup>

#### *Dubbla kostnader vid evakuering*

En faktor som enligt SFV rent allmänt försvårar underhåll av kulturlokaler är att hyresgästerna helst inte vill stänga under den tid som underhåll pågår. Detta fördyrar underhållsinsatsen. Ett särskilt problem för institutioner med kostnadshyra som har uppmärksamrats i denna uppföljning är de hyreskostnader som en hyresgäst med kostnadshyra drabbas av under perioder när verksamheten måste evakueras i samband med större underhållsinsatser.

SFV har konstaterat att om hyresgäster med kostnadshyra behöver evakueras för att möjliggöra större underhållsåtgärder får hyresgästen dubbel hyra eftersom den grundläggande kostnadshyran enligt SFV endast marginellt kan minskas. SFV uppger sig inte ha möjlighet att i nuvarande system finansiera

<sup>89</sup> Operan, enkätsvar.

<sup>90</sup> ESV, e-brev 2009-05-29.

sådana underskott med andra intäkter utan att det skulle drabba andra hyresgäster eller att avkastningskravet inte kan hållas. För hyresgäster med marknadshyra tas däremot inte dubbel hyra ut vid en evakuering.

Som exempel har nämnts att problem med dubbla hyror kan bli fallet för Operan och Nationalmuseum. Exempelvis måste Operahuset stängas när nytt scenmaskineri installeras, och SFV vill göra samtidigt vissa renoveringar. Enligt uppgift från Kulturdepartementet pågår förhandlingar mellan SFV och Operan om vilken hyra som ska betalas under stängningsperioden. Parallellt pågår en diskussion om detta inom Regeringskansliet. SFV har i uppföljningen framfört att detta är en orimlig situation som måste lösas av regeringen.

#### *Kostnadshyra har lett till ökat samarbete mellan hyresgästerna och SFV*

Ändamålsfastighetskommittén pekade i sitt betänkande från 2004 på att en fördel med kostnadshyra är att denna princip för hyressättning har lett till ett utökat samarbete mellan SFV och hyresgästerna, bl.a. gemensam planering av insatser för drift och underhåll. Dessutom behöver inte prioritering av underhållsstandard göras mellan olika hyresgäster.

Även i denna uppföljning har flera aktörer pekat på att införandet av kostnadshyra har lett till ett utökat och förbättrat samarbete mellan SFV och hyresgästerna. Flera hyresgäster har betonat att de har ett mycket bra och nära samarbete med SFV. Museikoordinatorn menar att relationen mellan hyresgäst och hyresvärd inte längre är något problem, även om det naturligtvis finns diskussioner mellan dem om bl.a. det eftersatta underhållet. SFV menar att det tätare samarbetet mellan hyresvärd och hyresgäst har varit positivt och lett till ökad förståelse mellan parterna (se även avsnitt 7.2).

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att systemet med kostnadshyra gör att det blir tydligt vad som ingår i hyran. Som exempel kan nämnas att Operan har pekat på att kostnadshyra har lett till möjligheter att påverka vilket underhåll som utförs, insyn i SFV:s kostnader och att hyresvärden inte kan påbörja underhåll utan samråd med hyresgästen.

Naturhistoriska riksmuseet har i uppföljningen framfört att museet har haft relativt goda erfarenheter av kostnadshyra men att det finns vissa problem kring underhållsfrågor (se nedan). Museet menar att det som har varit mest positivt är att kostnadshyran har gett en större möjlighet att påverka vad hyran används till i den del som innefattar underhållsåtgärder, dock med undantag för de underhållsåtgärder som rör fastighetens tekniska standard. Ett gemensamt lokalprogram tas fram tillsammans med SFV. Museet uppger att man har haft fördelar av kostnadshyresmodellen. Den har gett museet lägre hyra, och har kunnat styra underhållet. Kostnadshyresmodellen ger en god insyn, och museet har framfört till gruppen att de inte vill gå tillbaka till marknads-hyresmodellen, som inte gav någon insyn för hyresgästen.

Historiska museet har pekat på exempel på sådant som det finns krav på att hyresvärden måste genomföra men som hyresgästen kanske inte vill ha. Som exempel nämnde museet att det finns krav på att SFV i egenskap av hyresvärd

måste sätta upp ett anslag om att huset är energibesiktigat. SFV vill för detta använda en digital skärm. Denna måste betalas av museet inom ramen för kostnadshyran trots att museet inte vill ha den.

#### *Två parallella hyressättningsystem kan innebära problem*

Det nuvarande systemet innebär att flera kulturinstitutioner måste hantera två parallella hyressättningsprinciper. Ett exempel på detta är myndigheten Statens historiska museer där Historiska museet har kostnadshyra medan Myntkabinettet har marknadshyra. Tjänstemän vid myndigheten har i uppföljningen betonat att kostnadshyra och marknadshyra är två olika system där man måste tänka på två olika sätt. I båda fallen uppges goda relationer till hyresvärden vara viktigast. I fallet med kostnadshyra är det dessutom en förutsättning för att det ska fungera. Enligt tjänstemännen vid Historiska museet är marknadshyra möjligen enklare att hantera för hyresgästen. Även för hyresvärden kan två parallella system innebära problem. SFV menar att det inte är bra att olika hyressystem används samtidigt.

Naturhistoriska riksmuseet har i uppföljningen pekat på att när regeringen fattade beslut om kostnadsbaserad hyra innefattade inte beslutet hela det bestånd av fastigheter som SFV förvaltar för museet. Enligt uppgift från museet har ca 85 % av beståndet kostnadshyra och ca 15 % marknadsanpassad hyra. Museet uppger att man inte har delgivits grunden till detta beslut. Den del av beståndet som har marknadsanpassad hyra motverkar enligt museet transparens och öppenhet i relationen med SFV, vilket av museet upplevs som ett problem.

I uppföljningen har tjänstemän vid Kulturdepartementet framfört att valet av vilka lokaler som ska ha kostnadshyra utgick från om byggnaderna var ändamålsbyggnader. Tjänstemännen konstaterar att utöver de fem valda huvudbyggnaderna finns dock även andra byggnader som kan betraktas som ändamålsbyggnader.

#### *Fastighetsverkets förslag*

SFV har tagit upp problemen med kostnadshyror i sina budgetunderlag till regeringen. SFV har hos regeringen begärt bl.a. ett uppdrag att förhandla fram nya avtal med en modell för kostnadshyra som möjliggör fördelning av större underhållskostnader över längre tid så att hyran kan hållas på jämn nivå för hyresgästen, oavsett när större åtgärder infaller (se vidare avsnitt 4.2 nedan). I budgetunderlaget för 2010 har SFV också begärt att regeringen alternativt överväger att återgå till marknadshyresmodellen även för de fem myndigheter som har kostnadshyra med målet att skapa stabila och långsiktiga förutsättningar för dessa hyresgäster.

## 4.2 Underhåll av museer och teatrar

### 4.2.1 Fastighetsunderhåll och underhållskostnader

#### *SFV:s uppgift*

Varje fastighet ska förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.<sup>91</sup> SFV konstaterar på sin webbplats att det finns många kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i vårt land, vilka är en del av vår gemensamma historia och framtid. SFV förvaltar Sveriges nationalbyggnader, bl.a. teatrar och museer, och SFV:s uppgift är att förvalta det på bästa sätt.

SFV:s uppgift är att med god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras. Många av våra byggnader är i dag ett levande inslag i det svenska samhället såsom teatrar, museer, slott och residens. – – – Vi ska se till att bevara byggnadernas själ och karaktär, men samtidigt anpassa dem efter dagens behov och användning – till nytta och glädje för både hyresgäst och allmänhet.<sup>92</sup>

Enligt regleringsbrevet för 2008 ska SFV förvalta varje fastighet på ett ekonomiskt effektivt sätt och långsiktigt ta till vara, vårda och utveckla fastigheternas värden. Neddragning av underhåll av fastigheterna ska inte ske för att frigöra medel för hyresgästen. Fastigheternas långsiktiga användning får enligt regleringsbrevet inte riskeras.<sup>93</sup>

#### *Genomsnittlig underhållskostnad*

Den genomsnittliga underhållskostnaden för museer med SFV som hyresvärd uppgick 2007 till 450 kr per kvadratmeter. Genomsnittshyran samma år uppgick till 1 471 kr per kvadratmeter. Detta innebär att underhållskostnaden i genomsnitt utgjorde en knapp tredjedel (31 %) av hyran för dessa museer (se tabell 1 nedan).

<sup>91</sup> Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>92</sup> Webbplatsen [www.sfv.se](http://www.sfv.se).

<sup>93</sup> Regeringsbeslut 2007-12-20.

TABELL 1 HYRA OCH UNDERHÅLL 2007 FÖR MUSEER MED SFV SOM HYRESVÄRD

<i>Museum</i>	<i>Hyra (kr/år)</i>	<i>Hyra (kr/m<sup>2</sup>/år)</i>	<i>Underhåll (kr/år)</i>	<i>Andel underhåll/hyra (%)</i>
Arkitekturmuseet	12 145 813	1 780	2 408 329	20 %
Armémuseet	14 504 403	1 621	3 022 087	21 %
Dansmuseet (endast kontor)	3 123 300	2 283	342 000	11 %
Etnografiska museet	11 678 300	1 129	3 744 890	32 %
Hallwylska museet	1 651 826	760	1 537 018	93 %
Historiska museet	11 270 400	889	8 658 391	77 %
Livrustkammaren, Slottet	5 312 519	1 252	500 000	9 %
Medelhavsmuseet	7 992 140	2 453	814 500	10 %
Moderna museet	43 185 733	2 565	5 708 319	13 %
Musikmuseet	6 219 400	1 564	2 028 270	33 %
Nationalmuseum	21 024 122	1 361	8 843 453	42 %
Nationalmuseum, Waldemarsudde	5 766 050	1 229	5 057 976	88 %
Naturhistoriska riksmuseet	37 397 654	913	15 130 430	40 %
Nordiska museet (endast förråd)	755 250	441	231 255	31 %
Sjöhistoriska riksmuseet	7 779 631	1 175	7 798 153	100 %
Thielska galleriet	1 521 000	777	1 247 246	82 %
Wasamuseet	26 182 000	2 392	4 236 102	16 %
Världskulturmuseet	24 194 340	2 304	2 385 990	10 %
Östasiatiska museet	6 320 123	1 221	2 230 425	35 %
<i>Totalt</i>	<i>248 024 004</i>	<i>1 471</i>	<i>75 924 834</i>	<i>31 %</i>

Källa: Statens fastighetsverk, e-brev 2009-04-02. Uppgifterna avser situationen i oktober 2007.

När det gäller mer specifikt för de fem institutioner som har kostnadshyra utgör underhållskostnadernas andel i genomsnitt knappt hälften (ca 49 %) av hyran enligt underlag från SFV. I detta underlag redovisas uppgifter om underhållskostnadernas andel av hyran som något avviker från uppgifterna ovan. För Historiska museet utgjorde underhållets andel 74 %, Nationalmuseum 50 %, Naturhistoriska riksmuseet 42 %, Dramaten 47 % och Operan 34 %.



TABELL 2 UNDERHÅLLSKOSTNADER FÖR INSTITUTIONER MED KOSTNADSHYRA

Institution	Hyra kr/år		Hyra kr/m <sup>2</sup>		Underhåll kr/m <sup>2</sup>
	2007	2008	2007	2008	
Historiska museet	10 500 000	10 500 000	920	920	683
Nationalmuseum	15 960 500	14 220 000	1 291	1 136	572
Naturhistoriska	27 912 718	27 912 718	816	816	341
Dramaten	13 157 335	13 157 335	1 041	1 041	493
Operan	25 559 804	26 130 000	1 129	1 154	396

Källa: Statens fastighetsverk, e-brev 2009-04-02. Uppgifterna avser situationen i maj 2008. För Historiska museet uppges underhållet normalt uppgå till ca 350 kr/m<sup>2</sup>

Av tabell 3 nedan framgår hur hyran fördelar sig på drift<sup>94</sup>, underhåll<sup>95</sup>, administration<sup>96</sup> och kapitalkostnader<sup>97</sup> för två av de institutioner med kostnadshyra som har ingått i uppföljningen. Dessa uppgifter har hämtats från institutionerna och skiljer sig något från tabellerna ovan, särskilt vad gäller Historiska museet. Från Operan uppges att drygt 30 % av den betalade hyran går till underhåll, medan Historiska museet uppger att knappt 40 % går till underhåll.

TABELL 3 HYRESKOMPONENTER FÖR HISTORISKA MUSEET OCH OPERAN  
(ANDELAR I PROCENT)

Hyreskomponent	Historiska museet	Operan
Drift	24 %	31 %
Underhåll	40 %	31 %
Administration	9 %	8 %
Kapitalkostnader	27 %	30 %
Summa (%)	100 %	100 %

Källa: Operan, information 2009-02-19. Statens historiska museer, e-brev 2009-03-30. Uppgifterna för Historiska museet avser årshyran för perioden 2008–2010.

#### Samarbete mellan hyresvärd och hyresgäst i underhållsfrågor

Operan har i uppföljningen redovisat hur samarbetet i underhållsfrågor går till i praktiken. Underhållsplanen beslutas i samråd mellan Operan och SFV där SFV har prioriteringsrätt avseende tekniska och kulturhistoriska underhållsfrågor, medan Operan får prioritera avseende verksamhetsorienterade underhållsfrågor. Samverkan sker genom månadsmöten då enligt uppgift alla relevanta frågor tas upp. Företrädare för Operan menar att hyresgäst och hyresvärd fram till i dag har kompromissat sig fram i en god relation. Åtgärder för

<sup>94</sup> I drift ingår el, värme, vatten och fastighetsskötare.

<sup>95</sup> I underhåll ingår planerat underhåll och personalkostnader.

<sup>96</sup> I administration ingår både lokal och central administration.

<sup>97</sup> I kapitalkostnader ingår avskrivningar och räntor.

att säkra byggnadens tekniska och kulturhistoriska värde har prioriterats framför övriga åtgärder.

#### 4.2.2 Iakttagelser

##### *Svårt att avgöra vad som är eftersatt underhåll*

Olika kulturinstitutioner har under årens lopp pekat på att underhållet av vissa byggnader är eftersatt. Både Ändamålsfastighetskommittén och museikoordinatorn har i sina betänkande konstaterat att det råder delade meningar om underhållet verkligen är eftersatt och att det är mycket svårt att objektivt fastställa vad som är eftersatt underhåll. Museikoordinatorn har i sitt slutbetänkande framfört att regeringen bör överväga vilka åtgärder som krävs för att ge SFV och institutionerna reella förutsättningar att leva upp till sina åtaganden för att säkerställa att underhållet för de aktuella byggnaderna inte eftersätts.

Från några av de kulturinstitutioner som har ingått i uppföljningen har det uttryckts förståelse för att det är svårt att skilja ut eftersatt underhåll från krav som verksamheten ställer. I några fall pågår för närvarande en diskussion mellan kulturinstitutionen och SFV om vad som är eftersatt underhåll.

##### *Underhållssituationen*

I kulturutskottets uppföljning har samtliga aktörer betonat vikten av att musei- och teaterlokaler underhålls. SFV betonar att underhållet inte bara ska ses som en kostnad: En väl underhållen lokal bidrar till att locka större publik och därmed öka publikintäkterna. Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att ungefär var femte institution som har svarat menar att det finns ett stort behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren (se tabell 4 nedan). Runt hälften av institutionerna har uppgett att det finns visst behov av underhållsinsatser.

**TABELL 4 KULTURINSTITUTIONERNAS BEDÖMNING AV UNDERHÅLLSSITUATIONEN**

<i>Typ av lokal</i>	<i>Lokaler för publik verksamhet</i>	<i>Kontorslokaler etc.</i>	<i>Magasin, förvaring etc.</i>
I stort i gott skick och det finns inga större behov av underhållsinsatser	23 %	35 %	22 %
I visst behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren	59 %	41 %	50 %
Stort behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren	18 %	24 %	22 %
Inte tillämpligt	–	–	6 %
<i>Summa (%)</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
<i>Antal svarande institutioner</i>	<i>17</i>	<i>17</i>	<i>18</i>

*Källa:* Kulturutskottets enkätundersökning. Några institutioner har betonat att de kan ha flera kontrakt varför några lokaler kan ha stora behov och andra lokaler inga underhållsbehov.

Ett exempel som har studerats närmare i uppföljningen är Statens försvarshistoriska museer. Myndighetens lokaler i Stockholm är nyrenoverade och lokalerna i Linköping byggs för närvarande om. I en intervju med företrädare för museet har framförts att detta har inneburit att underhållsfrågor inte har varit så aktuella för denna myndighet. Museet menar att SFV:s underhåll fungerar bra och att det enda som har diskuterats är ventilationsproblem i Armémuseum, men att dessa nu har åtgärdats.

*Kostnadshyra innebär risk för att underhållsåtgärder skjuts på framtiden*

I utskottets uppföljning har flertalet aktörer pekat på att hyressättningsprincipen kostnadshyra har lett till att underhållsåtgärder skjuts på framtiden. För att kunna hålla hyresökningar på en låg nivå förhandlas det i flera fall fram att underhållsåtgärder läggs på en så låg nivå som möjligt, vilket i praktiken innebär att problemen skjuts på framtiden. Från hyresvärden SFV har i uppföljningen dock starkt betonats att verket måste upprätthålla en viss underhållsnivå som de inte kan underskrida.

I praktiken leder kostnadshyressystemet ofta till att underhållsåtgärder blir ett ”dragspel” i hyresförhandlingarna. Hyran består av olika komponenter, varav kapitalkostnaden (avkastningskravet) bestäms av regeringen. Driftskostnaderna kan eventuellt effektiviseras, medan underhållskostnaderna är den post som kan varieras. I uppföljningen har flera kulturinstitutioner uppgett att de har tvingats förhandla ned underhållskostnaderna för att på så sätt få pengar till att kunna upprätthålla verksamheten. Även från SFV:s sida har konstaterats att institutioner med kostnadshyra har svårt att klara av hyran när kostnader för större underhållsåtgärder uppstår. För de institutioner som har kostnadshyra kan SFV inte utföra mer underhåll än vad som kan finansieras med den hyra som varje hyresgäst betalar. Verket måste hålla sig inom ramen för varje objekt och år när det gäller underhållet. Problemet är enligt SFV att kostnaderna för underhållet inte kan periodiseras utan måste tas ut det år som de uppstår. Detta innebär, enligt SFV, att när större periodiskt underhåll måste göras finns inga medel avsatta för detta. SFV menar att man inte har några möjligheter att finansiera underhåll på annat sätt än genom hyresintäkter. SFV vill därför ha ett underhåll på en jämn och hög nivå för att slippa stora renoveringar som skulle innebära att institutioner måste stängas. SFV har hemställt till regeringen att den ska ge SFV i uppdrag att ta fram en ny modell för kostnadshyror som möjliggör att större underhållskostnader ska kunna fördelas över längre tid så att hyran kan hållas på en jämn nivå för hyresgästen.

Från flera av hyresgästerna har det framförts ett flertal exempel på att kostnadshyran leder till uppskjutet underhåll. En av de institutioner som har ingått i uppföljningen, Operan, har till gruppen framfört att kostnadshyresmodellen innebär att omfattningen på underhållet blir en saldopost om hyran hålls konstant, dvs. det som återstår sedan avkastningskrav, avskrivningar, drift och administration har betalats. Om inte hyran varieras med de faktiska underhållskostnaderna blir underhållet, enligt Operan, successivt alltmer eftersatt.

Exempelvis Nationalmuseum har pekat på att införandet av kostnadshyra har underlättat museets situation på kort sikt, men på längre sikt menar museet att kostnadshyra kan leda till eftersatt underhåll. Nationalmuseum har till gruppen framfört att det är viktigt att klarlägga vem som ska betala för underhållet och att detta är en fråga som ligger utanför både SFV:s och hyresgästernas ansvar. Museet menar att de som konstruerade modellen för kostnadshyra inte tänkte på hur återkommande större underhåll skulle finansieras, vilket är en svaghet med kostnadshyra. Nationalmuseum menar att både regelverk och finansieringsform bör ses över.

Naturhistoriska riksmuseet har pekat på att när underhållsåtgärder genomförs går kostnadshyra upp, men anslaget höjs inte. Detta innebär att det blir mindre pengar över för museiverksamheten. Naturhistoriska riksmuseet har till utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp framfört att museets slutsats är att det inte finns några incitament för att underhålla lokalerna. Museet menar att problemet i första hand ligger i finansieringen.

Det bör i sammanhanget påpekas att det även finns institutioner som menar att kostnadshyra inte har lett till försämrat underhåll. Ett sådant exempel är Statens historiska museer där de intervjuade tjänstemännen menar att det finns en ambition från både SFV och museet att förbättra lokalerna. Ett undantag är möjligtvis museets fasader.

Tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterar att kostnadshyra infördes 2002 på fem institutioner som i efterhand konstaterades ha ett stort underhållsbehov. Motivet för att införa kostnadshyra var att det skulle ge institutionerna bättre kontroll på hyrorna. Tjänstemännen konstaterar att tämligen snart efter att kostnadshyra hade införts kom frågan om det eftersatta underhållet också upp, och detta är problem som kvarstår. Kostnadshyra riskerar dock att leda till att underhållsåtgärder skjuts upp för att hålla nere hyran. Tjänstemännen konstaterar att det inte finns någon metod inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet för att kompensera för eftersatta underhållskostnader.

#### *Ansvar för underhållsåtgärder*

I uppföljningen har flera kulturinstitutioner pekat på att kostnadshyra leder till oklarheter vad gäller om det är hyresvärden eller hyresgästen som har ansvaret för att kulturbyggnaderna underhålls. Exempelvis Naturhistoriska riksmuseet har framfört följande:

Den största problematiken är att ansvar och kostnader för eftersatt underhåll belastar hyresgästen och inte fastighetsägaren. I samband med att kostnadshyresavtal tecknades definierades inte vad som är att räkna som eftersatt underhåll. För att klargöra vems ansvar är behövs en gemensam dialog och definition på vad som är att räkna som eftersatt underhåll. På detta område har vi nyligen startat en dialog med SFV.<sup>98</sup>

Även Operan har i uppföljningen tagit upp bl.a. ansvarsfrågan:

<sup>98</sup> Naturhistoriska riksmuseet, pm 2009-03-10.

Om SFV får alla kostnader täckta, är garanterade en tillfredsställande förrentning, inte tar någon risk, om vidare SFV formellt bestämmer allt underhåll, vad är då SFV:s roll som hyresvärd? Vilka ekonomiska (effektivitet i drift och underhåll) och kvalitetsmässiga incitament finns? I princip är det ju bara att skicka iväg fakturorna till Operan? Hur hanterar vi detta? Eftersom inte något kvalitetsbegrepp utarbetats, garanteras SFV full ersättning utan affärs- eller finansiell risk eller tydliga prestationskrav. Är detta sunt? Går det över huvudtaget att beskriva någon form av ekonomiskt ansvar för SFV – i förhållande till hyreskunderna?<sup>99</sup>

SFV har betonat att ansvar för såväl yttre som inre underhåll av sådana byggnader ligger hos hyresvärderna.

#### *Exemplet Historiska museet*

Det har länge diskuterats vem – hyresgäst eller hyresvärd – som ska svara för att finansiera åtgärder för att avhjälpa underhållsbristerna. Ett exempel på en långdragen meningsskiljaktighet har gällt frågan om underhållet vid Statens historiska museum. När nuvarande hyressystem infördes blev det enligt företrädare för museet aldrig utrett hur stort det eftersatta underhållet var och hur det skulle betalas. Detta har sedan varit en mycket laddad fråga i diskussionerna mellan Historiska museet och SFV. De intervjuade museitjänstemännen menar att det eftersatta underhållet borde ha åtgärdats innan man gick in i kostnadshyra.

SFV gjorde 2003 en hemställan till regeringen med en begäran om att regeringen skulle klargöra att kostnaden för allt underhåll ska ingå i kostnadshyran och därmed betalas av hyresgästen. I december 2007 fattade regeringen beslut om att SFV ska stå för eftersatt underhåll vad gäller Statens historiska museum. Regeringen menade att SFV i enlighet med sitt uppdrag ska planera större underhållsåtgärder i samråd med hyresgästen och att frågan om vad som är att betrakta som eftersatt underhåll avgörs i förhandlingar mellan berörda parter. Om det i enskilda fall uppstår skilda uppfattningar bör detta lösas med hjälp av extern medling. I de fall eftersatt underhåll bedöms föreligga ska kostnaderna för att åtgärda detta bäras av SFV.<sup>100</sup>

Från Historiska museet har regeringens beslut tolkats som att museet och SFV ska komma överens om vad som är eftersatt underhåll och att SFV sedan ska betala för detta. Enligt tjänstemän vid museet slöt SFV och museet våren 2008 en överenskommelse om att frågan skulle utredas. Från museet uppges att en konsult har gjort detta åt SFV, men att museet ännu inte har fått ta del av konsultrapporten. I en intervju med tjänstemän vid Historiska museet uppges att det eftersatta underhållet vid museet i dag inte är så allvarligt. I tjänstelokalerna handlar det t.ex. om avsaknad av ventilation. Museet menar att de numera har en mycket bra dialog med SFV, även om de fortfarande kan bli oense om vem som ska betala olika insatser.

<sup>99</sup> Operan, information 2009-02-19.

<sup>100</sup> Regeringsbeslut Fi2003/3646, 2007-12-19.

SFV har i sina budgetunderlag pekat på risken att hyresgäster i hyresförhandlingar skjuter på större åtgärder med hänvisning till anslagsbrist och att detta på sikt kan leda till beskyllningar om eftersatt underhåll. SFV konstaterar följande:

Om det skulle vara på det sättet att SFV ska stå för eftersatt underhåll kommer det att leda till att incitament saknas hos hyresgästen att teckna på avtal som omfattar annat än underhåll på en mycket låg nivå, om ens det. Följden blir att allt större ackumulerat eftersatt underhåll byggs upp.<sup>101</sup>

Enligt SFV:s generaldirektör tolkas regeringsbeslutet på olika sätt inom Regeringskansliet (att det gäller enbart för Historiska museet eller att det gäller generellt för alla kulturinstitutioner). SFV har i sina senaste budgetunderlag till regeringen tagit upp behovet av klargörande i denna fråga.

Liksom SFV har även museikoordinatorn noterat att regeringsbeslutet har fått flera museer att hävda att SFV bör betala det eftersatta underhållet. Koordinatorn menar i sitt betänkande att det finns en risk att det blir dyrare för staten att åtgärda brister som är ett resultat av att underhåll under en längre tid har skjutits på framtiden än om underhållet görs kontinuerligt. Koordinatorn bedömer att det är viktigt att regeringen förtydligar ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst och att åtgärder vidtas för att ge parterna reella förutsättningar att leva upp till sina åtaganden för att säkerställa att byggnaderna underhålls på ett fullgott sätt.

I uppföljningen har bl.a. tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterat att SFV har bett regeringen om klarhet i hur frågan om eftersatt underhåll ska hanteras. Regeringen har svarat att om eftersatt underhåll konstateras så ska SFV betala för detta. Det kan diskuteras hur tydligt detta regeringsbeslut är. Även tjänstemän vid Finansdepartementet medger att regeringsbeslutet om att SFV ska betala eftersatt underhåll vid Historiska museet kan vara svårt att tolka. Finansdepartementet menar att det ska ses som ett unikt beslut för Historiska museet och att det inte gäller för andra.

#### *Antikvariska merkostnader för underhåll av gamla byggnader*

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att flera av de byggnader som kulturinstitutionerna hyr är gamla och att kravet på underhåll därför är större än när det gäller exempelvis moderna kontorsbyggnader. Från bl.a. SFV har pekats på att vård och underhåll av dessa lokaler ställer särskilda krav. Underhållskostnaderna för kulturlokalerna blir därmed högre än vad som är fallet för de lokaler som statliga myndigheter i allmänhet använder. Uppföljningen visar att hyresvärden, SFV, är medveten om att det för många kulturinstitutioner ofta är en tung kostnad att ha ett gammalt hus med stort kulturvärde och höga underhållskostnader. För institutioner med tämligen nybyggda hus är underhållskostnaderna lägre, men där är kapitalkostnaderna däremot höga.

---

<sup>101</sup> Fastighetsverket, 2008.

SFV konstaterar att det är endast för hyresgäster med kostnadshyra som det blir tydligt hur mycket underhållet kostar, men även i lokaler med marknadshyra är det hyresgästerna som måste betala underhållskostnaderna. För hyresgäster med marknadshyra kan dock merkostnaderna finansieras med överskott som uppstår på andra håll i SFV:s fastighetsbestånd. SFV betonar att det inte bara är kulturinstitutioner som hyr lokaler som är byggnadsminnen. Verket menar att det också bör observeras att det kulturhistoriska värdet ger mervärde åt verksamheterna och lockar publik.

En av de institutioner som har ingått i uppföljningen, Operan, har pekat på att deras budget inte tillåter underhåll i den omfattning som lokalerna egentligen kräver eftersom Operan till fullo ska bära kostnaderna för det underhåll av fastigheten. Kostnaderna tenderar enligt Operan att bli mycket höga till följd av ett föråldrat och otidsenligt operahus. Operahuset uppges ha stora renoverings- och förnyelsebehov.<sup>102</sup>

#### *Höga krav på underhåll av byggnadsminnen*

Kulturhistoriskt värdefulla byggnader, miljöer och anläggningar kan skyddas som byggnadsminnen. Syftet med byggnadsminnen är att bevara spår av historien som har stor betydelse för förståelsen av dagens och morgondagens samhälle och att garantera människors rätt till en viktig del av kulturarvet. För att reglera hur det kulturhistoriska värdet ska tas till vara fastställs skyddsbestämmelser eller föreskrifter för varje byggnadsminne. Det finns två typer av byggnadsminnen – enskilda byggnadsminnen och statliga byggnadsminnen. Det finns ungefär 260 statliga byggnadsminnen, vilka ägs av staten. Det är regeringen som beslutar om en statlig byggnad eller anläggning ska bli statligt byggnadsminne. Riksantikvarieämbetet lämnar förslag på nya statliga byggnadsminnen och ansvarar för tillsynen över dem.<sup>103</sup>

SFV har i uppföljningen framfört att en stor del av kulturinstitutionernas lokaler är statliga byggnadsminnen. I princip är alla kulturinstitutioner, utom de nybyggda, byggnadsminnen och dessutom hanterar SFV alla byggnader som om de kommer att bli byggnadsminnen. Att underhålla dessa byggnader kräver enligt SFV kvalificerad antikvarisk nivå på underhållsarbetet. Samtidigt betonar SFV att det är viktigt att utveckla byggnaderna för verksamheten, vilket också medför höga kostnader. SFV menar att vård och bevarande av statliga byggnadsminnen och andra kulturhistoriskt värdefulla fastigheter kräver särskild kunskap. SFV har i samband med uppföljningen framfört att verket har krav på sig att byggnader ska underhållas så att de går att använda även i framtiden.

