

Mer effektiv statlig bygge- og eiendoms- forvaltning

Rapport fra
interdepartementalt utvalg
mars 2005

Innhold

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Mandat.....	6
1.3	Om utvalgets arbeid	9
1.4	Sammendrag.....	9
2	Utvalgets anbefalinger.....	11
2.1	Handlingsplan for mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning	11
2.2	Forutsetninger for handlingsplanen – staten som eier av eiendom	13
2.3	Grunnleggende prinsipper i handlingsplanen.....	14
2.4	Prinsipper for fastsetting av husleie og husleiekompensasjon	16
2.5	Styring av etterspørselssiden og bedre prosedyrer for leie og anskaffelse	18
2.6	Prosedyrer for behovs- og alternativanalyse	18
2.7	Rådgivning	19
2.8	Styring og organisering av tilbudssiden	20
2.8.1	Valg av tilknytningsform	20
2.8.2	Konkurransetsetting	21
2.8.3	Salgsselskap	21
2.9	Tiltak for å ta igjen vedlikeholds- og investeringsetterslep	22
2.9.1	Etterslep utenfor dagens husleieordning	22
2.9.2	Etterslep innenfor dagens husleieordning	22
3	Dagens eiendomsforvaltning i staten	23
3.1	Moderniseringsdepartementet - Statsbygg	28
3.2	Utdannings- og forskningsdepartementet.....	32
3.3	Justis- og politidepartementet.....	35
3.4	Andre utvalgte sivile sektorer	37
3.5	Forsvarsdepartementet - Forsvarsbygg	39
3.6	Statlige selskaper og foretak	44
3.7	Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer	45
3.7.1	Dagens forvaltning av kulturhistoriske eiendommer	46
3.7.2	Sektoransvaret	46
3.7.3	Prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer	46
3.7.4	Den kulturhistoriske bygningsmassen.....	47
4	Statens bygge- og eiendomsvirksomhet i Sverige, Danmark og Finland	49
4.1	Sverige.....	49
4.2	Danmark.....	53
4.3	Finland.....	57
4.4	Erfaringer fra de nordiske landene	58
5	Problemer og utfordringer.....	60
5.1	Effektiv ressursbruk og politisk styring	61
5.2	Vedlikeholds- og investeringsetterslep	63
5.3	Variierende grad av konkurranse	64
5.4	Bedre og mer uavhengig rådgivning	66
5.5	Skal staten eie eller leie?	67
5.6	Forvaltning av kulturhistoriske eiendommer	68
5.6.1	Oversikt over eiendommene.....	68
5.6.2	Sektoransvaret	69
5.6.3	Kulturminnefaglig kompetanse	69
5.6.4	Finansiering.....	69
5.6.5	Andre problemstillinger	70

6	Forutsetninger og rammebetingelser for organisering av bygge- og eiendomsområdet..	71
6.1	Skal staten eie eller leie bygninger og eiendommer?	71
6.1.1	Særlige grunner	72
6.1.2	Økonomiske forhold.....	73
6.1.3	Sammenstilling av ulike begrunnelser for statlig eierskap.....	74
6.1.4	Oppsummering av vurderingen av statlig eierskap	75
6.2	Organisering og rammebetingelser for statlig bygge- og eiendomsvirksomhet.....	76
7	Løsningsmodeller for statlig bygge- og eiendomsvirksomhet	79
7.1	Modell 1	80
7.2	Modell 2	81
7.3	Modell 3	82
8	Drøfting av løsningsalternativer	83
8.1	Kriterier for vurdering av modellene - mål for endring.	83
8.1.1	Effektiv forvaltning og utnyttelse av statens eiendomsportefølje	83
8.1.2	Nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse	84
8.1.3	Tilstrekkelig politisk styring	84
8.1.4	Tilfredsstillende prosedyrer for investerings- og leiebeslutninger.....	84
8.2	Konsulentenes vurdering av hovedalternativene.....	85
8.3	Synliggjøring av kostnader ved eiendomsbruk	86
8.3.1	Husleieordning med organisatorisk skille mellom bruker og forvalter.....	86
8.3.2	Prinsipp for husleiefastsettelse	87
8.3.2.1	Nærmere om kostnadsdekkende husleie	88
8.3.2.2	Kompensasjon for kapitalbinding	88
8.3.2.3	Kapitalens verdiforringelse	88
8.3.2.4	Utgifter/kostnader til å tilpasse bygget innenfor leieperioden	89
8.3.2.5	Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold	90
8.3.2.6	Innføring av husleie.....	90
8.3.3	Oppsummering og videre oppfølging	91
8.4	Profesjonalisering av brukeren som etterspørter.....	92
8.4.1	Beslutningsprosedyrer	92
8.4.1.1	Forslag til fempunktsanalyse.....	95
8.4.2	Rådgivning	96
8.4.2.1	Eget rådgivningsorgan.....	97
8.5	Profesjonalisering av tilbyder.....	98
8.5.1	Organisering i selskaper	98
8.5.2	Organisering innenfor staten	99
8.5.2.1	Finansiering.....	100
8.5.2.2	Oppdeling av eiendomsporteføljen etter geografi eller sektor	101
8.5.3	Konkurransetsetting av tjenester	103
8.5.3.1	Konkurransetsetting av drifts- og vedlikeholdstjenester	105
8.5.3.2	Konkurransetsetting av prosjektstyringskompetanse	105
8.5.3.3	Oppsummering av konkurranseutsetting.....	106
8.5.4	Bruk av OPS-kontrakter	106
8.5.5	Avhending av statlig eiendom.....	107
8.6	Eierrollen og mer effektiv bygge- og eiendomsvirksomhet.....	109
8.7	Tiltak for å ta igjen vedlikeholds- og investeringsetterslepet	110
8.7.1	Planmessighet nødvendig	111
-	Statsbudsjettets balanse	111
-	Leverandørmarkedets kapasitet.....	111
8.7.2	Finansiering av reinvestering	111

8.7.3	Virkning på tilbudssiden	112
8.8	Bedre forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer	112
8.8.1	Betydningen av de foreslåtte strukturelle tiltakene	112
8.8.2	Eiendommer uten leietaker – behov for særlige tilskudd.....	113
8.8.3	Behandling av kapitalelementet	114
8.8.4	Samlet forvaltning av enkelte nasjonale kulturhistoriske eiendommer	114
8.8.5	Spørsmål om fond og etablering av stiftelse	115
8.9	Utvalgets forslag vurdert opp mot vurderingskriteriene	116
8.9.1	Effektiv forvaltning og utnyttelse av statens eiendomsportefølje	116
8.9.2	Nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse	116
8.9.3	Tilstrekkelig politisk styring	117
8.9.4	Tilfredsstillende prosedyrer for investerings- og leiebeslutninger.....	118
9	Særmerknader fra utvalgets medlemmer.....	119
9.1	Særmerknad fra Justisdepartementets medlem	119
9.2	Særmerknad fra Utdannings- og forskningsdepartementets medlem	119
9.3	Særmerknad fra Statsbyggs medlem	120
9.4	Særmerknad fra Finansdepartementets medlem	122
9.4.1	Innledning.....	122
9.4.2	Organisering og styring av tilbudsleddet	123
9.4.3	Styring av statens eiendomsbruk gjennom brukerleddet.....	125
9.4.4	Controllerfunksjonen.....	127
9.4.5	Kulturhistoriske eiendommer	128
9.4.6	Budsjettvirkninger og håndtering av vedlikeholdsetterslep	128
9.4.7	Offentlig privat samarbeid (OPS)	128
9.5	Særmerknad fra Forsvarsdepartementets representant.....	129
9.5.1	Tilknytningsform for Forsvarsbygg	129
9.5.2	Eierskapet til kulturhistoriske eiendommer.....	129
9.5.3	Avhending av eiendommer	130
9.5.4	Styring av tilbudssiden	131
9.6	Særmerknad fra Forsvarsbyggs medlem	131
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	132
10.1	Økonomiske konsekvenser.....	132
10.1.1	Innføring husleiesystem for all statlig eiendom	132
10.1.2	Vedlikeholdsetterslep	133
10.1.3	Finansiering av statlige bygg.....	134
10.2	Administrative konsekvenser	134
10.2.1	Endring av Statsbyggs portefølje	134
10.2.2	Etablering av forvaltningsbedrift for universitets- og høyskolebygg.....	134
10.2.3	Konkurransetsetting av tjenesteproduksjon	135
10.2.4	Etablering av et aksjeselskap for salg av eiendom.....	135
10.2.5	Etablering av et rådgivningsorgan.....	135
10.2.6	Konsekvenser for personalet i virksomhetene	135
10.2.7	Forvaltning av kulturhistoriske eiendommer	136
10.2.8	Prosedyrekrav ved lokalanskaffelser.....	136
10.3	Andre samfunnsmessige konsekvenser	136
10.3.1	Konsekvenser for næringslivet.....	136
10.3.2	Distriktmessige konsekvenser	136
10.3.3	Andre forhold	136
11	Trykte vedlegg.....	137
12	Utrykte vedlegg	137

1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det først for bakgrunnen for Regjeringens nedsettelse av et utvalg for å se på hvordan staten kan effektivisere sin bygge- og eiendomsvirksomhet. Deretter redegjøres det for utvalgets mandat og tolkningen av dette. Til slutt gis et kort sammendrag av innholdet i de øvrige kapitler i rapporten.

1.1 Bakgrunn

Både Moderniseringsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Undervisnings- og forskningsdepartementet har de senere årene arbeidet med spørsmål om en bedre eiendomsforvaltning på sine ansvarsområder i tråd med prinsippene i Regjeringens moderniseringsprogram om et klarere skille mellom ulike roller, styrket konkurranse (for å få en mer effektiv ressursutnyttelse) og økt delegering av myndighet.

Moderniseringsdepartementet har også arbeidet med spørsmål om utvidelse av husleieordningen og å skille mellom bruker og forvalter av eiendom. I forbindelse med prosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer* har det også vært arbeidet med spørsmål om modeller for eierskap og forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer, i tillegg til den kartlegging som er gjort av disse eiendommene.

For å vurdere mer helhetlige løsninger besluttet Regjeringen i juni 2004 å nedsette et interdepartementalt utvalg under ledelse av Moderniseringsdepartementet, med deltakelse fra Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet, Statsbygg og Forsvarsbygg. MOD har hatt sekretariatsansvar for utvalget.

1.2 Mandat

I mandat for utvalget vedtatt av Regjeringen heter det:

”Formålet med arbeidet er å foreslå endringer som vil gi en mest mulig effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning i et samfunnsmessig perspektiv, og sikre at aktørene har riktige insentiver for å bidra til dette.

Utvalget skal senest i forbindelse med første budsjettkonferanse for 2006-budsjettet (i mars 2005) fremlegge sine vurderinger og anbefalinger. Eventuelle prinsipielle spørsmål som trenger avklaring vil bli fremlagt for regjeringen underveis.

Forslag til løsninger må vurderes i lys av prinsippene i Regjeringens moderniseringsprogram om klarere skille mellom ulike roller, styrket konkurranse (for å få en mer effektiv ressursutnyttelse) og økt delegering av myndighet. Samtidig skal forslagene være vurdert i forhold til en avveining mellom samfunnsøkonomisk effektiv forvaltning og behov for politisk styring. Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, og minst ett av forslagene som utredes skal være basert på lavere eller uendrede budsjettammer.

Utvalget skal vurdere hvordan staten kan forbedre sin samlede bygge- og eiendomspolitikk ut fra følgende målsettinger:

- *effektiv arealutnyttelse og nøkternhet ved anskaffelse av nye arealer,*
- *rettidig og effektiv arealanskaffelse,*
- *optimalt vedlikeholdsnivå sett i et langsiktig økonomisk perspektiv,*
- *hensiktsmessige rammer for politisk styring,*

- *tilfredstillende beslutningsprosedyrer for vedtak om nye utbyggingsprosjekter.*

På denne bakgrunn skal utvalget spesielt vurdere og komme med anbefalinger i forhold til følgende spørsmål:

- *Hva skal staten eie?*

Bør det være en prinsipiell grensdragning mellom hva staten skal eie og hva man ikke trenger å eie? Utvalget bør her spesielt vurdere om de prinsipper som ble lagt til grunn for å definere bygg som formålsbygg i St.prp.nr.84 (1998-99), er fornuftige. Utvalget bør også i lys av dette vurdere og komme med forslag til prosedyrer for når og hvordan man skal fastslå at eiendom skal eies av staten.

- *Hvordan skal statens eierskap ivaretas og rammebetingelsene for bygge- og eiendomsvirksomheten bedres?*

Eierskapet kan ivaretas på ulike måter og underlegges ulike rammebetingelser. Utvalget skal vurdere ulike sett av rammebetingelser, herunder dagens organisering i forvaltningsbedrift/forvaltningsorgan med særskilte fullmakter/ordinære forvaltningsorgan, og organisering av hele eller deler av eierskapet gjennom selskap(er) eller andre selvstendige rettssubjekter. Utvalget skal spesielt vurdere fordeler og ulemper knyttet til å organisere enkeltsektorer (som høyere utdanning) eller spesielle typer eiendom (som for eksempel kulturhistoriske eiendommer i statlig eie) separat, herunder om deler av Statsbyggs/Forsvarsbyggs portefølje bør overføres disse. Utvalget skal også se spesielt på mulige forbedringer av finansierings- og beslutningssystemer for investeringer og innleie. I denne sammenheng skal en vurdere endringer som vil forsterke de økonomiske insentivene og institusjonenes autonomi i spørsmål som gjelder anskaffelse og utnyttelse av lokaler. Utvalget skal også vurdere på hvilken måte de konstitusjonelle ansvarsforholdene og administrative prosessene i byggesaker eventuelt kan gjøres ryddigere og mer hensiktsmessige enn i dag. Insentivvirkningene for aktørene skal beskrives i alle de alternativer utvalget vurderer, herunder også insentivvirkningene med dagens organisering og rammebetingelser.

- *Hvordan få god måloppnåelse gjennom effektiv konkurranse, og hvor skal grensen for markedet gå?*

Utvalget skal lage en oversikt over ulike roller og funksjoner staten må ha dekket på bygge- og eiendomsområdet. Utvalget skal vurdere hva som kan og bør konkurranseutsettes, hva staten selv må ivareta, hvilken kompetanse staten trenger og hvordan denne best kan organiseres for å sikre mest mulig kostnadseffektiv ivaretagelse av de ulike roller og funksjoner. Utvalget skal spesielt vurdere hvordan rådgivningsfunksjonen kan styrkes for å sikre lavest mulig leie- og investeringskostnader, og hvordan den bør organiseres for best mulig å sikre nøytralitet og uavhengighet. Med hensyn til konkurranseutsetting skal det spesielt vurderes om produksjonsoppgaver knyttet til drift, vedlikehold og byggherrerollen bør skilles ut i selskap(er).

- *Hvordan innføre prising og skille mellom bruker og forvalter?*

For de områder hvor det ikke er innført husleie og skille mellom bruker og forvalter, skal det vurderes om og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Utvalget skal vurdere om det er enkelte eiendomstyper som ikke er egnet for innføring av husleie eller skille mellom bruker og forvalter, for eksempel der eiendommen er en viktig del av forvaltningsenhetens kjernevirksomhet eller der Stortinget har bestemt spesielle forvaltningsordninger.

I tillegg til å vurdere og komme med tilrådinger på enkeltpunktene foran skal utvalget presentere en helhetlig skisse/plan for hvordan statens bygge- og eiendomspolitikk kan bedres samlet sett.”

Underveis i utvalgets arbeid har Regjeringen i tillegg bedt utvalget vurdere prinsipper for husleiekompensasjon: *”I tråd med regjeringsvedtak 4. november 2004 skal det interdepartementale utvalget som vurderer statens samlede bygge- og eiendomsforvaltning også behandle spørsmålet om husleiekompensasjon. Det forutsettes at denne vurderingen foreligger tidsnok til at Regjeringen kan avklare spørsmålet om husleiekompensasjon til Kunsthøgskolen i Oslo før prosjektet eventuelt skal iverksettes.”* I forbindelse med budsjettkonferansen i mars 2005 utsatte regjeringen behandlingen av enkelte saker i påvente av en slik vurdering fra utvalget.

Avgrensning av utvalgets mandat:

Utvalget oppfatter mandatet dit hen at det omfatter statens samlede bygge- og eiendomsvirksomhet. Utvalget har med det omfattende mandat og den tid som har vært til rådighet valgt å konsentrere seg om eiendomsvirksomhet organisert innenfor staten. Hovedvekten er lagt på bygninger, mens ubebygde areal, statlige eiendomsselskaper og foretak (som helseforetakene) stort sett bare er behandlet i kapitlet som omhandler dagens situasjon.

Dette er blant annet begrunnet med at det pågår et annet arbeid som vurderer arealforvaltningen mellom Forsvarsbygg, Direktoratet for Naturforvaltning og Statskog, knyttet opp til arealer Forsvaret har planer om å avhende, men som er interessante å beholde i offentlig eie grunnet tilgjengelighet for allmennheten.

Med hensyn til Entra Eiendom AS har utvalget ikke vurdert denne virksomheten nærmere. Det vises til det arbeid som pågår med å vurdere eierskapet til selskapet etter initiativ fra Nærings- og handelsdepartementet. Utvalget har i sin vurdering av hva staten må eller bør eie av eiendom ikke tatt spesielt hensyn til denne avgrensningen.

Med hensyn til helseforetakene har utvalget oppfattet det som utenfor sitt mandat å gå nærmere inn på eiendomsforvaltningen på dette området. Det vises til at Regjeringen i budsjettet for 2005 har varslet at man vil evaluere sykehusreformen i løpet av budsjettåret. Utvalget vil i den forbindelse anbefale at man ser nærmere på en mulig videre profesjonalisering av eiendomsforvaltningen i sykehussektoren og vurderer tiltak som gir aktørene incentiver til mest mulig effektiv eiendomsforvaltning og nøktern etterspørsel.

Når det gjelder vurderingen av innføring av husleie og skille mellom bruker og forvalter, har utvalget valgt å konsentrere seg om universitets- og høyskolesektoren og fengselssektoren¹. Dette er de to største gjenstående sektorene hvor disse prinsippene ikke er innført. Utvalget peker imidlertid i konklusjonskapitlet også på andre områder der det bør gjøres en konkret vurdering av å innføre slike prinsipper.

Når det gjelder spørsmål om husleiekompensasjon, har utvalget lagt størst vekt på å drøfte prinsippene for husleiekompensasjon ved overgang fra selvforvaltning til et husleiesystem med organisatorisk og økonomisk skille mellom bruker og forvalter.

¹ Rednings- og beredskapsområdet under Justisdepartementet har ikke vært særskilt vurdert i utvalgets arbeid.

1.3 Om utvalgets arbeid

Utvalget har arbeidet med problemstillingene ved først å gi en faktisk beskrivelse av dagens situasjon og dagens problemer og utfordringer på området. Det er beskrevet hvem som ivaretar hvilke roller på området i dag og hvordan man bør skille mellom ulike roller. Deretter har utvalget sett på hvilke kriterier som bør vektlegges i valg av løsninger og modeller. Utvalget har gjennom besøk i Sverige, Danmark og Finland innhentet erfaringer fra ulike måter å organisere statlig eiendomsforvaltning på. Her har også spørsmålet om hva staten må/bør eie og hvordan eierskapet kan ivaretas stått sentralt.

Til støtte for utvalgets arbeid har Moderniseringsdepartementet inngått kontrakt med ECON Analyse i samarbeid med HolteProsjekt Consulting for å vurdere ulike modeller for ivaretagelse av statens bygge- og eiendomsvirksomhet. Moderniseringsdepartementet har også engasjert Dr. Ing. Per Eikeland for å se nærmere på teoretiske aspekter og empiriske erfaringer med husleieordninger i offentlig virksomhet. Utvalget har også i sitt arbeid fått redegjort for og diskutert følgende temaer gjennom å invitere eksterne bidragsytere: NOU 2004:22 (Velholdte bygninger gir mer til alle), de regionale helseforetakenes eiendomsforvaltning, bruk av ulike tilknytningsformer i staten (en oppsummering fra Statskonsult AS), eiendomsforvaltningen ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen og NHDs eierstyring av Entra Eiendom AS.

Utvalgets medlem fra Samferdselsdepartementet deltok i utvalgets arbeid frem til oktober 2004.

For å få tilfredstillende tid til å avslutte sitt arbeid ble utvalgets frist for å levere rapport forlenget med en måned til medio mars 2005.

1.4 Sammendrag

I kapittel 2 oppsummeres utvalgets forslag i en handlingsplan for en mer effektiv bygge- og eiendomsforvaltning i staten.

I kapittel 3 gis det en fremstilling av dagens eiendomsforvaltning med hovedvekt på bygge- og eiendomsvirksomheten i staten. Det redegjøres også kort for eiendomsvirksomheten i helseforetakene og det heleide statlige eiendomsselskapet Entra Eiendom AS.

I kapittel 4 redegjøres det for bygge- og eiendomsforvaltningen i Sverige, Danmark og Finland med særlig vekt på trekk som kan ha overføringsverdi til hvordan staten organiserer bygge- og eiendomsvirksomheten i Norge.

I kapittel 5 oppsummeres utvalgets syn på de problemer og utfordringer man står overfor på bygge- og eiendomsområdet.

I kapittel 6 drøftes viktige forutsetninger og rammebetingelser for statens bygge- og eiendomsvirksomhet, både knyttet til hva staten skal eie, eventuelle prinsipper for statlig eierskap og handlingsrommet for denne virksomheten,

I kapittel 7 presenteres noen hovedalternativer med hensyn til hvordan statens bygge- og eiendomsvirksomhet kan gjøres mer effektiv.

I kapittel 8 presenterer utvalget de kriterier som er lagt til grunn for vurderingene. Videre presenteres konsulentenes vurdering av hovedalternativene, og utvalget drøfter forslagene til løsninger i lys av utvalgets mandat.

Kapittel 9 består av særmerknader fra enkeltmedlemmer i utvalget.

I kapittel 10 redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser ved forslagene i handlingsplanen.

2 Utvalgets anbefalinger

2.1 Handlingsplan for mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning

Utvalget presenterer en handlingsplan for en bedre og mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning. Flertallet i utvalget går inn for tiltakene i planen, men på noen punkter har enkelte medlemmer alternative tilrådninger. Disse er i hovedtrekk referert nedenfor. Det vises for øvrig til medlemmenes særmerknader i kapittel 9. Handlingsplanen har følgende hovedpunkter

1. Effektiviteten i statens bygge- og eiendomsvirksomhet økes gjennom bruk av andre styringsmekanismer enn i dag og klarere rolledeling.

Tiltak for å oppnå dette er:

- vektlegging av et reelt kundeforhold mellom bruker/leietaker og eiendomsforvalter,
- profesjonalisering både av bruker/leietaker og eiendomsforvalter,
- politisk styring av etterspørsel gjennom brukerleddet konsentreres om tilfeller der bruker ikke har tilstrekkelig med midler innenfor eksisterende rammer,
- skille mellom leverandør- og rådgivningsrolle og opprettelse av et eget rådgivningsorgan,
- bedre prosedyrer for leie og anskaffelse av lokaler som blant annet skal sikre tilrettelegging for profesjonalisering av innleie,
- styring av tilbudssiden hovedsakelig gjennom avkastningskrav, kvalitativt god forvaltning av eiendommene, benchmarking og risikostyring på investeringsiden,
- organisering av tilbyderne etter forvaltningsbedriftsmodellen, men med økt finansiell fleksibilitet og bruk av styrer,
- etablering av et eget selskap for salg av statlig eiendom.

Forsvarsdepartementets medlem mener det er behov for en sterkere styring av tilbudssiden i forsvarssektoren. Dette medlemmet går inn for at Forsvarsbygg organiseres som forvaltningsorgan og går imot etablering av et eget salgsselskap.

Finansdepartementets medlem er uenig i at styring av brukernes etterspørsel konsentreres om tilfeller der brukeren ikke har tilstrekkelig med midler innenfor eksisterende rammer. Dette medlemmet går inn for at det på tilbudssiden også styres gjennom investeringsrammer og går imot etablering av et eget selskap for salg av statlig eiendom.

2. Kostnader for bygge- og eiendomsforvaltningen synliggjøres bedre enn i dag for å sikre en bedre avveining mellom ulike innsatsfaktorer og skape incentiver til en nøktern arealetterspørsel og bruk.

Tiltak for å oppnå dette er:

- innføring av kostnadsdekkende husleie og skille mellom leietaker/bruker og eiendomsforvalter for fengselseiendommene som legges inn i Statsbyggs portefølje,
- innføring av kostnadsdekkende husleie og skille mellom leietaker/bruker og eiendomsforvalter for alle universiteter og høyskoler. Universitetsseiendommene legges over i en egen forvaltningsbedrift (Undervisningsbygg) underlagt

Utdannings- og forskningsdepartementet sammen med høyskoleeiendommene som overføres fra Statsbyggs portefølje.

- innføring av en differensiert kostnadsdekkende husleie (inklusive et kapitalelement) for hver enkelt eiendom på forsvarssektoren, ikke pr. bygningskategori som i dag,
- ved innføring av kostnadsdekkende husleie legges normtall for forvaltning, drift og vedlikehold til grunn, ikke regnskapsdata,
- gjennomgang av eiendommene på andre statlige sektorer med sikte på å legge eiendommene over i Statsbyggs portefølje, med innføring av kostnadsdekkende husleie der det er hensiktsmessig (se 2.4 for nærmere spesifisering),
- de anbefalte strukturelle grepene er etter utvalgets oppfatning en forutsetning for utvalgets anbefaling om å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Det vises til særmerknadene fra medlemmene fra Utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet hvor det forutsettes kompensasjon for utgiftene ved innføring av husleieordning og oppgradering av bygningsmassen.

Finansdepartementets medlem mener forslaget om en egen enhet for universitets- og høyskolesektoren må utredes nærmere. Statsbyggs medlem støtter ikke forslaget om å etablere et eget Undervisningsbygg, men går inn for å samle all statlig eiendom i sivil sektor i Statsbygg.

3. Det gjennomføres en særskilt satsing for å redusere vedlikeholdsetterslepet

Tiltak for å oppnå dette er:

- i forbindelse med utvidelse av husleieordningen gjennomgås eiendomsmassen med sikte på å identifisere etterslepet og konkretisere behovet for tiltak,
- i forbindelse med innføring av husleie gis det husleiekompensasjon for kapitalelementet tilsvarende husleienivået for en oppgradert bygningsmasse (i hovedsak for fengslene, de fleste av universitetene og deler av høyskolesektoren),
- i tillegg vurderes spesielle tiltak for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på forsvarssektoren etter en nærmere analyse av årsaksfaktorene,
- tiltak for å rette opp vedlikeholdsetterslep utover dette behandles som en del av den ordinære budsjettprosessen.

Finansdepartementets medlem mener alle satsinger for å redusere vedlikeholdsetterslepet må behandles på ordinær måte i budsjettprosessen. Hovedregelen må være at eventuell økt husleie skal dekkes ved omprioritering innenfor gjeldende budsjetttrammer. Dette medlemmet er derfor uenig i at det gjennomgående skal gis husleiekompensasjon for kapitalelementet tilsvarende husleienivået for en oppgradert bygningsmasse.

4. Produksjonen i statens bygge- og eiendomsvirksomhet søkes konkurransutsatt ytterligere for å oppnå økt effektivitet.

Overordnet departement og de statlige eiendomsforvalterne vurderer når, i hvilket omfang og hvordan dette kan gjøres. Det fokuseres på ytterligere konkurransutsetting av drifts- og vedlikeholdstjenester.

5. Tilbudssiden utsettes for konkurranse der det ikke er slik konkurranse i dag.

Statlige virksomheter skal som hovedregel kunne velge om de ønsker å leie hos staten eller hos en privat aktør. Tilbud skal vurderes ut fra hva som er mest økonomisk

fordelaktig i forhold til de totale kostnader. For Forsvaret åpnes det for å kunne leie fra andre utleierye enn Forsvarsbygg. Samtidig gis Forsvarsbygg mulighet til å leie ut til andre, hovedsakelig statlige aktører, når Forsvaret ikke lenger ønsker å leie en eiendom som fortsatt er i statlig eie.

Finansdepartementets medlem mener formålsbygg skal eies av staten. Unntak bør kun være aktuelt for å dekke kortsiktige behov i en overgangsfase.

6. Bedre forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer.

Utvalget anbefaler et finansieringssystem hvor det skilles mellom ordinære eiendommer, som finansieres av husleie, og tilskuddseiendommer som dels finansieres av tilskudd over statsbudsjettet og dels gjennom andre inntekter (blant annet husleie). Det er samtidig viktig at eiendomsforvalteren har insentiver og anledning til å generere inntekter på tilskuddseiendommene.

Når det gjelder tiltak for øvrig er utvalget delt. Utvalgets medlemmer fra Moderniseringsdepartementet, Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Statsbygg anbefaler en mer samlet forvaltning av viktige kulturhistoriske eiendommer, slik at man i større grad enn i dag samler kompetansen knyttet til kulturhistoriske eiendommer i Statsbygg. Utvalgets medlemmer fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg, Utdannings- og forskningsdepartementet, Finansdepartementet og Kultur- og kirke departementet anbefaler ikke en slik samling av viktige kulturhistoriske eiendommer hos én forvalter, men anbefaler i stedet at eiendommene forvaltes av den eiendomsforvalteren som forvalter de øvrige eiendommene i sektoren.

Nedenfor gjennomgås først enkelte forutsetninger for handlingsplanen før enkelte utvalgte punkter beskrives nærmere.

2.2 Forutsetninger for handlingsplanen – staten som eier av eiendom

Etter utvalgets oppfatning er det ikke mulig eller hensiktsmessig å lage en klar og entydig avgrensning av hva staten skal eller bør eie. Det er imidlertid mulig å peke ut en gruppe bygninger som staten utvilsomt skal eie. Dette gjelder nasjonale symbolbygg og bygg som har høy kulturhistorisk verdi. Kongelige eiendommer, Stortinget og høyesterettsbygningen, samt helt sentrale kulturhistoriske bygninger vil høre til i denne gruppen.

Utvalget har vurdert om det er bygninger som av habilitetsmessige årsaker bør eies av staten, men kan ikke se at privat eierskap til eksempelvis rettsbygninger skaper tvil om rettens uavhengighet eller andre typer habilitetsproblemer.

Når det gjelder andre strategiske eller spesielle behov vil en del av forsvarseiendommene blant annet av beredskaps- og sikkerhetsmessige årsaker kreve et statlig eierskap.

For andre statlige lokalbehov, også der det kreves betydelig grad av spesialtilpasning, vil spørsmålet om statlig eierskap eller leie i markedet i første rekke være et spørsmål om hvilken løsning som over tid gir lavest kostnader i forhold til gitte funksjonskrav. Generelt vil spesialtilpasninger eller andre forhold (herunder geografisk beliggenhet) som gjør at utleier krever leiekontrakter av lang varighet (eller høy pris på normal kontraktslengde) kunne tale for at staten selv bør eie lokalene.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig eller mulig å fastsette eksakte kriterier for hvilke bygninger staten skal eie. Utvalget mener at hensynene som ligger til grunn for inndelingen i formålsbygg og konkurransebygg fortsatt gjelder, men at det i en del tilfeller er aktuelt å vurdere alternative løsninger for spesialtilpassede bygninger som også omfatter tilbud fra det private eiendomsmarkedet. I slike tilfeller legger utvalget vekt på at det må gjennomføres en prosedyre som sikrer en grundig vurdering av alternativene.

Finansdepartementets medlem mener at staten bør eie alle formålsbygg som statlige virksomheter har behov for, fordi dette gir lavest kostnad for staten over tid. Privat innleie av formålsbygg kan bare være aktuelt for å dekke kortsiktige behov når det ikke foreligger statlige alternativer.

Utvalget viser til at det pågår en prosess med salg av eiendommer som Forsvaret eier. I de senere årene er det også gjennomført omfattende salg av eiendommer som har vært forvaltet av Statsbygg. Utvalget mener at eiendomsmassen som forvaltes av andre statlige virksomheter også bør gjennomgå med sikte på å klarlegge hva staten bør eie. Dersom det på sikt er aktuelt å organisere statens eierskap gjennom statsforetak eller statsaksjeselskaper, er det etter utvalgets oppfatning enkelte eiendommer som bør ivaretas gjennom et direkte eierskap. Hvor grensen går mellom de eiendommer staten bare kan eie direkte og de som kan eies indirekte (gjennom selskaper eller foretak), må det i så fall gjøres en nærmere vurdering av. Denne vurderingen må foretas for hver enkelt eiendom. Før eiendommer eventuelt overføres til statsforetak eller heleide statlige selskaper bør det foretas en særskilt vurdering av bygningens og innboets verneverdi og av kunstnerisk utsmykning med sikte på vern eller klausulering.

Utvalget vurderer bruk av stiftelsesformen til å ivareta eierskapet, for eksempel for viktige kulturhistoriske eiendommer, som uaktuell. I denne sammenheng vises det også til klare anbefalinger fra Hermansen-utvalget (NOU 1989:5), Sandutvalget (NOU 2003:34), Riksrevisjonens gjennomgang av stiftelsesformen i Dok.nr. 3:6 (1998-99) og til Stortingets behandling av denne. Stiftelsesformen gir ikke staten den nødvendige kontroll med eiendommene. Skulle man ønske å skille mellom forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og formidling av eiendommene og eierskapet, slik at de førstnevnte funksjoner skilles ut i en selvstendig organisasjon, kan ikke utvalgets flertall se at det er fordeler ved bruk av stiftelsesformen som ikke kan oppnås gjennom etablering av selskap eller foretak.

Kultur- og kirke departementets medlem av utvalget viser til omtale av museer i NOU 2003:34 *Mellom stat og marked* og til gode erfaringer med museumsstiftelsers forvaltning, drift, utvikling og formidling av kulturhistoriske eiendommer. Dette tilsier at museumsstiftelser med fordel kan ivareta slike funksjoner.

2.3 Grunnleggende prinsipper i handlingsplanen

Utvalget konstaterer at det i dag til dels er store forskjeller mellom sektorer når det gjelder styring og organisering av henholdsvis statlige eiendomsforvaltere på den ene siden og statlige brukere/leietakere på den andre.

Utvalgets tilråding er at følgende prinsipper legges til grunn i hele statens bygge- og eiendomsforvaltning:

- a) Skille mellom bruker og forvalter

Forholdet mellom bruker/leietaker og eiendomsforvalter (utleier) gjøres til et kundeforhold der de to funksjonene er skilt i ulike organisatoriske enheter og leietaker har frihet til å velge utleier (og selv leie i markedet dersom det er hensiktsmessig). Der det ikke er et slikt skille i dag må sektoren kompenseres for etablering av husleie hvor leietaker belastes et kapitalelement i tillegg til kostnader forbundet med forvaltning, drift og vedlikehold.

b) Etterspørselssiden

Brukeren er den som er nærmest til å kjenne virksomhetens funksjonelle behov. Spørsmålet er om brukeren har tilstrekkelig insentiver til å opptre på en måte som er rasjonell for staten på lang sikt og ikke overforbruke eiendom. For å sikre en mest mulig rasjonell opptreden må brukeren belastes alle kostnader ved bruk av eiendom (inklusive kapitalkostnadene). Dette, kombinert med at budsjettrestriksjonen oppleves som reell (at virksomheten som hovedregel bare kan få mer midler til et formål ved å redusere forbruket til et annet formål), og at gevinster ved rasjonell virksomhet (innsparinger) ikke automatisk trekkes inn, er kanskje det viktigste for å sikre at virksomhetene opptrer rasjonelt i sin etterspørsel av eiendom. Dersom budsjettrestriksjonen ikke oppleves som reell, kan det være behov for kontroll med virksomhetenes forbruk av lokaler, og det må stilles strengere krav enn i dag til beslutningsunderlaget om utvidet lokalbruk eller nye leiekontrakter.

c) Tilbudssiden

Eiendomsforvalteren bør i hovedsak styres på hvorvidt kapitalen nedlagt i eiendom benyttes på en mest mulig effektiv måte (for eksempel målt gjennom avkastning). I tillegg må statens eiendomsforvaltere dokumentere kvalitativt god forvaltning av eiendommene (herunder sikring av miljøhensyn, arkitektur, universell utforming og ivaretagelse av kulturhistoriske verdier). Effektiviteten må vurderes ved hjelp av sammenlignende analyser (benchmarking) og det må legges vekt på risikostyring, spesielt i forhold til prosjektgjennomføring.

Forvalteren skal ha leveringsplikt dersom leietaker/bestiller ønsker staten som leverandør. Forvalteren finansierer sine utgifter gjennom husleie og ved tilskudd for de kulturhistoriske eiendommer som ikke genererer tilstrekkelig inntekter. I tillegg vil eiendomsforvalterne kunne oppnå andre inntekter gjennom salg av tilleggstjenester til sine leietakere.

Politisk behandling av prosjekter skal i hovedsak skje gjennom etterspørselssiden. Utvalget, med unntak av Finansdepartementets medlem, mener finansieringsordningen for investeringer skal være slik at en statlig eiendomsforvalter så langt som mulig skal ha likeverdige vilkår med en privat eiendomsaktør. Det innebærer blant annet at forvalteren må ha fullmakter til å overskride investeringsbudsjettene for det enkelte år (som et alternativ til de private eiendomsselskapenes lånemuligheter), også ut over merinntekter (for eksempel ved salg av eiendom) og bruk av reguleringsfond. Stortinget bør etter forslag fra regjeringen hvert år vedta en fullmakt for eiendomsforvalterne til å kunne overskride investeringsbudsjettene så fremt etterspørre (bruker/leietaker) har midler innenfor rammen til å dekke den økning i husleien som prosjektet medfører. Forslaget fra regjeringen tar utgangspunkt i tilbydernes innrapporterte behov for investeringsmidler for kommende år. Som for Statsbygg i dag skal det beregnes renter av det tilgodehavende statskassen har i forhold til Statsbygg, og trekk i statskassen skal betales tilbake.

Finansdepartementets medlem mener det er viktig å holde fast ved prinsippet om at rammene for tilbydernes investeringer skal behandles i den ordinære budsjettprosessen og fastsettes gjennom Stortingets årlige bevilgningsvedtak. Overskridelser må være hjemlet i stortingsvedtak, og kan kun være aktuelt dersom merutgiftene kan dekkes inn gjennom trekk på reguleringsfond eller merinntekter fra eiendomssalg eller lignende. Flertallets forslag bidrar etter dette medlemmets syn til å undergrave statsbudsjettet som instrument for politisk styring.

2.4 Prinsipper for fastsetting av husleie og husleiekompensasjon

Et organisatorisk skille mellom bruker/leietaker og eiendomsforvalter, samt etablering av kostnadsdekkende husleie, er gjennomført for store deler av staten. Utvalgets hovedbegrunnelse for gjennomføring av et slikt system for alle statlige eiendommer er dels at dette skaper et forutsigbart økonomisk grunnlag for vedlikehold og utvikling av eiendomsmassen. Videre gir systemet grunnlag for ytterligere profesjonalisering av eiendomsforvaltningen, gjennom at forvaltningen overlates organisasjoner som har dette som sin kjerneoppgave. Leietakeren/brukeren gis mulighet til å konsentrere seg om sin kjernevirksomhet, og ledelseskapasitet frigjøres til fordel for virksomhetens primæroppgaver.

Utvalget understreker at innføring av en husleieordning ikke alene løser det akkumulerte vedlikeholdsetterslepet som er dokumentert i en del sektorer. Men strukturelle grep er etter utvalgets oppfatning en forutsetning for å anbefale å gjøre noe med vedlikeholdsetterslepet der det i dag ikke er en husleieordning og et organisatorisk og økonomisk skille mellom bruker/leietaker og eiendomsforvalter.

I utgangspunktet *kan* innføring av kostnadsdekkende husleie gjøres uten at det har konsekvenser for budsjettbalansen. I lys av det vedlikeholdsetterslep som finnes på de aktuelle sektorene (se kap. 2.9 for nærmere omtale av behov om gjennomføringsstrategi) mener utvalget, med unntak av Finansdepartementets medlem, at det er nødvendig å velge en annen strategi. Dette flertallet i utvalget vil foreslå at det legges til grunn et prinsipp om at leiebeløpet skal reflektere leien for objektet oppgradert til et fornuftig vedlikeholdsnivå, slik at det skapes rom for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet over en periode på 5-10 år. Utvalget har foretatt en grov beregning som antyder at vedlikeholdsetterslepet i sivil sektor kan innhentes gjennom en budsjettmessig økning på om lag 750 mill. kroner årlig, forutsatt 20 års avskrivningstid og en kalkulasjonsrente på 4%. Forslaget forutsetter ikke egne bevilgninger til investeringer utover flertallets generelle forslag om fullmakter på tilbudssiden til å kunne overskride investeringsbudsjettene omtalt under 2.3.c.

Utvalget legger til grunn at utgangspunktet for kompensasjon for innføring av kostnadsdekkende husleie er at brukerdepartementene kompenseres for kapitalelementet i husleien. Flertallet i utvalget foreslår at kapitalelementet ved innføring ikke fastsettes til dagens verdi, men til dagens verdi pluss et kapitalelement for å få eiendommene opp på et tilfredstillende vedlikeholdsnivå.

Dersom anbefalinger fra utvalgets flertall følges opp vil investeringsbeslutninger bare bli behandlet som et spørsmål om inngåelse av leiekontrakter. Dekning av økte husleieutgifter vil være et spørsmål om utvidede rammer som må behandles som en ordinær budsjettsak. I budsjettprosessen må det gjøres en kvalitativ vurdering av hvorvidt prosjektet har et fornuftig omfang som tilsier hel eller delvis husleiekompensasjon, eller om prosjektet er av en slik karakter at bruker/leietaker selv må dekke husleieøkningen innenfor eksisterende budsjettammer. Kompensasjon må vurderes i hvert enkelt tilfelle ut fra en slik vurdering. Det

er etter flertallets syn likevel tilfeller der det finnes gode argumenter for å gi full husleiekompensasjon, slik at ikke realiseringen av nye lokaler skjer til fortrengsel for finansieringen av primærvirksomheten. Eksempler på dette er tilfeller der en virksomhet med bakgrunn i regjerings- eller Stortingsvedtak har fått vesentlig økt aktivitet, og der Stortinget selv har tatt initiativ til nye byggeprosjekter. Økte husleieutgifter ved realisering av nye bygg vil i mange tilfeller utgjøre en betydelig del av institusjonenes driftsutgifter. Det er derfor avgjørende med forutsigbarhet i forhold til fremtidig husleiekompensasjon. Utvalget forutsetter at spørsmålet om husleiekompensasjon er avklart før inngåelse av leiekontrakter og før bygging igangsettes.

Finansdepartementets medlem går imot forslaget om en omfattende handlingsplan for å ta igjen forsømt vedlikehold og gi brukerne full kompensasjon for økt husleie som følge av disse investeringene. Finansdepartementets medlem går også imot den oppmykning av reglene for husleiekompensasjon som flertallets forslag synes å innebære. Det vises til særmerknad fra dette medlemmet i kapittel 9.4.

Generelt vil utvalget anbefale at det, blant annet i lys av erfaringene fra Sverige og Danmark, sees nærmere på bruk av en arealkomponent der man har aktivitetsbasert finansiering av etterspørrere av eiendom.

Utvalget foreslår at det gjøres et skille mellom ordinære eiendommer som det beregnes ordinær kostnadsdekkende husleie for, og tilskuddseiendommer som trenger tilskudd i tillegg til eventuelle leieinntekter for å kunne vedlikeholdes tilfredsstillende (dette dreier seg om en mindre del av statens kulturhistoriske eiendommer).

Utvalget forutsetter at det foretas en nærmere gjennomgang av den aktuelle eiendomsmassen for å verdsette denne og lage utkast til leiekontrakter for hvert enkelt objekt. Konkret må følgende gjennomgås med sikte på etablering av en husleieordning:

- a) Eiendomsmassen som universitetene og de statlige høyskolene i dag selv forvalter gjennomgås for overføring til en egen forvaltningsbedrift ('Undervisningsbygg') sammen med de høyskolene som Statsbygg i dag forvalter. Det innføres kostnadsdekkende husleie. Det vises til særmerknader under pkt 2.1.
- b) Fengselseiendommene som fengslene i dag selv forvalter gjennomgås for innlemming av porteføljen i Statsbygg og det innføres kostnadsdekkende husleie.
- c) De deler av landbrukssektoren som i dag selv forvalter sine eiendommer gjennomgås med sikte på innlemming av porteføljen i Statsbygg med kostnadsdekkende husleie der det er hensiktsmessig.
- d) De deler av samferdselssektoren som i dag selv forvalter sine eiendommer gjennomgås med sikte på innlemming av porteføljen i Statsbygg med kostnadsdekkende husleie der det er hensiktsmessig.
- e) Det bør i det videre arbeidet vurderes om eiendommer hvor eierskapet i dag ivaretas direkte eller indirekte² av Kultur- og kirke departementet bør overføres til Statsbygg.
- f) Forsvarssektoren gjennomgås over tid med sikte på innføring av differensiert husleie for hvert enkelte objekt.

² Herunder teatre eid av staten.

2.5 Styling av etterspørselssiden og bedre prosedyrer for leie og anskaffelse

På etterspørselssiden er det dels behov for å sikre at etterspørre (bruker/leietaker) har nødvendig bestillerkompetanse (enten selv eller kan få tilgang til den) og dels sikre at virksomheten (bruker/leietaker) har insentiver for nøktern etterspørsel. Dette må skje gjennom en avveining mellom behovet for kontroll og et ønske om delegering av ansvar. Videre må det tas hensyn til at brukerne på en fleksibel måte kan sikre seg formålstjenlige lokaler til rett tid, gitt betalingsvillighet. Nedenfor foreslås innført en generell prosedyre for behandling av beslutninger på etterspørselssiden. Hensikten er gjennom en administrativ prosedyre å sikre god kvalitet på beslutningene. Effektiv ressursbruk skal oppnås ved at behovet for nye lokaler er godt vurdert, at lokalene som velges er formålstjenlige, at leiekontrakten er akseptabel med hensyn til pris og andre betingelser, at alternativene leie/nybygg er vurdert opp mot hverandre osv. Prosedyreforslaget utelukker ikke at man innenfor enkeltsektorer gjennomfører et strammere kontrollregime.

Flertallet, alle unntatt medlemmet fra Finansdepartementet, går inn for at virksomheter som har leiemidler innenfor dagens økonomiske rammer skal ha fullmakt til å inngå leiekontrakt i tråd med anskaffelsesprosedurene beskrevet nedenfor. Der leietaker trenger nye midler for å kunne inngå kontrakt skal budsjettbevilgning/fullmakt godkjennes av Stortinget før kontrakt inngås. Store investerings- eller leiebeslutninger (med en nåverdi over 650 mill. kroner) underlegges ekstern kvalitetssikring og behandling i regjeringen, i tillegg til den fempunktsanalysen som er foreslått for alle leiebeslutninger. Finansdepartementets medlem mener beløpsgrensen for politisk behandling av leieavtaler som kan dekket innenfor uendrede rammer bør være klart lavere enn 650 mill. kroner.

2.6 Prosedyrer for behovs- og alternativanalyse

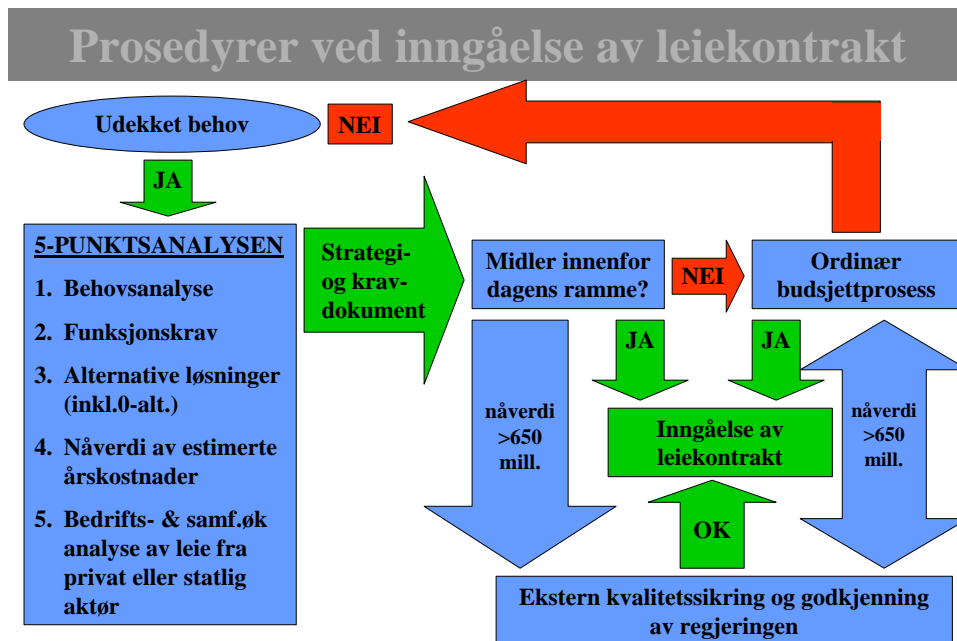
Utvalget foreslår at det for alle beslutninger gjennomføres en fempunktsanalyse som beskrevet nedenfor. Hvor grundig analysen gjennomføres må avhenge av omfanget av beslutningens økonomiske konsekvenser. Om det skal innføres terskelverdier som regulerer hvorvidt enkeltdeler av analysen kan utelates eller forenkles bør vurderes i forbindelse med at prosedyrene nedfelles i en kongelig resolusjon som omtalt nedenfor.

Ved et behov for lokaler må brukeren foreta en behovsanalyse som konkluderer med funksjonskrav. Deretter skal det utarbeides alternative løsninger hvor dagens alternativ (0-alternativet) skal inngå. Nåverdien av estimerte årskostnader for alternativene skal sammenholdes. Virksomheten er ansvarlig for at det gjennomføres en lønnsomhetsvurdering og en vurdering av den samfunnsmessige nytten av å leie i privatmarkedet eller av statlig virksomhet.

Videre skal det vurderes om det finnes midler innenfor leietakers/brukers gjeldende økonomiske ramme. Analysen med begrunnelse for valg av alternativ skal dokumenteres. Som grunnlag for anskaffelsen skal brukeren utarbeide et kravdokument for innhenting av løsningsalternativer. Sammenligning mellom leie i tilskuddseiendommer og ordinære eiendommer må ta hensyn til at tilskuddseiendommene normalt sett er mindre arealeffektive. Fagdepartementet skal gå god for vurderingen der spørsmål om tilskuddseiendommer er involvert.

Det lages et regelverk nedfelt i en kongelig resolusjon som bygger på et slikt sett av hovedregler. De må vurderes om det skal stilles krav om standardinnhold i kontrakter,

herunder om alle kontrakter med private bør inneholde kjøpsopsjon for å unngå innelåsing og monopolsituasjon ved leiekontraktens utløp. Det utarbeides en veileder for alternativer som bør være vurdert ved inngåelse av kontrakter og den prosess som bør være fulgt.



Utvalget foreslår ikke innføring av en egen kontrollerfunksjon. Utvalgets flertall foreslår at dette vurderes som en del av en evaluering av reformen på bygge- og eiendomsområdet fem år etter implementering. Finansdepartementets medlem mener at kontrollerfunksjonen må styrkes som et ledd i implementeringen av de foreslåtte endringene, og foreslår at dette gjøres ved å avsette kontrollerressurser i de mest berørte fagdepartementene til å følge opp reformen.

2.7 Rådgivning

Rådgivning tilbys av et eget statlig forvaltningsorgan (i motsetning til i dag hvor denne funksjonen dels ivaretas av Statsbygg og Forsvarsbygg). Rådgiveren skal besitte høy eiendomsfaglig og forretningsmessig kompetanse, samt nødvendig innsikt i særlige statlige krav og behov. Bruk av rådgivningen er frivillig og virksomheten finansieres delvis over statsbudsjettet og delvis ved brukerbetaling. Virksomheten legges under Moderniseringsdepartementet.

Finansdepartementets medlem mener det for leieavtaler over visse terskelverdier bør være krav om foreleggelse for uavhengig ekspertise/rådgiver. Kravet kan oppfylles ved foreleggelse for det statlige rådgivningsorganet eller ved bruk av privat ekspertise.

Det skal ytes rådgivning på to nivåer:

1. Til departementer om ulike strategier og alternativer:
 - strategisk eierskap, for eksempel for å sikre arealreserver,
 - miljøpolitikk,
 - helse, miljø og sikkerhet (HMS),

- arkitektur og estetikk,
 - kulturminner,
 - universell utforming,
 - normer for arealbruk,
 - statistikk og nøkkeltall som grunnlag for bl.a. sammenliknende analyser (benchmarking).
2. Til brukere og departementer om løsninger og bestillerstøtte både ved direkte råd og gjennom bistand med innkjøpskompetanse for kjøp av tjenester i markedet:
- omsette virksomhetsbeskrivelse i funksjonsspesifikasjon,
 - behovsanalyse, strategidokument, kravdokument, alternativanalyse,
 - strategisk lokalisering,
 - kriterier for leievurdering,
 - bistand i kontraktsforhandlinger,
 - kontroll av leveranser.

Det anbefales generelt at departementene/virksomhetene benytter statens rådgivningsorgan i forbindelse med anskaffelser av lokaler i det private markedet. For at statens rådgivningsorgan skal kunne yte best mulig bistand bør den enkelte virksomhet oppfordres til å varsle statens rådgivningsorgan på et så tidlig stadium som mulig når virksomheten får behov for nye og/eller endrede lokaler.

Rådgivningsorganet skal føre oversikt over eiendommer staten eier direkte (som juridisk person) og leieavtaler staten inngår. Databasen skal kunne gi opplysninger om priser og vilkår for leieavtaler uavhengig av hvem som er utleier og en samlet oversikt over statens eiendommer. Organet skal også være rådgiver for Moderniseringsdepartementet med hensyn til retningslinjer og prosedyrer for inngåelse av leiekontrakter og byggesaksbehandling, i tillegg til å kunne yte bistand til departementenes styring av etatene på tilbudssiden.

2.8 Styring og organisering av tilbudssiden

2.8.1 Valg av tilknytningsform

Utvalgets flertall unntatt medlemmet fra Forsvarsdepartementet anbefaler organisering av enheter på tilbudssiden (eiendomsforvalterne), som forvaltningsbedrifter. Flertallet, alle unntatt medlemmene fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet, mener forvaltningsbedriftene bør ha rammebetingelser som er mest mulig lik et selskap, med aktivering av kapital, styring i hovedsak på kapitalavkastning og kvalitativt god forvaltning av eiendommene, sammenliknende analyser (benchmarking) og risikostyring på investeringssiden. Dette flertallet mener at forvaltningsbedriftene må sikres finansiering av investeringer i de tilfeller leietaker dekker den økte husleien innenfor uendre budsjettammer.

Finansdepartementets medlem er enig i at forvaltningsbedriftsformen er mest hensiktsmessig, men er åpen for at rammebetingelsene for de statlige tilbyderne til en viss grad tilpasses den enkelte virksomhets behov. Det vises i denne sammenheng til at Statsbygg og Forsvarsbygg ikke er underlagt de samme bevilgningsprinsippene med hensyn til avskrivning av kapital. Dette medlem mener dessuten at investeringsbevilgningene må prioriteres opp mot andre formål og fastsettes i den ordinære budsjettbehandlingen i Regjeringen og Stortinget. Overskridelse av rammene kan kun være aktuelt i de tilfeller der det er dekning på

reguleringsfondet eller når de økte utgiftene kan dekkes inn gjennom merinntekter fra eiendomssalg eller lignende.

For Forsvarsbygg og Statsbygg innebærer flertallets forslag endringer i form av utvidet fullmakt til å overskride budsjettene (trekkrettighet) også ut over bruk av reguleringsfond eller ved økte inntekter. Det skal beregnes renter på investert kapital og statens bundne kapital føres tilbake som avskrivninger (kan sammenliknes med avdrag på internt statlig lån). Rentevilkårene fastsettes i statsbudsjettet for det enkelte år.

For Forsvarsbygg vil det også bety en reell aktivering av kapitalen i regnskapet og reell avskrivning av investeringene. Det forutsettes at dette gjøres på en slik måte at det ikke får negative utslag for budsjetttrammene til Forsvaret.

Når flertallet i utvalget anbefaler bruk av forvaltningsbedrift med økt finansiell fleksibilitet fremfor bruk av statsforetak eller statsaksjeselskap, så henger dette i hovedsak sammen med at det gir bedre mulighet for politisk styring. De aktuelle eiendommene er dessuten av en slik karakter at ordinær markedsleie ikke uten videre er enkelt å fastsette. Sterke bindinger mellom utleier og leietaker som følge av spesialtilpassede eiendommer kan skape monopollignende situasjoner som kan være vanskelig å håndtere i selskapsform. Flertallet i utvalget, alle unntatt medlemmene fra Finansdepartementet (og Forsvarsdepartementet?), anbefaler at man gjør en ny vurdering av spørsmålet om tilknytningsform etter noen år.

Utvalget anbefaler bruk av styrer for forvaltningsbedriftene dersom styrene gis reelle fullmakter. Ordningen med bruk av styrer bør evalueres etter tre år.

2.8.2 Konkurransetsetting

På tilbudssiden anbefales det at produksjonen søkes konkurransutsatt ytterligere fordi slik konkurransetsetting vil gi lavere kostnader og bedre tilgang på kompetanse. Med produksjon siktes det her i første rekke til drifts- og vedlikeholdstjenester. Det er i dag ulik praksis med hensyn til grad av konkurransetsetting. Enkelte kjøper mye i markedet mens andre produserer vesentlig mer i egen regi.

Utvalget anbefaler at det gjøres en konkret vurdering av den enkelte virksomhet for å vurdere når, i hvilket omfang og hvordan konkurransetsetting kan gjøres.

Hvor grensen mellom hva som skal konkurransetsettes og hva som fremdeles skal beholdes i egenregi av hensyn til å sikre en god bestillings- og oppfølgingskompetanse (og for eventuelt å ivareta oppgaver som er u hensiktsmessige å konkurransetsette) må vurderes nærmere.

Dersom man velger en konkurransetsettingsstrategi med å skille ut virksomhet i selskaper bør følgende foreligge før regjeringen går videre med saken til Stortinget:

- en grundig analyse av hva som skal konkurransetsettes, og hva man må beholde av kompetanse for å kunne være profesjonelle bestillere (herunder kompetanse for å følge opp bestilling og kontrollere leveransene),
- en forretningsmessig analyse av hvordan man skal sikre mest mulig effektiv konkurranse (for å sikre staten rimelige tjenester) og levedyktige selskaper.

2.8.3 Salgsselskap

For ytterligere å profesjonalisere avhendingen av eiendom (spesielt der det er behov for utvikling for å realisere verdiøkning) foreslår flertallet at det etableres et eget salgsselskap

(som aksjeselskap) som kjøper eiendommene til takst (fortløpende etter som salgsbehov hos forvaltningsbedriftene melder seg) for så å utvikle og selge eiendommene etter modell fra Danmark (Freja AS). Det gjøres avtaler om (eventuell) overskuddsdeling av selskapets gevinst på den enkelte eiendom ved salg til selskapet. Medlemmene fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet går imot forslaget om å opprette et salgsselskap.

2.9 Tiltak for å ta igjen vedlikeholds- og investeringsetterslep

Det er dokumentert at det på enkelte statlige sektorer er et stort vedlikeholdsetterslep. Innen statlig sivil sektor tyder analyser på at det kan være snakk om et vedlikeholdsetterslep i størrelsesorden 10 mrd. kroner utenfor husleieordningen. For Statsbyggs portefølje holder Multiconsult på å gjøre en analyse, men det er for tidlig å tallfeste hvor stort et eventuelt etterslep er. En grovanalyse foretatt av Forsvarsbygg viser behov for direkte tiltak i størrelsesorden 1,1 mrd. kroner utover normale vedlikeholds- og oppgraderingstiltak i forsvarssektoren. Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet fra Finansdepartementet, foreslår at det settes i verk tiltak for å redusere vedlikeholdsetterslepet, slik at eksisterende eiendommer kan settes i en akseptabel teknisk og funksjonell stand. Finansdepartementets medlem er ikke imot at vedlikeholdsetterslepet tas igjen, men vil understreke at forslag om nødvendige bevilgninger knyttet til dette må fremmes og behandles på vanlig måte i budsjettprosessen.

2.9.1 Etterslep utenfor dagens husleieordning

Første skritt for å iverksette tiltak er å identifisere etterslepet og konkretisere behovet for tiltak. Økonomiske beregninger av kostnader ved tiltakene må suppleres og kvalitetssikres. Deretter må forvaltningsbedriftene i samråd med leietaker kategorisere og prioritere tiltak. En slik gjennomgang og utarbeidelse av plan for ekstraordinært vedlikehold gjøres for de sektorer som skal innlemmes i husleieordningen. Dette bør skje samtidig med at eiendommene verdivurderes og det lages utkast til leieavtaler for det enkelte objekt.

Gjennomføring av tiltak må samkjøres med innføring av husleie, og flertallet unntatt Finansdepartementets medlem foreslår at det gis kompensasjon for kapitalelementet i en husleie som tilsvarer husleien ved en oppgradert bygningsmasse. Gitt et etterslep på om lag 10 mrd. kroner vil en husleiekompensasjon utgjøre ca. 750 mill. kroner årlig. Dette er beregnet ut fra en avskrivningsperiode på 20 år og en kalkulasjonsrente på 4%. Finansdepartementets medlem mener eventuell økt husleie bør dekkes innenfor uendrede budsjetttrammer for det aktuelle fagdepartement. Forslag om eventuell husleiekompensasjon må begrunnes og tas opp i hvert enkelt tilfelle som en ordinær budsjettsak.

Ut fra de vurderinger som utvalget har fått foretatt skulle leverandørmarkedet generelt ha kapasitet til å absorbere en slik økt etterspørsel over en 5-10 års periode, forutsatt at man ikke er inne i en høykonjunktur for bransjen. Det bør foretas en nærmere vurdering av dette forholdet for å sikre at ikke tiltaket gjennomføres i et tempo og på et tidspunkt som gjør at det virker prisdrivende til ulempe både for staten og andre etterspørrere i bygg- og eiendomsmarkedet.

2.9.2 Etterslep innenfor dagens husleieordning

I tillegg bør det vurderes om det er behov for spesielle tiltak for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på forsvarssektoren, etter at en har fått gjennomført en nærmere analyse av årsaksfaktorene. Innenfor Statsbyggs portefølje antar utvalget at etterslepet kan tas igjen på ordinær måte gjennom planmessige tiltak og uten økte ressurser.

3 Dagens eiendomsforvaltning i staten

Statens samlede eiendomsportefølje inneholder alt som er i direkte statlig eie – fra meteorologistasjon på Bjørnøya til ambassaden i Maputo, Mosambik – til det som eies indirekte gjennom selskaper og foretak – for eksempel Entra Eiendom AS, Avinor AS, NSB Eiendom AS, AS Nationalteatret, Statskog SF, helseforetakene osv. Det er en stor og mangfoldig eiendomsportefølje, spredt over vide geografiske områder og med et bredt spekter av tomtegrunn, bygningstyper og tilhørende tjenesteproduksjon.

Følgende tallstørrelser gir et overordnet bilde av det staten eier direkte og indirekte, samt det staten leier av private:

Statens eiendomsforvaltning ”i stort”

Bygningsareal ³	9,7 mill. m ²
- Forsvaret	5,4 mill. m ²
- Sivil sektor	4,3 mill. m ²
Antall bygninger i sivil sektor	5 600
Antall bygninger og anlegg i Forsvaret	24 000
Verdianslag samlet bygningsmasse ⁴	ca.60 mrd. kroner
Eie via selskaper og foretak (anslag)	6,0 mill. m ²
Statlig innleie (anslag)	1,7 mill. m ²
- Forsvaret	0,2 mill. m ²
- Sivil sektor	1,5 mill. m ²

Ulike eiendomsforvaltere i staten

Mange tenker kanskje i retning Statsbygg når det er snakk om statlig eiendomsforvaltning. Derfor er det verdt å merke seg at Statsbygg bare forvalter om lag 22% av den samlede statlige eiendomsmassen. Til og med innen sivil statlig sektor er det mer som forvaltes av andre enn av Statsbygg. Om lag 2,2 mill. m² forvaltes av andre, mot Statsbyggs 2,1 mill. m².

Forsvarsbygg er den klart største eiendomsforvalteren i staten, og er også den eneste statlige aktøren i forsvarssektoren. I sivil sektor er MOD og UFD de store eiendomsdepartementene, med ansvar for en eiendomsmasse på henholdsvis 2,1 og 1,6 mill. m².

Følgende tabell viser bygningsareal fordelt pr. departement for de største statlige eiendomsaktørene:

Ansvarlig departement	Bygningsareal i m ²
Forsvarsdepartementet	5 400 000
Moderniseringsdepartementet	2 100 000
Utdannings- og forskningsdepartementet	1 560 000
Justis- og politidepartementet	490 000
Landbruks- og matdepartementet	150 000
Samferdselsdepartementet	75 000

³ Bygningsreal forvaltet av staten som rettssubjekt (mao eksklusive sykehusene mv.)