<sup>102</sup> Operan, 2008.

<sup>103</sup> Se bl.a. förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., vilken beskrivs närmare i bilaga 1, samt Riksantikvarieämbetets webbplats [www.raa.se](http://www.raa.se).

*Det finns inget bidrag för antikvariska merkostnader*

I uppföljningen konstateras att varken hyresvärd eller hyresgäster får något statligt bidrag för att täcka antikvariska merkostnader. I uppföljningen har det bl.a. pekats på att en parallell kan dras till den kyrkoantikvariska ersättningen vars syfte är att kompensera Svenska kyrkan för de merkostnader för vård och underhåll som kulturminneslagen innebär.<sup>104</sup> En annan parallell kan vara de bidrag som kan lämnas till privata ägare av byggnadsminnen. Fastighetsägaren har ansvaret för att vårda och underhålla sin fastighet även sedan en byggnadsminnesförklaring genomförts. Riksantikvarieämbetet fördelar medel till bidrag för ombyggnad, reovering och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Ansökan om detta inlämnas till länsstyrelsen som beslutar hur pengarna ska fördelas. Bidragen fördelas inte bara till byggnadsminnen, utan även till andra objekt. Bidrag får lämnas med högst 90 % av de antikvariska överkostnaderna.

Från tjänstemän vid Finansdepartementet har framförts att man teoretiskt skulle kunna anslagsfinansiera den antikvariska merkostnaden, men detta har hittills inte diskuterats. Från Finansdepartementet har i uppföljningen framförts att när det gäller hyresgäster med marknadsliknande hyra ser tjänstemännen inte att en eventuell anslagsfinansiering av den eventuella antikvariska merkostnaden skulle påverka den marknadsliknande hyran. Därmed skulle en sådan förändring bli effektlös för merparten av kulturinstitutionerna.

*Inflytande på genomförande och utförare av underhåll*

Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att hälften av de institutioner som har tillfrågats anser att de har stort inflytande på genomförandet av underhållet av lokalerna för publik verksamhet. Endast en institution (6 %) menar att de inte har något inflytande på genomförandet av underhållet. När det gäller magasin och kontorslokaler är det något färre som anser att de har ett stort inflytande. När det gäller möjligheterna till inflytande vid val av utförare av underhåll uppger drygt hälften av de tillfrågade kulturinstitutionerna att de inte har någon möjlighet till inflytande (se vidare bilaga 2). Det är hyresvärden som svarar för upphandling i samband med underhåll.

En av de museimyndigheter som har ingått i uppföljningen, Statens historiska museer, har framfört att det är bra med samma ägare och förvaltare, det gör bl.a. att förvaltaren mår om lokalerna. I princip skulle SFV som fastighetsägare kunna upphandla en annan förvaltare, men museet menar att det är bra att SFV kan ta ansvar för det underhåll som genomförs. Museet vill inte ta över ett sådant ansvar från SFV. Museet menar att ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst angående underhållet är tydlig. Det finns s.k.

<sup>104</sup> RAÄ, 2008a och 2008b. När Svenska kyrkan 2000 upphörde att vara statskyrka och fick ägaransvaret för samtliga kyrkor initierades en ny statlig finansiering av de antikvariska merkostnaderna (kyrkoantikvariska ersättningen). Under 2002–2009 har sammanlagt 1 910 miljoner kronor anslagits till kulturhistoriskt angelägna insatser. Kyrkobyggnader, begravningsplatser och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte försvåras.



gränsdragningslistor där det i detalj fastställs vem som gör vad. Trots detta kan SFV och Historiska museet ibland bli oense, t.ex. om vad som är att betrakta som hyresgäst Anpassning och vem som ska betala. I stort uppges dock ansvarsfördelningen vara mycket tydlig. När det gäller det löpande underhållet uppges museet att de har ett stort inflytande. SFV och Historiska museet tar gemensamt fram underhållsplaner varje år. Tillsammans funderar de på t.ex. vilket underhåll som måste genomföras nu och vad som kan sparas på till kommande år. SFV upplevs av museet som mycket seriöst och noggrant i sitt arbete.

#### *Underhåll som en del av hyran*

I uppföljningen har tjänstemän vid ESV konstaterat att inre underhåll tidigare ofta ingick i hyran. Utvecklingen har dock gått mot att alltmer av underhållet läggs på hyresgästen i syfte att kunna ha lägre hyra. Detta är enligt ESV en allmän trend. ESV ser att det kan bli ett problem om hyresgästen tar på sig för mycket av det inre underhållet. Detta måste förmodligen finansieras genom anslagssparande, anslagskredit eller lånefinansiering.

## 4.3 Statens avkastningskrav

### 4.3.1 Avkastningskravets konstruktion och utveckling

#### *Avkastningskrav på myndigheter och statliga bolag*

De fastighetsförvaltande myndigheternas verksamhet finansieras med lånat kapital och med av ägaren satsat kapital (myndighetskapital<sup>105</sup>). Staten kräver ränta på det myndighetskapital som är placerat i verksamheten.

Avkastningskraven på de fastighetsförvaltande myndigheterna SFV och Fortifikationsverket och på de statliga bolagen Akademiska Hus AB och Specialfastigheter AB skiljer sig åt. Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet utgår avkastningskraven dock från samma teoretiska resonemang. Avkastningskravet för de två fastighetsförvaltande myndigheterna uppges sättas individuellt utifrån den individuella soliditeten. I regleringsbrevet anger regeringen den avkastning som de fastighetsförvaltande myndigheterna ska uppnå under aktuellt år.<sup>106</sup> För 2009 uppgår avkastningskravet på genomsnittligt myndighetskapital till 6,1 % för SFV och 6,0 % för Fortifikationsverket.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Under rubriken myndighetskapital på balansräkningens skuldsida redovisas posterna Statskapital, Uppskrivningskapital, Donationskapital, Resultatandelar i dotter- och intresseföretag, Balanserad kapitalförändring samt Kapitalförändring enligt resultaträkningen (Årets kapitalförändring). Begreppet kapital är annorlunda i staten än i näringslivet. Något aktiekapital finns inte i statliga myndigheter. I stället finns ett antal specifika kapitalformer som har sin uppkomst ur de olika sätt på vilka tillgångar kan finansieras i staten.

<sup>106</sup> Fastighetsverket, 2005.

<sup>107</sup> Regeringsbeslut 2008-12-19.

De två statliga fastighetsbolagens avkastningskrav sätts också individuellt. Enligt uppgift från Finansdepartementet sätts deras avkastningskrav av ägaren i samråd med bolagens styrelser. För Specialfastigheter AB har styrelsen efter dialog med ägaren beslutat att avkastningen (årets resultat efter skatt) på genomsnittligt eget kapital ska motsvara den riskfria räntan, definierad som den femåriga statsobligationsräntan (3,8 %) plus 2,5 procentenheter, över en konjunkturcykel. Utdelningsmålet bör vara 50 % av årets resultat efter skatt efter återläggning av årets värdeförändringar och därtill hörande uppskjuten skatt. Vid beslut om utdelning tas hänsyn till koncernens ekonomiska ställning. Soliditeten bör uppgå till mellan 25 och 35 %.<sup>108</sup> För Akademiska Hus AB ska avkastningen motsvara den femåriga statsobligationsräntan plus 4 procentenheter över en konjunkturcykel. Dessutom ska utdelningsmålet, på samma sätt som för Specialfastigheter, uppgå till 50 % av resultatet efter finansiella poster, exklusive realiserade värdeförändringar, med avdrag för aktuell skatt. Soliditeten bör vara lägst 35 %.<sup>109</sup>

#### *Avkastningskravets konstruktion*

Avkastningskravet fastställs enligt CAPM-modellen<sup>110</sup>. För SFV:s del tas avkastningskravet fram på samma sätt som för andra hyresvärdar, men riskpremiem uppges sättas lägre. Som myndighet kan SFV inte fondera medel för att försäkra sig mot oförutsedda händelser. Detta är en av anledningarna till att det finns en riskpremie i avkastningskravet. SFV:s risker rör i första hand gamla byggnader som kan få behov av extraordinära reparationer m.m. Avkastningskravet består av två delar:

- *Statens avkastnings- och utlåningsränta.* Den fastställs i november varje år inför kommande år. Statens avkastningsränta är den ränta som myndigheterna lånar till i Riksgälden.
- *Riskpremiem.* Denna uppgår för närvarande till 2,5 %. Den justeras sedan om utifrån soliditeten i senaste årsredovisningen samt ett soliditetsmål. Det finns en viss eftersläpning när soliditeten anges. Exempelvis används 2007 års soliditet för att ange riskpremiem för 2009. Vid lägre soliditet ökar den justerade riskpremiem. Målet för SFV är en soliditet på 25 %.<sup>111</sup>

Avkastningskravet omprövas årligen utifrån aktuell soliditet. Under 2000-talet har SFV:s egna kapital minskat i enlighet med regeringens mål, vilket har gjort att riskpremiem har höjts. I mitten på 2000-talet höjdes den till 2,5 %. Ändamålsfastighetskommittén uppgav 2004 att Finansdepartementet då menade att kostnaden i kronor för SFV och hyresgästerna inte skulle påverkas av detta. Regeringen bestämmer inte hur avkastningskravet ska fördelas mellan olika fastighetsbestånd eller olika byggnader.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Specialfastigheter, 2009.

<sup>109</sup> Akademiska hus, 2009.

<sup>110</sup> CAPM (Capital Asset Pricing Model) är en modell för att värdera och prissätta finansiella tillgångar med systematisk och specifik risk.

<sup>111</sup> Finansdepartementet, intervju 2009-04-03.

<sup>112</sup> SOU 2004:28.

För SFV ska den uppnådda avkastningen beräknas på resultat för samtliga verksamhetsgrenar exklusive bidragsfastigheter. Donationsmedel är, om inget annat anges i donationsförordnandet, undantaget avkastningskrav. Avkastningskravet ser olika ut för de olika verksamhetsgrenarna:

- Bidragsfastigheter: Här är avkastningskravet 0.
- Jord och skog: Den del som saknar avkastningsförmåga är undantagen från avkastningskrav.
- Inrikes hyresfastigheter: Generellt avkastningskrav.
- Utrikes hyresfastigheter: Generellt avkastningskrav.<sup>113</sup>

#### *Avkastningskravets utveckling för SFV*

Statens avkastningskrav på SFV har under 2000-talet varierat från 2,8 % i början av 2000-talet till mellan 5,4 och 6,9 % under mitten och slutet av 2000-talet (se tabell 5 nedan).

TABELL 5 AVKASTNINGSKRAVETS UTVECKLING UNDER 2000-TALET FÖR SFV

År	Avkastningskrav	Statslåneränta	Riskpremie
2000	2,8 %	i.u.	i.u.
2001	2,8 %	i.u.	i.u.
2002	6,3 %	i.u.	i.u.
2003	6,9 %	5,3 %	1,6 %
2004	6,7 %	i.u.	i.u.
2005	6,4 %	i.u.	i.u.
2006	6,0 %	4,13 %	2,04 %
2007	5,4 %	3,72 %	1,91 %
2008	5,5 %	3,67 %	1,93 %
2009	6,1 %	3,94 %	2,28 %

*Källa:* Uppgifter om avkastningskravet är hämtade från regleringsbrevet till Statens fastighetsverk för 2000–2009. Uppgifter om statslåneränta och riskpremie för 2006–2009 har hämtats från Finansdepartementet, e-brev 2009-04-17. Uppgiften för 2003 är hämtad från SOU 2004:28. Att avkastningskravet är lägre än räntan + riskpremien beror enligt Finansdepartementet på att visst myndighetskapital inom myndigheten inte belastas med en riskpremie. I.u. = ingen uppgift.

### **4.3.2. Iakttagelser**

#### *Lång diskussion om avkastningskravet*

Statens avkastningskrav på framför allt ändamålsfastigheter har diskuterats i flera år. Ändamålsfastighetskommittén konstaterade att kulturinstitutionerna var kritiska till det uppställda avkastningskravet och även till att det finns ett avkastningskrav överhuvudtaget.

<sup>113</sup> Statens fastighetsverk, intervju 2009-03-30.

Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att knappt hälften av de tillfrågade kulturinstitutionerna anser att det är fel att det finns ett avkastningskrav. Knappt 30 % anser att det är naturligt att det finns ett avkastningskrav, men att det ligger på en alltför hög nivå. En av institutionerna (6 %) anser att det är naturligt att det finns ett avkastningskrav och att det ligger på en nivå som är väl avvägd. Flera institutioner har kommenterat att det kan vara rimligt med ett avkastningskrav för kommersiella lokaler, men att det är tveksamt för ändamålslokaler.

#### *Avkastningskravet leder till en rundgång av statliga pengar*

I uppföljningen har flera kulturinstitutioner pekat på att avkastningskravet leder till att statens pengar går runt i systemet, vilket upplevs som onödigt och ineffektivt. Bland annat tjänstemän vid Statens historiska museer har pekat på att det är viktigt att det finns incitament för en professionell fastighetsförvaltning, men att statens avkastningskrav samtidigt är en principiell fråga:

Å ena sidan är syftet vällovligt, dvs. att SFV ska arbeta professionellt med den statliga fastighetsförvaltningen. Å andra sidan konstateras att det är ett sätt att "leka marknad" och att pengarna går runt i systemet, vilket kan tyckas vara absurt.<sup>114</sup>

Att avkastningskrav leder till en rundgång av statliga pengar är en fråga som har uppmärksamats även inom andra politikområden. Som exempel kan nämnas att Autonomiutredningen i sitt betänkande från 2008 uppmärksammade att det sker en rundgång som består i att medel som utbetalas via Utbildningsdepartementet senare återgår till Finansdepartementet.<sup>115</sup>

#### *Avkastningskrav sätts även för ändamålslokaler*

Flera kulturinstitutioner har ifrågasatt om avkastningskrav ska ställas på ändamålslokaler. Bland annat Försvarshistoriska museerna menar att det är naturligt med avkastningskrav på de fastighetsförvaltande bolagen, men när det gäller SFV är konkurrensen begränsad vad avser ändamålsfastigheter. Museet har framfört att ett förslag skulle kunna vara att avkastningskravet sätts till 0 för de statliga fastigheter där hyresgästen inte kan flytta. Även bl.a. Stiftelsen Nordiska museet har pekat på att det är märkligt att staten ställer vinstkrav på SFV eftersom kulturinstitutionerna ofta är knutna till sina lokaler och i praktiken inte kan flytta om de är missnöjda med utfallet av hyresförhandlingar.

#### *Avkastningskravet blir mest tydligt för institutioner med kostnadshyra*

Avkastningskravet blir särskilt tydligt för de institutioner som har kostnadshyra. Från SFV har i olika sammanhang konstaterats att kostnadshyra ska täcka fastighetsägarens kostnader för kapital. I detta ingår ränta på lånat kapi-

<sup>114</sup> Statens historiska museer, intervju 2009-03-23.

<sup>115</sup> SOU 2008:104.

tal, avskrivningar enligt fastställda redovisningsprinciper och av regeringen fastställt avkastningskrav. SFV har tidigare framfört att

regeringen bör klargöra att riksdagens och regeringens beslut vad gäller avkastningskravet på SFV:s kapital inte är en förhandlingsbar parameter.<sup>116</sup>

SFV har i uppföljningen uppgett att några hyresgäster har haft synpunkter på den räntekostnad i hyran som är en följd av regeringens avkastningskrav. SFV menar att detta är svårt att påverka för verket eftersom avkastningskravet fastställs av regeringen.

Operan har i uppföljningen framfört att kostnadshyrans införande innebär att SFV är garanterat förräntning på kapitalet och att det inte längre finns någon affärsrisk. Operan menar att dagens kalkylräntekrav på 6 %<sup>117</sup> är alltför högt och att det inte justeras i takt med ränteförändringar. Bland annat Naturhistoriska riksmuseet menar att investeringskostnaderna för de gamla kulturbyggnaderna vid det här laget borde vara avskrivna för länge sedan och att hyran därmed borde vara lägre.

#### *Inleveransen till staten högre än avkastningskravet*

SFV:s vinst inlevereras till statsbudgetens inkomstsida. Ändamålsfastighetskommittén uppgav i sitt betänkande 2004 att avkastningskravet för enskilda år inte hade kunnat levereras in till statskassan då stora oplanerade utgifter hade uppkommit, exempelvis 2001 då saneringen av Moderna museet och Arkitekturmuseet tyngde SFV:s resultat. Enligt uppgifter från SFV:s årsredovisningar kan det konstateras att vinsten har varit större än avkastningskravet alla år utom 2001 respektive 2003 under hela 2000-talet. Tabell 6 visar hur SFV:s uppnådda avkastning har utvecklats i förhållande till myndighetens avkastningskrav.

TABELL 6 UPPNÅDD AVKASTNING I FÖRHÅLLANDE TILL AVKASTNINGSKRAVET (SFV, 2000–2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Avkastningskravet	2,8	2,8	6,3	6,9	6,7	6,4	6,0	5,4	5,5
Uppnådd avkastning	2,9	2,2	6,5	5,2	7,7	9,8	8,3	8,3	8,0

Källa: SFV:s årsredovisningar, 2000–2008.

Särskilt har avkastningen varit hög 2005. Från Finansdepartementet uppges detta bero på att SFV har tagit över Försäkringskassans fastigheter. Dessa pengar har inte inlevererats utan har fått ligga kvar i SFV:s balansräkning. Vid olika tillfällen har dock regeringen krävt in delar av dessa medel. De har

<sup>116</sup> Fastighetsverket, 2004.

<sup>117</sup> Operan uppger att detta bygger på en låneränta på 2,8 %, riskfaktor 1,5 %, avkastning på myndighetskapital 1,7 % (totalt: 6 %).

då enligt tjänstemän vid Finansdepartementet använts till att finansiera särskilda insatser för bidragsfastigheterna. Från SFV har uppgetts att inleveransen till staten ofta har blivit högre än avkastningskravet på grund av att marknadshyran ofta har gett överskott i områden som Stockholms innerstad. Eftersom SFV som myndighet inte får behålla någon vinst eller fondera medel inför kommande insatser måste hela överskottet inlevereras till staten. SFV måste som myndighet lånefinansiera 100 % av sina insatser.

#### *Mål om sänkt soliditet*

I uppföljningen har från Finansdepartementet uppgetts att SFV:s soliditet tidigare var ca 50 %, vilket var mycket högre än för andra fastighetsförvaltare. Från departementet uppges att man i princip inte vill att medel ska ligga fast i myndighetskapital utan i stället ligga på statsbudgeten. Från regeringen har därför mål formulerats för sänkt soliditet vilket enligt Finansdepartementet också blir den naturliga följd av att myndigheterna i enlighet med regelverken lånefinansierar sina investeringar.

SFV har i uppföljningen konstaterat att det tidigare fanns ett mål i regleringsbrevet om att soliditeten skulle minska, vilket inte finns med i regleringsbrevet för 2009. Soliditeten 2008 ökade till 29,8 % beroende på amortering av lån till följd av försäljning av Försäkringskassfastigheter. I regleringsbrevet för 2008 angavs att soliditeten på sikt skulle reduceras till 25 %.

## 5 Lokalhyror inom kulturområdet

*Sammanfattning av avsnittet:* Statens fastighetsverk (SFV) är den dominerande hyresvärden inom kulturområdet, men kulturinstitutionerna har även hyresavtal med en rad andra hyresvärdar. Uppföljningen visar bl.a. att det kan innebära problem att förhandla med flera hyresvärdar om flera olika hyresavtal. Uppföljningen visar vidare att hyrorna som SFV tar ut i vissa fall kan sägas ligga under det som kan betraktas som marknadshyra, bl.a. eftersom kulturinstitutionerna kom in på låga ingångsvärden i det nya hyressystemet. Hyresavtalens löptider är i vissa fall förhållandevis korta och lokalhyran utgör en stor andel av verksamhetens totala kostnader. Uppföljningen visar att SFV har höga administrativa kostnader. En av orsakerna kan vara att många lokaler är byggnadsminnen, vilket ställer höga krav på dokumentation och att underhållet genomförs på en kvalificerad antikvarisk nivå. SFV:s administrationskostnader har ökat under senare år och det finns ingen tydlig redovisning av deras innehåll. Det är svårt att jämföra olika hyresvärdars kostnader för administration.

### 5.1 Hyresvärdar och hyreskontrakt

#### 5.1.1 Kartläggning

##### *Statens fastighetsverk*

Statens fastighetsverk (SFV) är den dominerande hyresvärden för kulturinstitutionerna. SFV ansvarar för att förvalta delar av statens fasta egendom, bl.a. vissa kulturfastigheter.<sup>118</sup> SFV:s förvaltningsuppdrag omfattar cirka 2 miljoner kvadratmeter lokaler och 6,5 miljoner hektar mark. Värdet av fastigheterna uppgår till drygt 14 miljarder kronor.<sup>119</sup>

Enligt regleringsbrevet för 2009 delas fastigheterna in i inrikes hyresfastigheter, utrikes hyresfastigheter, mark samt bidragsfastigheter. Enligt regleringsbrevet ska fastigheterna förvaltas så att god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås. Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.

Under 2009 har SFV i uppdrag från regeringen att genomföra en kundundersökning som ska visa hur hyresgästerna uppfattar fastighetsförvaltningen.<sup>120</sup> SFV uppger att de nyligen har genomfört en omorganisation som inne-

<sup>118</sup> Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

<sup>119</sup> Webbplatsen [www.sfv.se](http://www.sfv.se) och SFV, e-brev 2009-06-03.

<sup>120</sup> Regeringsbeslut 2008-12-19.

bär att verket numera har en särskild avdelning för kulturfastigheterna i Stockholm. För bidragsfastigheterna disponerar SFV ett särskilt anslag<sup>121</sup> som för 2009 uppgår till 310 miljoner kronor. Det finns för närvarande 92 bidragsfastigheter med ca 1 000 byggnader och anläggningar vilka saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomiskt överskott. I bidragsfastigheterna ingår bl.a. kungliga slottsmiljöer, flera stora slottsparkar, fästningar, ruiner, kloster och bruksmiljöer.

Av tabell 7 nedan framgår att en mycket stor andel av SFV:s intäkter kommer från statliga hyresgäster. När det gäller inrikes hyresfastigheter kommer drygt 80 % från statliga hyresgäster. Motsvarande andel för utrikes hyresfastigheter ligger kring 90 %. Fastighetsverket är hyresvärd till cirka hälften av alla Sveriges ambassadbyggnader. På samma sätt som för inrikes hyresfastigheter sätts hyran för utrikes hyresfastigheter på marknadsmässiga villkor.<sup>122</sup>

TABELL 7 ANDEL AV STATENS FASTIGHETSVERKS INTÄKTER SOM KOMMER FRÅN STATLIGA HYRESGÄSTER 2008 (EXKL. STATLIGA ANSLAG FÖR BIDRAGSFÄSTIGHETER)

<i>Verksamhetsgren</i>	<i>Totala intäkter (mkr)</i>	<i>Varav statliga intäkter (mkr)</i>	<i>Statliga intäkters andel</i>
Mark	80	3	4 %
Utrikes hyresfastigheter	387	350	90 %
Inrikes hyresfastigheter	1 774	1 432	81 %
Bidragsfastigheter	50	11	22 %
Övrigt	2	1	58 %
<i>Totala intäkter</i>	<i>2 294</i>	<i>1 797</i>	<i>78 %</i>

Källa: Statens fastighetsverk, e-brev 2009-04-01.

#### *Riksarkivet/Svensk Museitjänst*

Svensk Museitjänst (Depå Munkhättan) är en avdelning inom Riksarkivet med nio anställda. Museitjänst hyr ut drygt 27 000 m<sup>2</sup> föremålsarkiv till museer och andra kulturinstitutioner. Under 2008 började bygget av sex nya föremålsarkiv i Munkhättan.

Museitjänst startades 1993–94 av det statligt ägda företaget Svenska Lagerhus AB. Efter att en inventering av museimagasin i början av 1990-talet visat på behov av ändamålsenliga och billiga lokaler för förvaring och vård av landets museisamlingar och som ett resultat av minskad beredskapslagring började Lagerhus att hyra ut magasinlokaler. År 2002 skedde en omorganisation och affärsområdet Svensk Museitjänst flyttades från Finansdepartementets beredningsområde till Kulturdepartementets beredningsområde och placerades på Riksarkivet som en avgiftsfinansierad avdelning. Från Museitjänst

<sup>121</sup> Anslag 1:10 Bidragsfastigheter (utg.omr. 2).

<sup>122</sup> SFV, intervju 2009-05-25.



uppges att detta möjliggjorde en anpassning av magasinen till arkivlagen och en ökad säkerhet kring föremålen.<sup>123</sup>

#### *Övriga hyresvärdar*

Bland övriga hyresvärdar kan bl.a. den statliga myndigheten Fortifikationsverket nämnas. Verket äger ca 3,3 miljoner kvadratmeter lokaler i 8 000 byggnader. Verkets största kund är Försvarsmakten.<sup>124</sup> En annan hyresvärd är det statliga bolaget Specialfastigheter AB, vars fastigheter är byggda för speciella ändamål, t.ex. kriminalvårdsfastigheter, polisfastigheter och ungdomsvårdshem. Fastighetsinnehavet har en lokalarea på cirka en miljon kvadratmeter.<sup>125</sup>

#### *Hyresvärdar inom kulturområdet*

Som en del i uppföljningen har en genomgång gjorts av underlag från Ekonomistyrningsverket (ESV) vad gäller myndigheters och institutioners hyror. Av genomgången framgår att de kulturinstitutioner som ingår i denna uppföljning har hyresavtal med sammanlagt 33 hyresvärdar (se tabell 8). Den dominerande hyresvärden är SFV som har ingått ungefär hälften av avtalen. En annan stor hyresvärd är Riksarkivet/Svensk museitjänst som har ingått sammanlagt 18 hyresavtal med de kulturinstitutioner som ingår i denna uppföljning. Övriga hyresvärdar har ingått 1–5 avtal. Av de 18 undersökta hyresgästerna inom kulturområdet är det 3 som inte har SFV som hyresvärd.

<sup>123</sup> Webbplatsen [www.statensarkiv.se](http://www.statensarkiv.se).

<sup>124</sup> Se webbplatsen [www.fortv.se](http://www.fortv.se).

<sup>125</sup> Specialfastigheter Sverige AB startade sin verksamhet i maj 1997. Bolaget förvärvade samtliga aktier i Kriminalvårdsfastigheter Sverige AB, Försvarsfastigheter Sverige AB, Fastighetsbolaget Räddningsskolor Sverige AB och Fastighetsbolaget Specialskolor Sverige AB. Se vidare webbplatsen [www.specialfastigheter.se](http://www.specialfastigheter.se).

TABELL 8 ANTAL HYRESVÄRDAR OCH HYRESKONTRAKT PER KULTURINSTITUTION

<i>Hyresgäst</i>	<i>Antal hyresvärdar</i>	<i>Antal hyreskontrakt</i>
Arbetsmuseum	1	1
Arkitekturmuseet	1	6
Dansmuseet (Stiftelsen Dansmuseifonden)	1	2
Drottningholms teatermuseum	1	1
Forum för levande historia	1	2
Statens försvarshistoriska museer	7	12
Statens historiska museer	3	5
Dramaten	3	5
Operan	3	4
Livruskammaren, Skoklosters slott, Hallwylska	2	6
Statens maritima museer	12	29
Moderna museet	3	7
Statens museer för världskultur	3	10
Statens musiksamlingar	4	4
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	4	11
Naturhistoriska riksmuseet	3	12
Stiftelsen Nordiska museet	3	7
Stiftelsen Tekniska museet	1	3
<i>Antal hyresvärdar respektive hyresavtal</i>	<i>33</i>	<i>127</i>

*Källa:* Bearbetning av underlag från ESV:s webbplats samt e-brev 2009-05-29. Informationen avser läget den 14 januari 2009. Summan av antalet hyresvärdar avser antal unika hyresvärdar.

En genomgång av årsredovisningar för de elva myndigheter som ingår i denna uppföljning visar att i genomsnitt går cirka tre fjärdedelar av lokalkostnaderna till hyresvärden SFV (se tabell 9 nedan). Det bör observeras att andelen dock visar upp en mycket stor variation – Arkitekturmuseet hyr samtliga lokaler från SFV medan Forum för levande historia inte hyr några lokaler alls från SFV. Regeringskansliets arbetsgrupp för att se över hyressättningen i vissa statliga ändamålsfastigheter kom 2001 bl.a. fram till att ungefär hälften av kulturinstitutionernas hyror betalas till andra fastighetsförvaltare än SFV, främst sådana lokaler som är avsedda för administrativ verksamhet.

TABELL 9 FÖRDELNING AV MYNDIGHETERS LOKALKOSTNADER PÅ OLIKA HYRESVÄRDAR 2007

<i>Museum (myndighet)</i>	<i>SFV</i>	<i>Riksarkivet/ Museitjänst</i>	<i>Övriga</i>	<i>Summa</i>
Arkitekturmuseet	100 %	0 %	0 %	100 %
Forum för levande historia	0 %	0 %	100 %	100 %
Statens försvarshistoriska museer	59 %	0 %	41 %	100 %
Statens historiska museer	58 %	11 %	31 %	100 %
Livruskammaren, Skokloster, Hallwyl.	82 %	17 %	1 %	100 %
Statens maritima museer	90 %	1 %	9 %	100 %
Moderna museet	96 %	2 %	2 %	100 %
Statens museer för världskultur	94 %	1 %	5 %	100 %
Statens musiksamlingar	45 %	7 %	48 %	100 %
Nationalmuseum med Waldemarsudde	83 %	0 %	17 %	100 %
Naturhistoriska riksmuseet	95 %	0 %	5 %	100 %
<i>Genomsnitt</i>	<i>73 %</i>	<i>4 %</i>	<i>24 %</i>	<i>100 %</i>

*Källa:* Bearbetning av uppgifter från myndigheternas årsredovisningar för 2007.

### 5.1.2 Iakttagelser

#### *Förekomsten av flera hyresvärdar och hyreskontrakt*

Uppföljningen visar att kulturinstitutionerna ofta hyr lokaler av olika hyresvärdar (13 av 18 institutioner) och att hyresgästerna har fler än ett kontrakt (16 av 18 institutioner).

I uppföljningen har bl.a. Statens museer för världskultur pekat på att det är ett problem för myndigheten att förhandla med flera fastighetsägare om olika hyreskontrakt. Samtidigt pekar myndigheten på att det faktum att myndigheten har olika kontrakt för olika byggnader gör att förändringar i hyror och anslag i någon mån kan ta ut varandra. Naturhistoriska riksmuseet har framfört att det inte innebär någon fördel att ha många hyresvärdar och hyreskontrakt. I stället skulle de gärna se att alla hyreskontrakt låg hos SFV. Museet menar att många kontrakt leder till administrativa kostnader.