⁴ Tar utgangspunkt i Statsbyggs og Forsvarsbyggs balanseverdier og legger til grunn Statsbyggs verdier for den resterende delen av eiendomsmassen eid av staten som rettssubjekt. Legger man en gjenanskaffelsesverdi på 15.000 kroner pr. m² vil verdien på statens eiendom være ca.150 mrd. kroner.

Samlede kostnader

Det er ikke mulig å frembringe eksakte regnskapstall for statens lokalkostnader. En kan imidlertid gi noen regneeksempler som indikerer hvilke tallstørrelser det er snakk om. Staten (rettssubjektet) benytter om lag 11 mill. m² bygningsareal, inkludert egne og innleide lokaler. Her vil det være enorme forskjeller i kvalitet og bygningstyper, lokalisering osv. Dersom en hadde betalt husleie for alt dette, ville man på en relativt god måte kunne beregne de reelle kostnadene ved statens lokalforbruk (inklusive både kapitalelementet, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling). Tabellen under gir eksempler på leieutgifter (lokalutgifter) for staten som helhet, ved ulike gjennomsnittlige leienivåer.

Gjennomsnittlig leienivå pr. m ²	Samlet utgift for staten
500 kr.	5,5 mrd. kr.
800 kr.	8,8 mrd. kr.
1 000 kr.	11,0 mrd. kr.
1 200 kr.	13,2 mrd. kr.

Hvilket gjennomsnittlig leienivå som er mest korrekt er vanskelig å si. Bygningsmassen vil variere fra enkle lagerbygg og garasjer til noen av landets mest teknisk kompliserte og praktfulle bygninger. Sammenlikner man med priser i markedet, er det nok ikke urimelig å legge til grunn en husleieutgift på 1 000 kr. pr. m² i gjennomsnitt for statens lokaler. Tallet er bare ment å vise hvilken størrelsesorden det er på de samlede lokalkostnadene i staten. Det er ikke avgjørende om det er helt korrekt. Innenfor statens husleiesystem i dag, altså de eiendommer Statsbygg forvalter, er gjennomsnittlig husleie (ekskl. indre vedlikehold) i overkant av 1 000 kr./m². En gjennomsnittlig husleieutgift på 1 000 kr./m² innebærer at de reelle utgifter forbundet med statens konsum av lokaler ligger i størrelsesorden 11 mrd. kroner.

Et ytterligere argument for at dette ikke er å ta for hardt i, er at den husleien man opererer med i markedet, ikke inkluderer leietakers ansvar for indre vedlikehold. Dette er en utgift som staten også måtte tatt høyde for i vårt regneeksempel over. Det understrekes at regneksempelen kun gjelder eiendommer forvaltet av rettssubjektet staten. Utgifter forbundet med statlige sykehus (4-5 mill. m²) og andre statlige selskapers forbruk av lokaler er ikke inkludert.

Det er derfor neppe å ta for hardt i å si at staten har utgifter ved å benytte eiendom i størrelsesorden 10-12 mrd. kroner årlig. Reelle kostnader vil en imidlertid ikke finne i statens budsjetter og regnskaper, så lenge ikke alle eiendommene er kapitalisert og det ikke betales normal leie (kostnads- eller markedsleie) for samtlige eiendommer. Konsulentene som har bistått i utvalgets arbeid har for øvrig med utgangspunkt i en samlet portefølje på ca. 12 mill. m² (10 mill. eid og 2 mill. leid) anslått de samlede årskostnader for statens bruk av bygg og eiendom til 12,6 mrd. kroner. Denne beregningen tar utgangspunkt i kjente tallstørrelser fra Forsvarsbygg og Statsbygg, som så er gjort gjeldende for hele statens eiendomsportefølje. På grunnlag av balanseverdier og avkastningskrav, FDVU-kostnader og avsetninger til reinvestering har konsulentene kommet fram til årlige utgifter på den eide eiendomsmassen i størrelsesorden 10,2 mrd. kroner og 2,4 mrd. kroner for arealene som leies.

Statens ulike roller innenfor bygg- og eiendom

Innenfor statlig bygge- og eiendomsvirksomhet er rollene som myndighet, virksomhetsstyrer, politikktutformer, eier, byggherre, eiendomsforvalter, leietaker/bruker, rådgiver, planlegger og utreder sentrale. Under gis en beskrivelse av disse rollene.

Myndighetsrolle

Staten utøver en myndighetsrolle innenfor bygg- og eiendomssektoren på ulike måter.

For det første gir staten lover og forskrifter som regulerer bygge- og eiendomssektoren. Dette gjelder både generelle lover og regler som konkurranseloven. I tillegg mer sektorspesifikke lover og regler som plan- og bygningsloven, husleieloven og tomtefesteloven. Dessuten er staten ansvarlig for et omfattende sett av forskrifter knyttet til HMS, avfallshåndtering, VVS osv.

For det andre er enkelte av statens eiendomsforvaltere tillagt innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven, og kan ut fra nærmere fastsatte kriterier kreve at reguleringssaker skal behandles av overordnet myndighet dersom deres innsigelse til planen ikke tas til følge. I den sammenheng skal det også nevnes at staten kan utøve myndighet gjennom fastsetting av statlig reguleringsplan. Innsigelsesmyndighet er også tillagt Riksantikvaren, som også har en myndighetsrolle i henhold til lov om kulturminner når det gjelder fredning.

Virksomhetsstyrer

Den overordnede styringsrollen for statens egen eiendomsvirksomhet ligger hos regjeringen og Stortinget, som fastlegger hovedmål for politikkområdet og for de enkelte virksomhetene i staten.

Departementene styrer underliggende virksomheter som utøver og forvalter statens eierskap til bygg og eiendommer. Departementene skal styre virksomhetene i tråd med gjeldende regelverk og slik at virksomhetene når de mål- og resultatkrav som er fastlagt i statsbudsjettet og andre styringsdokumenter. Mål- og resultatkravene vil normalt bli utformet mer detaljert av det enkelte departement gjennom tildelingsbrev. Det etableres en styringsdialog med virksomhetene, der rapportering inngår som et viktig element. Forsvarsdepartementet, Moderniseringsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet er alle eksempler på sentrale virksomhetsstyrere, men også andre departementer er ansvarlige for virksomheter som driver eiendomsforvaltning. NHD ivaretar eierstyringen med avkastningskrav og utbyttepolitikk for Entra Eiendom AS.

Departementene er også virksomhetsstyrere av underliggende virksomheter som er brukere og leietagere av bygg og eiendom. Så godt som all statlig virksomhet må antas å etterspørre lokaler.

Politikktutformer

Som en stor eiendomsbesitter, bestiller av entreprenørtjenester og etterspørret etter lokaler, tar staten et ansvar som pådriver i utviklingen av bygge- og anleggsnæringen. Staten forsøker å gå foran med et godt eksempel på områder som arkitektur, energibruk, gjenvinning, by- og regionalutvikling, kulturminnevern, forskning og andre utviklingsoppgaver. Rollen som politikktutformer ivaretas av Stortinget, Regjeringen og departementene, ofte etter råd fra de statlige eiendomsforvalterne. Rollen som politikktutformer retter seg både mot statens egen virksomhet og bransjen generelt. Overfor bransjen spiller staten en rolle både som eksempel og lovgiver. For eksempel var prosjektet Pilestredet Park og miljømålsettingene der ment å

tjene som et eksempel på at det faktisk er mulig å gjenbruke store deler av rivningsmasse i ny utbygging. Lover og forskrifter benyttes på tilsvarende måte for å kreve sortering av bygningsavfall. I begge tilfeller spiller staten en rolle som politikktutformer.

Eier

Rollen som eier kan kort beskrives som at det er 'Staten' som juridisk person som er eier av all statlig eiendom. Det mest korrekte er derfor å si at Statsbygg, Forsvarsbygg og andre statlige eiendomsaktører ivaretar/utøver eierrollen på vegne av staten. Disse virksomhetene eier i realiteten ikke de eiendommene de forvalter, det er det 'Staten' som gjør.

Staten disponerer også indirekte en stor eiendomsmasse gjennom å være ene- eller hovedaksjonær og/eller eier av statlige foretak. I disse tilfellene er det imidlertid selskapet eller foretaket som eier eiendommene.

Byggherre

Når staten selv skal oppføre et bygg/gjennomføre et byggeprosjekt, er det staten som er byggherre og dermed har det overordnede ansvaret for byggesaken. Dette gjelder uansett hvor mye man setter bort/kjøper inn når det gjelder gjennomføringen av byggeprosjektet. Man sier ofte at Statsbygg er byggherre for byggeprosjekter i sivil statlig sektor. Det korrekte er at Statsbygg ivaretar byggherrerollen på vegne av staten. Det samme gjelder for Forsvarsbygg innen forsvarssektoren.

Byggherren er den som skal motta et bygg eller anlegg. Det er andre som skal levere dette til byggherren. En må skille mellom begrepet 'tiltakshaver' (jf. plan- og bygningsloven) som går på byggherrens forhold til plan- og bygningsmyndighetene, og begrepet 'byggherre' som retter seg mot den posisjon man har som kontraktspart overfor rådgivere (konsulenter, arkitekter), entreprenører og andre leverandører i byggeprosessen og det ansvar man har iht. byggherreforskriften.

Det er viktig å merke seg at det ikke er mulig å sette bort 100% av byggherrerollen i et byggeprosjekt staten skal ha eierskapet til.

Eiendomsforvalter

Rollen som eiendomsforvalter defineres i denne sammenheng som den virksomhet som har det daglige ansvaret for forvaltning, drift, (ytre) vedlikehold og utvikling av en eiendom. I hvor stor grad eiendomsforvalteren utfører oppgavene selv, eller kjøper dem inn, er uten betydning. Det er eiendomsforvalterens ansvar for oppgavene som er det avgjørende.

Normalt sett vil eiendomsforvalteren også være utleier av eiendommen. Her kan det imidlertid finnes noe avvikende praksis som vi ikke behandler nærmere her. I staten er det en rekke eksempler på at det ikke foreligger leieavtaler. I slike tilfeller er det viktig at en likevel nedtegner hva som er eiendomsforvalterens ansvar, og hva som er brukerens ansvar. Når en har en leiekontrakt som ligger til grunn, vil utgangspunktet være at eiendomsforvalterens plikter fremgår av kontrakten.

Leietaker og bruker

Statens rolle som leietaker kommer til uttrykk i alle de tilfeller der en statlig virksomhet leier lokaler, uansett hvem som er utleier. Leietakerne i staten definerer normalt sine egne behov for lokaler og inngår leiekontrakter så fremt dette skjer innenfor den økonomiske rammen som virksomheten disponerer. Det kan imidlertid forekomme at denne fullmakten ligger til

departementet. Innenfor forsvarssektoren håndteres dette annerledes. Alle eksterne (utenom Forsvarsbygg) leiekontrakter inngås med Forsvarsbygg som part, uavhengig av hvilken del av Forsvaret som skal benytte lokalene.

Som beskrevet ovenfor er det i dag en del virksomheter som både er forvaltere og brukere av de samme eiendommene. Da er det viktig at en har et bevisst forhold til ansvarsdelingen mellom eiendomsforvalter og bruker, selv om begge parter inngår i samme organisasjon.

Rådgiver

Rådgiverrollen innen statlig bygg- og eiendomsforvaltning kan deles i tre:

- Strategisk rådgivning til eier (i betydning regjeringen og departementene)
Dette er rådgivning rettet inn mot eier (regjeringen og departementene). I stor grad vil den strategiske rådgivningen utøves av Forsvarsbygg i forsvarssektoren og av Statsbygg i sivil sektor. Det kan imidlertid også forekomme strategisk rådgivning fra eksterne. Konsulenters rådgivning til departementene i spørsmål om organisering av eiendomsvirksomhet i statlig sektor kan være et eksempel.
- Rådgivning til bruker/leietaker
Rollen som rådgiver til bruker/leietaker ivaretas både av Statsbygg, Forsvarsbygg og av private. Dette dreier seg ofte om rådgivning i forbindelse med å definere av arealbehov, gjennomføre lokalanskaffelser, inngå leiekontrakt m.m. Her ligger det en fare for ”dobbeltrøller” i de tilfeller Statsbygg og Forsvarsbygg skal gi råd i en tidlig fase av lokalanskaffelsesprosessen i saker hvor de senere kan komme til å være tilbyder av lokaler.
- Rådgivning til eiendomsforvalter/byggherre
Rollen som rådgiver overfor staten i spørsmål om eiendomsforvaltning og gjennomføring av byggeprosjekter utøves i det alt vesentlige av private konsulenter. Det typiske her er at Statsbygg, Forsvarsbygg eller andre statlige eiendomsforvaltere kjøper rådgivning i markedet. I noen grad vil rådgivning overfor statlige eiendomsforvaltere kunne komme fra andre statlige aktører. For eksempel kan Forsvarsbygg gi råd til eiendomsforvaltere i universitetssektoren om arbeid med en landsverneplan for kulturhistoriske eiendommer. I tillegg har Riksantikvaren i dag en rådgivningsrolle (i tillegg til rollen som myndighet) som gjelder forvaltningen av kulturhistoriske verdier. Om man tar betalt for denne rådgivningen er ikke av betydning her. Poenget er bare å vise at rådgivning til statlige eiendomsforvaltere også kan ha en intern karakter (innenfor staten).

Planlegger og utreder

Rollen som planlegger og utreder kan defineres på ulike nivåer:

- Strategisk, overordnet nivå
Her vil rollen som planlegger og utreder være knyttet til overordnede forhold ved statens bygge- og eiendomspolitikk. Denne utredningen kan være et eksempel på dette. Rollen utøves i en slik sammenheng av regjeringen og departementene, der eiendomsforvalterne spiller rollen som strategiske rådgivere, jf. omtalen over.
- Eiendomsoperativt nivå
Her vil rollen som planlegger og utreder være knyttet til både byggeprosjekter, løpende eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling. For eksempel vil Statsbygg og Forsvarsbygg

utarbeide reguleringsplaner, mulighetsstudier for ledigstilte eiendommer, strategiske planer for sin eiendomsforvaltning m.m. Ofte vil eiendomsforvalterne i slike sammenhenger forestå planer og utredninger som de senere benytter i sin rådgivning overfor eierdepartementet.

Under gis det en beskrivelse av dagens eiendomsforvaltning innen de vesentligste deler av staten.

3.1 Moderniseringsdepartementet - Statsbygg

Overordnede forhold

Den største eiendomsaktøren i statlig sivil sektor er Statsbygg. For nærmere omtale av virksomheten, se www.statsbygg.no. Statsbygg er organisert som en forvaltningsbedrift (del av staten som juridisk person). Driften er nettobudsjettert. Dette innebærer at Stortinget ikke bevilger utgifter og inntekter særskilt, men kun avgjør størrelsen på driftsresultatet (driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, avskrivninger, renter og avsetninger til investeringsformål og reguleringsfond). Investeringer bruttobudsjetteres. Under følger noen nøkkeltall for Statsbygg (kilde: årsberetning).

	2004	2003	2002	2001
Brutto forvaltningsareal, millioner kvm	2,2	2,1	2,1	2,15
Husleieinntekter, milliarder kroner	2,23	2,11	2,05	2,03
Avskrivninger, millioner kroner	527,3	484,9	345,3	300,1
Driftsresultat, milliarder kroner	1,1	1,08	1,15	1,09
Renter til staten, millioner kroner	24	29	36	31
Til investeringsformål, millioner kroner	728,8	647,7	887,2	798,2
Utbytte til staten, millioner kroner	464,6	575	126	40
Antall prosjekter levert	10	11	11	16
Totale investeringer i bygg, milliarder kroner	2,35	1,99	2,23	2,27
Totalt administrert omsetning, milliarder kroner	5,94	4,97	4,88	5,04
Aktiva, milliarder kroner	17,9	17,16	16,99	16,11
Langsiktig gjeld, millioner kroner	707,4	573	894	881
Omsetning per ansatt, millioner kroner	8,9	7,7	7,5	7
Antall ansatte	667	646	650	684

I statsbudsjettet for 2005 framstår hovedtallene for Statsbygg slik:

Kapittel/post		
2445/24	Driftsresultat	200 mill. kr.
	Driftsinntekter (overslag)	2,3 mrd. kr.
	Driftsutgifter (overslag)	1,0 mrd. kr.
2445/30 - 49	Investeringer innenfor husleieordningen	1,8 mrd. kr.
1580	Investeringer utenfor husleieordningen	0,9 mrd. kr.

Investeringene innenfor husleieordningen føres brutto i statsbudsjettet og aktiveres i Statsbyggs balanse/statens kapitalregnskap. Det stilles krav til avkastning på investert kapital. Når leietageren kan dekke husleiekostnadene innenfor uendrede budsjetttrammer har Statsbygg i det enkelte år fullmakt til å sette i gang såkalte kurante prosjekter og

fullmaktsprosjekter innenfor en samlet kostnadsramme på henholdsvis 1 mrd. kroner og 150 mill. kroner. Disse prosjektene behandles ikke enkeltvis av Stortinget.

Utenfor husleieordningen behandles alle forslag om oppstart av nye byggeprosjekter som satsingsforslag. Disse investeringer utgiftsføres fortløpende, føres ikke som verdier i balansen og gir derfor ikke grunnlag for krav om avkastning.

Personale

Statsbyggs ansatte fordeler seg på hovedkontoret i Oslo og regionkontorene i Tromsø, Trondheim, Bergen, Skien og Oslo. Ansvar for den daglige driften av eiendommene er lagt til regionkontorene. Fordelingen av ansatte er slik at ca 300 er engasjert i daglig drift på eiendommene, ca. 90 er tilknyttet regionkontorene og de resterende er tilsatt ved hovedkontoret.

Eiendomsforvaltning

Statsbygg leier ut lokaler til ulike statlige virksomheter, f.eks. departementene (Regjeringsanlegget), Høyesterett, enkelte politistasjoner og rettsbygninger, høyskoler, laboratoriebygg, arkivbygninger, barnevernsinstitusjoner, statens eiendommer på Svalbard og Bjørnøya, veg- og trafikkstasjoner, statlige kompetansesentra, museer, tollsteder, enkelte trygdekontorer i Nord-Norge, enkelte 'Statens Hus' og utenlandseiendommer i statlig eie (ambassader og tjenesteboliger). Alle disse eiendommene inngår i statens husleieordning. Det innebærer at leietaker betaler husleie til Statsbygg slik det er avtalt i leiekontrakten mellom partene.

Leietaker står fritt til å velge andre utleiere enn Statsbygg så fremt forpliktelsene i kontrakten er overholdt. Eiendommenes karakter (spesialtilpasning, geografisk beliggenhet m.m.) innebærer imidlertid at markedet er begrenset, og at leietaker derfor normalt må akseptere lange kontraktsperioder dersom det skal fremskaffes et alternativ i det private utleiemarkedet.

I tillegg har Statsbygg ansvar for forvaltningen av enkelte eiendommer der det ikke kreves husleie (såkalte ikke inntektsgivende eiendommer). I denne porteføljen finnes statens kongelige eiendommer (Det Kgl. Slott, Bygdø Kongsgård, Oscarshall, Stiftsgården, Gamlehaugen) og enkelte kulturhistoriske eiendommer av nasjonal karakter (f. eks. Håkonshallen og Rosenkrantz tårn, Austråtborgen, Munkholmen, Citadelløya, Grotten, Regjeringens representasjonsbolig m.fl.). For flere av disse eiendommene er ansvaret for formidling av bygningens historie, guiding og lignende lagt til lokale museer eller andre organisasjoner.

For en mer detaljert oversikt over Statsbyggs eiendomsportefølje vises til www.statsbygg.no/eiendom. Her finnes eiendomslistene, kart og bilder som er bedre egnet til å gi et inntrykk av den aktuelle eiendomsmassen.

De såkalte konkurransebygg (oftest rene kontoreiendommer) ble skilt ut i Statens utleiebygg (senere Entra Eiendom AS) med virkning fra 1. juli 2000. Dette omfattet ca 600.000m².

Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

Statsbygg praktiserer en blanding av innkjøpte tjenester og egenproduksjon når det gjelder forvaltning, drift og vedlikehold av egne eiendommer. Om lag 70% av kostnadene ved eiendomsforvaltningen relaterer seg til innkjøpte tjenester (30% til utøvelse av bestillerrollen og egenproduksjon). Ser en på vedlikeholdstjenester isolert, utgjør innkjøpene i markedet

90% av de samlede utgiftene til vedlikehold. Statsbygg har ikke eget renholdspersonale, med unntak av et par tilfeller der leietaker har ønsket det, eller der leverandørmarkedet er mangelfullt. Statsbygg har imidlertid kompetanse på moderne renholdsmetoder for å kunne gi leietakerne råd (renhold en stor kostnadskomponent i forvaltningen av et bygg).

Se for øvrig www.statsbygg.no/eiendom/eiendomsforvaltning der det er redegjort nærmere for den policy som legges til grunn på dette området. Et vesentlig prinsipp er at bygningsmassen skal vedlikeholdes etter prinsippet om langsiktig verdibevaring. Eksterne analyser indikerer at den bygningsmassen som forvaltes under den statlige husleieordningen er godt vedlikeholdt.

Statsbygg forvalter 2,1 mill. m² med 405 ansatte (296 driftsstillinger, 89 ansatte ved de fem regionkontorene og 20 ansatte ved eiendomsavdelingen på hovedkontoret). Det gir 5 185 m² bygningsareal pr. ansatt i tilknytning til eiendomsforvaltningen i Statsbygg.

Kostnader – tall for 2003

Kostnadstype	Kr./m ²
Forvaltning og drift	126
Vedlikehold og utvikl.	116
SUM	242

Det er store variasjoner i utgifter til FDVU mellom eiendomstyper. For eksempel vil kompakte rasjonelle anlegg (størstedelen av Regjeringsanlegget, Statens hus og lignende) kunne drives for langt under halvparten av det som er tilfellet for enkelte nasjonale kulturminneeieendommer, målt i kr./m².

Byggevirksomhet

Statsbygg er gitt et obligatorisk byggherreansvar i statlig sivil sektor. Det innebærer at Statsbygg er byggherre på vegne av staten i de tilfeller man skal bygge nytt, uavhengig av om det er Statsbygg eller andre statlige virksomheter som skal forvalte og drifte bygningen etter ferdigstilling. Det legges stor vekt på prosjektenes levetidskostnader. Det innebærer at framtidig drift og vedlikehold skal bringes inn som et vesentlig element allerede i byggeprosjektens tidlige fase, for å sikre at investeringskostnader vurderes og veies opp mot de framtidige FDV-kostnadene.

Det er først og fremst den overordnede styring og administrering av prosjektene som inngår i byggherreansvaret. Se for øvrig www.statsbygg.no/prosjekter. Statsbygg gjennomfører anbudskonkurransene, inngår de ulike kontraktene på vegne av staten og er ansvarlig for å kvalitetssikre de ulike leveransene (utøve en kritisk bestillerrolle). For å kunne utøve denne rollen har Statsbygg egen kompetanse innen de ulike byggtekniske fagene (elektro, VVS osv.) og egen prosjektlederkompetanse. I tillegg til de rene entreprenørtjenestene kjøper man inn arkitekttjenester, prosjekteringsarbeider, byggeledelse m.m.

Beregninger viser at om lag 96-97% av kostnadene ved et statlig byggeprosjekt i regi av Statsbygg er relatert til tjenester som kjøpes i markedet. Egenproduksjonen tilsvarende med andre ord 3-4% av kostnadsrammen.

Kvalitative målsettinger

Storting og regjering har i ulike sammenhenger fastslått at Statsbygg skal ivareta kvalitative målsettinger, jf. for eksempel St. prp. nr. 84 (1998-99) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*, samt St.prp. nr. 1 for det enkelte år. Som det sentrale

statlige eiendomsorganet i sivil sektor forusettes det at Statsbygg spiller en aktiv og ledende rolle innenfor områder som arkitektur og miljø (energi, materialbruk, gjenbruk). Statsbygg skal dessuten bidra inn i nyskapende virksomhet, gjennom å delta i, og yte bidrag til, relevante forsknings- og utviklingsprosjekter. I dette ligger at Statsbygg må evne å balansere sin virksomhet mellom kvantitative (f. eks. økonomiske krav) og kvalitative krav og målsettinger.

Nærmere om gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Statsbygg

Statsbygg ivaretar byggherrefunksjonen i et byggeprosjekt etter oppdrag fra et departement. For ordinære prosjekter er det oppdragsgivende departement som fremmer sak i budsjettprosessen. For å sikre et godt samarbeid mellom oppdragsgivende departement, brukere, den kommende forvalter og Statsbygg etableres vanligvis en kontaktgruppe. Det er imidlertid Statsbygg som er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet. I enkelte tilfelle etableres andre styringsformer som for eksempel med bruk av styringsgrupper med fullmakter.

Et byggeprosjekt i Statsbyggs regi kan beskrives i følgende faser:

I. Initiering og programfase.

Behov, muligheter og rammebetingelser drøftes mellom bruker, departement og Statsbygg. Det utarbeides behov- og funksjonsanalyser. Kravdokumenter og program utarbeides. Det avholdes i mange tilfeller også arkitektkonkurranser. På grunnlag av de krav og spesifikasjoner som framkommer i byggeprogrammet, utarbeider Statsbygg et *kostnadsestimat*, eventuelt med tilhørende husleieberegning. Bestillende departement tar stilling til eventuell videreføring av prosjektet, og godkjenner byggeprogram og kostnadsestimat som grunnlag for det videre arbeid. Ekstern kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) skal gjennomføres for prosjekter med kostnadsoverslag over 500 mill. kroner.

II. Utarbeidelse av forprosjekt

I denne fasen omsettes kravspesifikasjonen til mulige løsninger. Statsbygg prosjekterer ikke selv, men kjøper tjenester i markedet gjennom engasjement av en ekstern *prosjekteringsgruppe* bestående av prosjekteringsgruppeleder, arkitekt og rådgivende ingeniører. Ved engasjering av prosjekterende følger Statsbygg reglene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Skisse prosjekt utarbeides og drøftes. Prosjektet bearbeides og detaljeres ytterligere i *forprosjektet*. Det utarbeides tegninger som danner grunnlag for offentlig saksbehandling. På grunnlag av forprosjektet fra prosjekteringsgruppen utarbeider Statsbygg forslag til *kostnadsramme*. Kostnadsrammen baseres på en risikoanalyse. For store prosjekter skal ekstern kvalitetssikring (KS2) gjennomføres av forprosjektet materialet. Finansdepartementet godkjenner kostnadsramme før behandling i Stortinget, og Stortinget vedtar eventuell *startbevilgning* for prosjektet etter forslag fra Regjeringen

III. Detaljprosjektering

Etter at startbevilgning er gitt igangsettes detaljprosjekteringen og det utarbeides anbudsgrunnlag. For prosjekter som er innenfor husleieordningen skal det før oppstart av *detaljprosjekteringen* inngås bindende *leiekontrakter*.

IV. Gjennomføringsfasen

Her kontraheres entreprenører og andre leverandører for å gjennomføre det beskrevne prosjekt. Dette skjer etter lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Innkomne anbud vurderes av de prosjekterende før Statsbygg foretar innstilling og valg. Statsbygg sørger for oppfølging av økonomi, framdrift og kvalitet.

Det foreligger ikke et oppdatert grunnlag for å beskrive ansvarsforholdene ved byggesaker i staten. For daværende statens bygge- og eiendomsdirektorat ble dette fastsatt i egen instruks ved Kronprinsregentens resolusjon av 28 november 1975. Statsministerens kontor (SMK) har i brev til departementene av 25.05.1981 fastlagt ansvarsfordelingen i forbindelse med bygg og anlegg som utføres i regi av Statens bygge- og eiendomsdirektorat. Siden har Statsbygg blitt etablert som forvaltningbedrift, husleieordningen innført og Entra Eiendom AS etablert.

Følgende beskrivelse bygget på SMKs brev anses fortsatt å være dekkende:

- Statsråden for det departement som er oppdragsgiver har det konstitusjonelle ansvaret for feil og forsømmelser som kan tilbakeføres fagdepartementets egen behandling av byggesaken, for eksempel prioritering av prosjektet, dets størrelse og kvalitative utforming.
- Statsråden for Moderniseringsdepartementet har ansvaret for feil eller svikt når det gjelder anbudsprosedyre, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp, beslutning om å disponere reservebevilgning, samt for det forhold at det bevilgede beløp ikke strekker til på grunn av lønns- og prisstigning.
- Finansministeren har et konstitusjonelt ansvar for feil og forsømmelser som kan tilbakeføres til Finansdepartementets egen behandling av byggesaken.

3.2 Utdannings- og forskningsdepartementet

Overordnede forhold

Det eksisterer i dag to hovedsystemer for bygningsforvaltning i universitets- og høyskolesektoren. Universitetet i Stavanger, de statlige høyskolene, Norges Musikkhøgskole og Arkitektshøgskolen i Oslo inngår i den statlige husleieordningen under Statsbygg, som er ansvarlig for eiendomsforvaltningen. Samlet utgjør dette om lag 0,7 mill. m². Utdannings- og forskningsdepartementet har det overordnede ansvaret for den eiendomsmasse som forvaltes av universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Ås (ikke Stavanger) og de vitenskapelige høyskolene (NHH, NIH og Norges veterinærhøgskole). Samlet utgjør dette i overkant av 1,5 mill. m². Det løpende ansvaret for og den daglige driften av denne eiendomsmassen er vanligvis plassert hos universitetenes (eller de vitenskapelig høyskolenes) tekniske avdelinger, mens brukeren f. eks. er et institutt eller et fakultet.

Statsbygg er byggherre for nye statlige bygninger som skal oppføres på sektoren, selv om de skal forvaltes av universitetene eller de vitenskapelige høyskolene etter ferdigstilling.

Nøkkeltall

Eiendomsforvaltere	UiO, UiB, NTNU, UiT, UMB, NHH, NIH, NVH
Samlet areal til forvaltning	1 560 000 m ²
Ansatte ved tekniske avdelinger Ved UiO, UiB, NTNU, UiT	630 personer
Innleid areal	Hos Statsbygg: 790 000 m ² Hos andre: 660 000 m ²
Kostnader ⁵	
- Større vedlikehold og ombygging	2003: 400 mill. kr.
- Forvaltning, drift og vedlikehold	250 kr./m ²

Personale

De tekniske avdelingene ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø har til sammen drøye 630 ansatte (kilde: DBH⁶). Avdelingene driver med mer enn eiendomsforvaltning (for eksempel posttjenester, vaktjenester og ivaretagelse av parkanlegg), så en sammenlikning mot virksomheter som driver en mer rendyrket eiendomsforvaltning må ikke tillegges for mye vekt. Det er visse variasjoner når det gjelder hvilke tjenester som utføres, men rent generelt kan en si at eiendomsforvaltningen som skjer i regi av de tekniske avdelingene i universitets- og høgskolesektoren strekker seg vesentlig lenger enn det som normalt betraktes som utleiers ansvarsområde. I tillegg synes det å være en noe større grad av egenproduksjon i utførelsen av eiendomsforvaltningstjenester på denne sektoren enn det som er tilfellet i Statsbygg. Det er imidlertid ulik praksis på området universitetene imellom. Det er vanskelig å sammenlikne de tekniske avdelingene med annen eiendomsvirksomhet i staten. Forskjellene blir relativt store om en sammenlikner med forvaltningen i Statsbygg, fordi de tekniske avdelingene utfører et bredere spekter av oppgaver og tjenester, og har større egenproduksjon, enn tilfellet er i Statsbygg med en mer rendyrket eiendomsforvaltningsfunksjon. På den annen side ligger bygningsmassen ofte vel til rette for en rasjonell eiendomsforvaltning med plassering på et kompakt campusområde.

Eiendomsforvaltning, drift og vedlikehold

Det typiske er at ansvaret for eiendomsforvaltningen er lagt til universitetenes (eller høyskolenes) tekniske avdelinger, mens brukeren f. eks. er et institutt eller et fakultet. Eiendomsforvalteren og brukeren er med andre ord tilhørende samme organisatoriske enhet, som i disse tilfellene er det aktuelle universitet eller vitenskapelig høyskole. Ledelsen i organisasjonen representerer både eiendomsforvalteren og brukeren. Det blir med andre ord ikke et reelt organisatorisk skille mellom de to rollene.