#### *Gemensamma lokaler för museers magasin*

I uppföljningen har bl.a. Naturhistoriska riksmuseet pekat på att museerna borde ha gemensamma lokaler för magasin. Detta är en fråga som har behandlats i bl.a. Kulturutredningen och av museikoordinatorn. I uppföljningen har en del museer pekat på att det redan i dag till viss del finns gemensamma magasinlokaler, exempelvis genom Svensk Museitjänsts depå Munkhättan i Tumba.

*Ägande av lokaler och egen förvaltning*

En del av de institutioner som ingår i denna uppföljning är inte statliga myndigheter utan äger och förvaltar själva sina lokaler. Ett exempel på detta är Stiftelsen Nordiska museet som äger och förvaltar bl.a. museets huvudbyggnad och byggnaderna på Julita gård. Sedan 2005 har museet tagit över förvaltningen av museets huvudbyggnad från SFV. Företrädare för Nordiska museet har i uppföljningen uppgett att detta har varit en bra lösning och att det har lett till att museet har fått bättre förvaltning och ekonomiskt utrymme för att t.ex. bygga en transporthiss.

På stiftelsens mark i Julita har staten enligt avtal uppfört ett centralmagasin som är verksamhetsanpassat efter Nordiska museets krav och önskemål. Museet betalar en marknadsanpassad hyra till SFV för denna lokal. Museet har i uppföljningen uppgett att stiftelsen under drygt 30 år har betalat ca 150 miljoner kronor i hyra räknat i dagens penningvärde och att SFV har gjort en anseilig vinst under årens lopp. Under 2000-talet har det förts diskussioner mellan Nordiska museet och SFV om att stiftelsen skulle kunna köpa centralmagasinet men parterna har inte kunnat enas om en köpesumma. Museet har till gruppen framfört att det är orimligt att stiftelsen ska betala en hyra som inkluderar en så stor vinstmarginal till SFV för en specialbyggnad vars läge, storlek, beskaffenhet, planlösning och särskilda förbehåll vad gäller markupplåtelsen gör den omöjlig att hyra ut till annan hyresgäst.

Även Stiftelsen Tekniska museet har tagit över förvaltningen från SFV. Museet sade 2005 upp avtalen med SFV eftersom stiftelsen ansåg att SFV inte levde upp till kraven på bl.a. underhåll. I december 2006 nådde SFV och museet en slutuppgörelse rörande ersättningar i samband med övergång till ny förvaltning.<sup>126</sup> Museet står nu självt för underhåll och investeringar, vilka finansieras genom lån och eget kapital. Inför kommande år kommer museet att äska om höjt anslag för att klara vissa investeringar. Företrädare för museet har till gruppen framfört att den löpande förvaltningen har blivit billigare och bättre, men att det hela i stort går jämt upp. Museet har nu 2,5 tjänster som ägnar sig åt fastighetsförvaltning.<sup>127</sup>

Från SFV har det i en intervju konstaterats att när det gäller Tekniska museet och Nordiska museet har staten återlämnat förvaltningen från SFV till stiftelserna. SFV-tjänstemännen menar att det kan finnas vissa risker med detta, särskilt i antikvariskt komplicerade byggnader. SFV menar att det krävs stor kompetens för att kunna förvalta kulturinstitutionernas byggnader.

---

<sup>126</sup> Tekniska museet, 2008.

<sup>127</sup> Tekniska museet, information 2008-02-12.

## 5.2 Hyresnivåer och hyresavtalens löptid

### 5.2.1 Kartläggning

#### Redovisade hyresnivåer

Som en del i uppföljningen har det ingått att kartlägga vilka hyror som myndigheter och institutioner inom kulturområdet betalar för sina lokaler. I tabell 10 nedan redovisas den totala årshyra som de 18 undersökta kulturinstitutionerna betalar enligt den information om hyreskontrakten som ESV har att tillgå. Dessutom redovisas den genomsnittliga hyran per kvadratmeter. Av underlaget från ESV framgår att kvadratmeterhyran för en institutions olika lokaler i praktiken uppvisar mycket stora skillnader. Som exempel kan nämnas att Arkitekturmuseets kvadratmeterhyra varierar mellan 321 och 2 065 kr/m<sup>2</sup> mellan olika lokaler och att Operans kvadratmeterhyra varierar mellan 840 och 3 375 kr/m<sup>2</sup>.

TABELL 10 ÅRSHYRA OCH LOKALAREA ENLIGT INGÅNGNA HYRESKONTRAKT

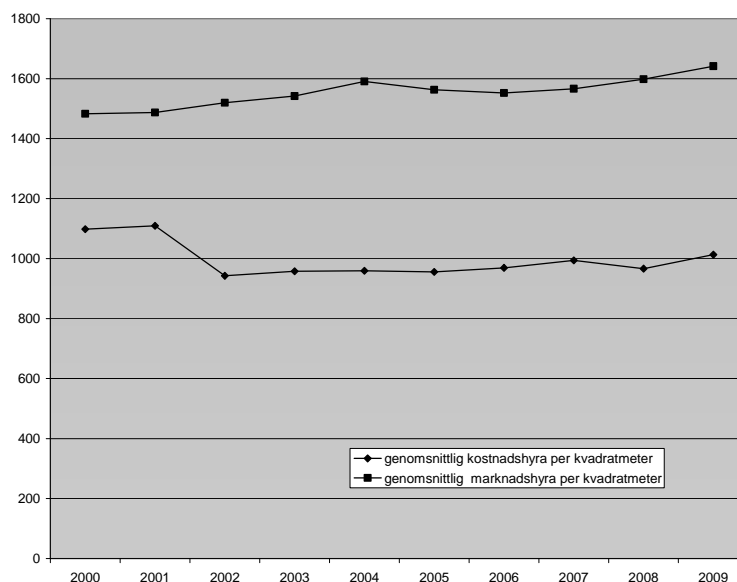
<i>Hyresgäst</i>	<i>Årshyra totalt (kr)</i>	<i>Summa area (m<sup>2</sup>)</i>	<i>Hyra (kr/ m<sup>2</sup>)</i>
Arbetets museum	894 693	7 200	124
Arkitekturmuseet	12 843 586	7 070	1 817
Dansmuseet (Stiftelsen Dansmuseifonden)	4 012 948	1 865	2 152
Drottningholms teatermuseum	2 802 355	1 425	1 967
Forum för levande historia	5 199 652	1 739	2 990
Statens försvarshistoriska museer	27 086 106	31 548	859
Statens historiska museer	20 471 226	21 509	952
Dramaten	34 557 640	27 070	1 277
Operan	48 700 412	44 587	1 092
Livrustkammaren, Skokloster, Hallwylska	11 908 320	17 721	672
Statens maritima museer	53 917 405	43 400	1 242
Moderna museet	49 338 250	17 217	2 866
Statens museer för världskultur	56 375 054	33 968	1 660
Statens musiksamlingar	15 027 801	9 050	1 661
Nationalmuseum med Waldemarsudde	31 844 735	27 502	1 158
Naturhistoriska riksmuseet	43 300 395	44 289	978
Stiftelsen Nordiska museet*	13 800 087	39 543	349
Stiftelsen Tekniska museet**	–	23 938	–
<i>Totalt teatrar och museer</i>	<i>432 080 665</i>	<i>400 641</i>	<i>1 147</i>

*Källa:* Bearbetning av data från ESV:s webbplats och e-brev 2009-05-29. Informationen avser läget den 14 januari 2009. \*Av den area som redovisas för Nordiska museet avser 18 875 m<sup>2</sup> lokaler som ägs av museet. \*\*Av den area som redovisas för Tekniska museet avser 11 805 m<sup>2</sup> lokaler som ägs av museet och 12 133 m<sup>2</sup> lokaler som de har någon form av dispositionsrätt till (ej hyresavtal).

En genomgång av de faktiskt betalda hyrorna under 2000-talet för fyra institutioner med marknadshyra och fem institutioner med kostnadshyra visar att den genomsnittliga hyran per kvadratmeter ligger högre för de institutioner som har marknadshyra. Den genomsnittliga faktiskt betalda hyran för de fyra institutionerna med marknadshyra har under perioden 2000–2009 ökat successivt från ca 1 500 till ca 1 600 kr per kvadratmeter. Ökningen är inte lika tydlig för de fem institutionerna med kostnadshyra. Mellan perioden 2002 och 2009 har hyran för dessa institutioner ökat från ca 940 till 1 000 kr per kvadratmeter (se diagram 1 nedan och bilaga 3).

I uppföljningen har SFV lämnat underlag till kulturutskottets uppföljningsgrupp vad gäller kulturinstitutionernas faktiska hyror i förhållande till marknadshyrorna. Av underlaget framgår att 15 av 18 redovisade huvudbyggnader har en hyra som ligger under det som SFV betraktar som marknadshyra. I två fall ligger hyran över och i ett fall ligger hyran inom det intervall som SFV betraktar som marknadshyra (se tabell 11 nedan).

DIAGRAM 1 GENOMSNITTLIG FAKTISKT BETALD HYRA PER KVADRATMETER (I KRONOR) FÖR HUVUDBYGGNADERNA VID FYRA INSTITUTIONER MED MARKNADSHYRA OCH FEM INSTITUTIONER MED KOSTNADSHYRA (2000–2009)



*Källa:* Bearbetning av data från SFV. I bilaga 3 beskrivs hur beräkningar av de faktiskt betalda hyreskostnaderna har gjorts.

TABELL 11 SFV:S HYROR FÖR KULTURINSTITUTIONERNAS HUVUDBYGGNADER  
2008

<i>Myndighet/institution</i>	<i>Yta m<sup>2</sup></i>	<i>Hyra per år (tkr)</i>	<i>Hyra per m<sup>2</sup> (kr)</i>	<i>Marknads- hyra (kr, intervall)</i>	<i>Avvikelse från marknadshyra</i>
<i>Kostnadshyra</i>					
Naturhistoriska riksmuseet	34 192	27 913	816	2 000–2 600	-1 184
Historiska museet	11 419	10 500	920	2 600–2 900	-1 680
Dramaten	12 642	12 930	1 023	2 600–3 200	-1 577
Waldemarsudde	4 692	5 148	1 097	1 600–2 000	-503
Nationalmuseum	12 367	14 220	1 150	2 600–3 200	-1 450
Operan	22 647	26 130	1 154	2 600–3 200	-1 446
Hallwylska	2 174	2 512	1 155	2 600–3 200	-1 445
<i>Marknadshyra</i>					
Etnografiska	9 922	11 539	1 163	1 600–2 000	-437
Sjöhistoriska	4 937	6 168	1 249	1 600–2 000	-351
Livrustkammaren	4 243	5 427	1 279	1 700–2 400	-421
Östasiatiska	4 379	5 944	1 357	2 600–2 900	-1 243
Musikmuseet	3 977	6 346	1 596	2 600–2 900	-1 004
Armémuseum	8 807	14 708	1 670	2 600–2 900	-930
Arkitekturmuseet	5 780	11 564	2 001	2 600–2 900	-599
Världskulturmuseet Gbg	10 500	24 524	2 336	1 500–2 250	+86
Vasamuseet	10 946	26 725	2 442	1 600–2 000	+442
Medelhavsmuseet	3 258	8 153	2 502	2 600–3 200	-98
Moderna museet	15 101	40 722	2 697	2 600–2 900	inom

*Källa:* SFV och viss egen bearbetning. Marknadshyran har SFV hämtat från Newsec m.fl. För Nationalmuseum anges yta för den del som har kostnadshyra (dvs. 12 367 av 12 517 m<sup>2</sup>). Avvikelsen från marknadshyran anger antal kronor/m<sup>2</sup> under det lägre beloppet för marknadshyra eller över det högre beloppet i marknadshyrans intervall.

#### *Hysesavtalens löptid*

För kontorslokaler som hyrs av statliga myndigheter är enligt ESV en hyrestid mellan 3 och 6 år vanligast.<sup>128</sup> I uppföljningen har en genomgång gjorts av de uppgifter om kulturinstitutionernas hyresavtal som finns tillgängliga på ESV:s webbplats. Som framgår av tabell 12 nedan varierar löptiderna för hyreskontrakten mellan 1 månad och 25 år. I tabellen nedan anges den genomsnittliga

<sup>128</sup> ESV, 2008b.

kontraktstiden för de olika kulturinstitutionerna samt variationen i löptiderna (avtal med kortast respektive längst löptid per kulturinstitution).<sup>129</sup>

TABELL 12 GENOMSNITTLIG KONTRAKTSTID (ANTAL DAGAR)

Myndighet/institution	Kontraktstid (genomsnitt antal dagar)	Variation i kontraktstid	
		Kortast löptid (månader/år)	Längst löptid (månader/år)
Arbetets museum	1 825	5 år	5 år
Arkitekturmuseet	1 582	11 mån	15 år
Dansmuseet	1 841	4 år 1 mån	6 år
Drottningholms teatermuseum	7 212	19 år 9 mån	19 år 9 mån
Forum för levande historia	1 825	4 år	6 år
Statens försvarshistoriska museer	2 802	1 år	20 år
Statens historiska museer	2 700	3 år	14 år 10 mån
Dramaten	4 573	3 år	25 år
Operan	6 501	3 år	25 år
Livrstk., Skokl., Hallw.	1 957	3 år	14 år 5 mån
Statens maritima museer	1 517	1 mån	15 år
Moderna museet	2 738	3 år	15 år
Statens museer för världskultur	2 580	1 år	19 år 9 mån
Statens musiksamlingar	2 602	5 år	10 år 8 mån
Nationalmuseum med W.	2 655	2 år 6 mån	15 år 3 mån
Naturhistoriska riksmuseet	2 620	3 år	15 år
Stiftelsen Nordiska museet	2 115	3 år	9 år 9 mån
Stiftelsen Tekniska museet	–	–	–

Källa: Bearbetning av data från ESV:s webbplats. Informationen avser läget den 14 januari 2009.

#### Hyreskomponenter

Hyran kan sägas bestå av fyra komponenter: kapitalkostnaden (avkastningskravet bestäms av regeringen), administrations, fasta kostnader (s.k. overheadkostnader), driftskostnader samt kostnader för underhåll.<sup>130</sup> Av tabell 13 nedan framgår för ett antal byggnader inom kulturområdet hur hyran är fördelad på drift, underhåll och gemensamma kostnader (per kvadratmeter). Dessutom redovisas vilket resultat som uppnås för de olika byggnaderna per kvadratmeter (dels driftnettot, dels resultat efter avskrivningar). I tabellen redovisas även resultatet i förhållandet till det bundna kapitalet samt skillnaden i kronor mellan räntekravet på 6 % och det uppnådda resultatet.

<sup>129</sup> I underlaget ingår de kontrakt som enligt ESV innehåller datum för giltighetstidens början och datum för den första hyresperiodens slut. Det bör observeras att i flera fall har kontrakten förlängts, men det redovisas inte i tabellen nedan.

<sup>130</sup> SFV, intervju 2009-03-30.



Som framgår av tabellen är skillnaderna mellan de olika byggnaderna betydande. Exempelvis driftkostnaderna varierar mellan 193 kr och 371 kr per kvadratmeter. Underhållskostnaderna varierar mellan 312 kr och 1 032 kr per kvadratmeter. Driftnettet varierar mellan 39 kr och 1 789 kr per kvadratmeter. Resultatet i förhållande till det bundna kapitalet varierar mellan 0 % och 17,7 %.

TABELL 13 HYRESKOMponenter M.M. FÖR ETT URVAL AV KULTURLOKALER  
(UTFALL 2008)

	NM	SHM	EM	SJHM	HM	MM	VM
<i>Kronor per kvadratmeter</i>							
Hyresintäkter	1 057	816	1 394	1 287	1 166	2 512	2 851
Drift	-242	-221	-193	-243	-218	-371	-343
Underhåll	-468	-382	-674	-915	-1 032	-312	-629
Gemensamma kostnader*	-90	-90	-90	-90	-90	-90	-90
<i>Driftnetto</i>	<i>=257</i>	<i>=123</i>	<i>=437</i>	<i>=39</i>	<i>=-174</i>	<i>=1 739</i>	<i>=1 789</i>
Avskrivning	-36	-91	-159	-14	0	-578	-703
<i>Resultat efter avskrivningar</i>	<i>=221</i>	<i>=32</i>	<i>=278</i>	<i>=25</i>	<i>=-174</i>	<i>=1 161</i>	<i>=1 086</i>
<i>Totalt kronor</i>							
Resultat efter avskrivningar	3 015 633	352 090	2 672 495	121 328	-377 635	24 328 229	11 887 871
Resultat i förhållande till bundet kapital	17,7 %	1,0 %	7,4 %	1,4 %	0,0 %	7,1 %	10,4 %
Skillnad räntekrav (6%)							
och resultat	1 990 589	-1 844 273	496 582	-403 184	-377 635	3 632 998	5 031 016

*Källa:* Statens fastighetsverk, e-brev 2009-04-02. I drift ingår kostnader för personal, medier och övrigt. I underhåll ingår kostnader för personal och övrigt. \* I gemensamma kostnader ingår kostnader för overhead (60 kr) och fastighetsområdet (30 kr). NM = Nationalmuseums huvudbyggnad. SHM = Historiska museet. EM = Etnografiska museet. SJHM = Sjöhistoriska museets huvudbyggnad. HM = Hallwylska museet. MM = Moderna museet. VM = Vasamuseet.

## 5.2.2 Iakttagelser

### *Faktiska hyror ligger till stor del under marknadshyror*

I denna uppföljning har det framkommit att flera institutioner har en hyra som ligger under det som SFV betraktar som marknadshyra. Även bl.a. museikoordinatorn har pekat på att undersökningar visar att de marknadshyror som flertalet centralmuseer betalar ligger under den verkliga nivån för marknadshyror. SFV har pekat på att det i den allmänna debatten ibland hävdas att museer och teatrar får betala höga hyror. År 2007 framförde SFV bl.a. följande:

För stora investeringar träffas långsiktiga kontrakt där produktionskostnaden behöver täckas. Stora nyproduktioner såsom Moderna museet och Världskulturmuseet med hyresnivåer på mellan 2 700 och 2 800 kr per kvm drar naturligtvis upp den genomsnittliga hyresnivån som ligger mellan 1 300 och 1 400 kr per kvm. Om de stora nyproduktionerna räknas bort hamnar den genomsnittliga hyresnivån på mellan 1 100 och 1 200 kr per kvm, vilket i många fall ligger långt under marknadsnivån för motsvarande lokaler.<sup>131</sup>

Trots att hyrorna kan sägas ligga under marknadsnivå upplever institutionerna att hyrorna är höga. Flera institutioner upplever att det från SFV kommer ständiga krav på hyreshöjningar, vilket gör att det blir svårt att planera verksamheten och att t.ex. gå in i andra projekt för att utveckla verksamheten. En orsak till problemen är att en del kulturinstitutioner gick in i det nya hyressystemet med låga hyror, vilket medförde att anslagen lades på en motsvarande låg nivå samtidigt som flera av byggnaderna var i stort behov av underhåll. Bland annat Centralmuseernas samarbetsråd har framfört att detta har inneburit att museerna har varit underbudgeterade sedan systemets införande och att de haft en låg betalningsförmåga i förhållande till de faktiska kostnader man haft för hyror och underhåll.<sup>132</sup>

Från Finansdepartementet har det betonats att riksdag och regering har lagt fast att det ska vara marknads- eller marknadsliknande hyror. Budgetåret 1993/94 fick alla berörda myndighetsanslag en kompensation för hyran, vilket innebär att i de fall som myndigheterna kom in på rätt hyresnivå från början så borde systemet enligt Finansdepartementet ha fungerat bra. Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet kom hyrorna inom kulturområdet i en del fall att läggas på en låg nivå när nuvarande hyressystem infördes. Tjänstemännen betonar dock att det generellt inte är så att hyrorna kom in för lågt men att det säkert finns sådana fall och att det då självklart kan vara ett problem. Enligt uppgift har det förts diskussioner inom Regeringskansliet om problemen, men hittills har det inte tagits fram något underlag för att t.ex. kunna höja hyrorna till en marknadsnivå.

#### *Hyresavtalen har en förhållandevis kort löptid*

Ändamålsfastighetskommittén pekade i sitt betänkande från 2004 på att korta hyresavtal kan innebära risker i kostnadshänseende för parterna bl.a. när det gäller olika investeringskostnader, men även långa kontrakt kan medföra risker om förhållandena ändras under tiden. Kommittén framförde att långa hyresavtal kan innebära stora fördelar när det gäller att förutse framtida kostnader och möjligheten att kunna fördela höga investeringskostnader och underhållskostnader över en längre tid.

ESV har i uppföljningen framfört att löptiderna generellt inte ska vara alltför långa eftersom långa hyrestider ger alltför dåliga möjligheter att anpassa lokalerna efter t.ex. förändrad verksamhet. När det gäller kulturområdet har

---

<sup>131</sup> Fastighetsverket, 2007.

<sup>132</sup> SOU 2009:15.

ESV dock konstaterat att hyresavtalens löptid är förhållandevis kort. Under 2008 lämnade ESV 18 yttranden över hyreskontrakt med en längre löptid än sex år. Av dessa yttranden avsåg tre kulturområdet. ESV konstaterar att för kulturinstitutioner med kostnadshyra är avtalen ofta bara treåriga och dessutom så konstruerade att det kan bli stora växlingar mellan åren. Enligt ESV är museer många gånger väl lämpade för långa hyresavtal eftersom husen ibland är en del av museet. I vissa fall är det mycket tydligt, som t.ex. Vasamuseet och Skoklosters slott. I en del fall kan dock museer flytta och där bör avtalen enligt ESV inte vara så långa.

Myndigheterna hävdar ofta att långa avtalstider ger lägre hyreskostnader, i alla fall när det gäller privata hyresvärdar. ESV menar att även SFV borde klara av att hantera långa avtal. Från ESV har det framförts att ett långt avtal med en indexklausul som innebär en uppräknings med 70 % av KPI skulle stämma väl överens med pris- och löneomräkningen. Sådana avtal skulle ge mer förutsägbara hyror och inte påverkas av förändringar av marknadshyror-na.

I utskottets uppföljning har dock bl.a. museikoordinatören konstaterat att det inte torde vara något realistiskt alternativ att förlänga hyreskontrakten i syfte att öka långsiktigheten i underhållsplaneringen eftersom hyresgästerna inte bedömer att man kan överblicka sina ekonomiska förutsättningar mer än några år framåt. Koordinatören har även pekat på att det finns författningsregleringar som begränsar längden på hyresavtalen.

SFV menar att kulturinstitutionerna borde ha en stabil hyresnivå som utvecklas i ”lugn och ro”. SFV har i uppföljningen framfört att när det gäller hyresavtalens löptid skiljer SFV på om det är nybyggda eller gamla lokaler:

- För nya lokaler skrivs i allmänhet långa hyresavtal. Det skulle bli alltför dyrt att skriva avtal som inte är längre än sex år.
- För gamla lokaler är det vanligast att hyresavtalen löper på tre år med indexklausul. SFV kan säga upp avtalen för omförhandling. SFV vill inte ha alltför långa kontrakt eftersom det innebär stora risker för staten.<sup>133</sup>

I uppföljningen har bl.a. Historiska museet pekat på att man har uppfattat att regeringen är njuigg mot att tillåta löptider som överstiger sex år. För närvarande har de museer som ingår i Statens historiska museer olika längd på löptiderna: Myntkabinetet har femton år, Tumba bruksmuseum över tio år och Historiska museet tre år. Att Historiska museet har en förhållandevis kort löptid beror på att museet har kostnadshyra och att kostnaderna ska följas upp, varför det enligt museet inte är någon idé att ha längre löptider. För-svarshistoriska museerna uppger att hyresavtalen i regel är tioåriga med möjlighet till tre års förlängning. Enligt företrädare för museet har de hittills inte haft anledning att ha längre avtal. För nya Flygvapenmuseum i Linköping kommer hyresavtalet dock att bli betydligt längre. Museet menar att ett långt hyresavtal gör att hyran kan förhandlas ned.

---

<sup>133</sup> SFV, intervju 2009-03-30.

Tjänstemän vid Kulturdepartementet har i uppföljningen framfört att när det gäller hyreskontraktens löptid bör man skilja på institutioner med marknadshyra och kostnadshyra. De institutioner som har kostnadshyra har ofta valt att ha korta löptider för att undvika diskussioner om underhållskostnader. En nackdel är dock att de inte ger långsiktighet. Institutioner med marknadshyra har enligt departementet ofta kontrakt med längre löptider.

Tjänstemän vid Finansdepartementet uppger att regeringen generellt är försiktig med att medge undantag, men i praktiken uppges det inte vara många som nekas att teckna avtal längre än sex år. Undantag medges t.ex. när museer bygger nytt. Finansdepartementet vill inte binda staten ekonomiskt för alltför lång tid. Hur lång tid beror på t.ex. lokalernas läge och användningsområde och för hur lång tid som man kan överblicka utvecklingen. Samtidigt uppges att de har förståelse för att längre avtalstid kan ge billigare hyra.

## 5.3 Lokalkostnadernas andel

### 5.3.1 Tidigare redovisningar

#### *Regeringens redovisning av lokalkostnaders andel av anslag och bidrag*

Sedan hösten 1999 redovisar regeringen årligen vissa kulturinstitutioners hyror i enlighet med riksdagens tillkännagivande från 1999. Regeringen inhämtar sina uppgifter från kulturinstitutionerna som enligt regleringsbrevens ska specificera sina totala lokalkostnader enligt följande:

- hyra
- el och uppvärmning
- reparationer och underhåll
- övriga driftskostnader.<sup>134</sup>

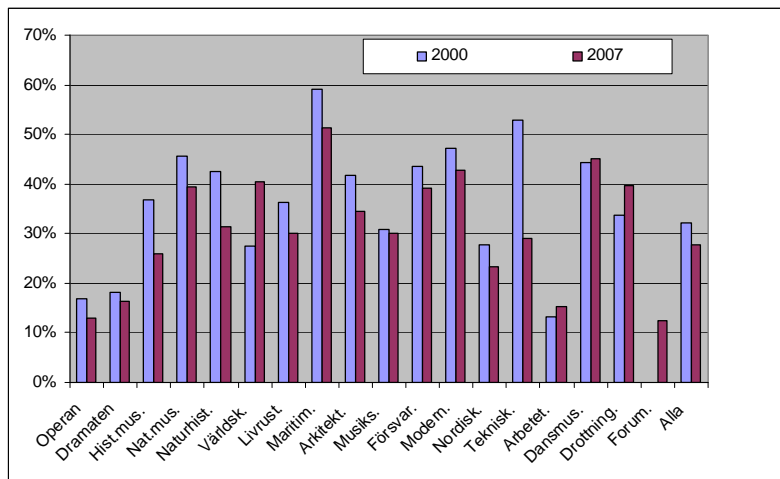
Om myndigheten eller institutionen har fler än en hyresvärd ska kostnaderna fördelas per hyresvärd.

Av regeringens redovisningar till riksdagen framgår att hyreskostnadens andel av anslagen respektive bidragen uppvisar en betydande variation. Av diagrammet nedan framgår att för de institutioner som ingår i uppföljningen var variationen år 2000 mellan ca 13 % för Arbetets museum och 59 % för Statens maritima museer. År 2007 var variationen mellan ca 12 % för Forum för levande historia och 51 % för Statens maritima museer. En orsak till den höga hyreskostnadsandelen för Statens maritima museer är att Vasamuseet finansieras genom entréintäkter. En annan myndighet med hög andel hyreskostnader är Moderna museet som har lokaler som hyrs med nybyggnationsvillkor.<sup>135</sup> Under perioden har hyreskostnadsandelen sjunkit för framför allt Tekniska museet.

<sup>134</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009. Regeringsbeslut 2008-12-11.

<sup>135</sup> SOU 2009:15.

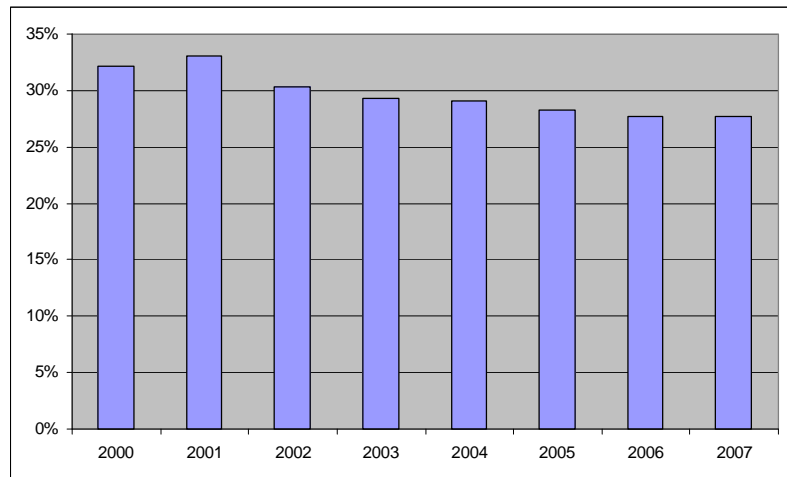
DIAGRAM 2 HYRESKOSTNADERS ANDEL AV ANSLAG OCH BIDRAG 2000 OCH 2007



Källa: Proposition 2001/02:1 och 2008/09:1 utg.omr. 17.

På en aggregerad nivå har hyreskostnadernas andel av anslag och bidrag minskat från i genomsnitt 32–33 % åren 2000–2001 till i genomsnitt knappt 28 % åren 2006–2007 (se diagram nedan). Det bör observeras att införandet av fri entré medförde att hyreskostnadernas andel av anslagen var mindre åren 2005–2006 än vad de skulle ha varit annars till följd av kompensationen som berörda institutioner fick. För Arkitekturmuseet och Moderna museet som införde fri entré 2004 inträdde större delen av denna effekt redan 2004. De anslagsjusteringar som gjordes 2007 till följd av avskaffandet av kravet på fri entré för vuxna vid de centrala museerna medförde att hyreskostnadernas andel av anslagen var högre 2007 än vad de skulle ha varit annars. Enligt regeringen blir därför en jämförelse av hyreskostnadernas andel mellan 2007 och tidigare år något missvisande för dessa institutioner.

DIAGRAM 3 HYRESKOSTNADERNAS ANDEL AV ANSLAG OCH BIDRAG ÅREN 2000–2007 FÖR SAMTLIGA INSTITUTIONER SOM INGÅR I UPPFÖLJNINGEN



*Källa:* Budgetpropositionerna för 2002–2009 (utg.omr. 17). I vissa fall har regeringen ändrat på tidigare års uppgifter i budgetpropositionen. Diagrammet ovan bygger på de ursprungliga siffror som regeringen har redovisat till riksdagen.

#### *Lokalkostnadernas fördelning på olika lokaltyper*

Myndigheterna inom kulturområdet ska i sina årsredovisningar redovisa hur lokalkostnaderna fördelas på lokaler för publik verksamhet, magasin och kontorslokaler. Av tabell 14 nedan framgår att ungefär hälften av lokalkostnaderna avser publik verksamhet, en fjärdedel magasin och en fjärdedel kontorslokaler m.m. Det bör observeras att redovisningen endast ger en ungefärlig uppskattning av relationen mellan lokaltyperna.

TABELL 14 FÖRDELNING AV LOKALKOSTNADER MELLAN OLIKA LOKALTYPEN  
2007 (ANDELAR)

<i>Museum (myndighet)</i>	<i>Publik verk- samhet</i>	<i>Maga- sin, förva- ring</i>	<i>Kontors lokaler etc.</i>	<i>Summa</i>
Arkitekturmuseet	60 %	20 %	20 %	100 %
Forum för levande historia	55 %	0 %	45 %	100 %
Statens försvarshistoriska museer	51 %	30 %	19 %	100 %
Statens historiska museer	50 %	22 %	28 %	100 %
Livruskammaren, Skokloster, Hallwylska	–	–	–	–
Statens maritima museer	72 %	13 %	15 %	100 %
Moderna museet	67 %	17 %	16 %	100 %
Statens museer för världskultur	50 %	35 %	15 %	100 %
Statens musiksamlingar	26 %	40 %	34 %	100 %
Nationalmuseum med Waldemarsudde	36 %	35 %	29 %	100 %
Naturhistoriska riksmuseet	27 %	35 %	38 %	100 %
<i>Genomsnitt</i>	<i>49 %</i>	<i>25 %</i>	<i>26 %</i>	<i>100 %</i>

*Källa:* Sammanställning utifrån myndigheternas årsredovisningar för 2007. Det bör observeras att myndigheterna delvis har redovisat på olika sätt.

#### *Kulturutredningens redovisning*

Kulturutredningen har i sitt betänkande behandlat de statliga museernas lokalkostnader. Utredningen menar att den genomsnittliga statliga museiinstitutionen reallt har ungefär lika stort anslag 2005 som den hade 1990. Mellan dessa tidpunkter har emellertid museernas reala ekonomi genomgått väsentliga skiftningar som styrts av hyressättningen av lokalerna. Institutionernas ekonomi försämrades när hyrorna steg fram till kring år 2000. Den har förbättrats när hyrorna sedan har sjunkit. Utredningen redovisar att hyreskostnadernas andel av de statliga museernas anslag har varierat mellan drygt 30 och 40 procent under perioden 1975–2005 (se tabell 15 nedan). När hyresandelen stiger sjunker genomsnittsmuseets i övrigt disponibla anslag. När hyresandelen sjunker så ökar det disponibla anslaget.

TABELL 15 ANDELEN LOKALKOSTNADER AV DE STATLIGA MUSEERNAS ANSLAG

År	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96	2000	2005
Lokalkostnads andel av anslaget	31,3 %	31,2 %	42,3 %	36,3 %	40,8 %	42,5 %	35,5 %

*Källa:* SOU 2009:16.

Utredningen konstaterar att när andelarna ökat så betyder det också att hyror-na ökat snabbare än myndigheternas anslag i övrigt. Fastighetsreformen 1994 sammanfaller med en ökning av hyror-na. Efter 2000 har hyror-na fallit tillbaka. Utredningen menar att hyressättningen har fått ett mycket tydligt genomslag i museernas anslag. Hyror-na tycks ha varit den faktor som mer än principer för anslagsomräkningar bestämt museernas ekonomiska utrymme. Utredningen menar att hyror-na hittills under 2000-talet har sänkts och att detta har inneburit att museerna fått bättre ekonomi. Enligt utredningen tycks 2005 års genomsnittliga museum ha ett anslag med samma köpkraft som dess motsvarighet budgetåret 1990/91.

### 5.3.2 Iakttagelser

#### *Lokalkostnader utgör en stor andel av totala kostnader och anslag*

Det har tidigare uppmärksammats att lokalhyran utgör en mycket stor andel av verksamhetens totala kostnader och av anslagen respektive de statliga bidragen. Ändamålsfastighetskommittén refererade i sitt betänkande från 2004 till tidigare undersökningar som visade att för museer och arkiv uppgår lokalkostnaderna i flera fall till 25–35 % av de totala kostnaderna och 30–70 % av det tilldelade anslaget. Museikoordinatorn kom fram till att mellan 25 och 40 % av museernas anslag går till hyra, vilket kan jämföras med att genomsnittet för staten är 10–12 %.

Det faktum att hyran utgör en så stor andel av kulturinstitutionernas totala kostnader gör att hyresnivån blir av stor vikt för den enskilda institutionens ekonomi. Denna bild har i utskottets uppföljning bekräftats av de kulturinstitutioner som gruppen har haft kontakt med. Flera aktörer har pekat på att det finns naturliga orsaker till höga lokalkostnader inom kulturområdet. Hyresgästerna har ofta krävande verksamheter, bl.a. ställer museerna höga krav på inomhusklimatet och på klimatanläggningar. Lokaler med publik verksamhet utsätts dessutom för stor förslitning på grund av besökarna. En annan orsak är att underhållskostnaderna blir höga på grund av gamla lokaler och de antikvariska merkostnader som uppstår till följd av att många byggnader är byggnadsminnen. Ändamålskommittén och museikoordinatorn har tidigare pekat på att kulturinstitutioner behöver mångfalt större yta per anställd än vanliga myndigheter, vilket i sig inte är något problem eftersom det är naturligt att t.ex. museiverksamhet kräver stora lokaler.

Tjänstemän vid Finansdepartementet menar att för vissa kulturinstitutioner är lokalkostnadernas andel av totalkostnaderna hög, vilket gör att känsligheten är större. Det betonas dock samtidigt att det inte är så att lokalkostnadernas andel av totalkostnaderna är hög för alla kulturinstitutioner. ESV har i uppföljningen redovisat att museerna är den myndighetsgrupp som har störst andel lokalkostnader i sina verksamhetskostnader (23 %), vilket enligt ESV



till stor del beror på behovet av utställningssalar och arkiv. Museerna står för ca 3 % av statens totala lokalkostnader.<sup>136</sup>

#### *Regeringens redovisning till riksdagen*

Det kan konstateras att regeringen årligen i budgetpropositionen ger en redovisning av vissa kulturinstitutioners hyror. Det kan samtidigt konstateras att regeringen inte gör någon bedömning eller analys av de uppgifter som redovisas till riksdagen.

## 5.4 Administrationskostnader hos olika hyresvärdar

### *Svårt att jämföra mellan olika hyresvärdar*

I uppföljningen har framkommit att det är svårt att jämföra vilka administrationskostnader som olika hyresvärdar har. Uppgifter om administrationskostnader framgår av de olika hyresvärdarnas årsredovisningar eller årsberättelser. Samtidigt kan det konstateras att olika hyresvärdar kan redovisa administrationskostnader på olika sätt. Bland annat Finansdepartementets tjänstemän konstaterar att det är svårt att jämföra administrationskostnader mellan olika hyresvärdar eftersom de redovisas på olika sätt. Någon form av jämförelse mellan hyresvärdar kommer eventuellt att ingå i den kommande fastighetsutredningen.

### *Olika hyresvärdars administrationskostnader*

Den löpande verksamheten vid SFV ska huvudsakligen finansieras med intäkter från fastighetsförvaltningen.<sup>137</sup> Totalt uppgick medelantalet anställda i SFV år 2008 till 373 personer, vilket kan jämföras med 298 personer 2004. År 2008 uppgick SFV:s administrationskostnader till knappt 33 miljoner kronor för inrikes hyresfastigheter. Tabell 16 visar utvecklingen av SFV:s administrationskostnader<sup>138</sup> för inrikes hyresfastigheter. Siffrorna visar att SFV:s administrationskostnader har ökat med åren. Den tydliga ökningen under 2005 förklaras med ökade kostnader för rekrytering och avveckling av personal.<sup>139</sup> Ökningen under 2008 uppges bero på ökade lönekostnader, som konsekvens av nyanställningar, samt konsultkostnader i samband med vakanser.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> ESV, 2007.

<sup>137</sup> Från och med 2007 finansieras bidragsfastigheternas underhåll och löpande driftunderskott med anslag.

<sup>138</sup> I Fastighetsverkets administrationskostnader som redovisas i årsredovisningen ingår kostnader för administration för verkets alla verksamhetsgrenar. Dessa kostnader kan exempelvis vara kostnader för kulturarvsspecialister, lokaladministration eller kostnader som inte avser underhåll eller som inte ska påföras investeringsprojekt.

<sup>139</sup> SFV, 2006.

<sup>140</sup> SFV, 2008.

TABELL 16 SFV:S ADMINISTRATIONSKOSTNAD FÖR INRIKES FASTIGHETER  
(KRONOR PER KVADRATMETER)

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kostnad i kronor/m <sup>2</sup>	15	14	18	16	18	23	23	24	27

Källa: SFV, årsredovisningar 2000–2008.

För Fortifikationsverket har administrationskostnaderna varierat mellan 22 och 26 kr per kvadratmeter under perioden 2003–2008.<sup>141</sup> Kostnaderna minskade med drygt 4 % under perioden 2003–2007 men ökade mellan åren 2006 och 2007 med drygt 9 %. Förklaringen till de ökande kostnaderna uppges vara att åtgärder med anledning av de två senaste försvarsbesluten inte haft motsvarande inverkan på den centrala administrationen som på förvaltningsadministrationen.

Fortifikationsverket har i en rapport gjort en jämförelse med SFV (inrikes fastigheter), Specialfastigheter och Akademiska Hus, bl.a. när det gäller administrationskostnader under 2006 och 2007.<sup>142</sup> Kostnaderna omräknades till kronor per kvadratmeter bruttoarea (BTA). Enligt jämförelsen är administrationskostnaderna lägst för Fortifikationsverket och högst för Akademiska Hus. Fastighetsverkets administrationskostnader låg på näst högst nivå.

#### *SFV har hög administrationskostnad och höga fasta kostnader*

Tjänstemän vid Finansdepartementet har i uppföljningen kunnat konstatera att SFV har en relativt tung administrationskostnad i jämförelse med andra hyresvärdar. Från departementet framförs att detta förklaras av SFV med att verket har ett annat uppdrag än andra hyresvärdar. En del av bevarandekostnaderna räknas in i administration, t.ex. planer, dokumentation etc.

När det gäller kostnaderna för SFV:s centrala administration fördelas de ut som s.k. overheadkostnader (OH), dvs. fasta kostnader, på de olika hyresgästerna. Där ingår förutom administrationskostnader, även räntekostnader som utgör merparten av dessa kostnader.<sup>143</sup> År 2008 uppgick de fasta kostnaderna, exklusive räntekostnader,<sup>144</sup> till 105 miljoner kronor.<sup>145</sup> Från SFV har det i en intervju framförts att verket möjligen har en något hög OH-kostnad, vilket man också anser att verket ska ha. SFV har ett långsiktigt krav att förvalta

<sup>141</sup> Verkets administrationskostnader utgörs av summan av central administration och förvaltningsadministration (regional administration). Fortifikationsverkets definition av förvaltningsadministration avviker från den vedertagna definitionen i fastighetsbranschen genom att kostnaderna för försäkringar och skatter också ingår. Fortifikationsverket, 2008.

<sup>142</sup> Fortifikationsverket, 2008.

<sup>143</sup> SFV, telefonsamtal 2009-05-27.

<sup>144</sup> Räntekostnader ingår i de totala fasta kostnaderna men fördelas inte ut på verksamhetsgrenarna.

<sup>145</sup> Enligt årsredovisningen för 2009 inräknas i den fasta kostnaden kostnaderna för de centrala enheternas personal och lokaler samt kostnader för verksgemensamma datasytem, telefoni och övriga IT-kostnader.

kulturfastigheter. När det gäller privata fastighetsägare som hyr ut bl.a. kontorslokaler till hyresgäster inom kulturområdet har dessa ofta inte kostnader som är förknippade med byggnadsminnen. I den mån som privata fastighetsägare har byggnader som är byggnadsminnen finns det dock möjlighet att få bidrag från länsstyrelsen för antikvariska merkostnader. Det kan konstateras att för underhåll har SFV ett högt nyckeltal (se vidare avsnitt 4.2). I avsnitt 5.2 redovisas hur de gemensamma kostnaderna fördelas ut på hyresgästernas hyror.

Hyresgästerna har i uppföljningen inte kunnat uttala sig om SFV:s administrationskostnader, men några har framfört att SFV fortfarande kan effektiviseras samtidigt som de har konstaterat det pågår en förnyelse av SFV. Några aktörer har dessutom pekat på att SFV lyder under ett omfattande regelverk som bl.a. försvårar beslutsfattandet. Det vore därför orättvist att jämföra SFV:s OH-kostnader med privata fastighetsägares OH-kostnader.

*Administrationskostnader tas upp i dialogen mellan departement och myndighet*

Från Finansdepartementet uppges att frågan om administrationskostnader tas upp i mål- och resultatdialogen mellan departementet och de fastighetsförvaltande myndigheterna.

## 6 Anslag

*Sammanfattning av avsnittet:* De statliga anslagen till kulturinstitutionerna omräknas varje år utifrån en generell modell som tillämpas för alla myndigheter. Uppföljningen visar att nuvarande omräkningssystem är stabilt men att det kan leda till vissa problem inom kulturområdet, inte minst för de institutioner som är bundna till sina lokaler. Omräkningssystemet bygger på att marknaden ska fungera, men eftersom flera hyror inom kulturområdet ligger under marknadsnivån stämmer modellen inte överens med Statens fastighetsverks hyressättning. Modellen försvårar myndigheternas planering och tar inte hänsyn till faktiska hyreskostnader. I uppföljningen uppmärksammas även att det inte är möjligt för institutioner med kostnadshyra att i någon större utsträckning t.ex. anslagsspara för att klara kommande underhållskostnader.

### 6.1 Anslagskrediter och anslagssparande

#### 6.1.1 Regelverk

##### *Anslagstyper*

Riksdagen anvisar anslag till regeringen, medan regeringen tilldelar anslag till myndigheterna i form av dispositionsrätt. Efter beslut av regeringen får en myndighet fördela dispositionsrätt till en annan myndighet. När riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål, ska anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag användas. I förordning finns bestämmelser som reglerar hur myndigheter får använda de anslag som de tilldelats.<sup>146</sup> I praktiken används numera endast ramanslag.

Statliga myndigheter får varje år ett ramanslag som ska täcka myndighetens alla kostnader. De får därefter bestämma hur deras resurser ska fördelas mellan löner, lokaler och övriga kostnader.<sup>147</sup> Vidare ger staten bidrag till olika institutioner. Dessa bidrag ges som ramanslag till Kammarkollegiet som betalar ut en tolfedel av bidraget till institutionerna varje månad. När det gäller bidragen till Operan och Dramaten ska Kammarkollegiet i samband med den första utbetalningen erinra om de villkor, mål, återrapporteringskrav och uppdrag som framgår av särskilt regeringsbeslut.

<sup>146</sup> Anslagsförordningen (1996:1189).

<sup>147</sup> Före lokalförsörjningsreformen utgjorde lokalkostnaderna en särskild anslagspost i regleringsbrevet till myndigheterna.

*Anslagssparande*

Enligt budgetlagen får regeringen använda outnyttjade medel under följande budgetår.<sup>148</sup> Av anslagsförordningen framgår att en myndighet får disponera ett ramanslag med högst summan av

1. ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande upp till 3 % av anslaget minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp
2. ett tilldelat belopp minskat med utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

Efter ett särskilt beslut av regeringen kan en myndighet även få disponera

3. en del av ett överfört anslagssparande som överstiger 3 % av anslaget,
4. ett angivet belopp i form av ett medgivet överskridande.

Med ett anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett ramanslag sedan en eventuell indragning av anslagsbelopp räknats bort. Ett anslagssparande får föras över till följande budgetår om inte regeringen beslutar annat. Anslagssparande som inte får föras över ska myndigheten föra bort som indragning av anslagsbelopp. En myndighet får disponera ett anslagssparande under två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Det anslagssparande som därefter återstår ska myndigheten föra bort som indragning av anslagsbelopp.

*Anslagskredit och överskridande*

Med en anslagskredit avses en rätt att överskrida ett budgetårs disponibla belopp på ett ramanslag. Enligt budgetlagen får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 % av anvisat anslag. Ett sådant överskridande minskar följande år det anslagsbelopp som disponeras. Regeringen beslutar särskilt om en anslagskredits storlek. Enligt ESV brukar regeringen vanligen sätta gränsen till ett belopp i kronor som motsvarar 3 % av tilldelat anslagsbelopp för förvaltningsändamål och 5 % av tilldelat anslagsbelopp för andra ändamål. Bedömer en myndighet att det finns risk för att ett tilldelat belopp inklusive en beviljad anslagskredit kommer att visa sig otillräckligt, ska myndigheten snarast informera regeringen om detta och föreslå nödvändiga åtgärder.

*Anslagskrediter och anslagssparande inom kulturområdet*

I tabell 17 nedan redovisas de möjligheter till anslagskrediter och anslagssparande som regeringen har beslutat om för 2009 för de myndigheter och institutioner inom kulturområdet som ingår i denna uppföljning. Dessutom framgår vilka anslagsbelopp som myndigheterna och institutionerna disponerar.

---

<sup>148</sup> Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

TABELL 17 ANSLAGSKREDITER OCH ANSLAGSSPARANDE

<i>Myndighet, aktiebolag, stiftelse</i>	<i>Anslag</i>	<i>Disponeras 2009 (tkr)</i>	<i>Anslagskredit 2009 (tkr)</i>	<i>Anslagsbehållning som disponeras 2009</i>
<b>Myndigheter</b>				
Statens historiska museer	8:1	80 066	2 342	3 %
Nationalmuseum	8:1	95 467	2 664	3 %
Naturhistoriska riksmuseet	8:1	151 176	4 445	3 %
Statens museer världskultur	8:1	150 503	4 455	3 %
Livruskammaren	8:1	40 010	1 155	3 %
Statens maritima museer	8:1	112 280	3 308	3 %
Arkitekturmuseet	8:1	38 713	1 041	3 %
Statens musiksamlingar	8:1	49 132	1 444	3 %
Statens försvarshistoriska	8:1	101 349	2 950	3 %
Moderna museet	8:1	120 076	3 494	3 %
Forum för levande historia	8:6	44 090	1 323	3 %
<b>Aktiebolag</b>				
Operan	2:1	411 301	0	inget
Dramaten	2:1	212 242	0	inget
<b>Stiftelser</b>				
Nordiska museet	8:2	106 889	0	inget
Tekniska museet	8:2	43 877	0	inget
Arbetets museum	8:2	13 819	0	inget
Dansmuseet	8:4	10 240	0	inget
Drottningholms teatermus.	8:4	7 383	0	inget

Källa: Regleringsbrev för 2009. Regeringsbeslut 2008-12-11.

### 6.1.2 Iakttagelser

#### *Inte möjligt att spara för kommande underhåll*

I utskottets uppföljning har flera aktörer konstaterat att myndigheter med kostnadshyra inte har möjlighet att spara tillräckligt mellan budgetåren för att finansiera ett kommande underhåll. Regeringen har genom anslagsförordningen maximerat anslagssparandet till 3 %. Även anslagskrediterna uppgår vanligen till 3 %. Begränsningarna i möjligheterna att anslagsspara medför att det därmed inte är möjligt att avsätta medel för framtida underhåll till en reparationsfond e.d.

Flera aktörer har uppmärksammat att när ramanslag infördes var ett av motiven att det skulle leda till bättre hushållning. Under de första åren med ramanslag kunde myndigheterna behålla sitt anslagssparande. Sedan infördes att sparande över 3 % skulle prövas av regeringen efter årets slut. Nu läggs denna restriktion redan i regleringsbrevet, vilket riskerar leda till att myndigheterna förbrukar hela sitt anslag under innevarande år i stället för att t.ex. spara inför en kommande underhållsinsats. I uppföljningen har bl.a. tjänstemän vid Kul-

turdepartementet pekat på att detta innebär att incitamenten för att spara har tagits bort. Det borde i stället skapas bättre incitament för att myndigheterna bl.a. ska kunna hantera underhållskostnader genom anslagssparande.

Historiska museet betonar att den enskilda myndigheten lever i budgetårscyklar och att det inte finns några förutsättningar att t.ex. fondera medel från tider med sjunkande hyror till tider med ökande hyror. De år som anslagen minskar måste myndigheten minska sina kostnader under det aktuella budgetåret. Det är enligt museet viktigt att vara pragmatisk och att inte fastna i de ekonomiska modellerna. Museet konstaterar att kostnaderna ökar och att det inte finns något utrymme att spara.

Tjänstemän vid den för fastighetsfrågor ansvariga enheten vid Finansdepartementet konstaterar att treprocentsregeln för anslagssparandet styrs av en förordning och att denna regel har varit föremål för många diskussioner inom Regeringskansliet. Tjänstemännen betonar att även SFV skulle vilja fondera för att kunna finansiera underhållsinsatser, något som man i dagsläget inte har möjlighet att göra.

### *Lånefinansiering*

Anläggningstillgångar som en myndighet anskaffar för att använda i den egna verksamheten ska finansieras med lån i Riksgälden. Regeringen beslutar om myndighetens låneram, dvs. det högsta belopp som en myndighets totala skuld till Riksgälden får uppgå till. Rörelsekapital får finansieras med kredit i Riksgälden inom kreditramen (räntekontokredit).<sup>149</sup>

Frågan om lånefinansiering prövas enligt uppgift från Kulturdepartementet i det årliga budgetarbetet. Från Kulturdepartementet betonas att bolag och stiftelser inte berörs av dessa regler. Departementets tjänstemän pekar dock på att ett problem för dessa är att de kan ha svårigheter när det gäller att låna pengar, eftersom de inte alltid har säkerheter för lånen. Myndigheter får låna i Riksgälden, men det kan bolag och stiftelser tillåtas göra först efter riksdagens godkännande. Den totala låneramen för myndigheterna godkänns även den av riksdagen.

## 6.2 Pris- och löneomräkning av anslag

### 6.2.1 Modellen för pris- och löneomräkning

#### *Bakgrund*

Regeringen har utformat en metod för att årligen prisomräkna anslagen. Den typ av omräkning som tillämpas på myndigheter och vissa institutioner inom kulturområdet innebär att förvaltningskostnadsanslagen räknas om med särskilt beräknade index som redovisar prisutvecklingen för kostnadsslagen

<sup>149</sup> Se webbplatsen [www.esv.se](http://www.esv.se).

löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. De tre kostnadsslagen räknas om var för sig. I omräkningen utgår regeringen från varje kostnadsslags faktiska andel av förvaltningsanslaget året två år före det budgetår som behandlas i budgetpropositionen. Det fastställs alltså att exempelvis 65 % av förvaltningsanslaget utgörs av kostnader för löner, 20 % av lokalkostnader och 15 % av övriga kostnader. För varje kostnadsslag tas ett index fram varje år som används för uppräkningsindex av anslaget. För löneandelen är omräkningstalen normalt samma för alla anslag liksom för övriga förvaltningskostnader. När det gäller lokaldelen är omräkningstalen individuella för varje anslag. I och med att kulturinstitutionerna ofta har en större hyresandel än andra myndigheter får omräkningstalen för lokalerna en förhållandevis stor betydelse för anslagens pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningssystemet är ett generellt system med en automatisk beräkning som inte tar direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under de olika åren.<sup>150</sup>

I det följande beskrivs den metod som används för att räkna om lokalkostnadsdelen i förvaltningsanslaget.

#### *Lokalkostnadsdelen*

Lokalförsörjningsreformen genomfördes i början av 1990-talet. För budgetåret 1994/95 baserades det underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen som Statens lokalförsörjningsverk lämnade till regeringen på följande:

- 60 % av konsumentprisindex (KPI) för de statligt ägda lokalerna
- beräkningar kring hyresavtalens indexklausul för de privatägda lokalerna m.m.<sup>151</sup>

Det förlängda budgetåret 1995/96 gjordes en genomgång där rikthyorna jämfördes med myndigheternas faktiska hyror. Utifrån detta och utifrån när omförhandling av hyresavtalen skulle ske beräknades en indragning av anslag som skulle spridas över ett antal år med hänsyn till när avtalen gick att säga upp. Av vad som har framkommit i intervju med tjänstemän vid ESV går det dock inte att säga om indragningen verkligen genomfördes. Museerna och vissa andra kulturinstitutioner var inte med i denna översyn och ingick därmed inte i indragningen.

Budgetåret 1995/96 har blivit ett basår för nuvarande modell för pris- och löneomräkningen avseende lokalkostnadsdelen, och fr.o.m. 1997 har pris- och löneomräkningen skett på i stort samma sätt för myndighetsanslagen. Ett undantag är delar av kulturområdet, och däribland museerna, där beräkningarna av lokalkostnadsdelen t.o.m. budgetåret 2002 baserades på 70 % av KPI. Detta har enligt uppgift från Kulturdepartementet medfört att dessa institutioner inte, inom ramen för pris- och löneomräkningen, fick del av den kraftiga uppgång i rikthyran som ägde rum för Stockholm under slutet av 1990-talet och fram till 2002.<sup>152</sup> En orsak till detta undantag för delar av kulturområdet

<sup>150</sup> Se bl.a. prop. 2008/09:1, volym 1.

<sup>151</sup> ESV, intervju 2009-03-26 och e-brev 2009-05-29.

<sup>152</sup> Kulturdepartementet, e-brev 2009-06-01.



var att kulturlokalerna sågs som icke marknadsutsatta ändamålslokaler. År 2003 fattade regeringen beslut om hur pris- och löneomräkningen fortsättningsvis skulle göras.<sup>153</sup>

Numera utgår den årliga prisomräkningen av lokalkostnadsdelen i anslagen från ett omräkningstal som beräknas anslagsvis av ESV. Den officiella redovisningen till regeringen sker per anslag. Vid sidan om detta lämnas även uppdelade omräkningstal för vissa myndigheter såsom museer m.m.<sup>154</sup> Syftet är att kompensera för ändrade lokalkostnader på grund av prisförändringar på hyresmarknaden och på så vis bevara köpkraften. Avsikten är inte att kompensera för exempelvis ändrade hyreskostnader till följd av ändrad lokalarea eller ombyggnad.<sup>155</sup> Systemet ger enligt Finansdepartementet myndigheterna incitament att sänka hyreskostnaderna. Åtgärder som sänker hyreskostnaderna jämfört med den kompensation som systemet ger är minskade lokalutrymmen, byte av lokaler till områden med lägre marknadshyra och en skickligt genomförd hyresförhandling.

ESV lämnar årligen i början av året ett förslag till anslagsomräkning för lokalkostnadsdelen av anslagen till Finansdepartementet.<sup>156</sup> Enligt tidigare uppgift från Finansdepartementet används i regel ESV:s förslag i den fortsatta beredningen.<sup>157</sup> ESV:s omräkning görs enligt verkets instruktion och enligt ett särskilt regeringsbeslut från 2003.<sup>158</sup> ESV:s beräkningsmodell kan förenklat beskrivas på följande sätt.

- *Myndigheter vars hyresavtal inte ska omförhandlas det år som pris- och löneomräkningen avser:* Dessa hyresavtal genererar en omräkning som motsvarar 70 % av KPI mellan de två senaste oktobermånaderna. Flertalet hyresavtal innehåller en indexklausul som innebär att viss del av hyran ska indexregleras per den 1 januari (vanligtvis mer än 70 %) baserat på KPI för föregående oktober. För beräkning av t.ex. anslagen för 2010 används KPI-förändringen mellan oktober 2007 och oktober 2008. I hyresavtalet baseras indexregleringen för 2010 i stället på KPI-talet för oktober 2009. ESV lämnar sin beräkning till Finansdepartementet i januari 2009 som underlag för anslagsförslagen i den budgetproposition som lämnas till riksdagen i september 2009 och beslutas i december 2009.
- *Myndigheter vars hyresavtal kan omtecknas under året:* Dessa hyresavtal genererar en omräkning som är anpassad till marknadshyrornas utveckling. ESV har delat in landet i fem rikthyresgrupper. För varje grupp beräknas en rikthyra som utgörs av medelvärdet av bedömda marknadshyror för beräkningsåret. ESV beräknar prisutvecklingen på marknaden under perioden från det att avtalet tecknades eller senast kunnat omtecknas (om de förlängts efter den första avtalsperioden) till beräkningsåret. Det är prisut-

<sup>153</sup> Regeringsbeslut 2003-05-08.

<sup>154</sup> ESV, e-brev 2009-05-29.

<sup>155</sup> ESV, information 2009-01-22.

<sup>156</sup> ESV, information 2009-01-22 och Regeringskansliet, 2003.

<sup>157</sup> Regeringskansliet, 2003.

<sup>158</sup> Regeringsbeslut 2003-05-08.

vecklingen inom det område i landet där lokalen ligger som används.<sup>159</sup>

Anslagsomräkningen bestäms beroende på hur rikthyran utvecklats under hyresperioden. Om en myndighet har flera hyresavtal gör ESV ett sammanvägt index för hela anslaget.

I januari 2009 redovisade ESV underlagen för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna för budgetåret 2010 samt ett reviderat underlag för budgetåret 2009.<sup>160</sup> ESV:s underlag innebär att de hyresavtal som inte kan tecknas om under 2010 räknas om med 2,79 %.

TABELL 18 PRISOMRÄKNINGSTAL PER ANSLAG FÖR BUDGETÅRET 2010

<i>Anslag</i>	<i>Pro- cent</i>	<i>ESV:s kommentar</i>
2:1 Bidrag Operan, Dramaten m.m.	2,83	Delvis ändamålslokaler
8:1 Centrala museer: Myndigheter	1,95	Huvudsakligen ändamålslokaler
8:2 Centrala museer: Stiftelser	3,04	Huvudsakligen ändamålslokaler
8:4 Bidrag till vissa museer	2,43	
8:6 Forum för levande historia	-3,16	

*Källa:* ESV, 2009.

Regeringen har fattat beslut som innebär undantag inom det generella beräkningssystemet för vissa typer av fastigheter inom kulturområdet:

- Hyresavtal för lokaler som inryms i donerade byggnader och lokaler som ägs av en institution omräknas till 100 % av förändringen av KPI. Det görs ingen annan anpassning av anslaget till hyresmarknadens utveckling.
- Regeringen har beslutat att huvudbyggnaderna vid fem kulturinstitutioner ska ha en kostnadsbaserad hyra. Dessa omräknas till 70 % efter förändringen av KPI. Det görs ingen annan anpassning av anslaget till hyresmarknadens utveckling.