Universitetene har etablert systemer for intern husleie. Systemene er under utvikling med sikte på å fremme mer effektiv ressursdisponering/effektiv bruk av arealer. Universitetene dekker ikke kapitalkostnader knyttet til den bygningsmasse de disponerer. Et internt husleiesystem kan derfor ikke bli et husleiesystem i vanlig forstand, men et internt prisingssystem som retter seg mot noen av de overordnede målene for den statlige eiendomsforvaltningen. Hovedhensikten er at den interne husleien skal gjenspeile arealutgiftene institusjonene har tilknyttet drift, vedlikehold og forvaltning av bygningene.

⁵ 400 mill. kroner er ført på kostnadsgruppen 'Større vedlikehold og ombygning' i 2003.

⁶ Database for statistikk om høgre utdanning.

Verdien av eiendomsmassen underlagt de selvforvaltende institusjonene er ikke kapitalisert. Det er derfor ikke tilgjengelig informasjon om antatt/bokført verdi av bygninger og eiendommer som forvaltes av universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Det pågår for tiden et arbeid i Finansdepartementet med å utarbeide felles standarder for regnskapsføring i statlige virksomheter basert på periodiseringsprinsipper. Det tas sikte på å prøve ut disse i et utvalg av virksomheter i 2005. Pilotprosjektet arbeider bl.a. med å verdifastsette varige driftsmidler og annet løsøre (hovedsakelig vitenskapelig utstyr) ved Universitetet i Bergen og Universitetet i Stavanger. Verdifastsettelse av bygninger og eiendommer berører kun Universitetet i Bergen som forvalter egen bygningsmasse.

Nærmere omtale av eiendomsforvaltningen ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø finnes på <http://www.admin.uio.no/ta/>, <http://www.uib.no/eia/>, <http://www.ntnu.no/administrasjon/avdelinger/teknisk.html>, <http://uit.no/teknavn/>.

Vedlikeholdsetterslep

Multiconsult AS vurderte i 2002 vedlikeholdsetterslep og investeringsbehov for bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren. Det totale investerings- og oppgraderingsbehovet ble beregnet til 27 mrd. kroner fordelt på ca. 18 mrd. kroner i investeringer (nybygg) og ca. 9 mrd. kroner på oppgradering av eksisterende bygningsmasse. Oppgraderingsbehovet målt i kroner fordeler seg med ca. 8,3 mrd. kroner på de fire universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø og de vitenskapelige høyskolene som forvalter egne bygg. Resterende 0,7 mrd. kroner er relatert til høyskolene som Statsbygg forvalter.

Innleid areal

Sektoren leier ca. 1,45 mill. m² bygningsmasse, hvorav 660 000 m² i markedet og 790 000 m² av Statsbygg (hovedsakelig høyskolene, men også noe innen universitetssektoren).

Kostnader

Det er vanskelig å si noe eksakt om de samlede kostnadene forbundet med forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Det er konstatert et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette indikerer at det over tid ikke er avsatt tilstrekkelig med midler til formålet, men det er også en mulig (del)forklaring at tilgjengelige midler ikke benyttes effektivt nok.

Det er opplyst at kostnadsgruppen 'Større vedlikehold/ombygning' utgjorde 400 mill. kroner i 2003. Imidlertid inngår utgifter til mindre vedlikehold i de ordinære driftskostnadene ved universitetene og høyskolene, og er derfor vanskelig å skille ut. Det er behov for nærmere analyser dersom en skal bringe klarhet i det reelle kostnadsbildet knyttet til eiendomsforvaltningen ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Basert på innrapportering fra syv av de åtte selvforvaltende institusjonene, kan en anslå de gjennomsnittlige kostnader forbundet med forvaltning, drift og vedlikehold til i underkant av 250 kr./m².

Byggevirkosomhet

Statsbygg ivaretar byggherreansvaret for statlige byggeprosjekter i sektoren.

3.3 Justis- og politidepartementet

Overordnede forhold

Eiendomsmassen i justissektoren består av eiendommer knyttet til rednings- og beredkapssektoren, kriminalomsorgen, politiet og domstolene. Justissektoren disponerer en eiendomsmasse på om lag 1,3 mill. m², hvorav om lag en tredjedel er i eget eie.

Eiendomsmassen i rednings- og beredkapssektoren er knyttet til siviltjenesten, redningstjenesten og samfunnssikkerhet og beredskap, inkludert sivilforsvaret. Siviltjenesten disponerer siviltjenesteadministrasjonen på Dillingøy og på Hustad (under avvikling), redningstjenesten disponerer hovedredningssentralen i Nord-Norge og Sør-Norge og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) disponerer sivilforsvarsanlegg, sivilforsvarsleire, fjellanlegg/tilfluktsrom, Norges Brannskole, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap, Sivilforsvarets beredkaps- og kompetansesentre og enkelte kontorlokaler. I rednings- og beredkapssektoren er om lag 70% av eiendomsmassen eid, mens øvrig eiendomsmasse leies i markedet.

Kriminalomsorgens eiendomsmasse består av fengsler og kontorlokaler til friomsorgen, regionadministrasjoner, Kriminalomsorgens IT-tjeneste og Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS. JD eier om lag 90% av eiendomsmassen i fengslene. Den øvrige eiendomsmassen i kriminalomsorgen leies av offentlige og private utleiere. I tillegg eies enkelte fengsler av stiftelser.

Politiets eiendomsmasse består av lokaler til Politidirektoratet, den høyere påtalemyndighet og særorganene. Politiet dekker sitt lokalbehov gjennom innleie, både fra Statsbygg og private.

Domstolenes eiendomsmasse består av lokaler til Høyesterett, lagmansrettene, domstolene i første instans og Domstoladministrasjonen. Domstolene dekker sitt lokalbehov gjennom innleie, både fra Statsbygg og andre.

Nøkkeltall

Eiendomsforvaltere	DSB, Kriminalomsorgen
Eget forvaltet areal, herunder	488 000 m ²
- Kriminalomsorgen ⁷	306 000 m ²
- Rednings- og beredkapssektoren ⁸	182 000 m ²
Innleid areal, herunder	836 000 m ²
- Kriminalomsorgen	56 000 m ²
- Politi og påtalemyndighet	550 000 m ²
- Redning og beredskap	70 000 m ²
- Domstolene	160 000 m ²
Gjennomsnittlig leie	
- Kriminalomsorgen	826 kr./m ²
- Domstolene	1 100 kr./m ²

⁷ Kriminalomsorgen leier en del fengsler fra kommuner hvor det av historiske årsaker betales en svært lav leie. Dette bidrar til å trekke ned gjennomsnittlig leie i sektoren.

⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er i ferd med å etablere en ny database med nøkkelinformasjon vedrørende sine eiendommer. Det antas at størrelsen på eid areal som er oppgitt ikke gir et fullstendig bilde av eid areal i sektoren. Tallet inkluderer imidlertid fjellanlegg/tilfluktsrom. Disse eiendommene er delvis også kommunal eiendom som disponeres vederlagsfritt av DSB.

- Politi og påtalemyndighet	1 400 kr./m ²
- Rednings- og beredskapseiendommer ⁹	1 486 kr./m ²

Eiendomsforvaltning, drift og vedlikehold

Eid areal

DSB eier og forvalter 7 eiendommer på til sammen 110 000 m². De eide eiendommene består av sivilforsvarsskoler og sivilforsvarsleire. I tillegg forvalter DSB fjellanlegg/nødutganger på til sammen om lag 72 000 m² hvor staten har bekostet utbygging, uten at staten nødvendigvis er grunneier. Et særtrekk ved deler av eiendomsmassen i rednings- og beredskapssektoren er at den er pålagt restriksjoner og sikkerhetsgraderinger og er relatert til rikets sikkerhet. Forvaltningen av eiendommene utføres i hovedsak av eget personell.

Kriminalomsorgen disponerer totalt 46 fengsler, hvorav 34 blir eid og forvaltet i egen sektor. Et særskilt trekk ved eiendomsforvaltningen i kriminalomsorgen er at innsatte deltar i vedlikeholdsarbeidet som en del av innholdet i straffegjennomføringen.

Justissektoren har ikke innført systemer for intern husleie. Den eide bygningsmassen er heller ikke aktivert.

Statsbygg er byggherre på vegne av staten for nye byggeprosjekter som skal eies.

Vedlikeholdsetterslep

Det er registrert et betydelig vedlikeholdsetterslep i eiendomsmassen knyttet til fengslene. Multiconsult har beregnet etterslepet til ca.2 milliarder kr.

Innleid areal

Politiet og Den høyere påtalemyndighet leier om lag 550 000 m² fordelt på 800 avtaler. Etaten leier fra både Statsbygg, Entra Eiendom AS og private. Leieavtalene er i vesentlig grad langsiktige. Det er mest vanlig med 20-årskontrakter i politisektoren.

I rednings- og beredskapssektoren leies om lag 70 000 m². Dette gjelder eiendommer knyttet til siviltjenesten og redningstjenesten. Etaten leier stort sett fra offentlige utleiere.

Kriminalomsorgen leier 9 fengsler på til sammen om lag 31 000 m². Leieavtalene er i vesentlig grad langsiktige. Etaten leier fra Statsbygg, fylkeskommuner, kommuner og private. I tillegg leier kriminalomsorgen om lag 25 000 m² kontorer og undervisningsarealer.

Domstolene leier om lag 160 000 m² eiendomsmasse. Om lag 40% av eiendomsmassen leies av Statsbygg og Entra Eiendom AS, mens den resterende eiendomsmassen leies av øvrige private og offentlige utleiere.

Samlede årlige leiekostnader på justissektoren utgjør om lag 1 mrd. kroner pr. år.

Kostnader eide fengsler

Kostnadene knyttet til eiendomsforvaltning i kriminalomsorgens eide fengsler i 2004 var som følger:

⁹ Siviltjenesten betaler ikke leie for Siviltjenesteadministrasjonen på Dillingøy. Denne er utelatt i beregningene.

Kostnadstype	Kr./m²
Forvaltning og drift*	218
Vedlikehold*	142
Utvikling	98
SUM FDVU	458
SUM FDVU eks renhold og fyring	315

*Lønnsutgifter knyttet til FDV i fengslene er basert på anslag

*Verdien av de innsatte vedlikeholdsarbeid er ikke inkludert

Det foreligger ikke kostnadsberegninger for eiendomsforvaltningen i rednings- og beredskapssektoren.

3.4 Andre utvalgte sivile sektorer

Landbruks- og matdepartementet

Landbrukssektoren forvalter selv et areal på om lag 150 000 m², hvorav 90 000 m² er spesialbygg som i liten grad vil kunne leies i markedet på alminnelige kontraktsvilkår med 5-10 års avtaleperiode. Virksomhetene under Landbruks- og matdepartementet betaler generelt ikke husleie som dekker kapitalkostnader når det gjelder lokaler som forvaltes av sektoren selv. Brukeren dekker de løpende driftsutgiftene. Det er med andre ord ikke et skille mellom eiendomsforvalter og bruker.

I tillegg leies ca. 80 000 m², hvorav 5 000 m² er spesialbygg. Disse leies både av Statsbygg og andre.

Samferdselsdepartementet

De statlige infrastrukturforvalterne Statens vegvesen (SVV) og Jernbaneverket (JBV) leier kontorlokaler, men forvalter også en del eiendom, herunder bygninger med direkte tilknytning til kjernevirksomheten. Begge virksomheter forvalter mye tomtegrunn knyttet til veg- og jernbaneanlegg.

SVV forvalter selv 74 000 m² bygningsmasse. Dette dreier seg i hovedsak om trafikkstasjoner og biltilsynsbygg (ca. 48 000 m²), lagerbygninger (15 000 m²) og høgfjellsbrøytstasjoner (11 000 m²).

JBV forvalter først og fremst store arealer knyttet til sporområdene, og kun de stasjoner som er finansiert og bygget av JBV etter omorganiseringen 1996/1997. Den vesentligste er Nationaltheatret stasjon.

JBV er byggherre for sine spesialbygg mens SVV har en egen avtale med Statsbygg om hvilke bygg Statsbygg og SVV skal være byggherre for. Statsbygg har bygget og eier bl.a. en rekke trafikkstasjoner/biltilsynsbygg.

Sektoren omfatter også selskaper eller egne rettssubjekter som driver forvaltning, samt kjøp og salg av eiendom. Ved delingen av forvaltningsbedriften NSB ved årsskiftet 1996/1997, overtok JBV eiendomsretten til spor, sporgrunn, plattformer og bygninger som fysisk er knyttet til drift og vedlikehold av kjøreveien (spor mv.), mens NSB AS av praktiske og

kostnadmessige årsaker beholdt eiendomsretten til bl.a. stasjoner og terminaler. Nye stasjoner/terminaler eies imidlertid av JBV. JBV leier publikumsområder, adkomster, parkeringsarealer mv. på stasjoner og terminaler fra NSB AS etter selvkostprinsippet (kostnader ved administrasjon, samt drift og vedlikehold). Det er inngått egne spesifiserte avtaler om dette.

Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementet har ansvar for forvaltningen av følgende statlige eiendommer: Eidsvollsminnet, Bergverksmuseet, Uranienborg (Roald Amundsens hjem), Aulestad (Bjørnstjerne Bjørnsons hjem) og Bjerkebæk (Sigrid Undsets hjem). Felles for disse er at det daglige ansvaret både for forvaltningen og formidlingen av eiendommene, og den historie som er tilknyttet dem, er lagt til museer organisert som egne stiftelser (Norsk Bergverksmuseum, Maihaugen, Eidsvoll 1814 og Follo Museum).

Museenes kompetanse om bygningenes historie og antikvarisk riktig vedlikehold er viktig for valg av forvaltningsmodell for denne eiendomsmassen. Museene mottar årlige tilskudd for å ivareta både forvaltningen av eiendommene og formidlingen av dem. I tillegg kommer inntekter fra museenes aktiviteter (billettinntekter, salgsinntekter og andre driftsinntekter).

For øvrig leier statens virksomheter på kultursektoren de lokalene de har behov for. Magasiner for Nasjonalbiblioteket og Arkivverket utgjør de største leieforholdene under KKD. Dette dreier seg i hovedsak om bygninger og underjordiske anlegg som leies av Statsbygg eller private.

De fleste teaterhusene eies av teatrene. De største teatrene er organisert som aksjeselskaper. Staten har alle aksjene i AS Nationalteatret og har aksjeandeler sammen med kommuner og fylkeskommuner i andre store teatre.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har gjennom Direktoratet for naturforvaltning ansvar for forvaltningen av store friområder. I St.meld. nr. 10 (2000-2001) *Oversikt over statens eiendommer* er dette oppgitt å utgjøre 262 mill. m² grunnareal. Bygningsmassen som sorterer under departementet er marginal.

Forvaltningen av store grunnarealer

Staten eier direkte og indirekte store deler av landarealet i Norge.

Statskog SF, som er et statsforetak, er landets største grunneier og landets største skogeier. Eiendommene som forvaltes av Statskog SF omfatter ca. 1/3 av Norges areal, tilsvarende 110 mill. dekar. Av dette er 27 mill. dekar statsallmenning (Sør-Norge), hvor fjellstyrene forvalter bruksrettene. 10 % av det totale arealet er skog (2004). Det framgår av tabellen under at også Opplysningsvesenets fond, Direktoratet for naturforvaltning og Jernbaneverket forvalter betydelige landarealer. Denne tabellen inneholder ikke Statskog SF sine eiendommer, fordi disse eies av statsforetaket og ikke av staten direkte.

Fordelingen av statseiendom i sivil sektor på ulike statlige eiendomsforvaltere framgår av tabellen nedenfor (kilde: St.meld. nr. 10 (2000-2001) Oversikt over statens eiendommer):

Etat	Totalt antall grunneiendommer	Totalt m² grunneiendommer	Totalt antall bygg	Totalt m² bygg	Fordeling % kvm bygg
Opplysningsvesenets fond*	809	976.395.506	1.200	3.555	0,06 %
Universiteter og høyskoler	368	19.059.517	787	1.576.515	24,45 %
Fengselsvesenet	110	7.962.329	368	195.473	3,03 %
Kystdirektoratet	249	3.417.241	1.032	13.539	0,21 %
Luftfartsverket (Avinor)	307	22.465.561	241	532.520	8,26 %
Jernbaneverket	3.626	153.880.388	2.188	965.884	14,98 %
Vegvesenet *	1.150	7.953.491	1.029	300.194	4,66 %
Post- og teletilsynet	2	336.037	4	318	0,01 %
Direktoratet for naturforv	602	262.374.956	11	8.508	0,13 %
Statsbygg	1.874	89.085.501	1.635	2.434.755	37,76 %
Andre	325	38.332.296	897	416.964	6,47 %
Sum for alle etater til sammen	9.422	1.581.262.823	9.392	6.448.225	100,00 %

- Opplysningsvesenets fond er omgjort til stiftelse
- Veggrunn er ikke registrert
- Tallene i de tre siste kolonnene (opplysninger om bygningsareal) er noe foreldet. For et korrekt bilde av dagens situasjon vises til annen omtale i dette kapitlet.

3.5 Forsvarsdepartementet - Forsvarsbygg

Forsvaret har hatt sin egen bygg- og eiendomsetat under forskjellige navn siden den "Norske Fortifikations-Etat" ble etablert i 1688. Dagens Forsvarsbygg ble opprettet 1. januar 2002.

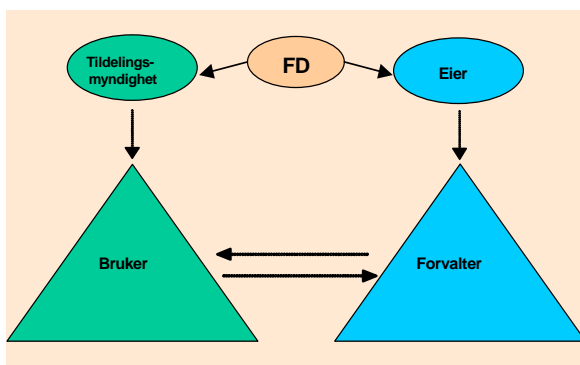
Overordnede forhold

Målet med den nye forvaltningsordningen var å få til en mer helhetlig og effektiv forvaltning av Forsvarets EBA (eiendommer, bygg og anlegg), og en bedre dekning av Forsvarets samlede behov for EBA-tjenester (Innst. S. nr. 343 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 77 (2000-2001). Kostnadsbasert husleie ble innført i Forsvaret som en del av den nye forvaltningsmodellen. Brukeren skulle gis valgfrihet til å velge mellom EBA-ressurser, og mellom EBA og andre ressurser, for å nå primærvirksomhetens mål. For å oppnå dette, var det en betingelse å få synliggjort ressursbruken i EBA-sektoren. Best mulig avkastning til eieren på kapitalen er ikke noe hovedmål for de faste eiendommene som disponeres av Forsvaret. Her skal eiendommene først og fremst benyttes for å skaffe Forsvaret optimale driftsbetingelser for den samlede virksomheten.

For nærmere omtale av virksomheten, se www.forsvarsbygg.no

Forsvarsbygg beskrives i en del offentlige dokumenter som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, selv om virksomheten har større likhetstrekk med en forvaltningsbedrift. Virksomheten har eget styre. Driften er nettobudsjettert på kap. 1710 *Forsvarsbygg og nybygg og anlegg* (jf. kap. 4710), post 24 *Driftsresultat* (i budsjett 2005 budsjettert med et driftsoverskudd på 489 mill. kroner). Investeringene bruttobudsjetteres på post 47 *Nybygg og anlegg* (budsjett 2005: 1 349 mill. kroner).

Den nye forvaltningsmodellen skiller rollene eier, forvalter og bruker. Eierskap til Forsvarets eiendommer ivaretas formelt av Forsvarsdepartementet (FD) på vegne av staten. Eierskapet i praksis utøves av Forsvarsbygg som også forvalter eiendommene. Det er i dag etablert et *regnskapsmessig skille* mellom eier- og forvalterrollen. Forsvarsbygg har monopol på utleie av lokaler til Forsvarets interne kunder og står også som utleier av lokaler som Forsvarsbygg har leid inn fra det private markedet.



Husleieinntektene var i 2004 budsjettert til ca. 1,6 mrd. kroner. Foreløpig er husleien beregnet ut fra gjennomsnittsbetraktninger, og er ikke fullt ut differensiert på det enkelte leieobjekt. I tillegg til leieinntektene har man inntekter fra driftsavtaler, renhold og tilleggstjenester (samlet budsjettert til 875 mill. kroner i 2004). Dessuten betaler Forsvarsdepartementet, Forsvarets militære organisasjon og andre kunder honorar for oppgaver Forsvarsbygg utfører, fastsatt til 262 mill. kroner i 2004. Virksomhetens balanse inngår ikke i statens kapitalregnskap¹⁰. Driftsresultatet betraktes imidlertid som å motsvare kapitalelementet i husleien.

Avhending av eiendom som ikke lenger skal brukes av Forsvaret skjer via enheten Skifte Eiendom (et prosjekt i Forsvarsbygg). Salgsgevinster føres netto på kap. 4710 *Forsvarsbygg og nybygg og anlegg* (jf. kap. 1710). Kostnader til drift av Nasjonale festningsverk ute av militær bruk føres på kap. 1795 *Kulturelle og allmennyttige formål*, sammen med andre kulturformål.

¹⁰ FB skiller seg således fra andre forvaltningsorgan som nettobudsjetteres over post 24 (statens forretningsdrift/forvaltningsbedrifter)

Nøkkeltall 2004 (pr. 01.07.2004)

Forvaltet areal	5,6 mill. m ²
Antall bygninger/anlegg	24 000
Grunnareal inkl. leid	1,35 mill. da.
Husleieinntekter	1,6 mrd. kr.
Verdi EBA (balanseverdi)	27,6 mrd. kr.
Andre inntekter	875 mill. kr.
Investeringer	2,0 mrd. kr.
Personale Forsvarsbygg	1 679

Personale

Forsvarsbygg hadde medio 2004 1 679 årsverk, fordelt med 21 på konsernstab, 1 524¹¹ på eiendomsforvaltning, 82 på utbyggingsprosjekt og 52 på prosjektet *Skifte Eiendom*. Antallet ansatte er under reduksjon.

Eiendomsmassen

Forsvarsbygg forvaltet pr. 01.07.04 en bygningsmasse på ca. 5,6 mill. m² inklusive innleie på 0,2 mill. m², fordelt på om lag 2 100 enheter og 24 000 bygninger og anlegg. Av dette var det ca. 1,1 mill. m² som ikke var i aktiv bruk i Forsvaret og som skal avhendes. I løpet av få år skal bygningsmassen reduseres til under 4 mill. m². Forsvarsbygg har eiendom over hele landet, i alle fylker og i 392 av landets kommuner. Virksomheten forvalter også 1,35 mill. da. grunnareal, hvorav 1,0 mill. er leid. Verdien av EBA-massen (inkl. grunnarealer) er pr. 30.06.2004 anslått til 27,6 mrd. kroner. Verdien inngår ikke i statens regnskaper.

Eiendomsmassen kan kategoriseres som følger:

- Bygg og anlegg for fredstid - 3,5 mill. m²
Består av kontorbygg, forlegninger, messer, undervisningsbygg, verksteder, garasjer, lagerbygg.
- Operative bygg og anlegg - 1,0 mill. m²
Består av flystasjoner, kystvaktstasjoner, hovedkvarter, kystartillerianlegg, amu-lagre m.v.
Om lag halvparten er fellesfinansiert via NATO-midler.
- Verneverdige bygg og anlegg – 0,6 mill. m²
Nasjonale festningsverk og andre særskilte kulturminner.
- Boliger – 0,48 mill. m², hvorav ca. 1/3 er innleid
Forsvaret disponerer 3 581 boliger og eier selv 2 590 (tall for 2004).

Eiendomsforvaltning

Det er inngått en rammeavtale mellom Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsbygg om utleie av lokaler til Forsvaret, se

<http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5150&L=1>.

Forsvarsbyggs eiendomsforvaltning er delt inn i:

- 'Marked' (med 3 markedsdistrikter med i alt 17 underliggende markedsområder) som driver utleie og leverer EBA-tjenester til Forsvaret.
- 'Rådgivning' som er en intern konsulentenhet som yter rådgivningstjenester til FD, Forsvarets militære organisasjon og andre enheter i Forsvarsbygg innen områdene beskyttelse og sikring, FOU, juridisk, miljø- og kulturminnevern. I tillegg utføres tjenester

¹¹ Ifm. omorganisering blir ca. 100 ansatte overført fra 'Eiendomsforvaltning' til 'Utbygging'.

innen byggtteknikk, brannvern, elektro, VVS, renhold og renovasjon fra tre distriktsenheter i Harstad, Trondheim og Hamar.

- 'Fellestjenester' som leverer administrative støttetjenester internt i virksomheten.

Ved etableringen av Forsvarsbygg ble det innført kostnadsbasert husleie for å stimulere brukeren til å optimaliserer sin arealbruk ("bo smart"). For EBA som er tatt i bruk før 01.01.2002 er oppsigelsestiden 3 måneder for å stimulere til arealreduksjon. Kostnadene til vedlikehold og utvikling vil variere noe fra år til år. Disse kostnadene fordeles og utjevnes over en periode på anslagsvis 5 år. Leien fastsettes i henhold til reelt utleid areal, på bakgrunn av bygningskategori og tilhørende nøkkeltall fastsatt i vedlegg til rammeavtalen. Kapitalelementet i leien beregnes med basis i en avskrivningstid på 60 år med mindre annet er angitt. Se nærmere om drift og vedlikehold på <http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5151&L=1> og renhold på <http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5153&L=1>.

Forvaltning, drift og vedlikehold

Forsvarsbygg utfører alle forvaltningsoppgaver med eget personell.

Innen drift og vedlikehold legges det til grunn at eget personell benyttes der dette er økonomisk gunstigst. En stor del av tjenestene innen dette området kjøpes etter konkurranse i markedet. Det er en målsetting å finne den best mulige balansen, praktisk og økonomisk, mellom egen produksjon og innkjøpte tjenester. Innen vedlikehold kjøpes ca. 75%, innen renhold og løpende drift kjøpes ca. 30%.

Kostnader

Kostnader forbundet med forvaltning av forswarets eiendommer pr. 30.06.2004 kan stilles opp slik:

Kostnadstype	Kr./m²
Forvaltning	55
Drift (ekskl. renhold)	74
Vedlikehold	63
Utvikling	18
SUM (ekskl. renhold)	210
Renhold	198

Målsettingen er å redusere kostnadene betydelig. Effektiviseringskravet til Forsvarsbygg er en kostnadsreduksjon på minst 20% innen utgangen av 2006 og ytterligere minst 10% innen utgangen av 2008, i forhold til 2003. Dette er kostnadsreduksjoner som kommer i tillegg de reduksjoner som følger av redusert areal i perioden.

I 2004 ble det budsjettert med om lag 2,05 mrd. kroner i investeringer i eiendommer, bygg og anlegg. Investeringene vil reduseres betydelig med en målsetting om årlig investeringsnivå på ca.800 millioner kroner fra 2008.

Vedlikeholdsetterslep

Det er registrert et samlet vedlikeholdsetterslep på ca. 5,5 mrd. kroner i sektoren når man ser bort fra eiendom som skal selges.

Byggevirksomhet

Forsvarsbygg er byggherre for alle byggeprosjekter staten skal ha eierskapet til innenfor sektoren.

Alle statsbudsjettfinansierte EBA-prosjekter programmeres i Forsvarsbyggs anskaffelsesplan som utarbeides i nært samarbeid med brukerne, og legges til grunn ved utarbeidelse av budsjettet. Enkeltstående EBA-tiltak skal samles i prosjekt etter funksjon, målsetting eller sted, og godkjennes av Stortinget eller Forsvarsdepartementet.

Nye EBA-prosjekter skal spesifiseres i et eget prosjektforslag som skal danne grunnlag for godkjenning av brukeretat, beslutning om videre programmering i Forsvarsbyggs anskaffelsesplan samt utarbeidelse av forprosjekt. Mal for prosjektforslag fastsettes av Forsvarsbygg i samråd med bruker. Prosjektforslag godkjennes av brukeretat. Forprosjektets hensikt er å utforme den fysiske/tekniske løsningen for prosjektet samt å beregne prosjektets kostnader pr 1. juli i budsjettåret. Forprosjektet skal danne grunnlag for eventuell omtale for Stortinget, inngåelse av intensjonsavtale om leie mellom bruker og Forsvarsbygg samt utarbeidelse av detaljprosjekt.

Forsvarsbygg er ansvarlig for utarbeidelse av forprosjektet og initierer rettidig oppstart i forhold til anskaffelsesplanen ved å inngå utredningsavtale med bruker. Forprosjekt skal gjennomføres som en integrert prosess mellom Forsvarsbygg og bruker. Forsvarsbygg skal gjennomgå kravspesifikasjonen sammen med bruker for å forvise seg om at alle nødvendige krav er medtatt og korrekt oppfattet. Mal for forprosjekt fastsettes av FD etter forslag utarbeidet av Forsvarsbygg og bruker i fellesskap.

Både i forbindelse med utarbeidelse av prosjektforslag og forprosjekt blir det gjennomført alternativvurderinger. Foruten å vurdere alternative løsninger for nybygg, inngår det også vurderinger av mulige egnede bygg som kan kjøpes eller leies innenfor det aktuelle området. Viktigste faktor i en slik vurdering er Forsvarets totaløkonomi. Det alternativ blir som regel valgt som gir best totaløkonomi for Forsvaret – alle forhold tatt i betraktning. Byggenes funksjonalitet har stor betydning i en totaløkonomisk sammenligning. Behandling og godkjenning av statsbudsjettfinansierte prosjekter og prosjektdokumenter bestemmes av prosjektenes kostnadsramme.

Prosjektene inndeles i følgende EBA-kategorier:

- EBA-kategori 1 er prosjekter med en kostnadsramme over 100 mill kr. Disse prosjektene skal omtales for – og godkjennes av – Stortinget, normalt i St.prp. nr. 1. Ved behov kan prosjektene fremmes Stortinget i en egen proposisjon i vårsesjonen. Krav til prosjektdokumentasjon er forprosjekt. For prosjekter med en kostnadsramme som overstiger 500 mill kr, skal det i tillegg gjennomføres ekstern kvalitetssikring/usikkerhetsanalyse som inkluderes i prosjektdokumentasjonen. Frist for fremsendelse av prosjektdokumentasjon til Forsvarsdepartementet er henholdsvis 15. mai og 15. januar.
- EBA-kategori 2 er prosjekter med en kostnadsramme under 100 mill kr. Disse prosjektene godkjennes av Forsvarsdepartementet med mindre godkjenningsfullmakten for de respektive prosjektene er delegert til Forsvarsbygg. Pr i dag har Forsvarsbygg fullmakt til å igangsette og gjennomføre prosjekter med kostnadsramme under 25 mill. kroner. Krav til prosjektdokumentasjon er forprosjekt. Prosjektdokumentasjonen fremsendes Forsvarsdepartementet i god tid før planlagt prosjektoppstart iht. anskaffelsesplanen.

For fellesfinansierte prosjekter (NATO-prosjekter) gjelder spesielle prosedyrer.

For prosjekter som krever Forsvarsdepartementets godkjenning, kan kontrakt for anskaffelsen/byggearbeidene først inngås når iverksettelsesbrev eller presiseringer, endringer og tillegg er gitt ut. Forsvarsbygg iverksetter selv prosjekter hvor godkjenningsfullmakten er delegert dersom forutsetningene er oppfylt.

Prosjektets endelige styringsmål fastsettes etter at anbudet er innhentet, og vil som hovedregel for Forsvarsbygg være et P50 estimat (50% sannsynlighet). Rammen for godkjent prosjekt fra godkjennende myndighet er P85. Forsvarsbyggs anskaffelsesplan skal oppdateres ved endringer av prosjektets styringsmål.

3.6 Statlige selskaper og foretak

Statlige eiendomsselskaper

Entra Eiendom AS

Entra Eiendom AS er et 100 % statlig eid eiendomsselskap, Selskapet ble etablert i 2000 i forbindelse med gjennomføringen av ny strategi for Statsbygg, ved at bygg der det eksisterer et velfungerende marked ble overført fra Statsbygg til Entra Eiendom AS 01.07.2000 (se www.entraeiendom.no). Selskapet forvalter i dag ca. 900 000 m² med om lag 75% av verdiene i Oslo-området. Inntektene var på 1072 mill. kroner i 2004.

Hovedformål for selskapet er å skaffe lokaler til statlige virksomheter i konkurransemarkeder. Selskapet skal drives i full konkurranse og med krav om konkurransedyktig avkastning. Verdivekst skal synliggjøres og danne utgangspunkt for utbytte.

Regjeringen har signalisert framtidig nedsalg, men det foreligger ingen formelle fullmakter fra Stortinget for salg av hele eller deler av Entra-konsernet. Selskapet kan likevel selv avhende enkelteindommer som en del av sin løpende drift for å realisere gevinster og/eller rendyrke porteføljen med sikte på effektiv forvaltning.

Selskapet har om lag 133 ansatte. Entra Eiendom AS har en stor andel statlige leietagere, og er særlig rettet inn mot relativt lett omsettelige kontoreiendommer. Ved utgangen av 2003 sto offentlige leietagere for 90% av husleieinntektene til Entra Eiendom AS. NHD viser til at Entra på en rekke områder løpende får vurdert sin utvikling. Eksterne vurderinger viser at Entra har hatt betydelig vekst i verdijustert kapital, selskapet synes å ha høy kundetilfredshet, og benchmarking viser at Entra scorer godt når det gjelder sammenligning av resultater med andre norske (private) aktører.

Entra har en del viktige kulturhistoriske eiendommer i sin portefølje, og det er etter utvalgets vurdering knyttet utfordringer til virksomheten på dette området.

Øvrige eksempler

Avinor AS forvalter ca. 750 000 m² bygningsmasse. Posten Norge AS forvalter ca. 250 000 m² bygningsmasse. Av andre selskaper som forvalter eiendom, og hvor staten har en dominerende posisjon, nevnes som eksempel NSB Eiendom AS, ROM Eiendomsutvikling AS, AS Nationalteatret, Den Nationale Scene AS.

Statlige foretak

Helseforetakene

I forbindelse med den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten fra 01.01.02 og de senere rusreformene fra 01.01.04, overtok staten ved helseforetakene en omfattende bygningsmasse fra landets fylkeskommuner. Denne bygningsmassen utgjør i overkant av 4 mill. m² og har stor spredning både i forhold til funksjon, byggetidspunkt, teknisk standard osv. Gjenanskaffelsesverdien ble opprinnelig beregnet til om lag 100 mrd. kroner, og er i siste avlagte regnskap (2003) satt med en åpningsbalanse på ca. 65 mrd. kroner.

De regionale helseforetakene og helseforetakene er opprettet i medhold av helseforetaksloven, og er selvstendige rettssubjekter. Det er foreløpig ikke etablert egne eiendomsselskaper innenfor sektoren, men store omlegginger av eiendomsforvaltningen har skjedd blant annet som følge av innføringen av regnskapslovens bestemmelser mht. kapitalhåndtering.

Øvrige eksempler

Statskog SF forvalter store landarealer, jf. tidligere omtale.

3.7 Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer

I dag er det slik at statlige kulturhistoriske eiendommer finnes innenfor alle de statlige sektorer som forvalter eiendom. De kan være eid direkte eller indirekte av staten, forvaltet innenfor eller utenfor husleieordningen, være i full bruk til sitt opprinnelige formål eller fungere som museum, stå ubrukt osv.

Det er ikke uten videre enkelt å definere hva som er en statlig kulturhistorisk eiendom.

Kulturminneloven forteller hva kulturminner og kulturmiljøer er:

"Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.

Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng."

Det er åpenbart at man må avgrense dette når en skal drøfte statlige kulturminner i betydningen statlige eiendommer og bygninger. Enhver bygning vil være *spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø*. I denne sammenheng legges derfor følgende definisjon til grunn for hva som karakteriseres som en statlig kulturhistorisk eiendom:

"En statlig kulturhistorisk eiendom er en bygning med naturlig tilhørende uteareal, som ut fra faglige vurderinger er eller burde vært underlagt et formelt vern, enten fredet i henhold til kulturminneloven eller regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven".

Et slikt utgangspunkt gjør det imidlertid heller ikke mulig å sette opp en nøyaktig liste over statens kulturhistoriske eiendommer, fordi en slik faglig vurdering ikke er gjennomført for alle eiendommer. Gjennom prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer er målet nettopp å foreta slike vurderinger innenfor alle sektorer i staten.

3.7.1 Dagens forvaltning av kulturhistoriske eiendommer

Hvorvidt en eiendom betraktes som kulturhistorisk eller ikke, er som hovedregel ikke et kriterium for hvem som har ansvaret for å forvalte den. Unntakene kan være noen få eiendommer Kultur- og kirke departementet forvalter, men også her kan det argumenteres for at det er departementets ansvar for museumssektoren som er førende for ansvars plasseringen, ikke at eiendommene er kulturhistoriske.

Spissformulert kan en si at sektorenes ansvar for kulturhistoriske eiendommer ”oppstår” som en følge av at de inngår i den eiendomsporteføljen sektoren samlet sett er satt til å forvalte. Det er ikke et bevisst valg ut fra en tanke om at den enkelte sektor anses spesielt skikket nettopp til å ivareta denne type eiendommer.

3.7.2 Sektoransvaret

I den nye kulturminnemeldingen (St.meld.nr.16 (2004-2005))¹² har Regjeringen omtalt sektoransvaret slik:

”Statlige sektorer som eier og/eller forvalter eiendommer av kulturhistorisk verdi skal ta vare på disse verdiene i sin eiendomsforvaltning. Dette følger av sektorprinsippet som gjelder for hele miljøfeltet. Prinsippet om sektoransvar på miljøfeltet ble fastsatt gjennom St.meld. nr. 46 (1988 - 89) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport og i St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

I samsvar med sektorprinsippet har statlige sektorer ansvar for å:

Som eier

- *forvalte egne kulturminner og kulturmiljøer på en måte som ivaretar deres kvaliteter. Det offentlige er eier av en stor og kulturhistorisk verdifull eiendoms- og bygningsmasse, hvorav mange har stor symbolverdi.*

Som myndighetsutøver

- *sikre at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer ivaretas i deres virksomhet, myndighetsutøvelse og relevante virkemidler. Sektorene har videre ansvar for at hensynet til kulturminnene blir vurdert tidlig i beslutningsprosesser og at konsekvensene er dokumentert. Utredningsinstruksen stiller krav til utredning av miljømessige konsekvenser av politikkløst. Det er behov for å styrke samarbeidet mellom departementene om en mer samlet tilnærming til hvordan ulike sektorer kan bidra til å utløse det potensialet for verdiskaping som bruk og vern av kulturminner representerer.”*

3.7.3 Prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer

Regjeringen besluttet i september 2002 å gjennomføre et prosjekt med formål å fremskaffe en samlet oversikt over statens kulturhistoriske eiendommer. Kartleggingen av eiendommene skal bidra til å avklare verneverdi og bruksmuligheter for den enkelte eiendom, samt legge til rette for en formell prosess i form av utarbeidelse av sektorvise landsverneplaner. Regjeringen understreket betydningen av at aksjeselskaper, foretak, stiftelser og lignende, hvor staten er sentral eier eller bidragsyter, samarbeider med prosjektet om kartlegging av egne

¹² <http://www.odin.dep.no/filarkiv/238596/STM0405016-TS.pdf>

kulturminner. Arbeidet skjer i nært samarbeid mellom departementene, involverte virksomheter og antikvarisk myndighet.

Ved utgangen av 2004 har prosjektet bl.a. etablert en web-basert eiendomsdatabase for kulturhistoriske eiendommer. Registeret systematiserer data fra samtlige eiendomsforvaltere (ca. 10 000 bygninger). Forsvaret har allerede utarbeidet landsverneplan for sin sektor, og inngår ikke i registeret. Det er videre, i samsvar med mandatet, utarbeidet forslag til forvaltningsstrategi med forvaltningsplaner for statens kulturhistoriske eiendommer.

Etter at registreringsarbeidet er fullført, vil prosjektet bistå og koordinere arbeidet med landsverneplaner for de ulike sektorene. Regjeringen har bestemt at dette arbeidet skal startes opp i løpet av 1. halvår 2005. Prosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer* skal også utarbeide forslag til et utvalg av eiendommer som kan representere viktige trekk i statens kulturhistorie og som bør eies og forvaltes av staten.

Den enkelte sektormyndighet må ta ansvar for oppfølging av kulturminnepolitikken på sin sektor generelt, og for sin bygnings- og eiendomsmasse spesielt, jf. sektoransvaret som er omtalt over. Landsverneplanene er avgjørende for at departementene skal kunne ivareta det ansvar de er pålagt med hensyn til kulturminneforvaltning i sin sektor.

3.7.4 Den kulturhistoriske bygningsmassen

Ut fra det som er sagt over, er det vanskelig å tallfeste omfanget av statens kulturhistoriske eiendommer. Forsvaret har i sitt arbeid med landsverneplan for sektoren vurdert drøye 27 000 bygninger og anlegg med tanke på vern. Av dette betraktes 5% å være bygninger og anlegg som er bevaringsverdige i en nasjonal sammenheng. Sammenlignet med sivil sektor er det grunn til å tro at dette er et lavt tall, fordi Forsvarets bygningsmasse, til tross for mange kulturhistoriske eiendommer, består av svært mange "repetitive" bygg, i form av messer, kaserne, lagre osv. Disse vil i forholdsvis liten grad komme i betraktning som verneverdige.

I St.meld. nr. 10 (2000-2001) *Oversikt over statens eiendommer* (i sivil sektor) er ca. 7% av eiendomsmassen (målt etter bygningsareal) klassifisert som fredet eller verneverdig. Målt i antall bygninger havner 13% i denne kategorien. Klassifiseringen er beheftet med usikkerhet, bl.a. fordi en her i hovedsak har konsentrert seg om eldre bygningsmasse. Det er grunn til å tro at kulturhistoriske eiendommer fra 1900-tallet er kraftig underrapportert i den nevnte stortingsmeldingen.

I den registrering som prosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer* så langt har gjennomført, har Statsbygg lagt inn 1 450 bygninger, hvorav 450 (31%) skal gjennomgås nærmere med sikte på mulig formelt vern. Tilsvarende tall for Universitetet i Oslo er 68 bygninger hvorav 55 (80%) skal gjennomgås nærmere og for Universitetet i Bergen 95 bygninger hvorav 64 (67%) skal vurderes nærmere med sikte på mulig formelt vern.

Ut fra en slik betraktning er det ikke usannsynlig at minimum 30-50% (tilsvarende 1,3-2,2 mill. m²) av bygningsmassen i statlig sivil sektor vil bli betraktet som verneverdig i en eller annen form. Tallene må tolkes med varsomhet, og inntil videre betraktes som estimer. Det viktigste er å påpeke at andelen verneverdige bygg antagelig er stor. Det er ikke snakk om en marginal andel. Mer korrekte tall vil ikke foreligge før alle sektorer har registrert og vurdert sin eiendomsmasse, slik det nå legges opp til i prosjektet *Statens kulturhistoriske eiendommer*.

Det at det foreligger kulturhistoriske verdier vil ikke alltid føre til at bygninger eller eiendommer forblir i statlig eie. Staten vil som myndighetsutøver måtte sørge for at kulturhistoriske verdier blir tatt vare på, men dette kan skje også under et annet eierskap.

4 Statens bygge- og eiendomsvirksomhet i Sverige, Danmark og Finland

Innholdet i dette kapitlet bygger på det materialet og de erfaringer utvalget har innhentet ved besøk i de tre landene høsten 2004, rapporten fra Dr. Ing. Per Eikeland av januar 2005 om erfaringer med husleieordninger i offentlig forvaltning, samt en rapport utarbeidet av PwC Consulting i 2002 på oppdrag fra Statsbygg om eiendomsforvaltningen i de nordiske landene. Formålet med kapitlet er å trekke på relevante erfaringer fra andre nordiske land og illustrere viktige hovedgrep i de tre landenes statlige eiendomsforvaltning som kan være av interesse når man vurderer forbedringer i den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen i Norge.

Utvalget finner følgende forhold spesielt interessante:

- utviklingstrekk over tid,
- spørsmål om organisering og skille mellom bruker og forvalter, og prinsipper for beregning av husleie,
- spørsmål om grensen mellom stat og marked innenfor statens bygg- og eiendomsforvaltning,
- spørsmål om vedtakskompetanse på ulike nivåer ift. innleie av lokaler og investeringer i nybygg,
- organiseringen og rammebetingelsene for eiendomsforvaltningen innen universitets- og høyskolesektoren,
- hvordan ulike ordninger som er forskjellig fra det norske systemet fungerer.

De fem første forholdene vil bli behandlet under gjennomgangen av hvert enkelt land, mens betraktninger om det siste spørsmålet skjer i en vurdering på tvers av de nordiske til slutt i kapitlet.

4.1 Sverige

Viktige utviklingstrekk og organisering

I 1992 ble Byggnadsstyrelsen avviklet og eiendommene fordelt på et statlig direktorat; Statens Fastighetsverk, og to aksjeselskaper; Vasakronan AB og Akademiska Hus AB. I 1997 ble Specialfastigheter Sverige AB skilt ut fra Vasakronan AB med formål å eie og forvalte eiendommer bygd for spesielle statlige formål. Vasakronan eier og forvalter etter dette ca. 1,9 mill. m² bygningsareal. I hovedsak kommersielle lokaler i storbyregionene. Selskapet har 370 ansatte (se www.vasakronan.se). I tillegg er det etablert et selskap for boliger i forsvarssektoren; Kasernen AB, og i 1997 ble Vasallen AB etablert (se www.vasallen.se), for utvikling og salg av forsvarseiendommer.

Specialfastigheter Sverige AB (se www.specialfastigheter.se) eier ca 1 mill. m² bygningsareal, bl.a. fengsler.

Valg av selskapsform i Sverige var et resultat av mange faktorer. Den svenske stat hadde blant annet på den tiden en anstrengt finansiell situasjon, og et stort behov for å redusere statsgjelden. Dette hensynet spilte også inn, i tillegg til det mer generelle behovet for å profesjonalisere og markedstilpasse statens eiendomsforvaltning. Alle selskapene eies av Näringsdepartementet og styres som kommersielle aktører. Den svenske stat har for tiden planer om å selge seg ned i selskapene.

Et hovedprinsipp bak reformen var at hver etat skulle være ansvarlig for sin egen lokalforsyning, men de skulle ikke ha anledning til å eie og forvalte eiendommer selv. Det er gjort unntak for et fåtall virksomheter hvor eiendommene er helt spesielle, og hvor virksomheten selv får lov til å stå for forvaltningen av eiendommen(e). Systemet med rammebudsjettering er ført ned til etatsnivå. Det samme gjelder beslutningsmyndigheten mht. lokalforsyning. I den grad staten erverver ny eiendom, skal dette skje gjennom Fastighetsverket eller ett av de statlige aksjeselskapene.

I forbindelse med reformen i 1992 ble det etablert en sentral rådgivningstjeneste; Statens Lokalforsørjningsverk. Dette organet skulle bistå brukerne med innkjøpskompetanse og bistå regjeringen som faglig rådgiver innen lokalforsyning. Statens Lokalforsørjningsverk ble senere nedlagt og funksjonen ble delvis trukket inn i Finansdepartementet grunnet lite etterspørsel etter tjenestene. Årsaken til det kan skyldes Lokalforsørjningsverkets oppdrag dels som rådgiver for bestiller, dels som kontrollør for Finansdepartementet, slik at rådene ikke ble oppfattet som objektive.

Parallelt med denne reformen på sivil sektor ble den svenske Fortifikasjonsforvaltningen omorganisert til Fortifikasjonsverket, som ble lagt inn under Finansdepartementet, og som også ble nettobudsjettert basert på en husleieordning.

Husleie og finansiering

I sivil sektor er det innført prinsipp om markedsliknende leie hvor leietaker og utleier skal ha mulighet til å forhandle fritt om prisen ved inngåelse eller fornyelse av leiekontrakt. Det foreligger en offentlig utredning (SOU 2004:28) om å gå over til kostnadsbasert leie for en del helt spesielle bygg (hovedbygningene til operaen, Dramaten, Nationalmuseet, Naturhistorisk Riksmuseum og Historisk Museum), i tillegg til enkelte universitetsbygninger.

Eiendomsselskapene finansierer sin virksomhet gjennom husleieinntektene.

Statens Fastighetsverk

Statens Fastighetsverk (SFV se www.sfv.se) forvalter størstedelen av den svenske stats kulturhistoriske bygningsmasse, inkludert slott, museer, teatre, opera, regjeringsbygningene, kulturhistoriske universitetseiendommer, gamle borger, festninger og forsvarsverk (kulturhistoriske eiendommer som forsvaret ikke benytter), samt utenriktjenestens eiendommer.

SFV er et forvaltningsorgan underlagt Finansministeriet med ca. 285 ansatte. SFV forvalter ca. 1,6 mill. m² bygningsareal og 6,5 mill. hektar landareal. Eiendommene har en samlet bokført verdi på ca. 11 mrd. SEK.

SFV har inndelt sin virksomhet i fire deler; én for grunneiendom, to for henholdsvis eiendommer innenlands og utenlands av ordinær karakter (med markedsliknende leie), og én for tilskuddseiendommer ("bidragsfastigheter"). Husleie for ordinære nybygg skal være kostnadsbasert, mens man for øvrig ordinære bygg benytter markedsliknende eller markedsmessige leier (både ved reforhandling og for nye leietakere). Som tilskuddseiendommer defineres de eiendommer som ikke har forutsetninger for å gi et økonomisk overskudd på lang sikt. Tilskuddseiendommene utgjør ca. 25% av SFVs bygningsmasse. For tilskuddseiendommene utgjør de samlede husleieinntektene om lag 20%

av de samlede kostnadene, mens resten (80%) ytes som tilskudd over statsbudsjettet. Dette skjer gjennom at SFV får anvende en del av overskuddet på den ordinære eiendomsmassen til bruk på tilskuddseiendommene. Driftskostnadene, inklusive administrasjonskostnader, utgjør gjennomsnittlig 136 SEK pr. m² for denne bygningsmassen.

Det stilles krav til SFV sitt driftsresultat. Regjeringen forutsetter kostnadseffektiv drift som genererer en avkastning på den kapital staten skyter inn, for 2003 fastsatt til 6,9%. Det skal ikke kreves høyere leier enn markedsleie for sammenliknbare lokaler. Regnskapsføringen skal skje på en slik måte at det er mulig å foreta sammenlikninger med de andre statlige eiendomsforvaltningsorganene og selskapene. SFV mulighet til å ta opp lån i statskassen for å kunne finansiere investeringer. Det er fastsatt et soliditetsmål for virksomheten på 35%. I 2001 var gjennomsnittlig lånerente 5,9% og gjennomsnittlig bindingstid for den totale låneportefølje 66 måneder.

Organisering av Forsvarets eiendomsforvaltning i Sverige

Fortifikationsverket (FV) er en statlig myndighet under Finansdepartementet som har som oppgave å eie og forvalte de av statens eiendommer som anvendes til forsvarsformål. FV har fire virksomhetsområder; grunneiendommer og lokaler, "fortifikasjon", salg av eiendom og skog. Grunneiendommer og lokaler er det største virksomhetsområdet, og er ved årsskiftet 2004/2005 i ferd med å bli inndelt geografisk i fire "fastighetsområden". FV har stor selvstendighet og arbeider nært opp mot de militære brukerne. FV har ca. 840 ansatte.

Fortifikationsverket (se www.fortifikationsverket.se) er en av landets største eiendomsbesittere. Grunneiendommene utgjør ca. 3,8 mill. da. Bygningsmassen består av ca. 10 000 bygninger med et areal på ca. 4,5 mill. m². I tillegg kommer ca. 14 600 anlegg av ulik karakter, samt 20 fly- og helikopterplasser. Til sammen forvalter Fortifikationsverket bygninger og grunneiendommer til en verdi av ca. 10,3 mrd. SEK. Omsetningen er på ca. 3 mrd. SEK

Forsvarsmakten er brukere av storparten av Fortifikationsverkets eiendomsmasse og betaler kostnadsdekkende husleie. Leien dekker kapitalutgifter (avskrivninger og renter) og drifts- og vedlikeholdsutgifter. Investeringene finansieres hovedsakelig ved låneopptak i statskassen (Riksgäldskontoret), samt ved direkteavskrivning der Forsvarsmakten betaler via bevilgning.

Vedtakskompetanse

Leiekontrakter lengre enn 10 år skal godkjennes av regjeringen på universitets- og høyskoleområdet. For øvrig er grensen i sivil sektor 6 år.

Eiendomsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren

I 1993 etablerte den svenske stat Akademiska Hus AB (se www.akademiskahus.se) gjennom salg av universitets- og høyskoleeiendommene til selskapet (i 1993 og 1996) for ca. 14 mrd. SEK. Selskapet har som formål å tilby attraktive lokaler til universitets- og høyskoleformål. Selskapet er definert som et kommersielt foretakende men med et langsiktig statlig eierskap.

Vedlikeholds nivået på bygningsmassen var ved etableringstidspunktet varierende, og ved fastsettelsen av åpningsbalansen for det nye selskapet ble det bevilget 1,0 mrd. SEK for å ruste opp bygningsmassen.

Etter investeringer de siste ti årene på ca. 16 mrd. SEK har eiendommene som utgjør ca. 3,3 mill. m² lokaler en bokført verdi på 24 mrd. SEK og en markedsverdi vurdert til ca. 36 mrd. SEK. Til tross for betydelige investeringer i lokaler har andelen av samlede kostnader som universitets- og høyskolesektoren benytter på lokaleie vært ganske stabil (ca. 14 %). Dette skyldes i hovedsak at eksisterende husleier er forhandlet nedover, jf. gjennomgangen av utviklingen i husleienivået for Akademiska Hus AB i SOU 2004: 28):

”Hysesutvecklingen under perioden 1994–2003 har nominelt minskat med fyra procent och justerat för KPI har det minskat med 16,3 procent. Akademiska Hus har uppgett att de sänkta hyresnivåerna är en konsekvens av de marknadsanpassningar som har beaktats vid omförhandlingarna. Detta gäller huvudsakligen vid omförhandlingar i början av perioden då marknadshyrorna generellt sjönk i fastighetskrisens spår.”

Husleiene varierer fra rene kostnadsdekkende leier til markedsmessige leier fastsatt etter forhandlinger. Ved nybygg beregnes kostnadsdekkende husleie som gjelder i første leieperiode.

Akademiska Hus AB, som er det største eiendomskonsernet i Sverige, hadde i 2003 inntekter på 4,4 mrd. SEK og en avkastning på den totale kapitalen på 5,9 % etter skatt. Konsernet har seks datterselskaper organisert etter geografi (Lund, Gøteborg, Linköping, Stockholm, Uppsala og Norr).

I Finansdepartementets Prop. 1997/98:137 *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning* konstateres det at den gjennomførte reformen fungerer bra, at fleksibilitet og smidighet i lokalsaker har økt og at lokalkostnader og lokalbruk nå analyseres på en annen måte enn tidligere i virksomhetenes (dvs. universitetenes og høyskolenes) planlegging. I begrunnelsen for reformen het det bl.a.:

”Effektivitet i verksamheten fordrar då ökad delegering av ansvar och beslut, bl.a. om hur resurser skall fördelas mellan personal och lokaler. Fastighetsreformen måste altså ses som ett led i en förändrad syn på budgetprocessen.”

Det svenske Utbildningsdepartementet har delegert spørsmål som gjelder lokalanskaffelser til universitetene og høyskolene. Fra 1994 ble midler til å dekke husleieutgifter lagt inn i det ordinære finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Finansieringssystemet er aktivitetsbasert, og knyttet til endringer i antall ”helårsstudenter” og ”helårsprestasjoner” fordelt med ulike priskategorier på ulike utdanningsområder. Forskning finansieres særskilt. Husleiemidler ble lagt inn som et ikke-identifiserbart påslag som varierer med priskategoriene på ulike utdanningsområder. For hver institusjon angis det høyeste beløp, ”takbelopp”, for aktivitetsbasert finansiering. På denne måten forutsettes institusjonene å måtte finne midler innenfor egne rammer til å dekke husleiekostnader også ved nye lokalanskaffelser og større endringer. Universitetene og høyskolene har full frihet når det gjelder valg av kontraktspartner og kan også inngå kontrakter med private aktører. Det er imidlertid relativt sterke bindinger mellom utleier og leietaker, noe som ble omtalt som en form for ”halvmonopol” fra begge parter side under utvalgets besøk hos Akademiska Hus og Universitetet i Stockholm.

Leiekontrakter som strekker seg over mer enn 10 år skal forelegges regjeringen for godkjenning. For øvrig slås det i nevnte proposisjon fast at styringen av statlige virksomheters lokalanskaffelse i første rekke skal skje innenfor rammene av den ordinære budsjettprosessen.

Etter over 10 år med en mer markedsbasert og etterspørselsstyrt byggforvaltning ser erfaringene ut til å være gjennomgående positive både sett fra myndighetenes og institusjonenes perspektiv. Institusjonene peker på at lokalanskaffelse er blitt smidigere og mer effektive, og køen av byggesaker som man tidligere hadde er avskaffet. I 1998 vurderte Riksdagen at reformen hadde ført til økt effektivitet i lokalforvaltningen og –anskaffelsen, og det ble besluttet at prinsippene skulle ligge fast.

Eiendomsforvaltning i fengslene

Fengslene eies og forvaltes av Specialfastigheter Sverige AB. Konsernet eies i sin helhet av staten og består av de fem datterselskapene Kriminalvårdsfastigheter Sverige AB, Försvarsfastigheter Sverige AB, Fastighetsbolaget Räddningsskolor Sverige AB, Fastighetsbolaget Specialskolor Sverige AB og Polisfastigheter Sverige AB.

Specialfastigheter Sverige AB eier og forvalter formålsbygg (spesialfastigheter) for offentlige myndigheter i et langsiktig perspektiv. Det er en målsetting at virksomheten skal gi avkastning på totalkapitalen i henhold til eierens krav og optimere kundenytt.

Specialfastigheter Sverige AB hadde i 2003 en omsetning på om lag 1 mrd. SEK og et resultat på i overkant av 100 mill. SEK. Avkastningen på egenkapitalen var i overkant av 8 % mens avkastningen på totalkapitalen var i underkant av 6 %. De fleste husleieavtalene som Specialfastigheter inngår har lang kontraktstid, men ikke over 20 år.

Husleien består av en kapitaldel og en FDV-del (forvaltning, drift og vedlikehold). Husleiens kapitaldel blir fastsatt med utgangspunkt i at investert kapital skal tilbakebetales i løpet av kontraktperioden med tillegg av en rimelig avkastning på investert kapital. Alternativt blir kapitalandelen fastsatt ut fra gjenanskaffelsesverdi, enten i tråd med verdien ved et eventuelt salg eller som nåverdien av fremtidige leieinntekter fra alternative leietagere. Husleiens FDV-andel fastsettes ut fra de faktiske kostnadene knyttet til drift og vedlikehold av eiendommen.

4.2 Danmark¹³

Viktige utviklingstrekk og organisering

Den statlige bygg- og eiendomsforvaltningen i Danmark har ikke hatt et sentralt myndighetsorgan tilsvarende Statens bygge- og eiendomsdirektorat (senere Statsbygg) i Norge eller Byggnadsstyrelsen i Sverige og i Finland. Det meste av investeringer har vært håndtert av tre enheter, Byggedirektoratet, Forsvarets bygningstjeneste (FBT) og Slots- og ejendomsstyrelsen (SES). Noen departementer har håndtert investeringsprosjekter selv, men flere har benyttet disse ”særlige byggeadministrasjoner”. SES hadde visse koordineringsfunksjoner som underlagt det daværende By- og boligministeriet.

Slots- og ejendomsstyrelsen (SES), har ansvaret for de mange nasjonale minnesmerker, samt kontorforvaltningen for sentraladministrasjonen i København. SES innførte en kostnadsdekkende husleie for sine kontorbygninger i midten av 1990-årene.

¹³ Beskrivelsene bygger på Rapport om Statens ejendoms- og byggeadministrasjon, august 1999, Finansministeriets saksframlegg august 2000 supplert med informasjon innhentet på utvalgets besøk hos aktørene høsten 2004.

På forsknings- og undervisningssektoren har sektorens eget Byggedirektorat stått for byggeprosjektene, mens eiendomsforvaltningen har vært ivaretatt av de ulike institusjonene, tilsvarende universitetene i Norge.

Et interdepartementalt utvalg leverte i 1999 en rapport om statens bygge- og eiendomsvirksomhet som anbefalte å gjøre virksomheten mer markedsbasert med henblikk på større dynamikk i kapitalforvaltningen og større effektivitet i de statlige virksomhetenes bruk av lokaler. Utvalget anbefaler i rapporten følgende hovedprinsipper for statens lokalpolitikk og eiendomsforvaltning:

- statens lokalpolitikk åpnes for en høyere grad av markedsorientering,
- husleiebetaling og fritt leverandørvalg for lokaler til statlig bruk innføres som hovedregel,
- innkjøp av eiendomsrelaterte tjenesteytelser som løpende administrasjon, rådgivning, drift og vedlikehold, samt eiendomsservice vektlegges,
- ivaretagelse av eierrollen for statlige eiendommer og bygninger organiseres særskilt,
- den politiske styringren av statens eiendoms- og byggeadministrasjon fastholdes gjennom resultatkontrakter og foreleggelse av større investeringsbeslutninger.

Det sentrale i arbeidsgruppens forslag er innføring av husleie, som fullt ut dekker statens kostnader til lokalene, og som bidrar til å forbedre det politiske beslutningsgrunnlaget og redusere risikoen for overskridelser i tid og penger for statlige byggeprosjekter.

Den såkalte SEA-reformen som ble vedtatt i 2000 innebar at de aktuelle departementene, ”styrelsene” og institusjonene ble pålagt å overføre sine eiendommer til Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES, se www.ses.dk) under Finansministeriet og til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger under Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling (se www.s-fou.dk) (Sistnevnte er det tidligere Byggedirektoratet).

Formålet med ordningen var å skjerpe kostnadsbevisstheten hos brukerne (på etterspørselssiden) gjennom å kreve betaling for ytelser som staten inntil da hadde stilt gratis til disposisjon, samtidig som man kunne utnytte konkurransen på leverandørsiden ved å gi brukerinstitusjonene frihet til å velge den leverandøren som kan gi den bygningsmessige løsning som brukerinstitusjonen finner mest hensiktsmessig.

I Danmark er det også opprettet et eget selvstendig selskap for avhending av statlig eiendom. Freja Ejendomme AS (www.freja.biz) ble opprettet i 1997 med sikte på å utvikle statlige eiendommer for salg til tredjepart. Selskapet betaler takst for de statlige eiendommene de mottar fra øvrige statlige virksomheter. Finansministeriet beskriver hensikten som følger¹⁴:

”Statens Ejendomssalg A/S (Freja) er stiftet med det formål at opnå størst muligt provenu til staten ved videresalg af statslige ejendomme. Freja har bedre mulighed for at skabe et højere provenu end de statslige institutioner har hver for sig, fordi Freja kan; samordne og effektivisere salget af ejendomme, skabe værdiforøgelse gennem salgsmodning, sælge direkte til tredjepart frem for salg ved offentligt udbud.”

Målsettingen er å maksimere verdiene. Eierrollen utøves av Finansministeriet. Selskapet har en liten administrasjon og baserer seg på kompetanse i markedet, og er fristilt i forhold til statlige anskaffelsesregelverk. Selskapet styres etter rene forretningsmessige prinsipper.

¹⁴ Finansministeriet: Vejledning Afhændelse af statslige ejendomme. April 2004

Den enkelte institusjon kan velge å stå for salget selv fremfor å benytte Freja AS, men er da underlagt strenge prosedyrer mht. gjennomføringen. Freja forestår salg på vegne av SES og S-FOU, selv om disse også avhender noe selv. Etter etableringen av selskapet er det stadig lagt inn nye eiendommer for salg. Det er foretatt noen forenklinger i prosedyrene for små prosjekter. I de siste årene er det gjennomført utredninger om statens aksjeselskaper og styring og ansvar i disse. Her gis en begrunnelse for aksjeselskapsformen hvor det legges vekt på muligheten for låneopptak for å finansiere investeringer som er kommersielt lønnsomme for utvikling av eiendommene før salg. Det understrekes også at selskapet er opprettet for å ivareta spesielle oppgaver for staten og at det ikke er aktuelt å privatisere dette¹⁵.

Husleiemodell

SEA-reformen innebar i prinsippet en innføring av husleie og et skille mellom utleier og leietaker (selv om ikke all eiendom ble innlemmet).

Modellen bygger på kostnadsdekkende husleie som skal gi full dekning av statens kostnader (inkludert kapitalkostnader). Slott, hager og en del kulturminner er unntatt fra den ordinære husleieordningen. Regnskapet for 2003 viser at nærmere 120 mill. DKK, eller 70% av utgiftene til forvaltning, drift, vedlikehold og formidling av disse spesielle eiendommene ble finansiert med bevilgninger over statsbudsjettet.

Leiekontraktene forhandles direkte mellom utleier og leietaker. Kontrakten skal følge prinsipper i "Erhvervslejeloven", dvs. vanlige markedskontrakter.