## 6.2.2 Iakttagelser

*Pris- och löneomräkningsmodellen är generell*

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet ansvar för frågor rörande pris- och löneomräkning av anslagen. Omräkningen gäller generellt för alla anslag. I uppföljningen har bl.a. tjänstemän vid Kulturdepartementet pekat på att det nuvarande omräkningssystemet är mycket stabilt. En fördel med modellen är att den ger en fast ram som gör att kostnaderna inte skenar i väg.

ESV har i uppföljningen framfört att dagens modell för omräkning av anslagens lokalkostnadsdel ger effektivitet. I uppföljningen har tjänstemän vid ESV uppgett att formerna för pris- och löneomräkning fungerar relativt bra. Tjänstemännen har dock pekat på att det finns en viss trubbighet, bl.a. att det

<sup>159</sup> Landet har delats in i fem rikthyresområden. Ett B-läge ligger utanför de mest attraktiva kvarteren men avser relativt centrala lägen.

<sup>160</sup> ESV, 2009.

bara finns fem rikthyror för respektive år och att omräkning sker för helt år oavsett när under året som avtalet omförhandlas. ESV har i uppföljningen framfört att ett vanligt missförstånd handlar om rikthyornas funktion. Dessa ska inte jämföras med de faktiska hyrorna. Det är rikthyornas förändring mellan åren som påverkar prisomräkningen, inte nivån på rikthyorna.

#### *Pris- och löneomräkningsmodellen leder till problem inom kulturområdet*

I uppföljningen har flera aktörer framfört att omräkningsmodellen kanske fungerar bra för myndigheter i allmänhet, men att det borde finnas en annan modell för omräkning av anslagen till kulturinstitutionerna. Från exempelvis SFV har framförts att pris- och löneomräkningsmodellen inte fungerar och att problemen med modellen har varit tydligast inom försvars- och kulturområdena. SFV menar att problemen har märkts mest inom kulturområdet eftersom det där ofta går ut över publik verksamhet. Myndigheter med privata hyresvärdar kan hantera problemen genom att t.ex. flytta till billigare lokaler.

I uppföljningen har flera framfört att pris- och löneomräkningens lokalkostnadsdel inte fungerar för de kulturinstitutioner som inte kan flytta från sina lokaler. Exempelvis Statens försvarshistoriska museer menar att det är fyrkantigt att samma modell gäller för såväl kulturinstitutioner som för vanliga kontorsmyndigheter. Omräkningsmodellen bygger på att hyresgästerna ska kunna flytta, vilket inte fungerar för museerna.

#### *Pris- och löneomräkningens följsamhet till faktiska lokalkostnader*

I utskottets enkätundersökning har knappt 90 % av institutionerna framfört att pris- och löneomräkningsmodellen inte fungerar bra. Resterande 10 % hade ingen åsikt. Ingen av de institutioner som ingår i undersökningen menar att modellen fungerar bra (se bilaga 2). Flera har pekat på att omräkningen inte täcker ökade hyreskostnader.

Enligt ESV är det ett problem i pris- och löneomräkningsmodellen att SFV:s förändringar av hyrorna inte följer marknaden eftersom hyrorna enligt SFV fortfarande ligger under marknadsnivå. Omräkningssystemet bygger på att hyrorna sätts på en fungerande marknad och anpassar sig till sjunkande respektive ökande hyresnivåer. SFV:s hyressättning följer inte detta mönster och missstämmer därmed med omräkningssystemet. Ett annat problem är att i vissa fall har inte de marknadshyresförändringar blivit beaktade som skett för tidigare avtalsperioder fram till 2003. Från ESV uppges att för att kunna göra detta på ett helt rättvist sätt hade förmodligen samtliga pris- och löneomräkningar avseende dessa myndigheter behövt göras om för beräkningsåren 1997–2002.<sup>161</sup>

Uppföljningen visar vidare att pris- och löneomräkningsmodellen i regel innebär att den myndighet som har ett hyreskontrakt som ska omförhandlas

<sup>161</sup> ESV har pekat på att då måste förmodligen även hänsyn tas till eventuella extra tilldelade anslagsmedel för ökade lokalkostnader.

får en anpassning av sitt anslag innan myndigheten har påbörjat hyresförhandlingarna med sin hyresvärd. Modellen tar inte hänsyn till vad utfallet av förhandlingen blir. Även om rikthyrorna faller enligt ESV:s uträkningar kan institutionernas hyror ligga fast eller t.o.m. stiga, men detta behöver inte alltid vara fallet.

Det förekommer endast mycket begränsade kontakter mellan ESV och SFV när underlagen till regeringens anslagsomräkning tas fram. ESV gör varje år i maj ett utskick med en förteckning över de lokaler som ESV har kännedom om för respektive myndighet med en begäran om kontroll av uppgifterna.<sup>162</sup>

SFV har uppmärksammat att vissa myndigheter har fått anslagsneddragning till följd av prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagen trots att SFV och myndigheten har träffat avtal om höjd hyra med anledning av att hyresnivån har legat under gällande marknadshyra. SFV har i uppföljningen betonat att myndigheterna borde ges de lokaler och de pengar som de behöver. SFV menar att eftersom verket tar ut hyror som fortfarande ligger under marknadsnivån kan SFV inte sänka hyror när marknadshyror är på nedgående, även om pris- och löneomräkningsmodellen då skulle medföra sänkta anslag för hyresgästerna. SFV menar att verket inte har i uppgift att kompensera kulturinstitutionerna för detta. Det är i stället en fråga som handlar om hur Regeringskansliet använder ESV:s beräkningsunderlag. De intervjuade företrädarna för SFV menar att det behövs förstånd i tillämpningen av pris- och löneomräkningsmodellen och möjlighet till rättelse om det blir fel.

I de senaste årens budgetunderlag har SFV föreslagit att modellen för anslagstilldelning ska ses över och att en spärr införs för att undvika att institutioner som får höjd hyra samtidigt får sänkt anslag på grund av negativ pris- och löneomräkning. I budgetunderlaget för 2010 för SFV fram följande:

En spärr behöver införas så att en sänkning av en myndighets anslag inte sker när hyresnivån i det aktuella fallet ligger under den "rikthya" som används vid prisomräkningen. Detta tog SFV även upp i de två föregående årens budgetunderlag och problematiken har även aktualiserats från museihåll.<sup>163</sup>

Tjänstemän vid Finansdepartementet konstaterar att frågan har diskuterats inom Regeringskansliet, men att någon förändring inte har genomförts. I uppföljningen har det från tjänstemän vid Kulturdepartementet framförts att det är bättre att ha en diskussion i varje enskilt fall. Tjänstemän vid Kulturdepartementet menar att om skevheter mellan anslagsomräkning och t.ex. utvecklingen av lokalkostnader uppstår kan det lösas genom politiska beslut i efterhand. Här handlar det oftast om att anslå extra pengar. Tjänstemän vid Kulturdepartementet konstaterar att vissa museer har fått en kompensation för sina lokalkostnader under de senaste åren. Som exempel nämns Världskulturmuseet som fick nästan 10 % omräkning för 2009.

<sup>162</sup> ESV, e-brev 2009-05-29.

<sup>163</sup> Fastighetsverket, 2009.

Statens försvarshistoriska museer menar att pris- och löneomräkningen har varit alltför låg men uppger samtidigt att det är svårt att säga hur utvecklingen av lokalkostnadsdelen i pris- och löneomräkningen har varit i förhållande till den faktiska hyresutvecklingen. Historiska museet menar att under 2000-talet har inga större svårigheter uppstått på grund av anslagsomräkningen och hyresutvecklingen.

Statens museer för världskultur har till gruppen framfört att under perioden 2002–2009 ökade hyran med sammanlagt 10,1 miljoner kronor, medan prisomräkningen av anslagen under samma period ledde till en ökning av anslagen med 5,6 miljoner kronor. Detta innebär att den totala differensen för perioden var –4,5 miljoner kronor (se tabell 19 nedan). Myndigheten menar att omräkningsmodellen borde utgå från verkligheten och den faktiska utvecklingen av hyrorna. ESV har i en kommentar till detta framfört att under den aktuella perioden ökade Statens museer för världskultur sin lokalarea väsentligt. Merkostnaden för detta ska enligt ESV inte täckas av prisomräkningen.

TABELL 19 UTVECKLINGEN AV ANSLAG OCH HYROR FÖR STATENS MUSEER FÖR VÄRLDSKULTUR

Budgetår	Anslagsförändringar (mnkr)	Förändringar i hyreskostnader (mnkr)
2002–2005	+3,7	+6,2
2006	–5,7 +3,0	+0,5
2007	–0,6	+0,5
2008	+0,6	+0,9
2009	+4,6	+2,0
Summering över perioden	+5,6	+10,1
Total differens: <b>–4,5 mnkr</b>		

Källa: Statens museer för världskultur.

Enligt ESV är de flesta av SFV:s hyresavtal utformade på sådant sätt att hyrorna förändras med 70 % av KPI åren mellan omförhandlingarna (dvs. i överensstämmelse med prisomräkningsmodellen). ESV har betonat att vissa hyreshöjningar beror på utökade och förändrade lokaler som pris- och löneomräkningen *inte* ska kompensera för.

Museikoordinatorn har framfört att pris- och löneomräkningen i enskilda fall kan få allvarliga och oavsedda konsekvenser. Vid en information till uppföljningsgruppen framförde koordinatören att höjd hyra bör leda till höjt anslag. Koordinatören menar att dagens system är oberäkneligt, och i sitt utredningsbetänkande gör koordinatören följande bedömning:

Det är inte rimligt att omräkningen av anslagen i enlighet med den generella pris- och löneomräkningsmodellen (PLO) kan medföra att anslaget till en viss myndighet sänks samtidigt som den faktiska hyran höjs. Samtidigt är det viktigt att upprätthålla incitamenten för myndigheterna att genomföra hyresförhandlingar på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen be-

dömer att regeringen bör vidta de åtgärder som man anser lämpliga för att säkerställa att anslagsförändringar som kan få oavsedda och allvarliga konsekvenser för verksamheten inte inträffar.<sup>164</sup>

*Pris- och löneomräkningsmodellen bygger på en tidsmässig eftersläpning*

I pris- och löneomräkningsmodellen bygger förändringar på grund av KPI på historiska tal. Vid marknadsanpassningar bygger ESV:s rikthyra på en prognos av marknadsutvecklingen.<sup>165</sup> I uppföljningen har bl.a. tjänstemän vid Kulturdepartementet pekat på att ett problem med pris- och löneomräkningsmodellen är att den bygger på förhållanden i förfluten tid och därmed inte beaktar rådande konjunkturläge.

*Pris- och löneomräkningsmodellen leder till svårigheter att planera långsiktigt*

I uppföljningen har ett flertal kulturinstitutioner haft synpunkter på att omräkningsmodellen är svårbegriplig och omöjlig att prognostisera. Det har bl.a. framförts att det råder stor osäkerhet om hur omräkningssystemet faller ut, vilket försvårar institutionernas planering. Bland annat Nordiska museet har pekat på att detta medför att det är institutionernas verksamhet som blir ”dragspelet” och att en eventuell ryckighet i verksamheten därmed inte beror på museets skicklighet utan på lokalfrågor som det enskilda museet inte kan påverka. SFV bedömer att en av bristerna är att modellen för prisomräkning är otydlig och inte tillräckligt förutsägbar för att kunna beaktas i myndigheternas planering.

*Regeringens redovisning av pris- och löneomräkningen till riksdagen*

I enlighet med riksdagens tillkännagivande från 2004 redovisar regeringen den gjorda pris- och löneomräkningen till riksdagen. Detta görs dels mer allmänt i ett särskilt avsnitt i budgetpropositionens volym 1, dels för varje anslag. I härledningstabellen för respektive anslag redovisas det totala pris- och löneomräkningsbeloppet. I volym 1 redovisas generellt för hur denna beräkning går till. Dock görs ingen redovisning för de förändringar som rör lokalkostnadsberäkningar på grund av nya hyresavtal. I vissa fall lämnas kommentar vid större förändringar i not.

I enkätundersökningen har ett antal institutioner framfört att de saknar insyn i hur beräkningarna görs. Även i intervjuerna har det uppmärksammats att redovisningen av hur regeringen har räknat ut anslagsförslaget till riksdagen är otydlig. Exempelvis Historiska museet menar att det inte framgår av budgetpropositionen hur regeringen har kommit fram till hur stort anslag som varje museimyndighet ska få. Detta innebär att museet inte kan förutsäga från år till år hur stort anslaget kommer att bli. Även Försvarshistoriska museerna

<sup>164</sup> SOU 2009:15.

<sup>165</sup> ESV, e-brev 2009-05-29.

har uppmärksammat att det har varit svårt att få reda på hur regeringen har räknat ut pris- och löneomräkningen. Myndigheten konstaterar att uppgifter avseende pris- och löneomräkningen inte går att ta fram per museum och kostnadsslag. Från ESV har framförts att underlagen för omräkning av lokal-kostnadsdelen lämnas ut till den som begär det och att de underlag som lämnas till regeringen kan delas upp per myndighet och lämnas ut till den som så önskar.

## 7 Förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd

*Sammanfattning av avsnittet:* Ett mål för statens fastighetsförvaltning är att det förs en aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. Uppföljningen visar att förhållandet mellan Statens fastighetsverk och dess hyresgäster har förbättrats under senare år. Vidare uppmärksammas behovet av stöd till hyresgästerna i bl.a. hyresförhandlingar. Det konstateras att hyresgästerna i allmänhet inte använder sig av stöd från Ekonomistyrningsverket i någon större utsträckning. Det förekommer inte heller något samarbete kulturinstitutionerna sinsemellan i hyres- och lokalfrågor.

### 7.1 Dialog och stöd

#### *Mål för statens fastighetsförvaltning*

Målet för statens fastighetsförvaltning är bl.a. att de fastighetsförvaltande myndigheterna Fastighetsverket och Fortifikationsverket ska uppfattas som goda och serviceinriktade hyresvärdar.<sup>166</sup> Från Finansdepartementet har det angetts som ett mål för fastighetsförvaltningen att myndigheterna ska iakttä stor öppenhet och föra en aktiv dialog med sina hyresgäster i lokalfrågor.<sup>167</sup>

#### *Stöd i lokalförsörjningsfrågor*

Lokalförsörjningsreformen 1993 innebar att Statens lokalförsörjningsverk fick vissa stöduppgifter, vilka 1998 delvis fördes över till Statskontoret och 2006 till Ekonomistyrningsverket. Lokalförsörjningsverket hade bl.a. konsulttjänster som enligt gällande konsulttaxa hjälpte myndigheter vid t.ex. hyresförhandlingar. Efterfrågan på dessa tjänster kom dock att bli liten och verksamheten upphörde.

I dag ger ESV stöd till regeringen i lokalförsörjningsfrågor i form av analyser av lokalanvändning och lokalkostnader i staten. ESV ska bl.a. redovisa underlag för prisräkning av lokalkostnadsandelen i anslagsbaserna för nästkommande budgetår och lämna yttranden till regeringen över hyreskontrakt med lång löptid. Verket ska även bl.a. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna.<sup>168</sup>

Vidare ska ESV erbjuda stöd i lokalförsörjningsfrågor till statliga myndigheter. ESV har i uppföljningen uppgett att verket bl.a. ger ett webbaserat stöd

<sup>166</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 2.

<sup>167</sup> Webbplatsen [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>168</sup> Förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket, ESV, 2007 samt webbplatsen [www.esv.se](http://www.esv.se).



till myndigheterna rörande lokalplanering, hyresjuridik, hyreskontrakt (information om hyra, hyresvärd m.m.) samt uppföljning av lokalhyror och areor.

## 7.2 Iakttagelser

### *Dialogen mellan hyresgäst och hyresvärd har förbättrats*

I kulturutskottets uppföljning har flera aktörer framfört att förhållandet mellan SFV och hyresgästerna har blivit mycket bättre och sakligare under senare år. SFV har till gruppen framfört vikten av att hyresgäster och hyresvärd möts och att man gemensamt kommer fram till riktlinjer, hur processerna ska se ut etc. Detta är en fråga som verkets generaldirektör uppger att SFV arbetar med. SFV har vidare bl.a. genomfört en omorganisation i syfte att utveckla långvariga relationer med hyresgästerna. År 2006 inrättades en avdelning för musei- och teaterbyggnader inom verket. Den nya avdelningen har bl.a. tagit fram utvecklingsplaner i samarbete med museerna. Museikoordinatorn har i sitt betänkande uppgett att SFV:s åtgärder uppfattas som positiva av centralmuseerna och att de har haft goda effekter på samarbetet mellan SFV och museerna.<sup>169</sup>

SFV har i uppföljningen även pekat på att man kan tänka sig att ett oberoende råd tillsätts och att samverkansöverenskommelser träffas på samma sätt som verket gör när det gäller hyresgästen Regeringskansliet. I detta fall uppges detta arbetssätt ha fungerat bra. Där finns ett oberoende råd med tre experter för att komma fram till bl.a. marknadshyran. SFV:s generaldirektör betonar vikten av att ett sådant råd utses gemensamt av hyresvärd och hyresgäst och att alla är överens.

SFV har betonat att verket vill stödja kulturinstitutionerna i deras förändringsarbete och främja kulturvärdena i fastigheterna. De låsningar som fortfarande finns beror enligt SFV på strukturen, inte på samarbetssvårigheter. För några hyresgäster har SFV arbetat med långsiktiga utvecklingsplaner, vilket enligt SFV har upplevts som bra. Av SFV:s nöjd-kund-index 2009 framgår att SFV:s kunder generellt är mycket nöjda; enligt uppgift från SFV står sig resultatet bra både i jämförelse med andra statliga och kommunala fastighetsverksamheter och i jämförelse med den kommersiella marknaden.<sup>170</sup>

Intervjuade tjänstemän vid Kulturdepartementet menar att det finns en större förståelse för hyresproblematiken i dag och konstaterar att det tidigare var mer av konfrontation mellan de olika aktörerna.

Motsvarande bild har framkommit även från hyresgästerna. De hyresgäster som har intervjuats i denna uppföljning menar att de har ett gott förhållande till sina hyresvärdar. Exempelvis Försvärshistoriska museerna har möten med sina hyresvärdar en till tre gånger per år där man går igenom olika lokalfrågor, vilket uppges fungera bra. I kulturutskottets enkätundersökning har nästan samtliga institutioner uppgett att samarbetet med hyresvärdarna är mycket

<sup>169</sup> SOU 2009:15.

<sup>170</sup> ESV, e-brev 2009-06-01, och Tyréns Temaplan, 2009.

bra eller bra (se bilaga 2). Av enkätundersökningen framgår vidare att 80 % av de institutioner som har SFV som hyresvärd anser att samarbetet också har gett konkreta resultat, bl.a. vad gäller underhållsplaner, miljö- och tillgänglighetsarbete och brandskydd. Andelen är något lägre för hyresvärderna Svensk museitjänst. För övriga hyresvärdar uppger 40 % att samarbetet har gett konkreta resultat.

#### *Hyresgästernas läge i hyresförhandlingar*

Ändamålsfastighetskommittén uppmärksammade i sitt betänkande att kulturinstitutioner kan uppleva att de som hyresgäster är i underläge i förhandlingar med hyresvärderna och att de kan behöva stöd och hjälp i förhandlingarna. Denna bild delas av bl.a. Statens försvarshistoriska museer som i uppföljningen har framfört att hyresgäster och hyresvärd inte är jämbördiga parter i en förhandlingssituation. Det upplevs vara ett problem när museet ska förhandla om hyror eftersom museet saknar sådan kompetens. Museet kan t.ex. inte sätta sig in i hyresvärdens kalkylmodeller.

Tjänstemän vid Historiska museet har betonat att det råder ett bra diskussionsklimat mellan museet och SFV i hyresförhandlingarna. De intervjuade museitjänstemännen betonar att det naturligtvis finns en naturlig målkonflikt mellan hyresvärd och hyresgäst, men de upplever att parterna arbetar tillsammans. Båda parter testar av olika förslag i förhandlingarna för att se hur långt det går att nå.

Tjänstemän vid ESV har till gruppen framfört att hyresförhandlingar alltid är svåra, oavsett om hyresgästen är verksam inom kulturområdet eller inom något annat politikområde. ESV har vidare pekat på att det finns en tendens att avtalen mellan hyresvärd och hyresgäst innehåller alltmer fri text och att de blir allt längre. Det kan vara snårigt för hyresgästerna, inte minst eftersom en myndighet ofta har flera avtal att hantera. Ibland skrivs även tilläggsavtal vid t.ex. ombyggnationer.

#### *Stödet från ESV*

Efter riksdagens tillkännagivande 2005 angående om det är en rimlig ordning att kulturinstitutioner förutsätts kunna uppträda som jämbördiga parter i hyresförhandlingar med SFV fick ESV ett utvidgat uppdrag när det gäller att ge stöd till myndigheter i lokalförsörjningsfrågor. Uppdraget har av ESV tolkats som att verket bl.a. ska ge generella underlag om hyresnivåer m.m. Detta har lösts genom att ESV ger stöd till myndigheterna i första hand genom de dokument som läggs ut på ESV:s webbplats. ESV:s handläggare kan ibland också svara på direkta frågor från myndigheterna, men från ESV betonas att verket inte fungerar som konsult. Från verket uppges att man inte skulle ha resurser för sådan stödverksamhet. För närvarande uppges ca 2,5 tjänster ha avsatts för verkets uppgifter vad gäller lokalförsörjningsfrågor.

Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att endast 2 av 18 tillfrågade institutioner har efterfrågat stöd från ESV. Dessa två har fått stöd genom

informationen på ESV:s webbplats (en institution) och genom att få tillgång till ett mer detaljerat underlag för ESV:s beräkningar. Exempelvis Historiska museet har inte använt sig av stöd från ESV i hyresförhandlingarna. I intervju uppger museiföreträdarna att de inte vet vad ESV har att erbjuda eller vad man gör utöver att samla in kopior på hyreskontrakt. Tjänstemän vid Kulturdepartementet uppger att det är oklart om institutionerna vänder sig till ESV om de behöver hjälp, men de menar att ESV borde kunna ge myndigheterna underlag i form av marknadsinformation inför hyresförhandlingar. De betonar att ESV inte kan gå in och vara rådgivare och att ESV inte heller har någon roll vad gäller att avgöra tvister mellan hyresgäst och hyresvärd. Enligt uppgift från ESV har det aldrig varit aktuellt att ESV skulle få en mer utvidgad roll inom området, t.ex. en medlande roll i hyreskonflikter. I de fall som både hyresvärd och hyresgäst är statlig myndighet är det bara regeringen som kan lösa konflikten genom beslut. I andra fall kan konflikten hanteras inom ramen för civilrättsliga regler (hyresnämnd eller domstol).

#### *Konsultstöd i hyresförhandlingar m.m.*

ESV redovisade våren 2008 en studie av vilka tjänster inom lokalförslingsområdet som efterfrågas av statliga myndigheter. Studien visar att något mindre än hälften tidigare har köpt konsulttjänster inom området, medan något mer än hälften kan tänka sig att avropa konsulttjänster inom lokalförslingsområdet från ett ramavtal. ESV:s analys visar att ett centralt upphandlat ramavtal skulle kunna medföra vissa administrativa besparingar för staten men att dessa i första hand skulle kunna uppnås genom att man prövar ett närmare samarbete mellan de myndigheter som har eller har haft egna ramavtal. ESV:s sammanfattande bedömning var att det inte finns tillräckliga förutsättningar för ESV att upphandla ett gemensamt ramavtal för lokalförslingsstjänster.<sup>171</sup>

Av utskottets enkätundersökning framgår att drygt var fjärde institution har använt konsulter som stöd vid bl.a. hyresförhandlingar. Drygt 15 % har använt andra former av stöd, t.ex. samverkan med andra hyresgäster hos hyresvärderna. Ungefär hälften av institutionerna har inte haft något stöd.

Ändamålsfastighetskommittén lämnade i sitt betänkande förslag på hur ett s.k. förhandlingsstöd skulle kunna byggas upp. ESV har i uppföljningen fört fram att hyresgästerna bör ta hjälp av konsulter i hyresförhandlingar. Verket menar att kostnaden för konsulter är förhållandevis låg i förhållande till vad hyresgästerna kan vinna genom att förhandla ned hyran. SFV har tidigare framfört att förekomsten av ett professionellt förhandlingsstöd sannolikt skulle underlätta hyresförhandlingarna för såväl hyresgäst som hyresvärd.

ESV har i uppföljningen pekat på att det finns konsultfirmor på öppna marknaden som ger stöd till hyresgäster i hyresförhandlingar. Det finns enligt ESV för närvarande ett flertal konsulter inom området, varav några används mer frekvent av statliga myndigheter. I intervju med tjänstemän vid ESV har

---

<sup>171</sup> ESV, 2008a.

framkommit att myndigheterna ibland kan tycka att det är för dyrt med konsulter, men de tänker då enligt ESV inte på hur mycket som en konsult kan spara i form av lägre hyra. Enligt ESV är det förmodligen bara de större myndigheterna som har full kompetens inom området, men även dessa använder konsulter vid skilda tillfällen.

Exempelvis Försvarshistoriska museerna har använt konsult inför en hyresförhandling. Museet menar att kostnaden för konsulten sparades in på ett par månaders hyra. Även från Historiska museet har i uppföljningen uppgetts att museet har använt en extern konsult inför hyresförhandlingar. Syftet var bl.a. att få ökad kunskap om hyresmarknaden. Konsulten gav visst stöd, fungerade som bollplank och tog fram statistik. En annan av de hyresgäster som har ingått i uppföljningen, Nationalmuseum, har till uppföljningsgruppen framfört att myndigheter inom kulturområdet kan få svårigheter att finansiera konsulter och medlare.

#### *Samarbete mellan kulturinstitutionerna i lokalfrågor*

Från bl.a. Kulturdepartementet har det lyfts fram att museikoordinatören har lämnat förslag om inrättandet av en samordningsfunktion som bl.a. skulle kunna stärka museernas arbete med hyresfrågor. Enligt uppgift från departementet pågår beredningen av utredningsförslaget inom Regeringskansliet.

I uppföljningen har bl.a. ESV konstaterat att det inte finns så mycket samarbete mellan myndigheter i lokalfrågor, men det finns några exempel. I uppföljningen har Historiska museet uppgett att man har visst samarbete med Riksantikvarieämbetet kring kontorsservice etc., men museet har inget samarbete med andra kulturmyndigheter när det gäller hyresförhandlingar o.d. En orsak till detta uppges vara att de olika myndigheterna upplevs ha olika förutsättningar när det gäller lokalfrågor. Däremot uppges lokal- och hyresfrågor vara något som dryftas i mer allmänna kontakter med exempelvis andra museer. Även Försvarshistoriska museerna uppger att det hittills inte har varit så mycket samarbete mellan de olika kulturinstitutionerna när det gäller hyresfrågor, men några frågor har tagits upp i centralmuseichefskretsen. Även Försvarshistoriska museerna konstaterar att museikoordinatören berörde frågan om samarbete i lokalfrågor. Företrädare för museet menar dock att det antagligen inte finns en kritisk massa för att kunna ha en heltidsanställd hyresjurist, men det finns behov av att samordna och förmedla erfarenheter mellan museerna. Museet menar att Sveriges Museer bör ha en sådan samordnande och stödjande roll i syfte att serva medlemmarna.

I utskottets enkätundersökning uppger tre av institutionerna att de deltar i samarbete med andra kulturinstitutioner när det gäller lokal- och hyresfrågor. En av institutionerna uppger att det finns önskemål om att bilda ett nätverk inom detta område.

## 8 Miljö- och tillgänglighetsaspekter

*Sammanfattning av avsnittet:* Miljö- och tillgänglighetsfrågor har en nära koppling till lokalfrågor. Uppföljningen visar att båda dessa aspekter på ett naturligt sätt kommer in i både Statens fastighetsverks och kulturinstitutionernas arbete med lokalfrågor. Vikten av återkoppling från Regeringskansliet till myndigheterna uppmärksammas, liksom behovet av incitament för hyresgästerna att bl.a. spara energi.

### 8.1 Miljöfrågor

#### *Bakgrund*

Regeringen gav i december 1996 ett antal myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem. Systemet har sedan successivt byggts ut och omfattar nu merparten av alla statliga myndigheter. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att stödja myndigheterna i arbetet med miljöledningssystem. Av Naturvårdsverkets senaste redovisning från maj 2008 framgår att miljöledningsarbetet för de statliga myndigheterna 2007 har gått framåt jämfört med tidigare år. Statens fastighetsverk tillhör de myndigheter som har högst rankingspoäng. Arkitekturmuseet är en av de myndigheter som för 2007 förbättrade sin rankingspoäng mest i jämförelse med föregående år.<sup>172</sup>

#### *Nära koppling mellan miljö- och lokalfrågor*

I kulturutskottets uppföljning har framkommit att det finns nära kopplingar mellan arbetet med miljöfrågor och lokalfrågor. Miljöaspekter är ett område som naturligt kommer upp i samband med t.ex. ombyggnad av lokaler.

Som exempel på det miljöarbete som sker kan nämnas att Statens försvarshistoriska museer har arbetat mycket med energibesparing i samband med ombyggnaden av Flygvapenmuseum i Linköping. Museet menar att hyresvärdens, Specialfastigheter AB, är duktig på detta och pekar vidare på att energisparande åtgärder även leder till att pengar sparas. Statens historiska museer uppger att de för närvarande arbetar konkret med miljöfrågor i samband med ombyggnaden av nya lokaler. Miljöfrågor, liksom tillgänglighet, är dessutom med som en stående punkt på alla hyresgästmöten. Ett annat exempel kan hämtas från Vasamuseet i Stockholm där den gamla klimatanläggningen gjordes om 2007 för att minska energiförbrukningen, och för att erbjuda ett bättre klimat för skeppet.

SFV:s målsättning är att vara en föregångare inom miljöområdet.<sup>173</sup> Från SFV uppges att verkets arbete med miljöfrågor i första hand handlar om att

<sup>172</sup> Naturvårdsverket, 2008.

<sup>173</sup> Se webbplatsen [www.sfv.se](http://www.sfv.se).

komma ifrån oljeuppvärmning av byggnaderna. SFV uppger att det i dag endast är Waldemarsudde och Thielska galleriet som har oljeuppvärmning, men att detta kommer att åtgärdas under 2009. I andra hand kommer arbetet med energieffektiv drift. SFV har i uppföljningen uppgett att verket under lång tid har arbetat med driftsoptimering, men företrädare för verket konstaterar att det på många ställen fortfarande finns gamla anläggningar. Företrädare för SFV menar att museiverksamhet är en mycket energikrävande verksamhet till följd av bl.a. krav på klimatanläggningar.