I en utvalgsrapport¹⁶ for Finansministeriet av mars 2003, sies følgende om husleieordningen:

"Huslejeordningen er essentielt en mulig udmøntning af et omkostningsbaseret system, der omfatter omkostninger vedr. ejendomsanvendelsen. Huslejebetalingen er et tilnærmet udtryk for institutionens kapitalomkostninger til investeringer i bygninger mv. Finansieringsformen i huslejeordningen har endvidere en række lighedspunkter med lånefinansieringen i omkostningsbaserede systemer i andre lande (...).

Huslejeordningen har endnu ikke været evalueret. Der kan derfor ikke siges noget endeligt om ordningens effekter på institutionernes beslutninger og på udgiftsstyringen. De foreløbige erfaringer tyder dog på at ordningen har medført en skærpelse af institutionernes omkostningsbevidsthed på bygningsområdet."

S-FoU har en kostnadsbasert husleie som bygger på gjenanskaffelsesverdi, fratrukket "elde" og med faste faktorer i form av forrentning, avdrag, vedlikehold og administrasjon. Verdien tilsvarer den gjeld selskapet har i Nationalbanken.

SES har en tilnærmet markedsleie for kontoreiendommer mens andre har kostnadsbasert leie. Markedsleiene blir vurdert av eksterne markedsaktører hvert fjerde år og leiene blir justert hvis disse avviker fra et gjennomsnitt med mer enn 12%.

Konkurransen og bruk av markedet

¹⁵ Staten som aksjonær. Finansministeriet mfl, jan 2004

¹⁶ *Omkostninger og effektivitet i staten, Rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprinsipper.* København, Marts 2003. s. 67 ff). Sitatet og de foregående avsnittene er hentet fra denne rapporten, som utreder grunnlaget for omlegging av budsjett- og regnskapsprinsippene for den danske statsforvaltningen fra kontantprinsippet til regnskapsprinsippet.

Reformen forutsetter at ”Ejendomsdrift,- vedligeholdelse og -service udbydes i videst mulig omfang for derved at sikre den beste og billigste udførelse af disse opgaver”.

På 1990-tallet skilte SES ut en rekke oppgaver og har nå et hovedfokus på å dyktiggjøre organisasjonen som innkjøper (sikre bestillerkompetanse). SES har som policy å konkurransesette driftsoppgaver som ikke er nødvendige av hensyn til å sikre spesiell kompetanse (bestillerkompetanse, sikre kontinuitet) eller av hensyn til spesielle brukere (for eksempel Kongehuset eller sentraladministrasjonen).

S-FoU baserer seg i stor grad på kjøpte tjenester i tillegg til institusjonenes (utdanningsinstitusjonenes) egne driftsorganisasjoner.

Vedtakskompetanse og budsjettprosedyrer

Reformen har bidratt til å heve grensene for hvilke saker som skal forelegges Finansudvalget i Folketinget. Dagens regler innebærer at investeringer over 50 mill. DKK skal forelegges Finansudvalget. Det samme skal skje hvis endringer (overskridelser/utvidelser i godkjent prosjekt) er større enn 10 mill. kroner eller mer en 10% av opprinnelig kostnadsramme. Tilsvarende skal leiekontrakter som binder staten for mer enn 50 mill. DKK sett over kontraktens bindingstid legges fram for behandling.

Eiendomsvirksomhetene skal ha anledning til finansiering i Nationalbanken via den statlige ”*genudlånsordningen*”. Dette forutsetter godkjent prosjekt med inngått leiekontrakt. I statsbudsjettet fastsettes lånebetingelsene, det antydes volum på låneopptak og man setter evt. andre rammebetingelser. Dette gir mulighet for finanspolitisk styring.

Forvaltning av universiteter og høyskoler

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FoU) er et statlig eiendomsselskap under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Selskapet er en del av staten og ikke en selvstendig juridisk person. S-FoU (se www.s-fou.dk) har ca. 60 ansatte, forvalter ca 1,6 mill. m², investerer for ca. 0,8 mrd. DKK pr år og har en samlet leieinntekt på ca. 1,4 mrd. DKK. Verdien er anslått til ca. 16 mrd. DKK.

Selskapet eier, forvalter og bygger for kunder i universitets- og høyskolesektoren i konkurranse med det private eiendomsmarkedet. Noen universiteter er fortsatt selvforvaltende. Ca. 30% av bygningsmassen skaffes til veie gjennom privat innleie. S-FoU har også myndighetsfunksjoner som ”*styrelse*” under et departement. Dette omfatter også noen tilsynsfunksjoner i forhold til oppfyllelse av vedlikeholdsplikt og vurdering av leiekontrakter.

Eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren

Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) (se www.fbt.dk) er en statlig byggeadministrasjon som på vegne av Forsvarsministeriet ivaretar oppgaven som byggherre og fagmyndighet for bygg- og anleggsoppgaver, renoverings- og vedlikeholdsarbeider. FBT ivaretar også eiendomsforvaltningen, herunder utvikling, kjøp og avhending av fast eiendom, fysisk planlegging med mer for Forsvarsministeriets eide og leide grunneiendommer, bygg og anlegg. Forsvarets Bygningstjeneste har også ansvar for å føre tilsyn med vedlikeholdet av forsvarrets eiendommer. FBT har ca. 185 medarbeidere hvorav 120 er lokalisert til København og 65 til Viborg. Forsvarssjefen har overfor forsvarsministeren ansvaret for både bruk, drift og vedlikehold av forsvarrets eiendommer, herunder:

- planlegging av Forsvarets bygge- og anleggsvirksomhet,

- drift og vedlikehold av etablissementer og tekniske anlegg som brukes av forsvaret.

Det er ingen form for husleie som bidrar til å synliggjøre for brukeren hva det koster å benytte eiendommene. Forsvarets grunneiendommer omfatter ca. 300 000 mål, og bebygd areal utgjør 2,9 mill. m². Det er vedtatt at FBT og de militære eiendomsforvaltningene skal slås sammen i en felles etablissementstjeneste fra 2008. Det er ikke planer om å innføre noen husleiemodell innenfor forsvarssektoren i Danmark.

4.3 Finland

Viktige utviklingstrekk og organisering

I 1995 ble den finske Byggnadsstyrelsen avviklet og omorganisert til 15 eiendomsenheter. Den største av disse, Statens Fastighetsverk, fikk ansvaret for å forvalte omlag halvparten av den finske statens bygningsmasse. Fra 01.01.1999 ble denne virksomheten omorganisert til et statlig eid foretak og fra 01.03.2001 ble navnet endret til Senaatti. Bruken av eiendommene baseres på markedsleie.

Senaatti ("Senate Properties") har ansvar for å administrere, utvikle og leie ut den finske statens eiendommer (se www.senaatti.com). Kundebasen består hovedsakelig av universiteter og høyere utdanningsinstitusjoner, statlige myndigheter, departementene, länsstyrelsene, forskningsinstitutter, kulturelle institusjoner, fengsler og forsvarsadministrasjon. Senaatti er et statlig "affärsverk", opprettet med hjemmel i egen lov som omhandler denne organisasjonsformen. Senaatti skal ivareta statens eierrolle for kontor-, universitets- og spesialeiendommer der staten legger til grunn et langsiktig eierskap. Eiendommene eies fremdeles av staten. Viktige rammebetingelser fastsettes av Riksdagen i forbindelse med de årlige budsjettene. Her fastsettes bl.a. overordnede mål, avkastningskrav og en øvre ramme for investeringer. Senaatti har ca. 230 ansatte og forvalter over 8 mill. m² bygningsmasse. Årlige investeringer utgjør i størrelsesorden 300 mill. EUR.

Da Byggnadsstyrelsen ble avviklet i 1995, valgte den finske stat å skille ut all intern eiendoms- og prosjektrettet tjenesteytelse. Disse funksjonene ble samlet i et statlig aksjeselskap; Engel Fastighetsservice AB. Engel omfattet byggherretjenester, prosjektledelse, teknisk rådgivning, eiendomsforvaltning, drift, vedlikehold og renholdstjenester. I juni 2004 kjøpte det internasjonale eiendomsservicekonsernet ISS¹⁷ alle aksjene i Engel og integrerte selskapet i sitt konsern. Engel hadde på dette tidspunktet 6 600 ansatte og en årlig omsetning på ca. 1,5 mrd. kroner.

I Finland er det etablert et eget selskap, Kapiteeli Oy, for utvikling og avhending av eiendom som staten eller statlige virksomheter ikke lenger har bruk for.

Husleiemodell

Husleieordning er innført og i prinsippet basert på markedsleie.

Konkurransen og bruk av markedet

Brukerne har i prinsippet fritt leverandørvalg.

¹⁷ ISS startet i 1901 i Danmark som et vaktelskap og utviklet gradvis renholdstjenester og andre eiendomstjenester. ISS er i dag et internasjonalt konsern og av verdens største og raskest voksende eiendomsservice-konsern med 270.000 ansatte i 40 land (se www.issworld.com).

Senaatti har i svært stor grad skilt ut alle funksjoner ut over de rene eierfunksjonene. Det er inngått rammeavtaler med selskaper vedrørende prosjektjenester og drifts- og vedlikeholdstjenester. Egen produksjon er redusert til et minimum. Det er dessuten slik at enkelte sektorer fortsatt har sin egen driftsorganisasjon som forestår vedlikehold på vegne av eier.

Forvaltning av universiteter og høyskoler

I Finland inngår universiteter og høyskoler i Senaattis eiendomsportefølje, men forvaltningen skjer i betydelig grad lokalt.

Vedtakskompetanse og budsjettprosedyrer

Investeringer kan finansieres ved lån i statskassen og i (det internasjonale) finansmarkedet. Volumet reguleres i statsbudsjettet.

Inngåelse av kontrakter med verdi over 5 mill. EUR skal fremmes av bruker(departement) via den aktuelle fagstatsråd til regjeringens finanskomiteé.

Eiendomsforvaltningen på forsvarssektoren

Forsvaret disponerer ca. 2,75 mill. da. grunn- og sjøarealer som vesentlig benyttes til skyte- og øvingsformål. Skogeiendommene eies formelt av Forststyrelsen. Luftfartsverket eier landingsbaner og kontrolltårn m.v. som luftforsvaret bruker. Senatti står som eier av det meste av de bebygde eiendommene som Forsvaret benytter.

Forsvaret disponerte utgjør ca. 3,6 mill. m². Av dette ble 3,23 mill. m² overført til Senatti. Forsvaret leier i hovedsak fra Forststyrelsen og Senatti og betaler husleie som inkluderer drift, vedlikehold og kapitalavkastning til dem.

Försvarsförvaltningens byggverk er et forvaltningsorgan under Försvarsministeriet, som har som oppgave å forvalte de eiendommene forsvaret selv disponerer. Byggverket finansierer sin virksomhet gjennom ”forvaltningsleie” som dekker utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommene. Byggverket skal utvikles til en ekspertorganisasjon som anskaffer drift, vedlikehold og service for forvaltningsområdets eiendomsfunksjon. Byggverkets egen serviceproduksjon skal konsentreres om de behovene Forsvaret har ved krise- og beredskapssituasjoner.

4.4 Erfaringer fra de nordiske landene

Det er etter utvalgets oppfatning interessante fellestrekk ved den organisering og de rammebetingelser som er utviklet i den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen i Sverige, Danmark og Finland:

- alle (med unntak av forsvarssektoren i Danmark) har i prinsippet innført en husleieordning med et organisatorisk og økonomisk skille mellom utleier og leietaker,
- alle vektlegger styringen via bruker/etterspørre mer enn tilbyder/leverandør,
- det er relativt lave grenser (enten beløpsgrense eller grenser for lengde på leiekontrakt) for inngåelse av leiekontrakt uten politisk godkjenning,

- alle har sikret tilbyderer finansiell fleksibilitet (innenfor visse maksimale rammer) i de tilfeller leietakeren har midler til husleien innenfor eksisterende økonomiske rammer, og unngått at investeringsbeløpet framstår som en ordinær utgift i statsbudsjettet,
- alle har etablert ulike varianter av selvstendige avhendingsselskaper.

Erfaringene fra de nordiske land viser etter utvalgets oppfatning at det er mulig å organisere bygge- og eiendomsområdet ganske ulikt og med relativt ulike rammebetingelser. Erfaringene fra Sverige, Danmark og Finland gir ikke entydige konklusjoner i forhold til om en modell er å foretrekke fremfor en annen. Det er blant annet vanskelig å få tilgang til sammenlignbare data, slik at man kan sammenligne kostnadsnivået i de ulike landene og se hvilken effekt ulike organisasjonsmodeller og rammebetingelser har. Imidlertid er det forhold i alle landene som er av interesse når det gjelder å vurdere forbedringer i den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen i Norge.

Erfaringene fra Sverige er interessante fordi de viser:

- at organisering av tilbudssiden (for bygging, forvaltning og utleie av eiendom) i selskaper synes å fungere bra, ikke minst for universitets- og høyskolesektoren,
- at markedslignende leie hvor risiko og alternativ bruk av eiendommen prises synes å fungere bra,
- at å samle kompetanse for kulturhistoriske eiendommer på tvers av sektorer (herunder sivil sektor og forsvarssektoren) samt å skille mellom vanlige eiendommer og tilskuddseiendommer kan være fordelaktig.

Erfaringene fra Finland er interessante fordi de viser:

- at det kan være fordeler ved å konkurranseutsette det meste av forvaltning, drift og vedlikehold og styre eierskapet og utleie av eiendom med et minimum av personale,
- at forvaltning og utleie av Forsvarets bebygde eiendommer (ikke anlegg, flyplasser mv.) godt kan skje av en forvalter som ikke er direkte underlagt Forsvaret eller Forsvarsdepartementet.

Erfaringene fra Danmark er interessante fordi de viser:

- at å etablere et eget salgsselskap for utvikling og salg av utvalgte statlige eiendommer kan være en god løsning,
- at å etablere selskapsliknende strukturer mht. forvaltning og utleie av universitets- og høyskoleeiendom kan fungere bra også innenfor staten.

5 Problemer og utfordringer

Et overordnet mål for statens bygge- og eiendomspolitikk er å sikre statlige virksomheter hensiktsmessige lokaler og eiendommer til rett tid. Samtidig er det viktig å realisere målene for statlige virksomheter om effektiv ressursutnyttelse i alle ledd (oppføring, drift, vedlikehold, avhending) kombinert med krav til politisk styrbarhet, samt å oppnå mer kvalitative mål som god arkitektur, kunstnerisk utsmykking og en miljøvennlig bygg- og eiendomsforvaltning .

Historisk har det vært en generell utvikling i staten fra styring via direktiver og regler til å delegere ansvar og myndighet til virksomhetene. På eiendomssiden har det også skjedd en profesjonalisering og brukerorientering, hovedsakelig gjennom innføring av husleie og skille mellom bruker og forvalter for en vesentlig del av eiendomsmassen.

Bygge- og eiendomsområdet i staten er preget av store ulikheter mellom sektorer:

- For størstedelen av statens eiendommer (forsvarssektor og Statsbyggs område) er det innført et skille mellom bruker og forvalter. Innen fengslene, universiteter og vitenskapelige høyskoler og enkelte mindre sektorer (i eiendomssammenheng) er et slikt skille ikke innført. Det er på områder uten et slikt skille en finner det største vedlikeholdsetterslepet.
- Innen sivil sektor er det innført en reell husleieordning der leietakerne betaler en kostnadsdekkende husleie (inkludert kapitalkostnader) til Statsbygg. Det finnes også interne husleieordninger innen institusjoner som universitetene, men disse inneholder ikke et kapitelement. Forsvarssektoren har en mellomløsning hvor brukerne belastes et kapitelement, men hvor kapitalen ikke er aktivert i statens balanse.
- Statlige bygge- og eiendomsvirksomheter møter i ulik grad konkurranse. I forsvarssektoren har Forsvarsbygg monopol på utleie og innleie av lokaler. I sivil sektor står leietagerne i prinsippet fritt til å leie i markedet.
- Det er forskjeller mellom sektorer med hensyn til hvilke byggeprosjekter som krever behandling av Stortinget før de kan igangsettes. Forsvarssektoren er i sterkere grad enn sivil sektor styrt i forhold til den samlede "forsvarsrammen".
- Det er ulike praksis mellom sektorer når det gjelder fullmakter til å inngå leiekontrakter.

Hovedutfordringen fremover blir etter utvalgets oppfatning å sikre at den langsiktige trenden i retning av mer effektiv utnyttelse av eiendom som innsatsfaktor kan fortsette, og at de strukturelle forhold bidrar til å sikre tilfredstillende vedlikehold av statens eiendommer.

For å understøtte en slik utvikling vil ryddighet i prosedyrer og ansvarsforhold være viktig, og utvalget mener det på dette området finnes flere utfordringer. Den nødvendige ryddighet gjelder flere relasjoner; mellom departementene, mellom departementene og etatene/virksomhetene, mellom regjeringen og Stortinget, mellom staten og markedet. Men det er også betydelige utfordringer knyttet til at man på enkeltsektorer som forsvarssektoren har definert et klart behov for en kraftig reduksjon i utgifter til bygg, eiendom og anlegg.

Viktige spørsmål er hvordan man kan bedre insitaments- og beslutningsstrukturen, om utviklingen i retning av mer delegert ansvar på området bør fortsette, hvordan man kan forbedre og utvide husleieordningen og dens virkeområde, og om det er fornuftig å ytterligere stimulere til økt konkurranse og bruk av markedet.

Det er også viktig at kvalitative mål realiseres. Staten har for eksempel et spesielt ansvar for å sikre arkitektonisk kvalitet og kunstnerisk utsmykking i sine bygninger, samt bidra til å utvikle og ta i bruk miljøvennlige løsninger, for eksempel i valg av energibærere og i valg av materialer. Dessuten er det vesentlig å heve kvaliteten på forvaltningen av statens kulturhistoriske eiendommer.

Nedenfor følger en nærmere utdypning og beskrivelse av hovedproblemene og utfordringene:

- effektiv ressursbruk og politisk styring,
- vedlikeholds- og investeringsetterslep,
- varierende grad av konkurranse,
- bedre og mer uavhengig rådgivning,
- skal staten eie eller leie?,
- forvaltningen av kulturhistoriske eiendommer.

5.1 Effektiv ressursbruk og politisk styring

Statens utgifter til bygg og eiendom er som det er vist betydelige, og statens egne eiendommer representerer store verdier. Byggesaker er omfattet av stor politisk interesse og det er et klart behov for politisk styring på bygge- og eiendomsområdet. Det ligger imidlertid et dilemma i form av at sterkt fokus på politisk styring kan gi effektivitetstap. I det følgende pekes det på noen slike dilemmaer.

En kompliserende faktor er at lokalanskaffelser i dag skjer på så forskjellige måter; innenfor staten eller i markedet, med eller uten skille mellom eier og bruker og med eller uten husleieordninger med ulike systemer for kostnadsbaserte husleiesystemer. Et viktig moment i vurderingen av både mulighetene for styring og for vurdering av effektivitet er å ha oversikt over forbruket av ressurser på bygge- og eiendomsområdet. Utvalget konstaterer at dette ikke er tilfellet innenfor alle sektorer i dag.

Innenfor dagens system er det styringsmekanismer både gjennom brukeren som etterspørter av lokaler og gjennom Statsbygg og Forsvarsbygg som leverandører og forvaltere av lokaler. I tillegg til styring av begge parter gjennom den ordinære budsjettprosessen kommer et særskilt behandlingsregime for investeringsprosjekter. Styring langs begge dimensjoner kan gi seg utslag i at det er bevilgningsmessig ramme for økte husleieutgifter, men ikke for den tilhørende investeringen. Dermed kan formålseffektiviteten bli skadelidende.

I dagens situasjon er det ulik behandling av byggesaker og saker som gjelder innleie av lokaler. Det legges stor vekt på styring og kontroll av statlige investeringsprosjekter, mens det samme ikke er tilfelle i samme grad når det gjelder innleie fra privat sektor. Dette kan gi manglende styring av betydelige årlige kostnader til innleie av lokaler. Samtidig kan det føre til at valg mellom statlig bygging og privat innleie ikke skjer ut fra økonomiske og samfunnsmessige hensyn.

Det er ulik praksis når det gjelder hvilke fullmakter virksomhetene har til å inngå leiekontrakter som binder staten i lang tid framover. En side ved denne problemstillingen er at den kan åpne for at brukere inngår langsiktige kontrakter som man finner rom for i et enkelt år, men som det viser seg vanskelig å håndtere over lengre tid. Både byggesaker og leiesaker binder opp statens kapital over tid. Ulike måter å behandle sakene på svekker muligheten for sammenlignende analyser. Alternative løsninger blir sjelden presentert som del av beslutningsgrunnlaget. Denne situasjonen kan føre til mindre kostnadseffektive løsninger for staten.

Det er innført ordninger som skal sikre prioritering, finansiering og rask gjennomføring av byggeprosjekter der brukeren dekker den økte husleien innenfor sine økonomiske rammer (såkalte kurantprosjekter). En slik ordning er avhengig av at det finnes et husleiesystem. Bevilgningene føres på samme kapitler og poster som ordinære byggeprosjekter, og de kan derfor være sårbare overfor budsjettkutt. Ethvert prosjekt utenfor husleieordningen må derfor behandles som en ordinær budsjettsak.

Saksbehandling via statsbudsjettet vil for leietaker ofte fortone seg om tungvint når en har tilgjengelige midler til å dekke den økte husleien. I slike tilfeller vil private tilbydere ikke ha noe problem med å skaffe finansiering. Dette kan bidra til å stille statens tilbydere av lokaler i en vanskelig konkurransesituasjon.

Behandling av prosjekter en gang i året ifm. statsbudsjettet kan innebære stans i prosjektarbeidet med dertil hørende demobiliserings- og mobiliseringskostnader. Dette kan også føre til at investeringene tar lengre tid enn økonomisk optimalt med derav følgende økte kostnader. Stoppes prosjektet er betydelige kostnader til utvikling av et forprosjekt tapt.

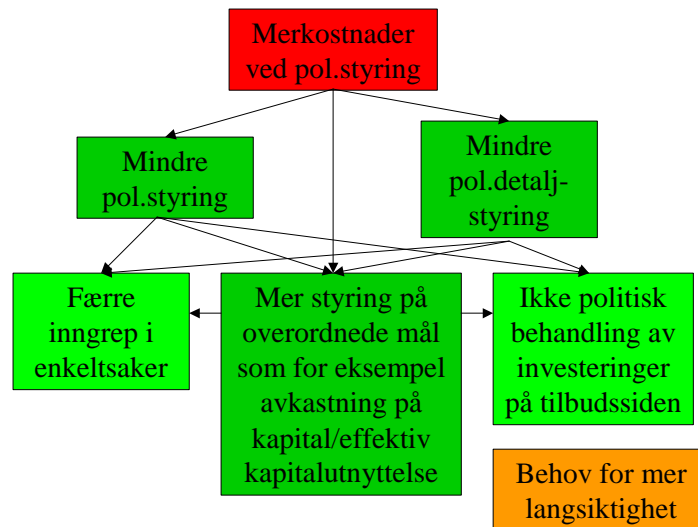
Dagens system har svakheter i form av mangelfulle insentiver til nøkternhet i arealanskaffelsen og en effektiv arealforvaltning. Dette gjelder særlig på de områdene hvor leietaker ikke blir stilt overfor de reelle kostnadene, for eksempel der det ikke er innført husleieordninger. Også innenfor forsvarssektoren kan dette være et problem, fordi man ikke har ordninger som gir mulighet for nybygging i statlig regi i de tilfeller bruker kan dekke husleiekostnadene innenfor eksisterende bevilgningsramme.

Finanspolitiske hensyn (budsjettrestriksjoner og ønske om å finne flere midler til andre investeringer og prioriteringer) kan føre til uoptimal fremdrift og kostnadsøkninger for enkeltprosjekter (jf. beskrivelsen over). Styring via en kø av investeringer kombinert med husleiekompensasjon kan ha gitt manglende insentiver til nøkternhet. Det er en fare for at behov overvurderes ved at brukeren ønsker å "være på den sikre siden" fordi det tar lang tid å nå opp i køen.

Det stilles en rekke krav til Forsvarsbygg og Statsbygg som tilbydere og forvaltere. Dette er krav med samfunnsmessig betydning som estetikk og arkitektur, miljø, ivaretagelse av kulturminner osv. Slike krav stilles bare i begrenset grad ved privat innleie. Det oppstår dermed en ubalanse i grunnlaget for valg av statlig eller privat løsning. Statsbygg er pålagt å sikre at hensynet til tilgjengelighet, miljø, arkitektur og kulturhistoriske verdier blir avveid og ivaretatt.

Konkurransforholdet mellom Statsbygg som leverandør og det private markedet blir også påvirket av statens forutsetninger for den kostnadsdekkende husleien. Kalkulasjonsrenten, verdsetting av eiendommene, krav til avkastning og avskrivning, og mangelfull (sjablongmessig) prising av risiko fører til at husleieberegningssprinsipper kan slå ut i form av over- eller underprising av eiendom i forhold til andre aktører (markedspriser).

Politiske styring har kostnader



5.2 Vedlikeholds- og investeringsetterslep

I enkelte sektorer er det konstatert et betydelig vedlikeholdsetterslep. For universitetene og høyskolene har Multiconsult beregnet vedlikeholdsetterslepet til 9 mrd. kroner, i tillegg til et betydelig investeringsbehov i sektoren i størrelsesorden 18 mrd. kroner. Tilsvarende beregninger for forvaltningen av fengslene viser et vedlikeholdsetterslep på ca. 2 mrd. kroner. For Forsvarssektoren har en nylig grovanalyse estimert vedlikeholdsetterslepet til 5,5 mrd. kroner av den samlede "aktive" eiendomsmassen. Analysen omfatter ikke de eiendommene som er utrangert, eller som ikke er i aktivt bruk. Eksempelvis inngår derfor kun de festningene som Forsvaret fortsatt har i aktivt bruk i denne analysen. Foreløpige vurderinger tilsier at det vil være behov for direkte tiltak i størrelsesorden 1,1 mrd. kroner utover normale vedlikeholds- og oppgraderingstiltak.

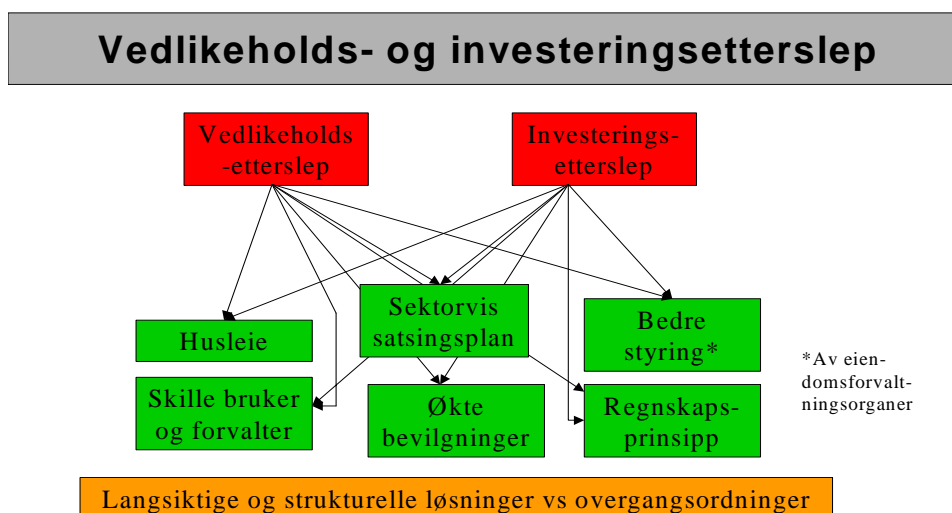
Jevnt over synes det å være et betydelig vedlikeholdsetterslep på eiendommer utenfor husleiesystemet, sammenlignet med eiendommer der husleie og skille mellom bruker og forvalter er innført. En viktig forklaring kan ligge i at kontinuerlig vedlikehold krever ressurser og kompetanse, og at manglende vedlikehold først blir synlig over tid, noe som resulterer i at man prioriterer kjerneoppgaver i virksomheten fremfor å vedlikeholde bygningsmassen. Dette gjør seg nok særlig gjeldende i de tilfeller der attraktive lokaler ikke blir sett på som et viktig konkurransefortrinn for virksomheten.

Et organisatorisk og budsjettmessig skille mellom bruker og forvalter, med betaling av husleie, sikrer en jevn inntektsstrøm til vedlikeholdsformål. Kostnadene ved lokalbruk synliggjøres og det etableres en riktigere insentivstruktur. En husleiemodell må utformes på en slik måte at den gir institusjonene nødvendig handlingsrom og fleksibilitet i forhold til anskaffelse og endringer av lokalene. En eventuell innføring av husleie vil ikke uten videre løse det akkumulerte investeringsbehovet og vedlikeholdsetterslepet. Dette er en problemstilling som må behandles særskilt.

Også eksisterende husleieordninger kan ha behov for videreutvikling og tilpasninger for ytterligere å stimulere til en effektiv arealbruk og riktig insentivstruktur.

Det pågår et arbeid med å prøve ut Statsbudsjettutvalgets forslag om bruk av periodiseringsprinsippet i statlig regnskapsføring, jf. St. prp. nr.1 for sesjon (2003-2004) og (2004-2005) Gul bok, med sikte på å vurdere kostnader/nytte av forslagene. Formålet med bruk av periodiseringsprinsippet i staten er å få fram bedre kostnadsdata og grunnlag for å vurdere ressursbruk. Kapitalregnskapet vil gi en mer fullstendig oversikt over statens eiendeler og gjeldsforpliktelser. Innføring av periodiseringsprinsippet i staten vil blant annet føre til en betydelig endring av den regnskapsmessige håndteringen av varige anleggsmidler. Kapitalkostnadene tilknyttet eiendommer vil bli synliggjort i regnskapene. Realkapitalen ved den enkelte virksomhet/institusjon vil bli verdsatt, balanseført og avskrevet i vedkommende virksomhets/institusjons virksomhetsregnskap. Synliggjøring av balanseverdier og kapitalkostnadene tilknyttet eiendommer kan bidra til å gi institusjonene insentiver til en bedre forvaltning av eiendommene enn de har i dag, herunder framtidig vedlikehold av bygningene.

Manglende eller lav prising av eiendom som innsatsfaktor kan føre til for høy etterspørsel og arealbruk i forhold til reelt behov, og galt nivå på drift og vedlikehold. For en del av institusjonene som forvalter eiendom selv er det også mulig at manglende profesjonalisering og organisering kan være en forklaringsfaktor til vedlikeholdsetterslepet.



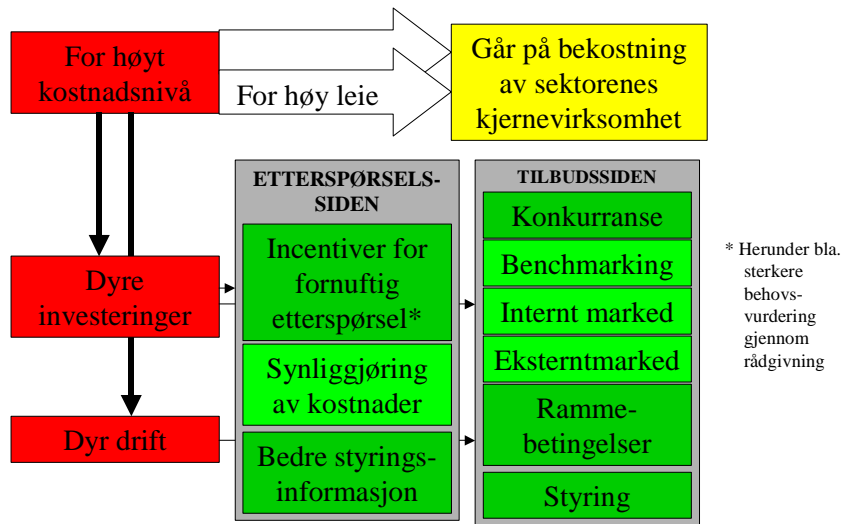
Figuren ovenfor viser at det er flere måter å løse vedlikeholds- og investeringsetterslepet på. I kapittel 7 vil utvalget foreta en nærmere drøfting av mulige løsninger.

5.3 Varierende grad av konkurranse

Det er løpende et behov for å utnytte lokaler bedre og effektivisere forvaltning, drifts- og vedlikeholdstjenester. Generelt er det ikke målsatt effektiviseringskrav og det er et problem at det for flere sektorer er vanskelig å få en god oversikt over den faktiske ressursbruken.