SFV konstaterar att det är enklare att genomföra miljöförbättrande insatser i de fall som marknadshyra tillämpas. För hyresgäster med kostnadshyra måste SFV vara överens med hyresgästen om insatsen innan den kan genomföras.

Tjänstemän vid Finansdepartementet har framfört att SFV arbetar intensivt med miljöfrågor. Tjänstemännen noterar att svårigheter kan uppstå i bidragsfastigheterna, där SFV inte får göra investeringar. Det kan t.ex. vara svårt att kostnadsföra en större energieffektivisering under ett enskilt år. Detta är en fråga som Regeringskansliet uppger arbeta med.

#### *Miljöfrågor i dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*

Naturvårdsverket har uppmärksammat att många myndigheter anser att det är viktigt att få återkoppling på sitt miljöledningsarbete från departementet. Enligt Naturvårdsverket är det fortfarande en liten andel av myndigheterna, endast 20 %, som får det. Av rapporten framgår att den sämsta responsen kom från Kulturdepartementet, där samtliga myndigheter som svarat på frågan uppger att de inte har fått någon återkoppling från departementet.<sup>174</sup>

Tjänstemän vid Kulturdepartementet uppger att alla myndigheter och institutioner inom kulturområdet har krav på miljöledningssystem. De gör årligen en redovisning till Kulturdepartementet och Naturvårdsverket.<sup>175</sup> Utifrån detta gör Naturvårdsverket en sammanställning för alla myndigheter. Inom Regeringskansliet ingår Kulturdepartementet i en arbetsgrupp som följer miljöledningsarbetet. Återkopplingen till myndigheter och institutioner sker i mål- och resultatdialogen. På departementet är man medveten om att det har riktats viss kritik mot Kulturdepartementet på grund av att departementet har varit för svagt i att återkoppla till myndigheterna. Tjänstemän vid departementet uppger dock att man går igenom miljöledningsfrågor i arbetet med de dokument som nu tas fram inför mål- och resultatdialogerna.

#### *Hyresgästernas incitament för att spara energi*

I uppföljningen har bl.a. SFV pekat på att belysning är en fråga som ligger på hyresgästens ansvar. Detta innebär att hyresgästerna har incitament att spara

<sup>174</sup> Naturvårdsverket, 2008.

<sup>175</sup> Regeringen beslutade i november 2005 (dnr M2005/4563/Hm) om riktlinjer för myndigheters redovisning av miljöledningsarbete.

på elförbrukningen. Enligt SFV är hyresgästerna ofta intresserade av samarbete med SFV som brukar ta hänsyn till detta vid underhållsinsatser. Insatserna är ofta dyra men ger enligt SFV stora miljövinster.

Historiska museet konstaterar att SFV inte redovisar el- och uppvärmningskostnader på hyresavierna. En sådan redovisning skulle enligt museet höja medvetandet hos hyresgästerna och ytterligare öka hyresgästernas incitament att spara energi. Försvarshistoriska museerna betalar kallhyra för sina lokaler.

## 8.2 Tillgänglighetsfrågor

### *Bakgrund*

Riksdagen har beslutat om en ändring i lagstiftningen<sup>176</sup> som innebär att i byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser ska enkelt avhjälpna hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas.<sup>177</sup> Boverket har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om undanröjandet av enkelt avhjälpna hinder.<sup>178</sup> Av propositionen framgår att åtgärderna bör ha genomförts senast vid utgången av 2010.

### *Nära koppling mellan tillgänglighets- och lokalfrågor*

Uppföljningen visar att även arbetet med tillgänglighet hänger nära samman med lokalfrågor. Tjänstemän vid Kulturdepartementet betonar att alla myndigheter har i uppdrag att arbeta med tillgänglighetsfrågor. Som exempel nämns att alla museer arbetar aktivt med hur kraven på den fysiska tillgängligheten kan uppnås till 2010. De intervjuade tjänstemännen menar att tillgänglighet även är en bredare fråga som bl.a. handlar om öppethållande, hur man når en bredare publik etc.

Tjänstemän vid Finansdepartementet har i uppföljningen framfört att SFV prioriterar arbetet med tillgänglighetsfrågor, men att de har flaggat för vissa problem. Byggnadernas utformning och krav från Riksantikvarieämbetet kan ibland göra det svårt att hitta lösningar.

I uppföljningen har bl.a. SFV betonat att när det gäller tillgänglighet ska hyresvärden enligt plan- och bygglagen åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Detta ska vara genomfört senast 2010. De intervjuade företrädarna för SFV uppger att arbetet drivs på av SFV, bl.a. genom att rullstolsramper byggs och handikapplatser anläggs. När det handlar om hyresgäster med kostnadshyra måste SFV komma överens med hyresgästen innan åtgärder vidtas. Det betonas att flera av åtgärderna kostar mycket pengar.

<sup>176</sup> Plan- och bygglagen (1987:10).

<sup>177</sup> Prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5.

<sup>178</sup> BFS 2003:19 HIN.

I SFV:s tillgänglighetsarbete ingår att SFV ska uppmuntra hyresgäster till att genomföra goda fysiska och kommunikativa lösningar. SFV har på sin webbplats formulerat sin verksamhetsidé när det gäller tillgänglighetsfrågor på följande sätt:

I vårt kulturarv finns byggnader och miljöer som skapades i en tid då man inte tänkte på att de skulle vara tillgängliga för människor med nedsatt funktionsförmåga. I Statens fastighetsverks verksamhetsidé ingår att öka den publika tillgängligheten i våra kulturbyggnader och kulturmiljöer. Dels ska tillgängligheten öka för alla medborgare genom ökat öppet-hållande och kreativt levandegörande, dels ska den fysiska tillgängligheten för funktionshindrade öka.<sup>179</sup>

Försvarshistoriska museerna menar att SFV har genomfört en ambitiös inventering av tillgänglighetsfrågor. Frågan tas även upp regelbundet i möten med SFV, vilket uppges fungera bra. Museet framhåller att även Specialfastigheter är duktiga på tillgänglighetsfrågor. De insatser som görs finansieras av hyresvärden men betalas slutligen av hyresgästen via hyran. Även Historiska museet framhåller att kravet på att lätta hinder ska vara undanröjda fram till 2010 riktas mot fastighetsägaren, men att det är hyresgästerna som får betala insatserna via hyran.

Kulturrådet har i enlighet med ett regeringsbeslut gjort en redovisning av det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet och studerat de senaste tio årens arbete med tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Redovisningen sammanfattar vad som har gjorts, hur sektorsansvaret har utvecklats och vilka fortsatta behov som finns. Av redovisningen framgår bl.a. att många insatser har gjorts för att höja kompetensen hos institutioner och det fria kulturlivet, och ett omfattande arbete pågår ute i landet. En enkätundersökning genomförd i början av 2009 visar dock att mycket arbete återstår för att kulturlivet ska bli tillgängligt.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Webbplatsen [www.sfv.se](http://www.sfv.se).

<sup>180</sup> Kulturrådet, 2009.



## 9 Gruppens slutsatser och förslag

### Uppföljnings- och utvärderingsgruppens slutsatser och förslag i korthet:

Mot bakgrund av det som har framkommit i denna uppföljning anser gruppen sammanfattningsvis följande:

- De särskilda problem som pris- och löneomräkningsmodellen av lokalkostnader har lett till inom kulturområdet bör lösas, i första hand genom generella åtgärder som att t.ex. införa en spärr som hindrar att en myndighet får minskad pris- och löneomräkning i de fall som hyresförhandlingar leder till höjd hyra eller i andra hand genom att åtgärder vidtas i de enskilda fall då problem uppstår.
- Det bör skyndsamt belysas vilken effekt som SFV:s antikvariska merkostnader har på lokalkostnaderna inom musei- och teaterområdet och om de berörda institutionerna får bära sådana kostnader som inte belastar andra hyresgäster.
- I de fall där kostnadshyra används bör åtgärder vidtas för att säkerställa att underhållet hålls på en väl avvägd nivå. Detta kan ske bl.a. genom att myndigheterna ges möjlighet att ha ett större anslags-sparande och genom utjämning av variationer i hyreskostnader över tid.
- Miljö- och tillgänglighetsfrågor har en stark påverkan på lokalfrågor och lokalkostnader. Kulturinstitutionerna bör därför ges incitament för att fortsätta arbetet för förbättrad tillgänglighet och långsiktigt hållbar utveckling. Detta kan medföra ökade kostnader, särskilt för dem som har lokaler i äldre byggnader och byggnadsminnen.
- Den fortsatta utvecklingen av Statens fastighetsverks administrationskostnader bör uppmärksammas. Det bör tydliggöras vad som ingår i dessa kostnader och hur ökningen av dem kan begränsas.
- Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter i hyresförhandlingar och andra lokalförsörjningsfrågor bör förtydligas och utökas. Samarbetet mellan Fastighetsverket och hyresgäster har på senare år utvecklats positivt. Denna utveckling bör fortsatt främjas.
- Regeringen bör återkomma till riksdagen och i budgetpropositionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av kulturutskottets uppföljning.

#### *Kulturutskottets uppföljning*

Kulturutskottet beslutade i december 2007 att följa upp och utvärdera kulturinstitutionernas lokalkostnader. Uppföljningen har genomförts under våren

2009 av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. I detta avsnitt redovisar gruppen sina slutsatser och förslag.

#### *Lokalförsörjningsreformen och kulturinstitutionerna*

Riksdagen beslutade 1991 om en lokalförsörjningsreform som bl.a. innebar att statliga myndigheter fick ett eget ansvar för sin lokalförsörjning. I slutet av 1990-talet uttalade riksdagen att lokalförsörjningsreformen var nödvändig och att det saknades skäl att ändra reformens huvudprinciper.

Kulturutskottets uppföljning har visat att många myndighetsföreträdare är positiva till lokalförsörjningsreformen, inte minst till det ökade ansvar som myndigheterna har fått för sin egen lokalförsörjning. På grund av uppföljningens mer översiktliga karaktär kan det emellertid vara svårt att enbart utifrån den bedöma vilka effekter som reformen i sig har haft för institutionerna och verksamheten inom kulturområdet.

Det har i olika sammanhang uppmärksamats att hyresgästerna inom kulturområdet ofta har få alternativ till de nuvarande lokalerna och att de därför är bundna vid staten som hyresvärd. Detta konstaterade exempelvis kulturutskottet redan 1998. Denna uppföljning visar att kulturinstitutionerna faktiskt hyr lokaler av flera olika hyresvärdar, både statliga och icke-statliga. Den dominerande hyresvärden för de museer och teatrar som har ingått i denna uppföljning är Statens fastighetsverk (SFV). Uppföljningen visar också att lokalförsörjningsreformen har inneburit att myndigheterna inom kulturområdet har ett fritt val för vissa av sina lokaler, framför allt magasins- och kontorslokaler. När det gäller publika lokaler är valmöjligheterna däremot mer begränsade för främst de institutioner som har sin verksamhet i ändamålsfastigheter. I genomsnitt avser ungefär hälften av lokalkostnaderna på museerna publika lokaler, men spännvidden är stor och andelen varierar mellan en fjärdedel för vissa museer och upp till tre fjärdedelar för andra. De mer begränsade möjligheter som t.ex. museer och teatrar har när det gäller valet av publika lokaler innebär att dessa institutioner inte fritt kan välja lokaler på det sätt som förutsattes i lokalförsörjningsreformen. På museiområdet har reformen fungerat bäst för museernas magasinslokaler, där det kan sägas finnas en fungerande marknad.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att nyttan med lokalförsörjningsreformen kanske inte har varit lika uppenbar inom kulturområdet som inom andra politikområden. Trots att det endast finns begränsade kunskaper om reformens konsekvenser och resultat tyder dock mycket på att den har fungerat förhållandevis väl för i första hand de myndigheter som har möjlighet att välja vilka lokaler de vill hyra, medan den för de myndigheter som är bundna till sina lokaler har förorsakat olika typer av problem. Detta bör vara en allmän utgångspunkt i regeringens fortsatta arbete med lokal- och hyresfrågor inom kulturområdet.

*Skillnader i möjligheter att effektivisera lokalanvändningen*

Lokalförsörjningsreformen hade bl.a. som syfte att ge incitament för hyresgästerna att effektivisera sin lokalanvändning genom att minska sin lokalarea eller t.ex. flytta till lokaler med lägre hyra. Reformen har inneburit att lokal-kostnaderna blivit synliga för hyresgästerna, men för flera kulturinstitutioner kan det vara svårt att ytterligare effektivisera lokalutnyttjandet, bl.a. eftersom många lokaler är gamla och dessutom byggnadsminnen. Bindningen till lokalerna gör att dessa hyresgäster inte kan flytta om de är missnöjda med hyresvillkoren. Dessa begränsningar gäller dock inte för deras övriga lokaler, t.ex. kontor och magasin där förutsättningarna för rörlighet är större. Det kan också konstateras att lokalförsörjningsreformen antagligen har gett upphov till ökade kostnader för t.ex. hyresförhandlingar. Hur höga dessa kostnader kan vara har inte utvärderats. Sammanfattningsvis visar uppföljningen att reformen har inneburit att det finns ett stort kostnadsmedvetande hos kulturinstitutionerna vad gäller lokaler.

*Hyressättningsprinciperna marknadshyra och kostnadshyra*

Enligt riksdagens riktlinjer från 1991 ska den statliga fastighetsförvaltningen bedrivas med ett så långt möjligt marknadsmässigt avkastningskrav. I några fall tillämpas dock kostnadsbaserad hyra. Det gäller dels fastigheter som har donerats till staten, dels huvudbyggnaderna för Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Statens historiska museer. Kulturutskottet har tidigare uppmärksammat att gränsen mellan vad som kan betecknas som ändamålsfastighet och vad som är en kommersiell fastighet ofta är mycket svår att dra och att det för ändamålsfastigheter inte är meningsfullt att tala om en marknad eller en marknadslig hyra. Flera publika lokaler inom teater- och museiområdena är att betrakta som ändamålslokaler.

Marknadshyra är den hyresform som normalt används inom staten. Av riksdagens riktlinjer framgår att fastighetsförvaltningen ska bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav. Samtidigt kan gruppen konstatera att det inte råder någon normal marknadssituation för en stor del av de lokaler som museer och teatrar hyr, särskilt inte vad gäller ändamålslokaler. Riksdagen har tidigare uttalat att en naturlig utgångspunkt för hyresättning är självkostnad när hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd.

Uppföljningen har visat att de båda hyressättningsprinciperna har både för- och nackdelar. En fördel med marknadshyra är bl.a. att SFV kan jämna ut lokalkostnader mellan olika byggnader, regioner och år. Detta ger en viss stabilitet i systemet och leder till att såväl hyresgäster som hyresvärdar ges möjlighet att planera sin verksamhet. Samtidigt kan det ifrågasättas om det verkligen finns en marknad i egentlig mening för flera av de byggnader som har ingått i denna uppföljning, bl.a. för några av ändamålslokalerna. Hyresgästerna är ofta bundna till lokalerna och även för hyresvärden är ofta alternativ användningen av lokalerna mycket liten.

När kostnadshyra infördes för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader var ett av syftena att hyran skulle kunna sänkas. Uppföljningen visar att kostnadshyra i och för sig kan ge sänkta hyreskostnader, men att detta samtidigt kan leda till att nödvändigt underhåll skjuts på framtiden. Kostnadshyra har förorsakat stora variationer i hyreskostnader mellan åren, vilket för hyresgästerna har varit svårt att hantera inom ramen för tilldelade anslag. Det finns exempel på kulturinstitutioner som har tvingats förhandla ned underhållskostnaderna för att kunna upprätthålla verksamheten. Det kan därför starkt ifrågasättas om det nuvarande kostnadshyressystemet är långsiktigt hållbart. Det finns risk för att hyresgästerna tvingas prioritera verksamheten framför ett långsiktigt underhåll av statens lokaler som ofta också är byggnadsminnen eller av andra orsaker viktiga att bevara. Samtidigt kan det konstateras att det av regleringsbrevet till SFV framgår att fastigheternas värden ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.

Vidare har det framkommit att kostnadshyra leder till att hyresgästerna tvingas ta större risker än vad som är fallet vid marknadshyra. Hela kostnaden för underhållsåtgärder faller nämligen odelat på hyresgästen. De hyresgäster som är myndigheter saknar dessutom möjlighet att spara tillräckligt mellan budgetåren för att kunna finansiera sådana underhållsinsatser. Regeringen har nämligen genom anslagsförordningen maximerat anslagssparandet till 3 %. För de hyresgäster som är bolag eller stiftelser ser avsättningsmöjligheterna annorlunda ut. Enligt gruppens bedömning bör incitament skapas för myndigheter med kostnadshyra att kunna hantera underhållskostnader. Det kan t.ex. ske genom att dessa myndigheter ges möjlighet att ha ett större anslags-sparande eller att de ges möjlighet att fondera medel i t.ex. Riksgäldskontoret för att kunna finansiera framtida underhållskostnader.

Ett annat problem i det nuvarande kostnadshyressystemet är att underhållskostnader inte kan periodiseras. För att förbättra kostnadshyressystemet för ändamålsbyggnader bör en modell tas fram som gör det möjligt för SFV att fördela större underhållskostnader över en längre tid i syfte att hålla hyran på en så jämn nivå som möjligt för hyresgästen oavsett när åtgärden genomförs.

Det nuvarande systemet med kostnadshyra leder också till problem när hyresgäster måste evakueras i samband med större underhållsinsatser, eftersom hyresgästen då tvingas betala hyra för såväl de utrymda lokalerna som evakueringslokalerna. Detta problem måste lösas.

Vidare uppstår det problem för både hyresgäster och SFV när en hyresgäst har flera lokaler med olika hyressättning och måste hantera flera parallella hyressättningsystem. Det blir särskilt krångligt om en hyresgäst hyr både kostnads- och marknadshyreslokaler av en och samma hyresvärd. Kostnads-hyran innebär också att hyresgästerna måste bygga upp kompetens i lokalfrågor, inte minst för att klara av hyresförhandlingar och diskussioner om underhållsåtgärder. Hyressättningen ställer därmed stora krav på hyresgästerna och deras förståelse för fastighetsförvaltning. Lokalfrågor har i vissa fall kommit att ta mycket arbetsresurser i anspråk på kulturinstitutionerna.

Gruppen kan samtidigt konstatera att införandet av kostnadshyra har lett till ett förbättrat samarbete mellan SFV och hyresgästerna, genom bl.a. gemensam planering av vilka underhållsinsatser som ska göras. Hyresgästernas insyn i vad som ingår i hyran har ökat liksom möjligheten att påverka drift och underhåll. Detta är mycket positiva effekter som enligt gruppens bedömning ligger väl i linje med kulturutskottets tidigare önskemål.

Sammanfattningsvis menar gruppen att i de fall där det råder kostnadshyra måste systemet göras mer långsiktigt hållbart. Gruppen vill särskilt betona vikten av att musei- och teaterlokalerna underhålls och att de problem som har uppmärksammats i denna uppföljning blir åtgärdade.

#### *Underhåll av byggnader*

Av kulturutskottets enkätundersökning framgår att ungefär hälften av de tillfrågade institutionerna uppger att det finns ett visst behov och var femte institution att det finns ett stort behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren.

Många av de byggnader som hyrs av statliga teatrar och museer är gamla och ofta också byggnadsminnesförklarade. Det ställer höga krav på att underhållet genomförs på en kvalificerad antikvarisk nivå. Det utgår inte bidrag till de merkostnader som detta medför, vilket avviker från såväl den kyrkoantikvariska ersättningen som utgår för underhåll av kyrkorna som länsstyrelsernas bidrag till privata fastighetsägare för underhåll av byggnadsminnen. Gruppen noterar vidare att i budgetpropositionen för 2009 ökades anslaget för bidragsfastigheter mot bakgrund av att behovet av underhållsåtgärder är stort på dessa fastigheter. Gruppen menar därför att regeringen skyndsamt bör belysa vilken effekt som SFV:s antikvariska merkostnader har på lokalkostnaderna inom musei- och teaterområdet och om de berörda institutionerna får bära sådana kostnader som inte belastar andra hyresgäster. Det kan konstateras att nationalscenerna och flera centrala museer skulle behöva stöd för att kunna upprätthålla ett gott underhåll.

Det är viktigt att ansvaret för underhåll är tydligt fördelat mellan hyresvärd och hyresgäst. Som redan framgått har gruppen uppmärksammat att kostnadshyra kan leda till att underhållsåtgärder skjuts på framtiden för att hålla hyran på en så låg nivå som möjligt. När systemet med kostnadshyror infördes för de fem institutionerna gjordes en avstämning av underhållsläget, men parterna blev inte överens. Detta har förorsakat problem i hyresförhandlingarna om hur det s.k. eftersatta underhållet ska behandlas. Regeringens beslut om kostnadsansvaret för underhållet vid Statens historiska museum har tolkats på olika sätt av olika aktörer. Gruppen menar att det är viktigt att det klargörs för alla berörda parter hur frågan om eftersatt underhåll ska hanteras och vem som bär ansvaret för att finansiera underhållsinsatser.

*Statens avkastningskrav*

Statens avkastningskrav på fastighetsförvaltande myndigheter och bolag har varit föremål för återkommande diskussioner i flera år. Kulturutskottet har tidigare framfört att när det gäller vissa ändamålsfastigheter inom kulturområdet finns det ingen alternativ användning av lokalerna och att detta borde beaktas då avkastningskrav sätts.

Kulturinstitutionerna är generellt kritiska till statens avkastningskrav på SFV. Syftet anses vara vällovligt, men samtidigt leder denna ordning till att pengar enbart ”snurrar runt i systemet”. Gruppen menar att det är viktigt att den statliga fastighetsförvaltningen sköts på ett professionellt och marknadsmässigt sätt och att kommersiella fastigheter ger avkastning. När det gäller ändamålslokaler kan det av principiella skäl diskuteras om det ska sättas ett lägre avkastningskrav på sådana lokaler. Enligt gruppens bedömning bör frågan om statens avkastningskrav på icke kommersiella lokaler ånyo tas upp till prövning av regeringen.

*Hyresnivåer och hyresavtalens löptid*

Uppföljningen visar att hyresnivån i flera fall inte når upp till vad SFV betraktar som marknadsmässig hyra. En av orsakerna till detta är att hyrorna för de kulturinstitutioner som hyr av SFV från början inte var marknadsanpassade och att dessa institutioner gick in i det nya hyressystemet med alltför låga ingångsvärden. En följd av detta är att när hyresavtal med marknadshyra ska omförhandlas eftersträvar SFV i enlighet med sin instruktion att närma sig en mer marknadsmässig hyresnivå. Spridningen mellan de olika institutionernas hyror är samtidigt stor, varför det kan vara svårt att behandla alla institutioner som en grupp.

Hyresavtalens löptider varierar men är i flera fall förhållandevis korta inom kulturområdet. Enligt gruppens bedömning borde det vara möjligt för t.ex. museer att ha längre löptider på hyresavtalen om de så önskar, särskilt i de fall där byggnaden i sig är en del av museet. Längre avtalstider skulle kunna ge lägre hyreskostnader och mer förutsägbara hyror som inte påverkas av förändringar på hyresmarknaden. Detta skulle kunna ge kulturinstitutionerna en mer stabil hyresnivå och en jämnare omräkning av anslagens lokal-kostnadsdel. Möjligheten till längre löptider motverkas delvis av regelverket som syftar till att inte låsa fast myndigheter i lokaler alltför länge och därigenom begränsa det statliga åtagandet. Syftet med sexårsregeln och regeringens syn på sexårsregeln bör därför förtydligas ytterligare. Enligt gruppens mening bör regeringen överväga om den generella begränsningen av hyresavtalens längd till sex år bör höjas för i första hand ändamålslokaler.

Lokalkostnaderna utgör en förhållandevis stor andel av de totala kostnaderna för många kulturinstitutioner. Detta har många gånger naturliga orsaker – hyresgästerna har ofta omfattande publika verksamheter i gamla lokaler. På förslag av kulturutskottet redovisar regeringen årligen till riksdagen hyreskostnadens andel av anslagen. Enligt gruppens bedömning är denna redovis-

ning viktig som underlag inför utskottets beredning av bl.a. regeringens budgetförslag. Redovisning i budgetpropositionen skulle emellertid kunna utvecklas ytterligare, inte minst genom att regeringen kommenterar, bedömer och analyserar redovisningen. Det vore värdefullt om denna redovisning och bedömning tydligare vävdes in i regeringens årliga resultatredovisning som ett underlag för riksdagens behandling av regeringens budgetförslag.

#### *Administrationskostnader*

SFV är en myndighet som lyder under ett omfattande regelverk och vars verksamhet i huvudsak finansieras genom hyresintäkter. SFV:s administrationskostnader har successivt ökat. Gruppen har uppmärksammat att det inte finns något tak för hur höga administrationskostnader som kan belasta hyresgästerna. Kostnaderna fördelas schablonmässigt på hyresgästerna, och det finns ingen transparens när det gäller vad administrationskostnaderna består av. Vissa uppgifter tyder på att SFV har högre administrativa kostnader än andra hyresvärdar, men gruppen är medveten om att det är svårt att jämföra olika hyresvärdars administrationskostnader eftersom de redovisas på olika sätt. Gruppen anser att det är viktigt att öka effektiviteten i SFV:s fastighetsförvaltning och att det tydliggörs vad som ingår i SFV:s administrativa kostnader, bl.a. hur stora merkostnaderna är för exempelvis dokumentation och att underhållet genomförs på en kvalificerad antikvarisk nivå. Särskilt mot bakgrund av att det inte råder någon normal marknadssituation för flera av lokalerna inom kulturområdet är det viktigt att följa administrationskostnadernas fortsatta utveckling. Detta är en fråga som även fortsättningsvis bör tas upp i mål- och resultatdialogerna mellan departement och myndighet. Regeringen bör vidare överväga hur hyresgästerna ska kunna skyddas från fortsatta hyreshöjningar föranledda av ökade administrativa kostnader.

#### *Pris- och löneomräkning av anslag*

De statliga anslagen till kulturinstitutionerna omräknas varje år utifrån en generell modell som tillämpas för alla myndigheter. För institutioner med marknadshyra omräknas anslagets lokalkostnadsdel med 70 % av konsumentprisindex (KPI) utom för de år då avtalen omförhandlas. Då omräknas anslagen utifrån marknadshyrornas utveckling i närområdet under den gångna avtalsperioden. För institutioner med kostnadshyra omräknas anslagets lokalkostnadsdel årligen med 70 % av KPI.

Kulturutskottet har i en tidigare uppföljning uppmärksammat att den pris- och löneomräkningsmodell som tillämpas för anslag inte tar hänsyn till de verkliga lokalkostnader som kulturinstitutionerna har. Kulturutskottet har bl.a. redovisat flera exempel där allmänt fallande marknadshyror har lett till att kompensationen för anslagets lokalkostnadsdel minskats, medan hyresförhandlingar med SFV har lett till höjda hyror i de enskilda fallen. Detta har

bl.a. gällt för Nordiska museet, Tekniska museet och Livrustkammaren.<sup>181</sup> Utskottet har framfört att systemets oönskade effekter har blivit särskilt påtagliga i tider med fallande hyresnivåer, då de båda använda omräkningsmetoderna ger rakt motsatt resultat. Vid omförhandlingstillfällena anpassas kompensationen till de fallande hyresnivåerna och under mellanåren till de stigande prisnivåerna, vilket har lett till tvära kast i finansieringen. Kulturutskottet har påtalat att sänkta anslag i kombination med höjda lokalkostnader går ut över verksamheten eftersom museerna i regel har svårt att minska sina lokalbehov när hyreskompensationen begränsas. Utskottet har framfört att det vore rimligt att myndigheternas hyreskompensation följer hyreskostnadernas faktiska utveckling på ett mer påtagligt sätt.

Den pris- och löneomräkningsmodell som tillämpas av regeringen är generell och gäller för alla myndighetsanslag. Omräkningssystemet är därmed stabilt och ger en fast ram som gör att kostnadsutvecklingen kan kontrolleras. Detta är en positiv effekt av modellen. Samtidigt har modellen lett till problem inom framför allt kulturområdet. Som redan har beskrivits kan kulturinstitutionerna ofta inte flytta till billigare lokaler när anslaget inte räknas upp i samma takt som hyran ökar. Eftersom lokalkostnaderna utgör en stor del av kulturinstitutionernas kostnader är dessutom lokalkostnadsomräkningen särskilt viktig inom kulturområdet.

Modellen bygger på att hyrorna sätts på en fungerande marknad och anpassar sig till sjunkande respektive stigande hyresnivåer. Eftersom många kulturinstitutioner fick för låga ingångsvärden när de kom in i omräkningssystemet i början av 2000-talet förorsakar detta återkommande problem när SFV i enlighet med sina direktiv eftersträvat att successivt närma sig en marknadsmässig nivå. Enligt gruppens bedömning är det tydligt att detta systemfel behöver åtgärdas för att ett långsiktigt hållbart system ska kunna uppnås.

Ett annat problem förknippat med den generella omräkningsmodellen är att den bygger på förhållanden i förfluten tid och inte beaktar det aktuella konjunkurläget. Ekonomistyrningsverket (ESV) tar dessutom ofta fram omräkningstal innan hyresförhandlingar har genomförts mellan hyresvärden och hyresgästen. Modellen kan på så sätt inte ta hänsyn till den faktiska hyrans utveckling. Gruppen kan också konstatera att det inte förekommer några kontakter mellan ESV och SFV när omräkningsunderlagen tas fram till regeringen.

Det har inom ramen för denna uppföljning varit svårt att med säkerhet kunna slå fast hur pris- och löneomräkningens lokalkostnadsdel har utvecklats i förhållande till den faktiska hyresutvecklingen inom kulturområdet. Riksdagen begärde hösten 2004 i ett tillkännagivande att pris- och löneomräkningens effekter på kulturanslagen skulle utvärderas. Någon sådan utvärdering har ännu inte genomförts.

<sup>181</sup> Livrustkammaren fick 2004 en aviserad hyreshöjning på 25 % samtidigt som lokalkostnadsdelen i anslaget minskade med 20,56 %.



Riksdagen har tidigare också haft synpunkter på att regeringen inte har redovisat pris- och löneomräkningen av anslagen tillräckligt tydligt. På förslag av kulturutskottet begärde riksdagen hösten 2004 att gjorda pris- och löneomräkningar skulle redovisas på ett tydligt sätt i budgetpropositionen. Uppföljningen visar att regeringens redovisning har förbättrats i detta avseende, men att det fortfarande finns en del otydligheter kvar. Detta gäller kanske särskilt anslagen till de centrala museerna. Gruppen menar att en större transparens bör eftersträvas och att pris- och löneomräkningen tydligt bör redovisas för var och en av museimyndigheterna.