Effektivitet er etter utvalgets oppfatning på den ene siden et problem i forhold til at aktørene ikke har sterke nok insentiver til nøktern etterspørsel, noe som blant annet skyldes manglende synliggjøring av kostnader på en del sektorer. På den annen side er dette et problem også knyttet opp mot for svake insentiver til kostnadseffektivitet på tilbudssiden.

For høyt kostnadsnivå



I forsvarssektoren er det satt et mål om minst 20% reduksjon av kostnadene for forvaltning, drift, vedlikehold, renhold og lov- og forskriftsrelatert utvikling innen utgangen av 2006, og ytterligere minst 10% reduksjon innen utgangen av 2008 med utgangspunkt i regnskapet for 2003. Dette innebærer kostnadsreduksjoner som kommer i tillegg de reduksjoner som følger av redusert areal i perioden. Investeringsvirksomheten skal effektiviseres slik at prosjektkostnadene pr. m2 reduseres med 10-20% ved utgangen av 2008 i forhold til 2004.

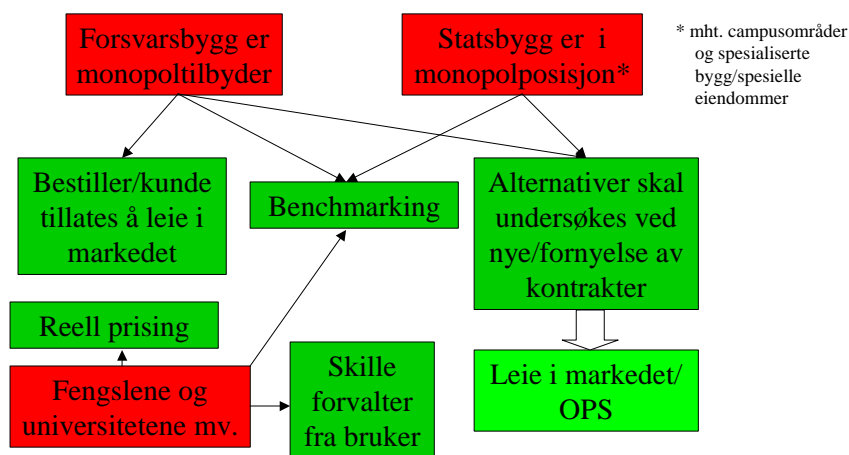
Det er etter utvalgets oppfatning potensiale for økt effektivitet på tilbudssiden gjennom konkurranseeksponering og mer effektiv bruk av konkurranse.

Statlige tilbydere møter i ulik grad konkurranse. Fritt lokalvalg for brukerne er gjennomført i sivil sektor, men konkurransen begrenses i praksis av ulik grad av spesialtilpasninger i bygningsmassen og særskilte lokaliseringssyn. I forsvarssektoren er Forsvarsbygg eneste leverandør av lokaler. Også lokalene som leies inn fra privat sektor håndteres av Forsvarsbygg. Mangel på konkurranse kan bidra til lav effektivitet på bygge- og eiendomsområdet, men det er også en utfordring at det er mangel på alternative leverandører.

Ulike deler av produksjon av tjenester på tilbudssiden er utsatt for varierende grad av konkurranse. I ulike konsulentrapporter pekes det på at effektiviteten på tilbudssiden kan bedres gjennom økt bruk av konkurranse.

I sivil sektor er ca. 96-97% av kostnadene til *nybygging* i regi av Statsbygg kjøpt i markedet. Innenfor *drift og vedlikehold* kjøper Statsbygg 70% av tjenestene i markedet (90% av vedlikeholdet). Innen vedlikehold kjøper Forsvarsbygg ca. 75% av tjenestene. Resten utføres med egne ansatte. 30% av renholdstjenestene kjøpes, og innen løpende drift kjøpes ca. 15% av tjenestene. Erfaringene, både fra Norge og andre land, tilsier at konkurranseeksponering og konkurranseutsetting kan gi økt effektivitet.

Potensiale for økt effektivitet på tilbudssiden



Utvalget vil også vise til en problemstilling knyttet til deregulering og innføring av konkurranse, og at man bør ha et gjennomtenkt forhold til hva som skal overføres av eiendom dersom man omgjør statlige/offentlige virksomheter til selskaper. Leietagere i spesialtilpassede bygninger kan ha få eller ingen alternative lokaler å flytte til. Dette kan skape private monopoler og vanskelige betingelser ved reforhandling av leiekontrakten.

5.4 Bedre og mer uavhengig rådgivning

Med hensyn til rådgivning er det etter utvalgets syn i dag to hovedutfordringer:

- rådgivning til brukere oppleves ikke alltid som objektiv. Det er fare for rolleblanding når en tilbyder av lokaler også er rådgiver i spørsmål som gjelder lokalvalg.
- brukere og eiere søker i for liten grad råd, og dette kan ha konsekvenser for kostnadene ved innleie.

Staten har behov for kompetanse for å realisere målsettingene om en bedre bygge- og eiendomspolitikk. Lokalanskaffelser, eiendomsforvaltning og utbyggingsprosjekter er områder som ikke er en del av kjernevirksomheten for de fleste statlige virksomheter. Det har ikke være betraktet som hensiktsmessig å bygge opp slik kompetanse i mange enheter. Det er derfor behov for ulike typer rådgivning. Slik rådgivning kan omfatte råd til ulike aktører:

- regjering/Storting,
- departement/virksomhetseier,
- bestiller/leietaker/bruker.

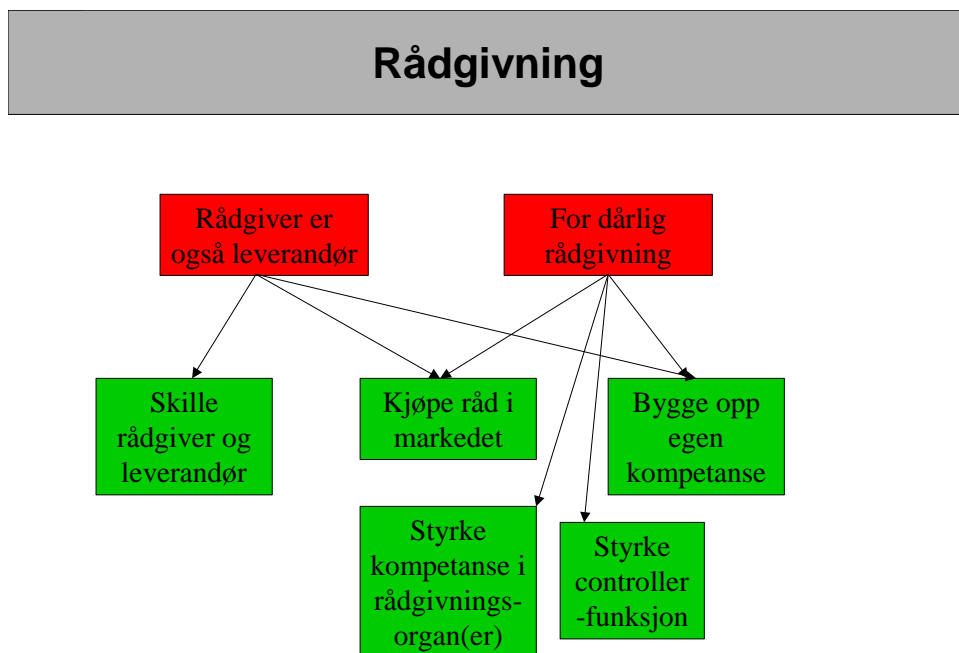
Rådgivning kan omfatte ulike typer råd:

- rådgivning knyttet til langsiktige strategiske behov for bygg og eiendom,
- policyrådgivning knyttet til mer generelle spørsmål, for eksempel om hvordan man ivaretar kulturhistorisk eiendom, hvordan man skal ivareta arkitektur, miljø osv.,

- prosjektrådgivning til leietaker/bestiller/eier/virksomhet/regjering om leie, bygging, utvikling, drift og vedlikehold og definering av behov. Prosjektrådgivning kan være både av langsiktig (strategisk) og kortsiktig karakter.

Det er ulike former for rådgivning til etterspørre (bestiller/leietaker), men de viktigste er rådgivning i forhold til definisjon av behov, vurdering av eget prosjekt eller innleie og bistand ved kontraktsinngåelse. Rådgivning ytes i dag av organer som i noen tilfeller samtidig er leverandører, noe som gjør at rådgivningen i de tilfellene risikerer å ikke bli oppfattet som nøytral.

Kvaliteten på rådgivningen oppleves som varierende. Dette kan være en medvirkende årsak til at rådgivning eventuelt ikke blir benyttet i stor nok grad. Dette kan være en av forklaringene på at statlig innleie av lokaler til dels skjer til for høye priser (se ECON/ HolteProsjekts rapport av 2002 hvor det pekes på et betydelig innsparingspotensial ved innleie av lokaler til staten). Det kan imidlertid også skyldes at virksomheter uten inngående kjennskap til leiemarkedet inngår leiekontrakter uten å innhente råd fra kompetente miljøer i staten eller i privat sektor. En annen viktig forklaring på innleie til høye priser kan skyldes at staten ikke utnytter sin forhandlingsstyrke til å oppnå rimelige kontrakter.



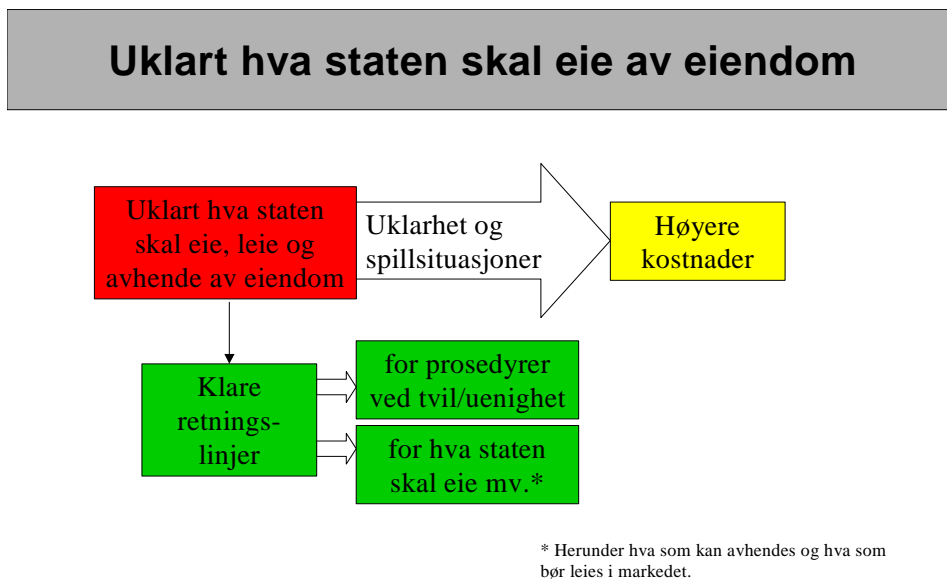
5.5 Skal staten eie eller leie?

Historisk sett har staten i hovedsak valgt å eie eiendommer den har vært benyttet i sin virksomhet. Etablering av husleieordningen i sivil sektor og fritt lokalvalg for brukerne har imidlertid gitt et økt innslag av leie i det private markedet. Dette legger også til rette for å sammenligne statlige og private tilbud.

Ved oppføring av nye statlige bygg har tradisjonen lenge vært å utnytte konkurransen i markedet. Staten har ikke drevet bygging/entreprenørvirksomhet i egen regi, slik tilfellet har vært innen enkelte andre sektorer, for eksempel innen vegvesenet.

I St.prp. 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av statens utleiebygg AS er det definert en grense mellom konkurransebygg som staten leier i markedet, og formålsbygg som staten som hovedregel bør eie direkte (av et forvaltningsorgan). Men det synes ikke å være noen enhetlig praksis for hva som defineres (og prosessen for å definere) som formålsbygg når det skal bygges nytt. Dette har ført til at bygg som faller inn under definisjonen av formålsbygg, og som dermed skulle vært eiet av staten, i stedet oppføres av private og leies av staten på lange kontrakter. Eksempler på dette er blant annet utvidelsen av Nasjonalbiblioteket i Oslo som gjennomføres av Entra Eiendom AS, som er et selskap som Regjeringen har signalisert at man kan tenke seg å selge. Det synes å være en for lav bevissthet generelt i forvaltningen om hva staten vil med sitt eierskap til eiendommer.

En nærmere redegjørelse med begrunnelser for statlig eierskap gis i kapittel 6.



5.6 Forvaltning av kulturhistoriske eiendommer

Utfordringen med hensyn til forvaltning av de statlige kulturhistoriske eiendommene er flere:

- det er mangelfull oversikt over statens kulturhistoriske eiendommer,
- sektoransvaret oppfattes av flere som en byrde,
- den kulturminnefaglige kompetansen er varierende,
- tilstrekkelig finansiering er en utfordring.

5.6.1 Oversikt over eiendommene

Eiendomsdatabasene i sivil sektor og i Forsvaret gir en rimelig god oversikt over hvilke eiendommer staten som rettssubjekt eier. Det har imidlertid vært en mangelfull oversikt over eiendommens *kulturhistoriske verdi*. Militær sektor har skaffet en slik oversikt gjennom utarbeidelsen av *Landsverneplan for Forsvaret*, men svært mange av de sivile eiendommene er ikke vurdert med hensyn til verneverdi. I tillegg er det svært få av de statlige eiendommene som hittil er underlagt formelle juridiske vernerestriksjoner.

Et utvalg eiendommer har siden 1930-tallet stått på listen over statens "*administrativt fredete bygninger og anlegg*", også kalt "*statens listeførte bygninger*". Dette innebærer at

byggverkene skal behandles som om de er fredet, men uten at listen er juridisk forankret i lovverket. Opprinnelig inngikk 1100 bygninger i ordningen. I praksis har denne ordningen ikke fungert etter hensikten, verken når det gjelder forvaltning eller administrativ oversikt. Blant annet har eiendommer blitt revet, solgt eller har gjennomgått store endringer uten at Riksantikvaren har vært kontaktet. Over halvparten av bygningene er solgt uten at verneinteressene sikret og ingen har i dag oversikt over skjebnen til de øvrige listeførte anleggene. Arbeidet i *Prosjektet statens kulturhistoriske eiendommer* er ment å rette opp i disse forholdene.

5.6.2 Sektoransvaret

En gjennomgang av de sektorvise handlingsplaner som forelå i 2001 (som omfattet 12 av 17 departementer) viste at kulturminnespørsmål i ulik grad oppfattes som en naturlig del av sektorens virke. Det er imidlertid store forskjeller mellom departementene. Vern av kulturminner fremstilles som et mulig hinder for sektorens videre utvikling, særlig i forhold til disponering og utnyttelse av areal, men også fordi de krever ressurser det er vanskelig å finne innenfor trange budsjettammer. Flere gir inntrykk av at skjøtsel av egne kulturminner er en byrde, fordi de representerer en form for oppgaver som sektoren vanligvis ikke steller med. Det synes også å være knyttet en del usikkerhet til ansvarsfordelingen i kulturminneforvaltningen.

5.6.3 Kulturminnefaglig kompetanse

Bevissthet og kunnskap hos eiere og brukere om kulturminneverdiene de forvalter er nødvendig for å sikre en forsvarlig forvaltning. Det er flere viktige aspekter og hensyn som bør ivaretas, herunder landskapsvern, arkeologi og kulturminner knyttet til etniske og sosiale minoriteter (herunder for eksempel spørsmålet om samiske kulturminner).

Ingen statlige eiendomsforvaltere har forvaltning og bevaring av kulturhistoriske eiendommer som sitt hovedansvarsfelt. Statsbygg og Forsvarsbygg har imidlertid nedfelt i sine styringsdokumenter og strategier at de skal sikre ivaretakelsen av kulturminner og kulturmiljøer som de er satt til å forvalte. Disse virksomhetene har egen kulturminnefaglig kompetanse. Få andre statlige eiendomsforvaltere har ansatt egne fagpersoner innen kulturminnevern. Dette gjelder også eiendomsforvaltere som presumptivt forvalter et forholdsvis stort antall fredete og verneverdige eiendommer.

Riksantikvaren er statens rådgiver innen kulturminnevern. I tillegg er Riksantikvaren myndighetsorgan på området. I dag bruker etaten betydelige ressurser for å bistå statlige eiendomsforvaltere med faglig rådgiving i konkrete byggesaker.

5.6.4 Finansiering

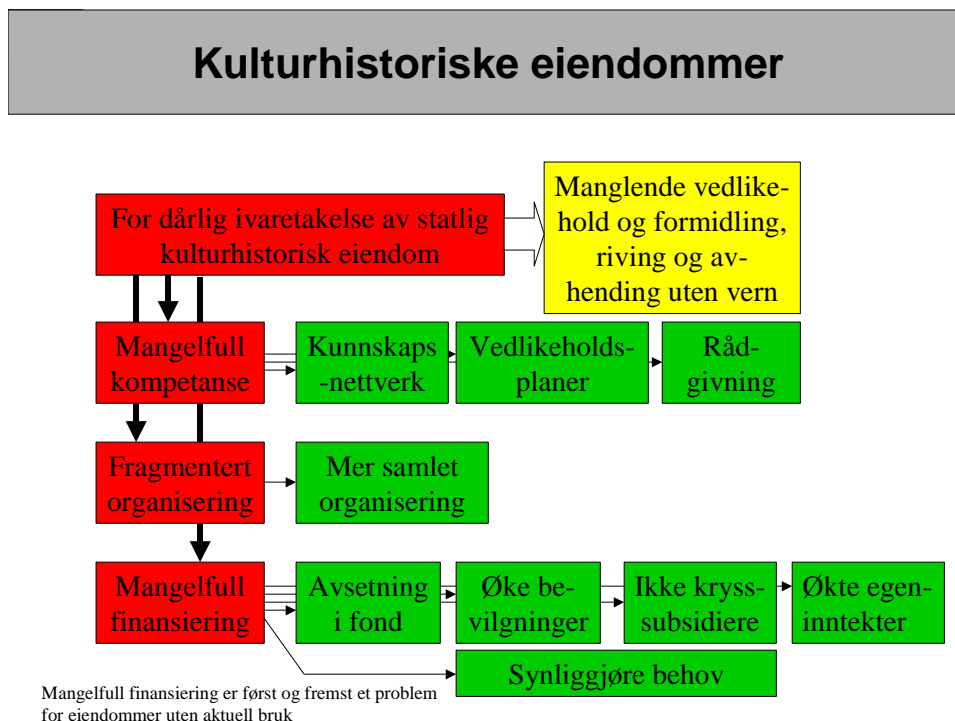
Det finansielle grunnlaget for ivaretakelse av statens kulturhistoriske eiendommer er varierende, noe som har ført til at ikke alle statlige kulturhistoriske eiendommer er like godt vedlikeholdt.

Kulturhistoriske eiendommer representerer betydelige økonomiske og kulturelle verdier. Optimal utnyttelse av eiendommene krever at eier årlig setter av nødvendige ressurser til forsvarlig forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Dette eieransvaret synes ikke å bli fulgt tilstrekkelig opp på alle områder. Mange eiendommer lider som nevnt under mangelfullt vedlikehold eller at eiendommene for hardhendt er tilpasset ny bruk.

For de eiendommer som ikke har en naturlig leietaker eller bruker er det særskilte problemer forbundet med å sikre økonomisk grunnlag for et verdibevarende vedlikehold. Dagens finansieringsordninger synes ikke å gi en tilstrekkelig økonomisk basis for å sikre og bevare de kulturhistoriske verdiene.

5.6.5 Andre problemstillinger

En spesiell problemstilling er knyttet til overføring av kulturhistoriske eiendommer til egne rettssubjekter ved fristilling av statlig virksomhet. I en del tilfeller har kulturhistoriske eiendommer blitt overført til selvstendige rettssubjekter uten at eiendommene har blitt underlagt vern eller klausuler som enten sikrer at de ikke blir solgt eller at verneinteressene ivaretas ved et salg (denne problemstillingen omfatter også hva som skjer med kunstnerisk utsmykking ved fristilling og salg).



Figuren ovenfor viser at utfordringene forbundet med de kulturhistoriske eiendommene er sammensatt, og at det kan være mange mulige løsninger. I kapittel 8 drøftes i hovedsak to typer tiltak:

- en mer samlet forvaltning,
- nye former for finansiering.

6 Forutsetninger og rammebetingelser for organisering av bygge- og eiendomsområdet

6.1 Skal staten eie eller leie bygninger og eiendommer?

Det er tidligere i rapporten vist til at staten har mange roller. I de ulike rollene utøves det virksomhet som forutsetter at det finnes nødvendige ressurser i form av personal, varer og tjenester, og nødvendige bygninger (lokaler), grunneiendommer og annen infrastruktur. I kapittel 3 beskrives omfanget av eide og leide lokaler for statlig virksomhet.

Statlige virksomheters bruk av eiendom er viktig for virksomheten selv, de ansatte, brukerne av virksomhetens tjenester, samt allmennheten i form av bygningens innvirkning på sine omgivelser. Et av de grunnleggende spørsmålene er hvordan staten skal anskaffe og forvalte disse ressursene.

Staten skal søke å dekke sine behov på en måte som er samfunnsøkonomisk gunstig. Dette innebærer at en utover de rene økonomiske hensynene også må ta hensyn til særlige samfunnsmessige interesser. Valget mellom eie og leie blir derfor en økonomisk lønnsomhetsbetraktning og en vurdering av om det er særlige samfunnsmessige hensyn knyttet til den aktuelle eiendom som tilser at staten, gjennom eierskap, bør sikre seg kontroll og styringsmulighet ut over det som kan skje gjennom inngåelse av markedsmessige kontrakter. Statlig eierskap defineres i denne sammenheng som alle former for eierskap der staten har direkte eller indirekte kontroll med eiendommene. Med direkte eierskap menes de tilfeller der staten som juridisk person står som eier. Med indirekte eierskap menes tilfeller der staten er eier gjennom et selvstendig rettssubjekt kontrollert (eiet) av staten (statsforetak, statsaksjeselskap).

Det har vært gjort flere forsøk på å definere et tydelig skille mellom eiendom som staten bør eie og der det ikke er nødvendig. I St.prp. nr. 84 (1998-1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av statens utleiebygg AS* ble det skilt mellom "konkurransbygg" og "formålsbygg". I Sverige har man bygget på et liknende begrep. I begge tilfeller er utgangspunktet i hvor stor grad en eiendom er bundet til nåværende virksomhet, eller i hvilken grad det finnes lett tilgjengelige alternative lokaler som oppfyller leietakers behov og som leietaker kan flytte til. I tillegg kan det være andre hensyn av symbolmessig eller sikkerhetsmessig karakter som gjør at staten ønsker et direkte eierskap.

I henhold til St.prp. nr. 84 (1998-1999) er:

- *Formålsbyggene* blant annet bygninger tilknyttet sentrale funksjoner i statsforvaltningen der sikkerhetshensyn, myndighetshensyn eller symbolhensyn tilsier at staten bør stå som eier. Videre omfatter formålsbygg bygninger der særlige nasjonale, kulturelle eller historiske hensyn tilsier at de bør være i statlig eie. Det samme gjelder spesialtilpassede bygninger, eiendommer uten aktivt leverandørmarked, eiendommer anskaffet til statlig eiendomsutvikling og eiendommer i polarområdene.
- *Konkurransbyggene* bygninger som kan leies på korte kontrakter, fordi de ikke er spesialtilpasset for leietakerens særskilte behov. Ordinære kontoreiendommer er et typisk eksempel. Skillet mellom konkurransbygg og formålsbygg er basert på om det er mulig å leie lokalene på relativt korte kontrakter (5-10 år) på ordinære vilkår i et marked med god konkurranse.

Det har imidlertid vist seg at definisjonene ikke gir et entydig grunnlag for saksbehandling i enkeltsaker. Det har vært reist spørsmål om skillet mellom formålsbygg og konkurransebygg er hensiktsmessig, både om det ble en riktig deling av eiendomsmassen da Entra Eiendom AS ble etablert og om skillet er fulgt opp i praksis de senere årene. Det er eksempler på at Entra Eiendom AS eller private aktører har oppført bygninger som ble definert som såkalte formålsbygg for utleie til staten på lange kontrakter.

Utvalget har kommet fram til at statlig eierskap bør vurderes der det er særlige forhold som tilsier det, eller der det er økonomisk lønnsomt. Disse hovedbegrunnelsene er drøftet nedenfor.

6.1.1 Særlige grunner

Statlige og nasjonale symboler (immaterielle verdier)

En del eiendommer, bygninger eller infrastrukturanlegg har spesiell verdi som statlig eller nasjonalt symbol. Dette kan henge sammen med eiendommens betydning i oppbyggingen av nasjonen Norge, eiendommen kan ha vært åsted for viktige historiske hendelser eller utøvelse av statlig virksomhet. Også en bygnings kulturhistoriske verdi kan være begrunnelse for statlig eierskap. Bygninger kan formidle viktig kunnskap som kan gå tapt dersom staten sier fra seg eierskapet. Dette innebærer at staten må ha stor grad av styring og kontroll med disse eiendommene, og at det stilles krav til en forvaltning av høy kvalitet. Bygningsmessig forfall kan bli oppfattet som uttrykk for ”institusjonens forfall”. Dette impliserer et klart statlig økonomisk ansvar for disse eiendommene. Et statlig eierskap kan sikre eiendommens verdi og legge grunnlag for at forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og bruk skjer på en slik måte at eiendommens egenart og antikvariske verdier ikke blir forringet. Se nærmere om kulturhistoriske eiendommer i kap. 3, 5 og 8.

Noen eiendommer faller åpenbart innenfor en slik definisjon. Dette gjelder for et fåtall eiendommer som representerer kongehus og statsmakt, som for eksempel Det Kgl. Slott, Stortinget, Høyesterett og Eidsvollsbygningen. Eksempler på eiendommer med kulturhistorisk verdi som tilsier statlig eierskap kan være Akershus festning, Munkholmen, Håkonshallen, universitetsbygningene i Oslo sentrum m.v.

En større utfordring ligger i at også nyere bygninger kan komme i denne kategorien. Politisk beslutning kan innebære at staten skal gjøre nye bygg til symbolbygg. Et eksempel kan være det nye operabygget.

Slike immaterielle verdier vil kunne overstyre resultater av økonomiske lønnsomhetsanalyser. En kan betrakte dette som en måte å korrigere for samfunnsmessige verdier som ikke reflekteres i markedspriser eller lar seg kvantifisere i en samfunnsøkonomisk analyse.

Grad av spesialisering (strategiske krav)

Det finnes et annet sett av begrunnelser som kan begrunne statlig eierskap. Disse er ofte knyttet til bygningens utforming, bruk eller lokalisering. Dette kan også være eiendom som spiller en strategisk avgjørende rolle for den enkelte statlige enhets virksomhet, for eksempel sentrale forsvarseiendommer som er viktige av operative, beredskapsmessige og sikkerhetsmessige hensyn (eksempler på slike eiendommer er forsvarets operative hovedkvarter, sambandsinstallasjoner m.v.).

Eiendommer kan tilhøre denne kategorien fordi eiendommen er spesialtilpasset teknisk og funksjonelt, at lokaliseringen er helt avgjørende eller at det foreligger spesielle krav til virksomheten på eiendommen (eksempel på teknisk spesialtilpasset bygg er Nasjonalt folkehelseinstituttets laboratoriebygg hvor det produseres vaksiner).

Denne kategoriseringen lar seg enklere beskrive i økonomiske termer. Eiendommens lokalisering, utforming eller bruk kan tilsi at dette er eiendom det ikke finnes et fungerende marked for og hvor lønnsomhetsvurderinger vil tilsi statlig eie. Statlig virksomheters muligheter til å skaffe seg alternative lokaler begrenses ikke bare ut fra graden av spesialtilpasning, men også ut fra geografisk plassering av virksomheten. Jo større grad av spesialtilpasning, desto vanskeligere vil det være å benytte markedet til anskaffelsen og forvaltningen av eiendommen. Det er imidlertid ingen enkel og åpenbar grensedragning her.

6.1.2 Økonomiske forhold

I diskusjoner om statlig eierskap benyttes ofte økonomiske argumenter. Anskaffelser og bruk av lokaler skjer innenfor statlige økonomiske og styringsmessige rammer. Det kan være fornuftig å skille mellom ulike perspektiver:

Samfunnsøkonomisk perspektiv

I et samfunnsøkonomisk perspektiv fokuseres en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Begrunnelser for et offentlig eierskap vil en blant annet kunne finne i ulike former for markedssvikt, for eksempel ufullkommen konkurranse på tilbuds- eller etterspørselssiden, eksterne virkninger i forbruk eller produksjon eller ufullstendig eller asymmetrisk informasjon. Flere av begrunnelsene knyttet til markedssvikt er omtalt over (bygg som er spesialiserte, strategiske eller plassert geografisk der det ikke er et velfungerende marked).

Virksomhetsperspektiv/bedriftsøkonomisk perspektiv

Bedriftsøkonomiske hensyn betyr i denne sammenheng at staten må søke den billigste løsning (innenfor de funksjonelle krav som stilles til eiendommen, gitt målsettingene for virksomheten som skal benytte den). Med billigste løsning menes her den løsning som gir laveste utgiftsnivå for statskassen over tid (lavest nåverdi).

Finansielt perspektiv

Eiendom har også en rolle som aktiva, og kan representere en finansiell plassering. I St.meld. nr. 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap* uttaler Regjeringen følgende: *”Regjeringen er prinsipielt av den oppfatning at det bare er grunnlag for staten å eie næringsvirksomhet, dersom dette er et virkemiddel for å oppnå spesifikke og uttalte mål, eller det er en del av en fornuftig plassering av statens sparing, hensyntatt avkastning og risiko.”*

Fungerende marked?

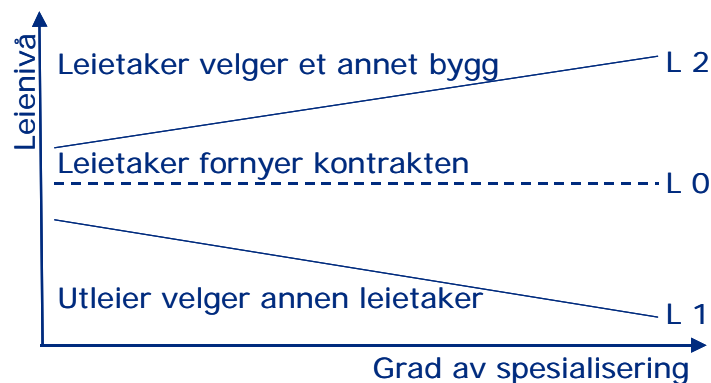
Et sentralt moment ved de økonomiske vurderingene er om det finnes et fungerende marked eller ikke. Det har vært gjort flere forsøk på å definere dette.

Et marked er en arena hvor kjøpere og selgere møtes. Hvis markedet fungerer, vil det etableres én pris på alle produktene i markedet. Alle etterspørrere hvis nytte av produktet tilsvarer minst den etablerte prisen, kjøper. Alle tilbydere hvis nytte (evt. produksjonskostnader og avkastningskrav) er lavere enn markedsprisen, selger. Dette forutsetter imidlertid at det eksisterer likeverdige alternativer og at konkurransen er reell. I eiendomsmarkedet er situasjonen spesiell, både i forhold til at produktene ikke alltid enkelt lar seg sammenligne, og ved at transaksjonskostnadene er store, noe som fører til at barrierene

for flytting er høyere enn ved bytting mellom andre produkter. Problemet med svak konkurranse er i hovedsak knyttet til 'annenhåndsmarkedet' (forholdene ved reforhandling etter utløp av 1. kontraktperiode) for spesialiserte bygg. Som følge av at mange bygg er spesialtilpasset for bruker, vil både utleier og leietaker påføres kostnader ved flytting. I mange tilfeller vil utleier sikre seg en kombinasjon av pris og kontraktslengde som gjør at bygningen er nedbetalt ved utløpet av kontraktperioden. Generelt kan en si at annenhåndsmarkedet for spesialiserte bygninger fungerer dårlig. For staten forsterkes problemet ved at staten tildels driver virksomhet som privat sektor ikke i særlig grad driver (f.eks. fengsler og forsvarsvirksomhet), og derfor har en del bygg med ukurant lokalisering og/eller stor grad av spesialtilpasninger.

Konsulentene foreslo å ta utgangspunkt i Konkurransetilsynets metoder for å avgrense "relevante markeder" og anbefalte at tenkningen bak SSNIP-testen kunne brukes som et utgangspunkt for å definere om markedet fungerer. Én mulighet er å lage en "tosidig SSNIP-test" med terskelverdier (for eksempel 10%). Figuren under illustrerer tankegangen.