Sammanfattningsvis konstaterar gruppen att pris- och löneomräkningsmodellen inte ger önskat resultat och att den i flera fall inte har gett anslag som motsvarar hyreshöjningarna. Gruppen delar den syn som utskottet tidigare har framfört, dvs. att omräkningsmetodens följsamhet bör förbättras när det gäller ändamålslokalerna i syfte att ge en hållbar och för alla intressenter acceptabel lösning. Utskottet har med flera exempel tidigare visat att myndigheter har fått sänka omräkningstal för anslagets lokalkostnadsdel trots att de har ingått avtal med hyresvärderna om höjd hyra. Mot bakgrund av det rådande konjunkturläget är detta ett problem som kan återkomma under de närmaste åren. Gruppen noterar att SFV har föreslagit att en spärr ska införas för att undvika sådana situationer. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att denna typ av situationer undviks. Gruppen vill därför framhålla vikten av att regeringen vidtar åtgärder för att lösa detta problem, i första hand genom mer generella åtgärder eller i andra hand genom åtgärder i de enskilda fallen då problemen uppstår.

#### *Förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd*

Ett mål för statens fastighetsförvaltning är att det förs en aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. Det har dock i olika sammanhang tidigare pekats på brister i denna dialog. Bland annat har kulturutskottet framhållit vikten av att det förs en öppen och aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäst.

Uppföljningen visar att förhållandet mellan SFV och hyresgästerna har blivit mycket bättre och sakligare under senare år. Bland annat har införandet av kostnadshyror lett till ökad ömsesidig förståelse. Gruppen noterar att det pågår ett fortsatt arbete med dessa frågor, inte minst inom SFV, och välkomnar fortsatta initiativ från SFV i syfte att öka samverkan och samarbetet mellan hyresvärd och hyresgäst. Det är viktigt att det förbättrade samarbetet och den ökade insynen kan bibehållas. Regeringen bör arbeta för att främja de positiva effekter som kostnadshyresprincipen har haft på samarbetet mellan hyresvärd och hyresgäster. Hyresgästernas möjlighet till insyn måste bibehållas och utvecklas, även i de fall som marknadshyra används.

#### *Stöd i lokalförsörjnings- och hyresförhandlingsfrågor*

Kulturutskottet har tidigare ifrågasatt om det är en rimlig ordning att kulturinstitutioner förutsätts kunna uppträda som jämbördiga motparter i hyresför-

handlingar med SFV. Gruppen konstaterar att när det gäller hyresgästernas situation i hyresförhandlingar finns det en naturlig målkonflikt mellan hyresvärd och hyresgäst. Hyresförhandlingar är dessutom alltid svåra att genomföra. Av uppföljningen framgår att hyresgästerna ofta behöver stöd, men att det för kulturinstitutionernas del är oklart vilket stöd som t.ex. ESV kan ge. Efter ett tillkännagivande från riksdagen har ESV fått ett utökad uppdrag. Uppföljningen visar dock att det finns behov av att förtydliga och utöka ESV:s roll när det gäller stödet till myndigheter i lokalförsörjnings- och hyresförhandlingsfrågor.

Gruppen har i uppföljningen undersökt i vilken grad som kulturinstitutionerna sinsemellan samverkar i lokal- och hyresfrågor. Sådant samarbete är mycket begränsat. Enligt gruppens bedömning bör regeringen följa frågan hur samarbetet mellan institutionerna kan ökas. Formerna för ett sådant samarbete kan naturligtvis diskuteras, men en naturlig utgångspunkt för museerna torde vara de förslag som museikoordinatören nyligen har lämnat till regeringen. Gruppen utgår från att denna fråga ingår i regeringens fortsatta beredning av museikoordinatörens förslag.

#### *Miljö- och tillgänglighetsaspekter*

Uppföljningen visar att det finns en stark koppling mellan lokalfrågor och miljö- och tillgänglighetsaspekter. Miljö- och tillgänglighetsfrågor kommer naturligt upp i samband med t.ex. ombyggnad av lokaler. Gruppen konstaterar att både SFV och kulturinstitutionerna arbetar med dessa frågor. Gruppen vill samtidigt betona att både miljö och tillgänglighet är mycket viktiga frågor, inte minst inom kulturområdet, och att det är angeläget att Regeringskansliet ger en tydlig återkoppling till myndigheterna i arbetet med miljö- och tillgänglighetsfrågor, inte minst inom ramen för mål- och resultatdialogen med myndigheterna.

Det är vidare viktigt att kulturinstitutionerna ges incitament att fortsätta arbetet för en långsiktig hållbar utveckling, både vad gäller miljö- och tillgänglighetsaspekter. Viktigt är i det sammanhanget att finna former för att exempelvis spara energi för belysning och uppvärmning av lokaler.

Samtidigt vill gruppen peka på att miljö- och tillgänglighetskrav medför ökade kostnader och särskilt för dem som har lokaler i äldre byggnader och byggnadsminnen. Att åtgärda miljö- och tillgänglighetsproblem där kan vara förenat med höga kostnader, vilket blir särskilt påtagligt för de äldre kulturbyggnader där underhållet kan ha varit eftersatt.

#### *Fortsatt uppföljning och utvärdering*

Gruppen vill slutligen framhålla vikten av att de olika frågor som har lyfts fram i denna uppföljning fortsättningsvis uppmärksammas. Enligt gruppens mening framstår det som naturligt att regeringen återkommer till riksdagen och redovisar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av uppföljning-

en samt att resultaten fortsättningsvis följs upp och återkommande redovisas i regeringens årliga resultatredovisning i budgetpropositionen.

### *Gruppens slutsatser och förslag*

Mot bakgrund av det som har framkommit i denna uppföljning anser gruppen sammanfattningsvis följande.

- Pris- och löneomräkning av lokalkostnaderna har på kulturområdet fått en del negativa konsekvenser eftersom dessa lokaler kom in sent i systemet och i flera fall med hyror som låg långt under vad som kan anses motsvara en marknadsmässig hyra. Varje fortsatt hyreshöjning i syfte att komma upp till en tänkt marknadsnivå innebär att kulturinstitutionernas tillgängliga medel för att bedriva verksamhet successivt urholkas. Detta är ett problem som måste lösas på ett långsiktigt hållbart sätt, i första hand genom mer generella åtgärder. Det kan ske antingen genom en kostnadsneutral engångsanpassning av hyresnivåer och anslag eller genom att nuvarande hyresnivåer för ändamålslokalerna fortsättningsvis betraktas som marknadsmässiga. En mindre långtgående lösning är att i enlighet med SFV:s förslag införa en spärr som hindrar att en myndighet får minskad hyreskompensation samtidigt som hyran räknas upp. I andra hand kan problemen lösas genom att åtgärder vidtas i de enskilda fall då problem uppstår.
- Många av de byggnader som hyrs av statliga teatrar och museer är byggnadsminnesförklarade, vilket ställer höga krav på att underhållet genomförs på en kvalificerad antikvarisk nivå. Varken SFV eller verkets hyresgäster får något statligt bidrag för att täcka de antikvariska merkostnaderna. Samtidigt konstaterar gruppen att statliga bidrag utgår för underhåll av bl.a. kyrkor och SFV:s bidragsfastigheter. Det bör därför skyndsamt belysas vilken effekt som SFV:s antikvariska merkostnader har på lokalkostnaderna inom musei- och teaterområdet och om de berörda institutionerna får bära sådana kostnader som inte belastar andra hyresgäster.
- I de fall där kostnadshyra används bör regeringen vidta åtgärder för att säkerställa att underhållet av våra kulturlokaler hålls på en väl avvägd nivå. De stora variationer i hyreskostnader mellan åren som denna hyresättningsprincip kan ge upphov till bör utjämnas genom bättre möjlighet till anslagssparande eller på annat sätt rätt att fondera medel för framtida underhåll. Även SFV bör kunna fördela större underhållskostnader över en längre tid i syfte att hålla hyran på en jämnare nivå. Dessutom bör regeringen göra klart för alla berörda parter vem som bär ansvaret för finansieringen av det eftersatta underhållet. Regeringen måste även lösa de problem med dubbel hyra som uppstår när institutioner med kostnadshyra måste evakueras från lokaler i samband med ombyggnationer.
- Miljö- och tillgänglighetsfrågor har en stark påverkan på lokalfrågor och lokalkostnader. Kulturinstitutionerna bör ges incitament som främjar satsningar på en långsiktigt hållbar utveckling, både vad gäller miljö- och tillgänglighetsaspekter. Samtidigt måste det beaktas att det kan vara förenat

med höga kostnader att åtgärda miljö- och tillgänglighetsproblem i kulturlokaler, inte minst när det gäller äldre byggnader och byggnadsminnen med eftersatt underhåll.

- SFV:s administrationskostnader har successivt ökat. Regeringen bör i sin dialog med SFV uppmärksamma de administrativa kostnadernas fortsatta utveckling och vikten av effektivitet i fastighetsförvaltningen. Det bör tydliggöras vad som ingår i SFV:s administrativa kostnader, och hur ökningen av dem kan begränsas.
- Regeringen bör förtydliga och utöka ESV:s roll när det gäller stödet till myndigheter i hyresförhandlingar och andra lokalförsörjningsfrågor. De positiva effekter som kostnadshyresprincipen har haft på samarbetet mellan SFV och hyresgäster bör utvecklas och hyresgästernas möjlighet till insyn bibehållas och fördjupas, även i de fall marknadshyra används.
- Regeringen bör återkomma till riksdagen och i budgetpropositionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av denna uppföljning.

## Referenser

- Akademiska Hus (2009) *Årsredovisning 2008*.
- Bet. 1991/92:FiU8 *Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 1991/92:44)*.
- Bet. 1992/93:FiU8 *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.*
- Bet. 1996/97:FiU8 *Myndigheternas lokalförsörjning*.
- Bet. 1997/98:FiU25 *Statlig fastighetsförvaltning och lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137)*.
- Bet. 1998/99:KrU6 *Museifrågor m.m.*
- Bet. 1999/2000:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
- Bet. 2000/01:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
- Bet. 2001/02:FiU14 *Riksdagens revisorers förslag angående Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (försl. 2001/02:RR12)*.
- Bet. 2004/05:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (prop. 2004/05:1)*.
- Bet. 2005/06:KU21 *Riksdagen i en ny tid*.
- Bet. 2005/06:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (prop. 2005/06:1)*.
- Bet. 2005/06:KrU27 *Pris- och löneomräkningsfrågor*.
- Bet. 2006/07:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.
- Bet. 2007/08:KU21 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen*.
- Bet. 2007/08:KrU1 *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (prop. 2007/08:1)*.
- Dir. 1996:21 *Utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.*
- Dir. 2002:116 *Parlamentarisk kommitté för översyn av hyressättning av vissa ändamålsfastigheter inom statlig förvaltning, m.m.*
- Dir. 2007:22 *Koordinator för museisektorn*.
- Dir. 2007:99 *Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer*.
- Dir. 2008:10 *Tilläggsdirektiv till Koordinator för museisektorn*.

- Dir. 2009:45 *Översyn av statens fastighetsförvaltning.*
- Dir. 2009:46 *Översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning.*
- Ekonomistyrningsverket (2007) *Beskrivning av ESV:s uppdrag att redovisa underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna.* Pm 2003-10-01, rev. 2007-02-13.
- Ekonomistyrningsverket (2006) *Statlig lokalförsörjning.* Rapport 2006:20.
- Ekonomistyrningsverket (2007) *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal.* Rapport 2007:28.
- Ekonomistyrningsverket (2008a) *Förstudie om ramavtal med konsulter inom lokalförsörjningsområdet.* Rapport 2008:17.
- Ekonomistyrningsverket (2008b) *Lokalplanering.* Pm 2008-12-18.
- Ekonomistyrningsverket (2008c) *Hysesjuridik.* Pm 2008-11-03.
- Ekonomistyrningsverket (2009) *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna för budgetåret 2010 samt reviderat underlag för budgetåret 2009.* Dnr 44-25/2009.
- Fortifikationsverket (2008) *Årsfakta verksamhetsåret 2007.*
- Framställning 2005/06:RS3 *Riksdagen i en ny tid.*
- Kulturrådet (2009) *Redovisning av det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet.* Dnr KUR 2008/6116, 2009-03-31.
- Museikoordinatören (2007) *Lägesrapport rörande uppdraget som Koordinator för museisektorn.* 2007-10-15.
- Naturvårdsverket (2008) *Myndigheter för hållbar utveckling. Miljöledningssystem i myndigheter 2007.* Rapport 5837.
- Operan (2008) *Årsredovisning 2007.*
- Prop. 1991/92:44 *Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och utbildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*
- Prop. 1992/93:37 *Proposition om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.*
- Prop. 1997/98:137 *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.*
- Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000.*
- Prop. 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001.*
- Prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002.*
- Prop. 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003.*
- Prop. 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004.*

- Prop. 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005.*
- Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006.*
- Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008.*
- Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*
- Rapport från riksdagen 2005/06:RFR5 *Statsbidrag till teater och dans – En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser.* Kulturutskottet.
- Regeringsbeslut 2001-09-27 *Uppdrag att omförhandla vissa hyresavtal, m.m.* Finansdepartementet (Fi2001/2696).
- Regeringsbeslut 2002-09-12 *Nedskrivning av fastighetskapitalet för fem kulturfastigheter.* Finansdepartementet (Fi2002/2905).
- Regeringsbeslut 2003-05-08 *Metod för sammanställning och beräkning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelarna i anslag.* Finansdepartementet (Fi2003/3033).
- Regeringsbeslut 2007-12-20 *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens fastighetsverk.* Finansdepartementet (Fi2007/5529 och 10043).
- Regeringsbeslut 2008-12-19 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens fastighetsverk.* Finansdepartementet (Fi2008/8249).
- Regeringsbeslut 2008-12-19 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Fortifikationsverket.* Finansdepartementet (Fi2007/8233, Fi2008/8249).
- Regeringskansliet (2003) *Pris- och löneomräkningen (PLO) – Så funkar det.* PM 2003-01-17.
- Riksantikvarieämbetet (2008a) *Bakgrund till den kyrkoantikvariska ersättningen.* RAÄ:s webbplats 2008-03-31.
- Riksantikvarieämbetet (2008b) *Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2008 – effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Redovisning av regeringsuppdrag.* Rapport 2008-05-27.
- Riksdagens revisorer, förslag till riksdagen 1995/96:RR11 *Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lokalförsörjning.*
- Riksdagens revisorer, förstudie 2000/01:12 *Kulturinstitutionernas hyror.*
- Riksdagens revisorer, förslag till riksdagen 2001/02:RR12 *Riksdagens revisorers förslag angående statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning.*
- Skr. 2006/07:75 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*
- Skr. 2007/08:75 *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

- Skr. 2007/08:120 *2007 års redogörelse för företag med statligt ägande.*
- SOU 1996:187 *Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning.*
- SOU 1997:96 *Lokalförsörjning och fastighetsägande, en utvärdering av statens fastighetsorganisation.*
- SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader.*
- SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten.*
- SOU 2009:15 *Kraftsamling! Museisamverkan ger resultat.*
- SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*
- Specialfastigheter (2009) *Årsredovisning 2008.*
- Statens fastighetsverk (2000–2008) *Årsredovisningar.*
- Statens fastighetsverk (2004) *Ändamålskommitténs betänkande SOU 2004:28. Remissvar 2004-09-30. Dnr 62-1291/04.*
- Statens fastighetsverk (2004) *Styrande dokument beslutat av GD. Hyror och arrenden. PM 2005-07-08, dnr. 64-2739/03.*
- Statens fastighetsverk (2007) *Musei- och teaterhyror. Faktablad 2007-01-09.*
- Statens fastighetsverk (2008) *Budgetunderlag avseende 2009–2011. Dnr 652-215/08, 2008-02-28.*
- Statens fastighetsverk (2009) *Budgetunderlag avseende 2010–2012. Dnr 652-631/09, 2009-02-18.*
- Statens museer för världskultur (2007) *Sänkt statsanslag – en hyresföljetong sedan 2002 för Statens museer för världskultur. Brev 2007-02-26 (dnr 21/2007).*
- Tekniska museet (2008) *Årsredovisning 2007.*
- Tyrés Temaplan (2009) *Statens fastighetsverk NKI-mätning 2009.*
- Ytr. 1991/92:KrU2y *Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*
- Ytr. 1992/93:KrU4y *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.*
- Ytr. 1997/98:KrU3y *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.*
- Ytr. 2006/07:KrU3y *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*



**Information och intervjuer m.m.**

*Ekonomistyrningsverket.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 22 januari 2009. Intervju den 26 mars 2009. E-brev 2009-04-02, 2009-05-29.

*Finansdepartementet.* Intervju den 3 april 2009. E-brev 2009-04-17.

*Koordinator för museisektorn.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 22 januari 2009.

*Kulturdepartementet.* Intervju den 25 mars 2009. E-brev 2009-04-02.

*Kungliga Dramatiska Teatern AB.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 19 februari 2009.

*Kungliga Operan AB.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 19 februari 2009. E-brev 2009-06-01.

*Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 februari 2009.

*Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 mars 2009. E-brev 2009-05-27.

*Naturhistoriska riksmuseet.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 mars 2009. Pm 2009-03-10 angående kostnadsbaserad hyra för Naturhistoriska riksmuseet. E-brev 2009-05-28.

*Statens fastighetsverk.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 22 januari 2009. Intervju den 30 mars 2009. E-brev 2009-04-01, 2009-06-01 och 2009-06-03. Telefonsamtal 2009-05-27, 2009-05-28.

*Statens försvarshistoriska museer.* Intervju den 31 mars 2009. E-brev 2009-04-08.

*Statens historiska museer.* Intervju den 23 mars 2009. E-brev 2009-03-30.

*Statens museer för världskultur.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 februari 2009.

*Stiftelsen Nordiska museet.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 februari 2009. Pm 2009-01-12. E-brev 2009-05-18.

*Stiftelsen Tekniska museet.* Information till uppföljnings- och utvärderingsgruppen den 12 februari 2009.

BILAGA 1**Förordningar****Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning***Inledande bestämmelser*

1 § Denna förordning gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller dock inte 9 § andra och fjärde styckena samt 10 §.

2 § En myndighet som enligt beslut av regeringen ska fördela medel från ett anslag till en annan statlig myndighet får överlåta ansvar och befogenheter enligt denna förordning till den mottagande myndigheten.

3 § Med lokalförsörjning avses i denna förordning åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet.

4 § Bestämmelser om förvaltning av fast egendom som tillhör staten finns i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

4 a § Att Ekonomistyrningsverket erbjuder myndigheter stöd i lokalförsörjningsfrågor framgår av förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

*Ansvar*

5 § Har upphävts.

6 § Varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Myndigheten företräder därvid staten som arbetsgivare i frågor enligt arbetsmiljölagstiftningen. Den företräder också staten som lokalhyresgäst eller arrendator i frågor enligt jordabalken.

*Uppgiftsskyldighet avseende hyresavtal*

7 § Varje myndighet ska lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess.

7 a § Bestämmelser om hur en myndighet ska redovisa förväntade större förändringar i sitt behov av lokaler finns i 9 kap. 3 a § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

*Befogenheter*

8 § Inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med de begränsningar som följer av 9 och 10 §§, får varje myndighet besluta om sin egen lokalförsörjning.

9 § Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå sådana avtal med en längre löptid än sex år endast efter regeringens medgivande till löptiden. Har avtalet en kortare löptid än sex år, krävs i stället regeringens medgivande till den ekonomiska förpliktelsen om resultatet vid en beräkning enligt följande formel blir större än 6:  $[(a \times z) + b] / a$  där  $a$  = hyres- eller arrendekostnaden per år,  $z$  = den avtalade löptiden i antal år, och  $b$  = övriga kostnadsåtaganden i avtalet.

Universitet och högskolor får ingå sådana avtal med en längre löptid än tio år endast efter regeringens medgivande till löptiden. Har avtalet en kortare löptid än tio år, krävs i stället regeringens medgivande till den ekonomiska förpliktelsen om resultatet vid en beräkning enligt formeln i andra stycket blir större än 10. Detsamma gäller myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, när de ingår avtal om lokaler m.m. för den verksamheten.

Myndigheten ska inhämta yttrande från Ekonomistyrningsverket om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande.

9 a § En myndighet får inte ingå hyresavtal för bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad.

Första stycket gäller inte 1. universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som upplåter bostadslägenhet till a) utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder, eller b) gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där, 2. utlandsmyndigheter, eller 3. om något annat följer av lag eller annan författning eller om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat.

10 § Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen. Begäran om sådant medgivande ska ges in när myndigheten lämnar sitt budgetunderlag till regeringen.

10 a § Att Ekonomistyrningsverket samlar in och tillhandahåller uppgifter om den statliga lokalförsörjningen framgår av förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

### *Överklagande*

11 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

### *Verkställighetsföreskrifter*

12 § Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 7 § första stycket.

**Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.***Inledande bestämmelser*

1 § Denna förordning gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller dock inte 9 och 10 §§.

2 § Med fastighetsförvaltning avses i denna förordning ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.

*Befogenhet*

3 § Regeringen beslutar vilka myndigheter som skall förvalta fastigheter. Fast egendom får inte förvärvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter. En myndighet får inte ingå hyrköpsavtal och andra liknande avtal som avser fast egendom utan regeringens medgivande.

3 a § En myndighet får inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål.

Första stycket gäller inte 1. när en fastighet eller byggnad som förvaltas av myndigheten innehåller bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt, 2. för utlandsmyndigheter.

*Förvaltningsuppdrag*

4 § Regeringen fastställer förvaltningsuppdragets omfattning för varje fastighetsförvaltande myndighet.

5 § Varje myndighet skall upprätta och fortlöpande hålla en förteckning över de förvaltningsobjekt som ingår i förvaltningsuppdraget aktuell (objektförteckning).

6 § I fråga om de objekt som ingår i förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre enligt plan- och bygglagen (1987:10).

7 § Varje fastighet skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

7 a § För förvaltningen av vissa kulturhistoriskt värdefulla fastigheter finns särskilda bestämmelser i 16 § förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

*Investeringar*

8 § Varje myndighet skall upprätta och fortlöpande hålla en plan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom inom ramen för myndighetens förvaltningsuppdrag aktuell (investeringsplan).

9 § I investeringsplanen skall samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor redovisas.

10 § Inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag och inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet besluta om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor skall myndigheten överlämna frågan till regeringens prövning.

11 § Har upphävts.

#### *Upplåtelse*

12 § En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor.

Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

#### *Förvaltning*

13 § Varje myndighet skall upprätta och fortlöpande hålla en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget aktuell (förvaltningsplan).

#### *Avyttring*

14 § Varje fastighetsförvaltande myndighet skall upprätta och fortlöpande hålla aktuell en plan för försäljning eller annan avyttring av sådana fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo (avyttringsplan).

15 § För avyttring av fastigheter gäller förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

16 § Efter medgivande av regeringen får förvaltningsansvaret för en fastighet föras över från en fastighetsförvaltande myndighet till en annan. Om överföringen sker mellan två affärsverk eller mellan ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet skall överföringen ske på marknadsmässiga villkor. En överföring mellan två förvaltningsmyndigheter skall ske till bokfört värde.

#### *Överklagande*

17 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

En statlig myndighet som före ikraftträdandet av denna förordning har mottagit en fastighet som donation och som vid ikraftträdandet ansvarar för förvaltningen av fastigheten för statens räkning, skall även i fortsättningen, till dess annat beslutas, ha det ansvaret.

**Förordning (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.***Statliga byggnadsminnen*

1 § En byggnad som tillhör staten får förklaras för statligt byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde.

Bestämmelserna om statliga byggnadsminnen i denna förordning får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

2 § Frågan om en byggnad skall förklaras för statligt byggnadsminne prövas av regeringen efter framställning från Riksantikvarieämbetet.

3 § När en byggnad förklaras för statligt byggnadsminne anger regeringen genom skyddsföreskrifter på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Skyddsföreskrifterna kan innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.

4 § Riksantikvarieämbetets framställning att en byggnad skall förklaras för statligt byggnadsminne skall innehålla förslag till skyddsföreskrifter. Till framställningen skall fogas yttrande från den myndighet som förvaltar byggnaden.

5 § Riksantikvarieämbetet har tillsyn över de statliga byggnadsminnena. Ämbetet skall föra en förteckning över dem.

6 § Om det finns särskilda skäl får ett statligt byggnadsminne ändras i strid mot skyddsföreskrifterna. Tillståndet till ändring kan förenas med villkor om 1. utförandet av ändringen, 2. dokumentation av ändringen, 3. antikvarisk undersökning och kontroll. Ansökan om tillstånd till ändring görs hos Riksantikvarieämbetet.

7 § Frågor om tillstånd till ändring prövas av regeringen, om ändringen inefattar från kulturhistorisk synpunkt väsentliga ingrepp. I övrigt prövar Riksantikvarieämbetet frågor om tillstånd.

Om Riksantikvarieämbetet finner att ämbetet inte får pröva frågan, skall ämbetet överlämna ärendet till regeringen tillsammans med eget yttrande. Sådana beslut av Riksantikvarieämbetet som avses i första stycket får inte överklagas.

8 § Ett statligt byggnadsminne får inte överlåtas till annan, om det finns risk för att överlåtelsen kan leda till att dess kulturhistoriska värde minskar. Innan ett statligt byggnadsminne överlåts från staten till annan skall den myndighet som förvaltar byggnadsminnet inhämta Riksantikvarieämbetets yttrande. Om ämbetet motsätter sig överlåtelsen krävs regeringens medgivande.

9 § Om ett statligt byggnadsminne överlåts till annan, skall Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen i det län där byggnadsminnet finns omedelbart underrättas. Av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. framgår att om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten blir det byggnadsminne enligt den lagen.

10 § Om bibehållandet av ett statligt byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till byggnadsminnets betydelse, kan regeringen jämka skyddsföreskrifterna eller häva byggnadsminnesförklaringen. Regeringen kan också häva en byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös. Ansökan om jämkning av skyddsföreskrifterna eller hävande av byggnadsminnesförklaring ges in till Riksantikvarieämbetet. Ämbetet överlämnar ansökningsen till regeringen tillsammans med eget yttrande. Ämbetet får också på eget initiativ föreslå regeringen jämkning eller hävande.

#### *Slottsarkitekt*

11 § För att säkerställa en noggrann och väl kvalificerad omvårdnad om statens slott och andra statliga byggnadsminnen som har särskilt behov av det får slottsarkitekt utses för ett eller flera byggnadsminnen. Slottsarkitekt förordnas av den myndighet som förvaltar byggnadsminnet efter samråd med Riksantikvarieämbetet. För slottsarkitekten skall den förvaltande myndigheten utfärda en instruktion. Det skall ske efter samråd med Riksantikvarieämbetet och, i förekommande fall, med Riksmarskalksämbetet.

#### *Värdefulla byggnader som inte är byggnadsminnen*

12 § Riksantikvarieämbetet skall, i samråd med de myndigheter som förvaltar byggnaderna, upprätta en förteckning över sådana byggnader i statens ägo som inte är statliga byggnadsminnen men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla. Den förvaltande myndigheten svarar för att det finns nödvändigt underlag för bedömningen huruvida en byggnad bör tas upp i förteckningen. Beträffande sådana byggnader gäller, utöver vad som följer av 3 kap. plan- och bygglagen (1987:10), bestämmelserna i 13–15 §§.

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

14 § Om Riksantikvarieämbetet finner att en byggnad kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring skall det anges i den förteckning som föreskrivs i 12 §. Beträffande sådana byggnader skall samråd ske med riksantikvarieämbetet innan det vidtas någon åtgärd som kan minska byggnadens kulturhistoriska värde.

15 § Riksantikvarieämbetet får meddela närmare föreskrifter om hur de byggnader som avses i 14 § skall vårdas med hänsyn till deras kulturhistoriska värde. Sådana föreskrifter får inte vara mer betungande än vad som är skäligen med hänsyn till användningen av fastigheten och till de kulturhistoriska värdena. Beträffande sådana byggnader som avses i 14 § får ämbetet också lämna föreskrifter om följande i samband med ändring av byggnaden 1. utförandet av ändringen, 2. dokumentation av ändringen, 3. antikvarisk undersökning och kontroll. Regeringen kan medge undantag från sådana föreskrifter som Riksantikvarieämbetet har meddelat med stöd av denna paragraf.

*Värdefulla fastigheter*

16 § En fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar. Regeringen beslutar, efter förslag från Riksantikvarieämbetet, vilka fastigheter som skall anses ha ett sådant värde och hur kulturvärdena skall skyddas.

Riksantikvarieämbetet har tillsyn över de fastigheter som avses i första stycket. Ämbetet skall föra en förteckning över dem.



BILAGA 2**Kulturutskottets enkätundersökning**

Som en del i uppföljningen av kulturinstitutionernas lokalkostnader skickades våren 2009 en enkät till 18 kulturinstitutioner för att belysa deras syn på hyresfrågor inom kulturområdet. Samtliga institutioner har besvarat enkäten. I denna bilaga redovisas resultaten av utskottets enkätundersökning.

**Kulturinstitutionernas syn på lokalförsörjningsreformen**

1. I början av 1990-talet beslutades om en lokalförsörjningsreform som bl.a. innebar att varje enskild myndighet blev ansvarig för sin egen lokalförsörjning. Hur ser ni mer allmänt på reformen och dess konsekvenser för er verksamhet?

<i>Reformens konsekvenser för verksamheten</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (procent)</i>
Positiv för verksamheten	6	33,3
Negativ för verksamheten	3	16,7
Varken positiv eller negativ	6	33,3
Vet inte	3	16,7
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

Exempel på kommentarer från kulturinstitutionerna:

- Reformen har medfört större egen rådighet men även stor osäkerhet om anlagsuppräknningar kommer att täcka hyreskostnader. I det gamla systemet tilldelades institutionen täckning för alla kostnader som härrörde sig till lokalförsörjningen.
- Ansvaret är inte negativt, däremot de ekonomiska konsekvenser som medföllt.
- Det är i huvudsak positivt att myndigheten själv kan påverka sin lokalförsörjning. Den möjligheten utnyttjas också aktivt. De anslagskompensationsmodeller som skapats tar dock inte hänsyn till att museerna i mycket få fall kan välja att byta lokaler för den huvudsakliga museiverksamheten.
- Reformen har lett till ökad kostnadsmedvetenhet. Dock blir underhållet eftersatt och det finns ingen vägledning när en fastighet måste lämnas för renovering.

2. Ett syfte med lokalförsörjningsreformen var att synliggöra kostnaderna för lokaler. Har synliggörandet av lokalkostnaderna påverkat ert agerande?

<i>Påverkan på institutionernas agerande</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (procent)</i>
Påverkat i positiv riktning	10	55,6
Påverkat i negativ riktning	1	5,6
Inte påverkat i någon särskild riktning	5	27,8
Vet inte	2	11,1
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

Exempel på kommentarer från kulturinstitutionerna:

- Vi kan bara agera fritt i vissa sammanhang; lokaler som är specialbyggda för verksamheten är inte utbytbara.
- "Fria" resurser överutnyttjas alltid.
- Det är bra att dessa kostnader är tydliga och i den mån det går är utsatta för ifrågasättande och besparingar likt övriga kostnader.

3. Har synliggörandet av lokalkostnaderna påverkat möjligheten att nå verksamhetens mål?

<i>Påverkan på möjlighet att nå verksamhetens mål</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (procent)</i>
Påverkat i positiv riktning	1	5,6
Påverkat i negativ riktning	4	22,2
Inte påverkat i någon särskild riktning	9	50,0
Vet inte	4	22,2
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

#### **Möjligheten att välja hyresvärd och lokaler**

4. Vilken möjlighet anser ni att ni har när det gäller att välja hyresvärd och lokaler för den verksamhet som ni bedriver?

<i>Typ av lokal</i>	<i>Lokaler för publik verksamhet</i>	<i>Kontorslokaler etc.</i>	<i>Magasin, förvaring etc.</i>
Stor möjlighet	11,8	16,7	16,7
Viss möjlighet	11,8	50,0	66,7
Ingen möjlighet	76,5	33,3	5,6
Vet ej	0,0	0,0	5,6
Ej tillämpligt	–	–	5,6
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>17</i>	<i>18</i>	<i>18</i>

**Kulturinstitutionernas syn på hyressättningsprinciper**

5. Inom staten tillämpas olika former av hyressättningsprinciper, i huvudsak marknadshyra och kostnadshyra. Hur ser ni på för- och nackdelar vad gäller dessa hyressättningsprinciper?

<i>Syn på hyressättningsprinciperna</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Marknadshyra är den bättre principen	2	11,1
Kostnadshyra är den bättre principen	7	38,9
Båda principerna är likvärdiga	2	11,1
Ingen åsikt	7	38,9
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

Exempel på kommentarer:

- Båda modellerna har för- och nackdelar.
- Vid större renoveringar/ombyggnader ger kostnadshyra ett för stort uttag.
- Situationsberoende.
- För ändamålsfastigheter är kostnadshyra den enda rimliga modellen. Full transparens vad gäller beräkningarna är dock nödvändig.
- Marknadshyra är lämpligast i de fall lokalerna är utbytbara. Då kan flexibilitet råda, dvs. vi kan agera fritt på hyresmarknaden. När det gäller lokaler med stor grad av funktionsanpassning eller då de av andra skäl inte är utbytbara är marknadshyra inte relevant. I de fallen kan en kostnadshyra vara mer relevant under förutsättning att det finns en mycket bra insikt i lokalernas framtida kostnader för underhåll och reinvesteringar.
- Båda formerna kan vara bra, men när valmöjlighet av lokal saknas blir marknadshyra inte bra – parterna saknar argument och en marknadsekonomi kan man inte tala om (vet hyresvärden att hyresgästen aldrig någonsin kan flytta uppstår inte en marknadsmässig förhandling). Ett av kontraktet har kostnadshyra, vilket vi ser positivt på men som kräver att ekonomin följs på ett annat sätt från anslagsgivaren. När det gäller andra utbytbara lokaler som magasin anser vi att marknadshyra är utmärkt.
- Vi anser inte att man kan svara på den frågan avseende den byggnad som vi hyr. Ingen av principerna fungerar för vår typ av verksamhet med ett unikt hus utan alternativa hyresgäster och ett hus som behöver underhållas för verksamheten men även som kulturminnesbyggnad. Då vår byggnad faller under kostnadshyresbegreppet kan som exempel ges att vi investerar i en fastighet som vi inte äger och där vi inte kan göra exempelvis inteckningar i investeringar för att finansiera dem då investeringen sker i annans fastighet.
- Principerna för kostnadshyra måste utvecklas, dvs. förbättras.

6. Har valet av de hyressättningsprinciper som tillämpas för er institution haft konsekvenser för verksamheten och/eller för underhållet av er institutions lokaler?

<i>Konsekvenser för verksamheten</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
I huvudsak positiva konsekvenser	1	5,6
I huvudsak negativa konsekvenser	7	38,9
I huvudsak inga konsekvenser	5	27,8
Vet ej	5	27,8
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

<i>Konsekvenser för underhållet</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
I huvudsak positiva konsekvenser	2	11,1
I huvudsak negativa konsekvenser	4	22,2
I huvudsak inga konsekvenser	6	33,3
Vet ej	6	33,3
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

Exempel på kommentarer:

- Konjunkturförändringar på hyresmarknaden kan påverka kostnader på ett sätt som har menlig inverkan för myndighetens resurser för kärnverksamheten. Att detta vanligtvis är av negativ natur har sin grund i att en stor volym av våra lokaler är specialanpassade och inte utbytbara men belastas ändå med marknadens kostnadsökningar.
- Ständiga hot om stora hyresökningar ger instabilitet och hindrar verksamheten då det blir svårt att göra långsiktiga satsningar och att utveckla kostnadskrävande verksamhet.
- Vi har inte de ”finansiella muskler” som krävs för att underhålla en fastighet av denna karaktär, inte heller resurser att vara fastighetsspecialister.
- Omräkningsmodellen har haft stora negativa konsekvenser för oss.
- Underhållet har varit eftersatt. Eftersatt underhåll är fortfarande en inte avgjord fråga.
- För att hålla hyrorna på rimliga nivåer har vi förhandlat ”tufft”, vilket medfört att hyresvärden har dragit ned på underhållet av framförallt kontorslokaler.
- Det är svårt att bedöma vad som är orsak och verkan.

#### **Kulturinstitutionernas syn på underhåll**

7. Hur bedömer ni för närvarande underhållssituationen när det gäller lokalerna som er institution hyr? Finns det behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren?

<i>Typ av lokal</i>	<i>Lokaler för publik verksamhet</i>	<i>Kontorslokaler etc.</i>	<i>Magasin, förvaring etc.</i>
I stort i gott skick och det finns inga större behov av underhållsinsatser	23,5	35,3	22,2
I visst behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren	58,8	41,2	50,0
Stort behov av underhållsinsatser under de närmaste fem åren	17,6	23,5	22,2
Inte tillämpligt	–	–	5,6
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>17</i>	<i>17</i>	<i>18</i>

Anm.: Några institutioner har betonat att de kan ha flera kontrakt, varför några lokaler kan ha stora behov och andra lokaler inga underhållsbeov.

#### 8. Vilket inflytande på genomförandet av underhållet har ni som hyresgäster?

<i>Typ av lokal</i>	<i>Lokaler för publik verksamhet</i>	<i>Kontorslokaler etc.</i>	<i>Magasin, förvaring etc.</i>
Stort inflytande	50,0	44,4	33,3
Visst inflytande	44,4	50,0	44,4
Inget inflytande	5,6	5,6	11,1
Inte tillämpligt	–	–	11,1
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>18</i>

#### Exempel på kommentarer:

- Ekonomin är begränsande i sig men inom underhållsbudgeten kan vi påverka.
- Stort inflytande, men ekonomin begränsar möjligheterna.
- Skillnaderna finns mer mellan olika hyresvärdar än mellan typ av lokaler.
- I den byggnad som har kostnadsbaserad hyra har vi större inflytande. Om övriga byggnader har vi bra samtal men ett litet inflytande i realiteten.
- Då vi i dag har kostnadshyra har vi naturligtvis stort inflytande på vilka underhåll som kan göras inom det begränsade ekonomiska utrymme som finns.
- Generellt styr vi själva vad som ska genomföras.

9. Vilken möjlighet till inflytande har ni när det gäller att välja utförare av underhåll av era lokaler?

<i>Typ av lokal</i>	<i>Lokaler för publik verksamhet</i>	<i>Kontorslokaler etc.</i>	<i>Magasin, förvaring etc.</i>
Stor möjlighet	11,1	11,1	11,1
Viss möjlighet	33,3	38,9	22,2
Ingen möjlighet	55,6	50,0	55,6
Inte tillämpligt	–	–	11,1
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>18</i>

Exempel på kommentarer:

- Eftersom SFV är vår största hyresvärd har vi ingen möjlighet att välja annan utförare av underhållet.
- Det är hyresvärden som svarar för upphandling i samband med underhåll.

**Kulturinstitutionernas syn på avkastningskravet och den statliga pris- och löneomräkningsmodellen**

10. Regeringen anger årligen den avkastning som Statens fastighetsverk (SFV) ska uppnå under ett år. Hur ser ni på detta avkastningskrav?

<i>Syn på avkastningskravet</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (procent)</i>
Det är naturligt att det finns ett avkastningskrav och det ligger på en nivå som är välavvägd	1	5,9
Det är naturligt att det finns ett avkastningskrav men det ligger på en alltför hög nivå	5	29,4
Det är fel att det finns ett avkastningskrav	8	47,1
Vet inte	3	17,6
<i>Summa</i>	<i>17</i>	<i>100 %</i>

Exempel på kommentarer:

- Det är naturligt att det finns ett avkastningskrav. Vi har inga synpunkter på nivån.
- För rent kommersiella lokaler kan det vara rimligt, men för ändamålsfastigheter är det direkt fel
- Tveksamt med avkastningskrav i ett bestånd av fastigheter som huvudsakligen har ett kulturhistoriskt värde.
- Avkastningskrav är rimligt för delar av SFV:s bestånd. Vi ifrågasätter förekomsten av avkastningskrav där fastigheterna är s.k. ändamålsfastigheter och där hyresgästerna är statliga myndigheter som inte har några andra alternativ än att fortsätta att hyra lokalerna.

- SFV:s hyresgäster är till största delen anslagsfinansierade verksamheter och då är ett avkastningskrav helt fiktivt.
- SFV växer som organisation, de administrativa kostnaderna ökar men det ses naturligtvis inte som ett problem då avkastningskravet uppfylls. SFV förvaltar byggnader där avkastningskrav är rimligt, men problemet är att de också förvaltar byggnader som exempelvis slott där bevarandet är oerhört viktigt – att avkastningskrav finns på den typen av objekt är orimligt då det sker på bekostnad av bevarandet av kulturarvet.
- Det är naturligtvis helt fel med ett sådant avkastningskrav när man har kostnadshyra och hyresgästen står för alla kostnader och all risk.
- Det handlar även om vilka värden som åsattes byggnaderna vid invärderingen i de statliga räkenskaperna.

11. Varje år räknas de statliga anslagen om med hjälp av den statliga pris- och löneomräkningsmodellen. Hur ser ni på den modell för pris- och löneomräkning av anslagen som för närvarande tillämpas?

<i>Synen på omräkningsmodellen</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Anser att modellen fungerar bra	0	0,0
Anser att modellen inte fungerar bra	16	88,9
Ingen åsikt	2	11,1
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100 %</i>

Exempel på kommentarer:

- Uppräkningen täcker inte kostnadsökningen.
- Modellen kompenserar inte hyres- och löneökningar fullt ut.
- Om rikthyran sjunker påverkar det omräkningen av anslaget negativt, trots att hyrorna inte sjunker.
- Kostnaden för hyreshöjningar kompenseras inte fullt ut av höjt anslag.
- Vi saknar insyn i hur beräkningarna görs men har konstaterat att hyresökningarna oftast överstigit prisomräkningen av anslaget.
- Modellen som i dag tillämpas ger inte kostnadstäckning för den faktiska hyresutvecklingen. Eventuellt kan detta bero på att schabloner används som inte avspeglar verkligheten, såsom t.ex. att beräkning sker med KPI på 70 % av hyran vilket är praxis på dagen hyresmarknad. Även fastighetsägaren tillämpar i dag att 100 % av bashyran ska indexuppräknas.
- Eftersläpning kan få stora konsekvenser. Beräkningar om sjunkande marknadshyror har aldrig någonsin visat sig i realiteten, varför det har fått stora negativa konsekvenser.
- Då institutionen har ett kostnadshyresavtal och ska ansvara för en kulturminnesbyggnad där en fungerade verksamhet ska ske parallellt har vi inte möjlighet att påverka kostnaderna i den grad att en relation mellan uppräknningen av anslag och husets behov av underhåll och investeringar kan balanseras.

- Pris- och löneomräkningsmodellen är inte transparent. Vi har inte en aning om hur anslaget uppräknas i praktiken.
- Modellen är inte relevant med anledning av att vi har ändamålslokaler vars hyressättning inte kan kopplas till övrig hyresmarknadsutveckling.
- Då uppräkningsmodellen av anslaget har varit mycket blygsam i relation till löner och andra kostnader har modellen i praktiken inneburit besparingar.
- Modellen täcker inte automatiska kostnadsökningar.
- ESV använder rikthyrer för att räkna fram utvecklingen på hyresmarknaden i stället för att utgå från de faktiska hyresnivåerna. Det ger allvarliga fel i modellen.
- Modellen bygger på arbetskraftskostnadsutveckling inom privat sektor. Våra möjligheter att rationalisera ytterligare är mycket små samtidigt som löneökningen enligt avtal hamnar på betydligt högre summor, vilket leder till de facto-nedskärningar.
- Anslag och hyra kan ändras oberoende av varandra, trots att vi knappast kan påverka hyran genom förhandling eller flytt.
- Pris- och löneomräkningen innebär implicit att kostnadseffektiviseringar kan ske i form av förtätning etc. då fastigheten sätter stora hinder i hur lokaler utnyttjas och ombyggs. På grund av sin särställning som kulturminnesfastighet kan effektiviseringar inte göras i den mån man kan önska.
- Såväl hyresgäster som SFV har påtalat problemet, men hittills har inte ESV agerat. Ett förslag är att ESV tar initiativ till en diskussion kring modellen med berörda institutioner.

#### Kulturinstitutionernas syn på samarbete

12. Hur anser ni att samarbetet i allmänhet med er hyresvärd respektive era hyresvärdar fungerar?

<i>Hyresvärd</i>	<i>SFV</i>	<i>Svensk museitjänst</i>	<i>Övriga hyresvärdar</i>
Mycket bra	29,4	26,7	22,2
Bra	52,9	13,3	61,1
Dåligt	5,9	0,0	0,0
Mycket dåligt	0,0	0,0	0,0
Finns inget samarbete	0,0	6,7	0,0
Inte tillämpligt	11,8	53,3	16,7
Vet inte	0,0	0,0	0,0
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>18</i>



13. Om samarbete finns med hyresvärden: Har samarbetet med hyresvärden/hyresvärdarna gett konkreta resultat, t.ex. lett fram till att gemensamma riktlinjer och liknande har tagits fram?

<i>Hyresvärd</i>	<i>SFV</i>	<i>Svensk museitjänst</i>	<i>Övriga hyresvärdar</i>
Samarbetet har gett konkreta resultat	70,6	31,3	33,3
Samarbetet har inte gett konkreta resultat	17,6	12,5	50,0
Inte tillämpligt	11,8	56,3	16,7
<i>Summa (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Antal svarande</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>18</i>

Exempel på resultat av samarbetet:

- *SFV*: Återvinning och avfallshantering, tillgänglighetsarbete, brandskydd, underhållsplan för fastigheterna, åtgärder inom miljö- och energiområdet.
- *Svensk museitjänst*: Säkerhetsfrågor, nya lokaler för konservering och foto, planering av nya magasin, nyckelhantering, samlingarnas långsiktiga bevarande, t.ex. klimat, frysning m.m.
- *Övriga hyresvärdar*: Återvinning, tillgänglighetsarbete, brandskydd, miljövänligare uppvärmning, reparationer, underhåll, luft, tillgänglighet, rutiner för god klimathållning, energibesparing m.m.

14. Vilket stöd från Ekonomistyrningsverket (ESV) har ni efterfrågat i hyresfrågor under de senaste fem åren, t.ex. i samband med hyresförhandlingar? Om stöd har efterfrågats: Vilket stöd från ESV har ni faktiskt fått under de senaste fem åren? Flera alternativ kan anges.

<i>Stödet från ESV</i>	<i>Efterfrågat stöd</i>	<i>Faktiskt fått stöd</i>
Personligt stöd i form av rådgivning från handläggare vid ESV	1	0
Stöd genom information på ESV:s webbplats	1	1
Annan form av stöd*	1	1
<i>Antal institutioner som efterfrågat resp. fått stöd</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
Har inte efterfrågat stöd från ESV	16	–
<i>Antal svarande</i>	<i>18</i>	<i>–</i>

\* Exempelvis beskrivning av ESV:s underlag för regeringens årliga pris- och löneomräkningar av anslagen.

15. Har ni under de senaste fem åren använt andra former av stöd vid bl.a. hyresförhandlingar, t.ex. från konsulter?

<i>Andra former av stöd</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Har använt konsulter	5	27,8
Har använt andra former av stöd*	3	16,7
Har inte använt andra former av stöd	8	44,4
Vet inte	2	11,1
<i>Summa</i>	<i>18</i>	<i>100,0</i>

\* Exempelvis samverkan med andra hyresgäster hos hyresvärden, juridisk hjälp med expertis om hyresfrågor m.m.

Av de fem institutioner som har uppgett att de har använt konsulter anger två att den årliga kostnaden uppgår till 50 000 kronor i genomsnitt. En institution uppger att kostnaden har varierat mellan drygt 80 000 kronor och 100 000 kronor per år. Övriga har inte angett något belopp. Exempel på kommentarer:

- Genom denna hjälp har återkommande aviserade hyresökningar om 25 % på våra kontrakt kunnat hållas nere till betydligt mer blygsamma nivåer.
- Vi kommer att få öka användandet av jurister för att lösa oklarheter kring kostnadshyra och dess konsekvenser
- Vi har tagit hjälp av konsulter och juridisk expertis i samband med förhandlingar med hyresvärden.

16. Deltar ni i någon form av samarbete med andra kulturinstitutioner när det gäller lokal- och hyresfrågor, t.ex. inför hyresförhandlingar?

<i>Samarbete med andra kulturinstitutioner</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
Deltar i samarbete	3	17,6
Deltar inte i samarbete	14	82,4
<i>Summa</i>	<i>17</i>	<i>100,0</i>

Exempel på kommentarer:

- I viss mån har samarbete skett med andra kulturinstitutioner vid förhandlingar men endast i mindre omfattning.
- I olika nätverk diskuteras och arbetas med hyresfrågor, exempelvis i Centralmuseernas samarbetsråd, Museichefskollegium och i Nätverket för administrativa chefer (Nemus).
- Vi hyr ut lokaler till två museer och samarbetar med andra närliggande museer kring källsorteringsanläggning samt levererar ström till ytterligare tre museer.
- Nätverksarbete handlar främst om stöd och jämförelser.
- Önskemål om att bilda nätverk inom detta område.

BILAGA 3**Hyresutveckling under 2000-talet**

I denna bilaga redovisas resultatet av en genomgång av faktiskt inbetalda hyror till hyresvärden Statens fastighetsverk (SFV) under 2000-talet för dels fyra institutioner med marknadshyra (Armémuseum, Vasamuseet, Musikmuseet och Livrustkammaren), dels fem institutioner med kostnadshyra (Operan, Dramaten, Naturhistoriska riksmuseet, Historiska museet och Nationalmuseum). Sammanfattningsvis visar genomgången att den genomsnittliga faktiskt betalda hyran för de fyra institutionerna med marknadshyra har under perioden 2000–2009 ökat successivt från ca 1 500 till ca 1 600 kr per kvadratmeter, medan hyran för de fem institutionerna med kostnadshyra har varierat mellan 950 och 1 100 kr per kvadratmeter (se diagram 1 nedan och bilaga 3).

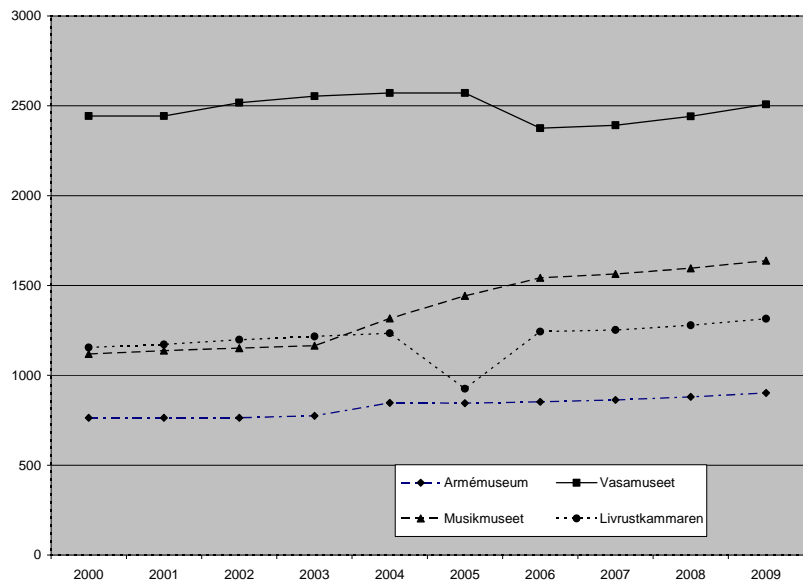
Diagram 1 och 2 nedan visar utvecklingen av faktiskt betalda hyresbelopp för huvudbyggnaderna för de fyra institutionerna med marknadshyra respektive de fem institutionerna med kostnadshyra. Med faktiskt betalt hyresbelopp menas summan av avier årsvis enligt betalningsplan med hänsyn taget till de förändringar som sker vid avstämningar. Särskilt när det gäller institutioner med kostnadshyra sker regelbundna avstämningar. Varje år gör SFV en prognos och räknar ut kostnaderna för kommande år. Årsvis eller efter avtalstidens slut (vanligtvis tre år) tas de faktiska kostnaderna fram. Avstämningen resulterar i ett tillägg (hyresgästen har betalat för lite och summan läggs till hyran) eller ett avdrag (hyresgästen har betalat för mycket och summan dras av på hyran). Dessa förändringar regleras antingen direkt eller justeras i den kommande avtalsperiodens totalhyra. I beräkningarna har total kontraktsarea använts för att beräkna faktisk hyreskostnad per kvadratmeter.<sup>182</sup>

Diagram 1 visar ett genomsnitt av den faktiskt betalda hyreskostnaden per kvadratmeter för de fyra museer med marknadshyra som vi har studerat närmare. För ett av museerna, Vasamuseet, ligger hyreskostnaden högre jämfört med för de övriga tre institutionerna. För dessa övriga tre museer har det skett en tydlig trendmässig ökning av kostnaderna över tid.

---

<sup>182</sup> SFV, telefonsamtal 2009-05-28.

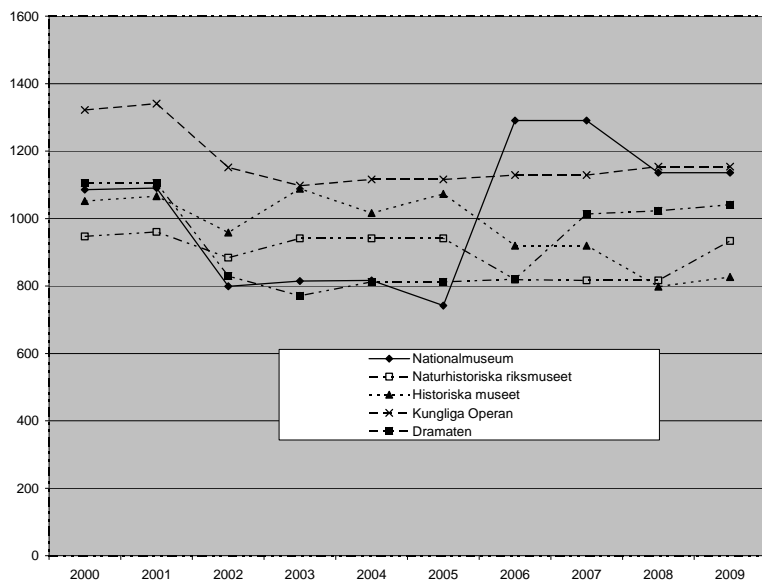
DIAGRAM 1 UTVECKLINGEN AV FAKTISKT BETALD HYRA/M<sup>2</sup> I KR FÖR HUVUDBYGGNADERNA FÖR FYRA INSTITUTIONER MED MARKNADSHYRA UNDER PERIODEN 2000–2009



*Källa:* Bearbetning av data från SFV:s hyressystem Formula Fastighet. Nedgången i hyreskostnaden för Livrustkammaren 2005 beror, enligt SFV, på att museet inte behövde betala hyra för ett kvartal pga. att lokalen stängdes till följd av ett arbete med ventilationen.

Diagram 2 visar den genomsnittliga faktiska hyreskostnaden per kvadratmeter för de fem institutionerna med kostnadshyra.

DIAGRAM 2 UTVECKLINGEN AV FAKTISKT BETALD HYRA/M<sup>2</sup> I KR FÖR HUVUDBYGGNADERNA FÖR FEM INSTITUTIONER MED KOSTNADSHYRA UNDER PERIODEN 2000–2009



Källa: Bearbetning av data från SFV:s hyressystem Formula Fastighet.

I avsnitt 5.2 konstaterades att den genomsnittliga kvadratmeterkostnaden totalt sett ligger lägre för dessa institutioner än för dem med marknadshyra och att den trendmässiga ökningen inte är lika tydlig för institutioner med kostnadshyra som det är för institutioner med marknadshyra. Samtidigt har kostnaderna över tid varierat mer för institutioner med kostnadshyra. För exempelvis Nationalmuseum innebär det en variation mellan ca 740 kr (år 2005) och 1 300 kr (år 2006). Differensen mellan 2005 och 2006 beror enligt SFV på att ett nytt avtal förhandlades fram för museet för perioden 2005–2007. I den nya hyreskostnaden ingick bl.a. underhållskostnad som för 2005 blev ca 5 miljoner kr och för de två sista åren ca 8 miljoner kr per år. Vanligtvis tar SFV fram en genomsnittligt beräknad hyra för hela avtalsperioden så att kostnaderna jämnas ut. I Nationalmuseums fall har museet önskat betala den exakta kostnaden som tillföll varje år i avtalsperioden, till följd av att det inte kunde ta den nya genomsnittliga hyran år 2005.<sup>183</sup>

<sup>183</sup> Fastighetsverket, e-brev 2009-06-04.



---

2004/05:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET Transportforskning i en föränderlig värld
2004/05:RFR2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag Rapport till riksdagens näringsutskott
2004/05:RFR3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nationella minoriteter och minoritetsspråk
2004/05:RFR4	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005

---

2005/06:RFR1	JUSTITIEUTSKOTTET Brottskadeersättning och skadestånd på grund av brott. Undersökning av skillnader mellan beslutad brottskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
2005/06:RFR2	JUSTITIEUTSKOTTET Särskild företrädare för barn Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
2005/06:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
2005/06:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Regeringsmakt och kontrollmakt. Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
2005/06:RFR5	KULTURUTSKOTTET Statsbidrag till teater och dans En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser
2005/06:RFR6	UTRIKESUTSKOTTET Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2005/06:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsskydd En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten
2005/06:RFR8	UTRIKESUTSKOTTET Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde
2005/06:RFR9	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006

---

2006/07:RFR1	FINANSUTSKOTTET En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005
2006/07:RFR2	UTRIKESUTSKOTTET OCH MILJÖ- OCH JORDBRUKS- UTSKOTTET Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gasledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell rätt – tillvägagångs- sätt vid tillståndsprövning
2006/07:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets uppföljning av flyttning av fordon
2006/07:RFR4	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar för Stock- holmsregionen
2006/07:RFR5	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva småskalig livsmedelsproduktion
2006/07:RFR6	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den konstnärliga friheten?
2006/07:RFR7	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik
2006/07:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag
2006/07:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialuskottets offentliga utfrågning på temat hiv/aids torsdagen den 15 februari 2007 (Omtryck, tidigare utgiven som 2006/07:URF4)

---

2007/08:RFR1	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2007
2007/08:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöver- sikt
2007/08:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekven- ser för företag inom fiskeområdet
2007/08:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialuskottets offentliga utfrågning på temat våld mot äldre, den 19 september 2007
2007/08:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet
2007/08:RFR6	FÖRSVARsutskottet Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Öppet seminarium om attityder till skatter
2007/08:RFR8	FÖRSVARsutskottet Forskning och utveckling inom försvaruskottets ansvarsområde



2007/08:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer
2007/08:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur
2007/08:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning den 22 november 2007 om tillstånd för digital marksänd tv
2007/08:RFR12	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att låta transportsektorn omfattas av ett system med handel av utsläppsrätter
2007/08:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Skatteuskottets uppföljning av skogsbeskattningen
2007/08:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Förnybara drivmedels roll för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2007/08:RFR15	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Äldreförsörjningsstödet i dagspressen 2002–2007
2007/08:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Anpassningen av trafikens infrastruktur när klimatet förändras
2007/08:RFR17	RIKSDAGENS UTSKOTT Riksdagens framtidsdag 2008 – konferensrapport
2007/08:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialuskottets offentliga utfrågning på temat Tillgänglighet inom hälso- och sjukvården
2007/08:RFR19	FINANSUTSKOTTET Finansuskottets offentliga utfrågning Statlig arbetsgivarpolitik och jämställdhet
2007/08:RFR20	NÄRINGSUTSKOTTET OCH KULTURUTSKOTTET Näringsuskottets och kulturuskottets offentliga utfrågning om upphovsrätt på Internet
2007/08:RFR21	TRAFIKUTSKOTTET OCH FÖRSVARsutskottet Trafikuskottets och försvarsuskottets offentliga utfrågning om IT-säkerhet
2007/08:RFR22	FÖRSVARsutskottet Försvarsuskottets offentliga utfrågning om kärnvapen och radiologiska hot
2007/08:RFR23	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Utvärdering av det kommunala partistödet
2007/08:RFR24	KULTURUTSKOTTET Kulturuskottets offentliga utfrågning om de fem nationella minoriteternas kultur
2007/08:RFR25	FÖRSVARsutskottet Försvarsuskottets offentliga utfrågning om utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR26	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets offentliga utfrågning om godstransporter

2008/09:RFR1	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
2008/09:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet den 17 september 2008
2008/09:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet
2008/09:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Fiskpopulationer i svenska vatten. Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?
2008/09:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Inventering av pågående forskning inom transportområdet 2008
2008/09:RFR6	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2009
2008/09:RFR7	FÖRSVARsutskottet Försvarsutskottets offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan
2008/09:RFR8	CIVILUTSKOTTET Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden – En uppföljning
2008/09:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av kvinnor intagna i kriminalvårdsanstalt
2008/09:RFR10	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om kultur som kreativ tillväxtkraft
2008/09:RFR11	FINANSUTSKOTTET Finansieringsprincipens tillämpning Stellan Malmer och Patrik Zapata
2008/09:RFR12	UTRIKESUTSKOTTET Gasfrågan och energisäkerhet i EU:s yttre förbindelser – utvecklingen till 2020