Husleie – forhandlingsrom og grad av spesialisering



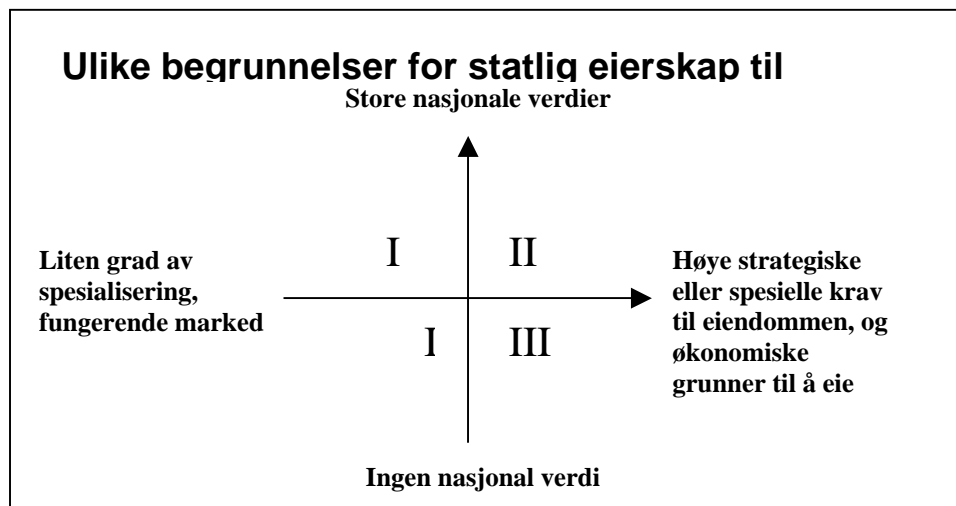
Dersom en økning i leien på 10% gjør at leietaker velger et annet leieobjekt, eller motsatt at en reduksjon i leien på 10% gjør at utleier velger en annen leietaker, da illustrerer dette et vel fungerende marked.

En annen mulighet er å vurdere ulike finansielle parametere, krav til kontraktslengde, osv. Man kunne også lage en test knyttet til forholdet mellom investeringskostnaden og den pris en ville få ved et salg i markedet. Er forskjellen større enn en gitt verdi, for eksempel 20%, kan en konkludere med at det ikke er et fungerende marked for dette bygget.

Et hovedpoeng er imidlertid at jo større grad av spesialisering, jo mindre sannsynlig er det at markedet fungerer tilfredsstillende.

6.1.3 Sammenstilling av ulike begrunnelser for statlig eierskap

I figuren under er det vist en forenklet modell som sammenstiller de ulike innfallsvinkler til diskusjonen om statlig eierskap. Den horisontale akse kan tolkes både som grad av spesialisering og som uttrykk for muligheten for å benytte markedet. De vertikale aksene representerer nasjonale symboler og kulturverdier (immaterielle verdier). Eiendom vil kunne plasseres i fire kvadranter som på et overordnet, skjematisk nivå kan si noe om behovet for direkte eller indirekte statlig eierskap, og hensiktsmessigheten av innleie i markedet.



- I Høy nasjonal verdi – mindre spesialisert/strategisk viktig**
Eiendommer bør eies av staten, men kravene til styring kan i gitte tilfeller tilfredstilles ved indirekte eie, avhengig av markedssituasjonen (kommersielt potensiale).
- II Høy nasjonal verdi – sterkt spesialisert/strategisk viktig**
Dette er eiendommer som bør eies av staten. Ut fra argumentasjonen foran kan det argumenteres for at dette bør skje gjennom et direkte eierskap.
- III Lav nasjonal verdi - sterkt spesialisert/strategisk viktig**
Eiendommer bør eies av staten, men kravene til styring kan i gitte tilfeller oppfylles ved indirekte eie, avhengig av markedssituasjonen (kommersielt potensiale).
- IV Lav nasjonal verdi - mindre spesialisert/strategisk viktig**
Dette er eiendommer som ikke nødvendigvis bør eies av staten. Her bør en søke markedsløsninger og innleie. Et eventuelt statlig eierskap kan vurderes hvis det er spesielle markedsmessige, økonomiske eller finansielle grunner til det (som behov for å stimulere til konkurranse, foreta formuesplasseringer eller lignende).

6.1.4 Oppsummering av vurderingen av statlig eierskap

Etter utvalgets oppfatning er det ikke mulig eller hensiktsmessig å lage en klar og entydig avgrensning av hva staten bør eie. Det er mulig å peke ut en gruppe av bygninger som staten utvilsomt skal eie. Dette gjelder nasjonale symbolbygg og bygg som har høy kulturhistorisk verdi. Kongelige eiendommer, Stortinget, høyesterettsbygningen, samt helt sentrale kulturhistoriske bygninger vil høre til i denne gruppen.

Utvalget har vurdert om det er bygninger som av habilitetsmessige årsaker bør eies av staten, men kan ikke se at privat eierskap til eksempelvis rettsbygninger skaper tvil om rettens uavhengighet eller habilitetsproblemer.

Når det gjelder statlige strategiske eller spesielle behov vil en del av forsvarseiendommene kreve et statlig eierskap.

For andre statlige lokalbehov, også der det kreves betydelig grad av spesialtilpasning, vil spørsmålet om statlig eierskap eller leie i et privat marked i første rekke være et spørsmål om hvilken løsning som over tid gir lavest kostnad for staten. Generelt vil spesialtilpasninger eller beliggenhet som gjør at en utleier krever kontrakter av lang varighet tale for at staten selv eier lokalene.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig eller mulig å fastsette eksakte kriterier for hvilke bygg staten skal eie. Utvalgets flertall mener at hensynene som ligger til grunn for inndelingen i formålsbygg og konkurransebygg fortsatt bør tillegges vekt, men at det i en del tilfeller er aktuelt å vurdere alternative løsninger for spesialtilpassede bygg som også omfatter tilbud fra det private eiendomsmarkedet. I slike tilfeller legger flertallet vekt på at det må gjennomføres en prosedyre som sikrer en grundig vurdering av alternativene. Dersom en skal inngå leiekontrakter på 25-30 år for spesialtilpassede bygninger, er det av stor betydning hvordan disse er formulert og hvordan risikoen er fordelt.

Finansdepartementets medlem mener at formålsbygg bør eies av staten, fordi dette over tid gir den laveste kostnaden for staten. Definisjonen av formålsbygg i St.prp. nr. 89 (1998-99) er etter dette medlemmets syn fortsatt relevant.

Utvalget viser til at det pågår en prosess med salg av eiendommer som forsvaret eier. I de senere årene er det gjennomført betydelige salg av eiendommer som har vært forvaltet av Statsbygg. Generelt er det slik at eiendom som går ut av statlig bruk legges ut for salg. Utvalget mener at eiendomsmassen som forvaltes av andre statlige virksomheter også bør gjennomgå med sikte på å klarlegge hva staten bør eie.

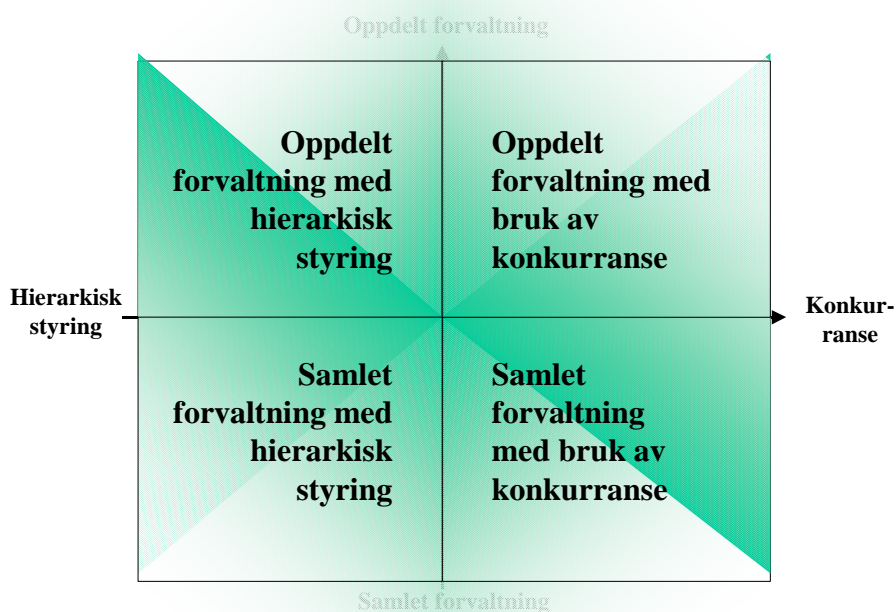
6.2 Organisering og rammebetingelser for statlig bygge- og eiendomsvirksomhet

Med utgangspunkt i at statens skal ha eierskap til en del eiendommer må det vurderes hvordan den statlige eiendomsvirksomheten skal organiseres og hvilke rammebetingelser som er hensiktsmessige. Utvalget har i denne sammenheng funnet det hensiktsmessig å gi en innledende vurdering av det *handlingsrommet* som gjør seg gjeldende. Dette kan beskrives i forhold til tre viktige elementer:

- rammebetingelser som gir aktørene ulik grad av autonomi (som tilknytningsformer, finansieringsmuligheter, regnskapsprinsipper, og prosedyrer for beslutninger),
- organisering samlet eller etter rolle, sektor og formål, eiendomstype eller geografi,
- grad av konkurranse i form av fritt lokalvalg for bruker og konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon.

Hvis man tar utgangspunkt i spørsmålene om organisering (samlet eller oppdelt forvaltning) og bruk av styringsverktøy (hierarkisk styring versus bruk av konkurranse) for å oppnå effektiv forvaltning av eiendom, avtegner det seg et mulig *handlingsrom* for organisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet som illustrert i firefeltstabellen nedenfor:

Handlingsrom for organisering og rammebetingelser



Med utgangspunkt i figuren overfor kan det konstrueres fire idealtypiske modeller - én i hver kvadrant. På den ene siden kan man basere organiseringen enten på sterk oppsplitting eller samling av bygge- og eiendomsvirksomheten. På den andre siden kan man organisere eiendomsforvalterne enten innenfor staten (som forvaltningsorgan/ forvaltningsbedrift) eller utenfor staten (som statsaksjeselskap eller statsforetak).

Ut fra denne typologien går det an å konstruere modeller med et stort spenn i rammebetingelser, organisering og grad av konkurranse og vurdere disse opp mot dagens situasjon. Rammebetingelser gir aktørene ulik grad av autonomi (tilknytningsform), finansiering (mulighet for lånefinansiering), regnskapsprinsipper (kontantprinsipp versus regnskapsprinsipp), prosedyrer (investeringer med separat budsjettering eller som en del av virksomhetenes ramme). Organisering kan varieres, avhengig av hvilket prinsipp man organiserer etter; rolle/funksjon, sektor/formål, eiendomstype, region/geografi. Modellene åpner for ulik grad av konkurranse. I dag kan Forsvarets eiendomsforvaltning illustrere en samlet forvaltning med hierarkisk styring, der konkurranse i hovedsak kun benyttes som instrument i eiendomsforvalterens tjenesteproduksjon og byggevirksomhet. Entra Eiendom AS kan illustrere en statlig aktør som driver samlet forvaltning med stor grad av konkurranse. Statsbygg og deres leietagere kan sies å operere mellom hierarkisk styring (del av staten og det politiske system) og konkurranse (fritt lokalvalg for leietaker og omfattende bruk av anbud i tjenesteproduksjonen), innenfor rammene av en samlet forvaltning. Eiendomsforvaltningen innen kriminalomsorgen og universitetene kan kanskje eksemplifisere en oppdelt forvaltning (selvforvaltende institusjoner) med hierarkisk styring, men også her med innslag av konkurranse (i eiendomsforvalterens bruk av anbud).

Utvalget fikk vurdert modellene av ECON Analyse i samarbeid med HolteProsjekt. Deres viktigste anbefalinger var følgende:

- bygge- og eiendomsområdet bør i hovedsak styres gjennom bruker, ikke gjennom forvalter og bruker samtidig,
- det anbefales å innføre husleie og skille mellom bruker og forvalter,
- husleien bør være kostnadsdekkende i forhold til det enkelte objekt. Gjennomsnittlig husleie (krysssubsidiering mellom bygg/eiendommer) gir gal informasjon om en viktig

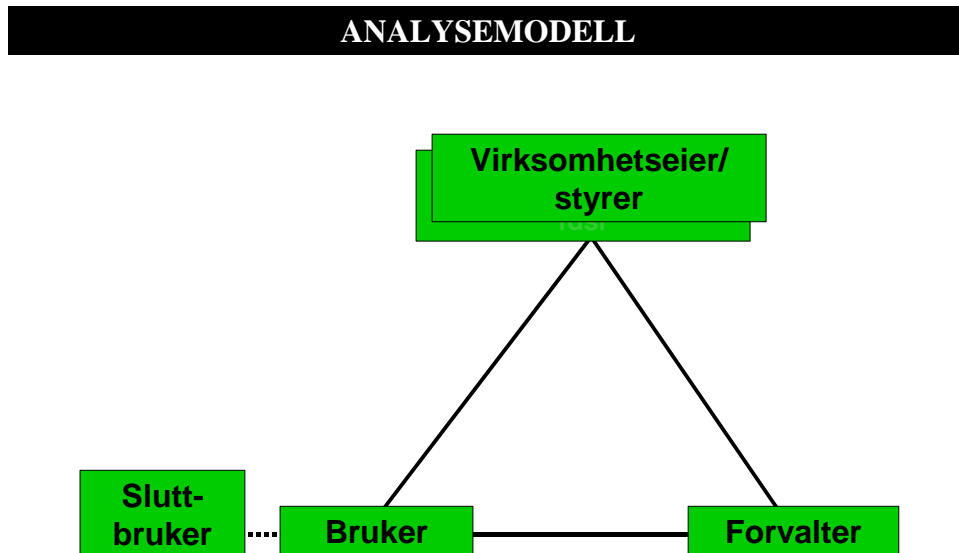
innsatsfaktor i virksomhetene og gir incentiver til over-/underforbruk av eiendom avhengig av om leien er subsidiert eller for dyr, og uriktig beslutningsgrunnlag for investeringer/nye leiekontrakter.

- innføring av periodisering som regnskapsprinsipp som et alternativ til husleie og skille mellom bruker og forvalter kan være et skritt i riktig retning ("regnskaper ført etter kontantprinsippet er nærmest verdiløse som verktøy for beslutningsstøtte, lønnsomhetsanalyser for denne type virksomhet"), men ikke tilstrekkelig,
- det bør være fleksibel finansiering på tilbudssiden for prosjekter der leietaker har midler til å dekke husleien innenfor uendrede rammer (låneadgang/tilsagn i en eller annen form for utbygger dersom det er inngått leiekontrakt),
- det anbefales ikke å bruke statens eiendomsinvesteringer som et virkemiddel i konjunkturregulering. Dette er begrunnet med fare for at tiltakene ikke treffer til riktig tid, samt at investeringene i stor grad er knyttet opp mot endringer i statens løpende aktivitet.
- samling av all eiendom i ett statlig forvaltningsorgan anbefales ikke (stordriftsulemper pga. stort kontrollspenn og sammensatt og tildels svært spesialisert eiendomsmasse, overstiger stordriftsfordeler). Derimot bør man se på organisering på tilbudssiden etter geografisk eller sektorvis spesialisering.
- det anbefales bruk av styre for forvaltere
- styrket kontrollfunksjon og obligatorisk rådgivning vil etter konsulentenes vurdering kunne gi reduserte kostnader
- konkurranseutsetting av produksjon (drift, vedlikehold mv.) vil gi reduserte kostnader og bør derfor utnyttes ytterligere,
- bruk av stiftelse som tilknytningsform for statlige kulturhistoriske eiendommer gir for lite styringsevne for staten.

På bakgrunn av deres vurderinger fant utvalget at man burde se nærmere blant annet på de nevnte elementene i arbeidet med forbedring av statens bygge- og eiendomsvirksomhet. En gjennomgang av anbefalingene ovenfor tilsier at man gjennomgår sentrale roller i dagens bygge- og eiendomsvirksomhet med sikte på å gi aktørene og rolleinnhavere riktige incentiver. Dette danner utgangspunkt for fremstillingen i kapittel 7.

7 Løsningsmodeller for statlig bygge- og eiendomsvirksomhet

Nedenfor presenteres den grunnleggende analysemodellen som utvalget har tatt utgangspunkt i for å vurdere endringer som generelt kan gi en mer effektiv bygge- og eiendomsvirksomhet i staten.



Forklaring av hovedbegrepene i modellen:

- virksomhetseier eller virksomhetsstyrer referer til en statstråds/et departements styring av underliggende virksomhet,
- brukeren (etterspørter) av eiendom er her definert som en del av staten som rettssubjekt. Det vil si at utvalget ikke ser på virksomheter som bruker eiendom der de ikke er en del av forvaltningen, selv om de er kontrollert av staten (som for eksempel helseforetakene).
- forvalteren (tilbyder) defineres her som de deler av staten som forvalter eiendom for staten.
- sluttbrukeren etterspør og er mottaker av tjenester eller vedtak fra statlige virksomheter. Studenter er sluttbrukere ved de regionale høyskolene, mens Statsbygg er forvalter og Moderniseringsdepartementet er virksomhetseier/etatsstyrer for Statsbygg. Utdannings- og forskningsdepartementet er virksomhetseier/etatsstyrer for undervisningsinstitusjonen.

I dag er det slik at enkelte departementer både er overordnet bruker og forvalter (som for eksempel Forsvarsdepartementet som styrer både Forsvarets Militære Organisasjon (bruker av eiendommene) og Forsvarsbygg (forvalteren av eiendom). På enkelte områder er bruker og forvalter en del av samme organisasjon (for eksempel ved universitetene), men hovedprinsippet er at bruker og forvalter er skilt i ulike organisasjoner og at forholdet mellom bruker og forvalter består i et kundeforhold, selv om forvalteren er organisert som en del av staten som rettssubjekt.

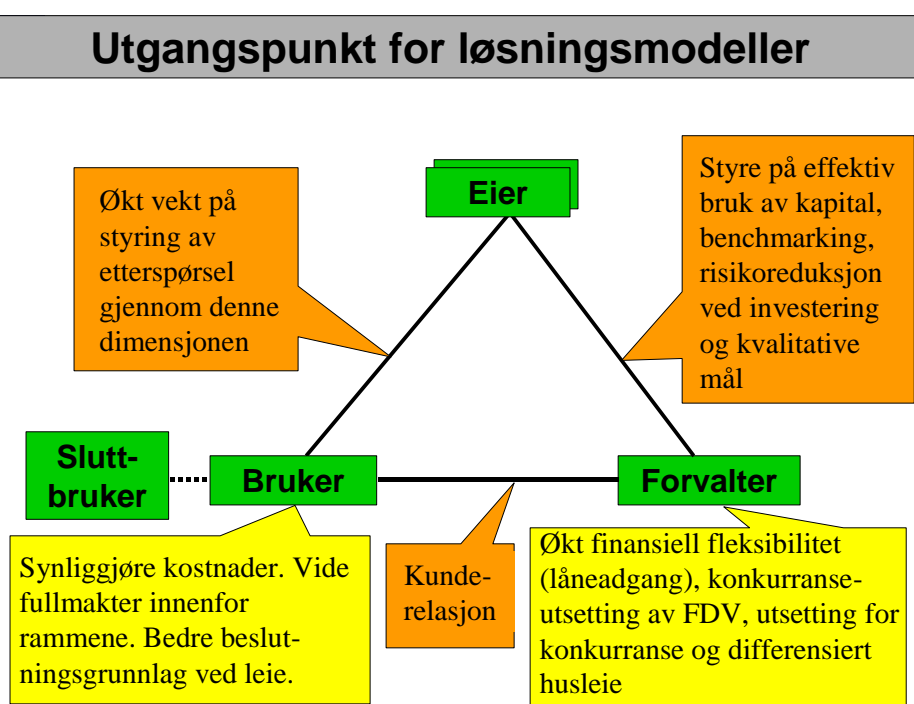
Forvalteren kan stå oppført som eier av eiendom i grunnboken (Staten v/Statsbygg), men det vanligste er at eiendom er registrert på staten v/et departement, og at eiendomsforvalteren forvalter eiendommen og ivaretar eierfunksjonen.

I dag styres den statlige eiendomsvirksomheten, spesielt mht investeringer både gjennom etterspørre og tilbyder.

Utgangspunktet for de løsningsalternativer utvalget har vurdert er:

- at styringen av etterspørselen skal skje gjennom styring av bruker/etterspørre,
- at forholdet mellom bruker og forvalter bør utvikles til å bli en kunderelasjon,
- at det i styringen av forvalterne i hovedsak bør legges vekt på effektiv kapitalutnyttelse,
- at en del kvalitative krav (for eksempel krav til miljø/energieffektive løsninger og arkitektur) som i dag legges på forvalteren bør legges på brukeren (som bestiller), slik at disse kravene stilles også ved lokalanskaffelser i det private markedet. Staten skal ha et bevisst forhold til kvalitetskrav uavhengig av leverandør av lokaler.

Utgangspunktet for de løsningsalternativer utvalget har vurdert er skissert i figuren nedenfor:



Det er foretatt en vurdering av tre hovedmodeller opp mot dagens løsning. Det sentrale skillet mellom modellene er hvordan eiendomsporteføljen inndeles samt valg av tilknytningsform. Den første modellen er en modifisert utgave av dagens modell ved at dagens inndeling av porteføljer og selvforvaltende institusjoner er beholdt, men regnskapsprinsippet innføres for sistnevnte. De to andre hovedmodellene beskriver organisering innenfor staten i forvaltningsbedrifter og organisering utenfor statens om juridisk person i statsforetak eller statsaksjeselskap. For begge de sistnevnte er ulike prinsipper for inndeling av porteføljen vurdert. Når de ulike variantene medregnes er totalt åtte modeller vurdert.

Nedenfor beskrives de tre hovedmodellene utvalget har vurdert.

7.1 Modell 1

Modellen innebærer endrede rammebetingelser for virksomhetene som selv forvalter sine eiendommer, ved at eiendomsmassen aktiveres i balansen og at det gis låneadgang for nye

byggeprosjekter. Modellen innebærer ingen andre endringer, for eksempel angående tilknytningsform, husleie eller bruk av konkurranse.

Universitetene, de vitenskapelige høyskolene og fengslene som i dag selv forvalter sine eiendommer fortsetter med det, men disse institusjonene underlegges periodiseringsprinsippet som regnskapsprinsipp, med aktivering av kapital og regler for avskrivninger m.v. kombinert med låneadgang. Innføring av periodiseringsprinsippet vil innebære en aktivering av eiendommene i regnskapene og at kapitalkostnadene knyttet til eiendom blir synliggjort. Realkapitalen ved den enkelte virksomhet verdsettes, balanseføres og avskrives i vedkommende institusjons regnskap. Avskrivning forutsetter en inntektsstrøm som i dag ikke er inkludert i budsjetttrammene og som må tilføres i tillegg til dagens rammer. Videre vil overgang til periodiseringsprinsippet i seg selv ikke påvirke omfanget av investerings- og vedlikeholdsetterslepet som er gjeldende for noen virksomheter. Institusjonene må derfor tilføres tilstrekkelige ressurser for å kunne håndtere investeringsbehovet og vedlikeholdsetterslepet i tillegg til avskrivningene. Den økte inntektsstrømmen vil kunne sette institusjonene i stand til å forvalte eiendommene på en forsvarlig måte. Når det gjelder nyinvesteringer i bygg og eiendom foreslås en låneadgang i statskassen ved særskilt bevilgning etter modell fra helseforetakene.

7.2 Modell 2

Det skilles mellom bruker og forvalter for alle statlige eiendommer og innføres (kostnadsdekkende) husleie. Forholdet mellom bruker og forvalter gjøres til et kundeforhold som styres gjennom kontrakter (med overordnet myndighet/regjeringen som tvisteløser). Eterspørselen styres gjennom kontroll av bruker.

På tilbudssiden organiseres eiendomsporteføljen som følger:

- Forsvarsbygg forvalter forsvarseiendommer. Resten selges/etableres i selskap eller overføres Statsbygg (for eksempel kulturhistoriske eiendommer som ikke fyller funksjon som strategisk forsvarseiendom, og eventuelt andre eiendommer der Statsbygg kan ha bedre forutsetninger for å forvalte eiendommene).
- Undervisningsbygg forvalter statlige høyskole- og universitetseiendommer.
- Statsbygg forvalter sin portefølje (hvor høyskolene ikke lenger inngår) samt fengsler og kulturhistoriske eiendommer fra forsvarssektoren, universitets- og høyskolesektoren, og på sikt også for andre sektorer der dette er fornuftig.

Det er vurdert to varianter av modellen; en hvor hele porteføljen til Undervisningsbygg legges inn i Statsbyggs portefølje, og en variant der alle eiendommer unntatt porteføljen til Forsvarsbygg splittes i fire "geografiske" forvaltningsbedrifter. Det er forutsatt at disse fire får tilnærmet like porteføljer, både med hensyn til omfang og innhold.

Det opprettes et eget rådgivningsorgan (forvaltningsorgan) som skal sikre statlige virksomheter tilgang til viktig informasjon og hjelp med sikte på å kunne inngå best mulig leieavtaler, herunder også bistand ved kjøp av kompetanse og rådgivning i markedet.

Tilknytningsform og husleie/finansiering

Eiendomsforvaltningsorganene organiseres som forvaltningsbedrifter med noe videre fullmakter enn det som er tilfellet i dag, ved at de får trekkrettigheter/tilsagn om finansiering i statskassen for investeringsprosjekter der det foreligger akseptert leiekontrakt fra leietakers side. Forvaltningsbedriftene får en netto driftsbevilgning over statsbudsjettet, samt en ramme

for investeringer/investeringsfullmakt basert på orientering til Stortinget om forventet investeringsnivå for kommende år. Investeringsprosjektene behandles ikke enkeltvis, men Stortinget informeres om forventet aktivitet og vedtar fullmakt til å overskride budsjett under forutsetning om inngått leiekontrakt.

Kostnadsdekkende husleie for hver enkelt eiendom inklusive kapitalkostnader gjøres til gjennomgående prinsipp for husleieberegning.

Finansiering av kulturhistoriske eiendommer uten tilstrekkelig egeninntekter (der leieinntekter ikke dekker kostnadene ved forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommen) defineres som tilskuddseiendom og ytes netto tilskudd over statsbudsjettet slik at kostnadene synliggjøres. Også her er hovedregelen krav til avkastning på kapital og at husleien skal inneholde et kapitalelement. I helt spesielle tilfeller kan det vurderes unntak, for eksempel for eiendommer uten leietaker, eiendommer til kongelige formål eller andre særskilte tilfeller.

Produksjonen i eiendomsforvaltningsorganene skal konkurranseutsettes ytterligere, og leietaker står som hovedregel fritt til å leie av private når dette er økonomisk fordelaktig for staten.

7.3 Modell 3

Organisering er den samme som i modell 2, men deler av eiendomsmassen i Statsbygg blir igjen i et statlig forvaltningsorgan (Statens symbol- og kulturminnebygg) som forvalter viktige symbol- og kulturminneeiendommer (statlige kongelige eiendommer, regjeringskvartalet, nasjonale festningsverk og andre viktige nasjonale kulturhistoriske eiendommer). Modellen er vurdert med to varianter tilsvarende modell 2; sektorvis inndeling av porteføljen, samt en variant hvor alle undervisningsbygg legges inn i Statsbyggs portefølje.

Det opprettes et eget rådgivningsorgan (forvaltningsorgan) som i modell 2, men til forskjell fra modell 2 skal rådgivningsorganet i denne modellen også utvikle og vedlikeholde systemer for styringsinformasjon til departementene på tvers av de statlige eiendomsselskapene.

Tilknytningsform og husleie/finansiering

Eiendomsforvaltningsorganene gjøres til statsforetak med hovedformål å tilby eiendom til statlige virksomheter. Foretakene har imidlertid anledning til å konkurrere med andre aktører i eiendomsmarkedet. Statlige brukere står fritt i å leie av statsforetakene eller av private, innenfor de gitte beslutningsrammene. En variant som er vurdert er at de fristilte virksomhetene etableres som statsaksjeselskaper i stedet for statsforetak.

Ved overføring av kontraktene til foretakene gjennomgås husleienivå og kontraktsinnhold etter samme opplegg som for overføring av kontrakter til Entra Eiendom AS.

Det legges med jevne mellomrom frem en eiermelding (for Stortinget) for hvert av foretakene der det redegjøres for kapitalavkastning, utbyttepolitikk, leiepriser, utvikling i porteføljen mv.

For Statens symbol- og kulturminnebygg skal det være kostnadsdekkende husleie for hver enkelt eiendom, og en netto tilskuddsordning for de kulturhistoriske eiendommer der inntektene ikke dekker de nødvendige drifts- og vedlikeholdsutgiftene. Statens symbol- og kulturminnebygg skal ha minimal egen produksjon innen drift og vedlikehold, mens statsforetakene selv skal utarbeide en strategi for bruk av konkurranse og legge denne frem for eierdepartementet.

8 Drøfting av løsningsalternativer

I dette kapitlet drøftes først kriterier for vurdering av ulike løsningsalternativer. Det redegjøres så for konsulentenes vurdering av hovedløsningsalternativene beskrevet i foregående kapittel. I hoveddelen av kapitlet drøfter utvalget hvordan man kan gjøre statens bygge- og eiendomsvirksomhet mer effektiv i forhold til hovedrollene skissert i analysemodellen i kapittel 6, samt at enkelte viktige spørsmål i utvalgets mandat drøftes særskilt. Utvalgets forslag blir avslutningsvis vurdert mot kriterier eller mål for endring som er beskrevet i 8.1 under.

8.1 Kriterier for vurdering av modellene - mål for endring.

Et hovedmål for statens bygge- og eiendomsvirksomhet er å skaffe formålseffektive bygninger for brukerne til en rimelig pris. Med utgangspunkt i det som er nevnt i utvalgets mandat om mål har utvalget satt opp fire vurderingskriterier som utvalgets forslag til løsninger skal vurderes opp mot:

- effektiv forvaltning og utnyttelse av statens eiendomsportefølje,
- nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse,
- tilstrekkelig politisk styring,
- tilfredsstillende prosedyrer for investerings- og leiebeslutninger.

I tillegg til målene beskrevet i forrige avsnitt, peker utvalgets mandat på enkelte virkemidler som skal vektlegges i utvalgets arbeid:

- styrket konkurranse for bedre ressursutnyttelse,
- klarere skille mellom ulike roller,
- institusjonell autonomi gjennom riktige insentiver,
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet,
- styrket rådgivningsfunksjon.

Disse elementene er bygget inn i utvalgets forslag eller berøres i drøftingen av utvalgets forslag i punktene 8.3 til 8.8. Utvalget har i tillegg lagt betydelig vekt på modellenes evne til å ivareta kvalitative mål slik som for eksempel hensynet til kulturhistoriske eiendommer.

Nedenfor beskrives de fire hovedkriteriene mer i detalj.

8.1.1 Effektiv forvaltning og utnyttelse av statens eiendomsportefølje

Vurderingen av effektivitet i forvaltningen av porteføljen kan knyttes til ulike nivåer: brukernivå, eiendomseiernivå, virksomhetseiernivå og overordnet (regjerings-)nivå.

For *bruker* er det sentralt at de eiendommene som står til rådighet har egenskaper som er godt tilpasset brukerens virksomhet. Dette omfatter forhold som lokalisering, standard, bruksområder og kostnader. Når brukerens behov endres, må eiendommene kunne tilpasses ny bruk med minst mulig tidsbruk og andre kostnader. Tilpasningen kan også inkludere skifte av leieobjekt og utleier.

For *eiendomseier* vil effektiv forvaltning og utnyttelse medføre at ledigheten holdes på et minimum og at forvaltningen skjer til en lavest mulig kostnad under hensyn til en definert standard, og med en tilfredsstillende avkastning på investert kapital. Videre vil eieren søke etter den leietakeren som har høyest betalingsvilje for eiendommen. Også for eier er det sentralt på en enklest mulig måte å kunne tilpasse eiendommene til endringer i brukerens

behov eller til nye brukere. For eier kan effektiv utnyttelse av porteføljen inkludere salg av eiendommer når dette gir bedre måloppnåelse i forhold til eiers resultatmål.

For *virksomhetseier* må det legges vekt på hvor godt virksomheten innfrir eiers mål og resultatkrav, slik disse er fastsatt. Mål og resultatkrav vil kunne variere, men vil trolig i ethvert fall inkludere økonomiske mål. Det økonomiske målet kan enten være balanse eller overskudd.

For *overordnet nivå* vil effektiv forvaltning og utnyttelse knyttes til hele statens portefølje av både eide og leide bygg. Hovedhensynet bør være at de statlige brukerne får et best mulig tilpasset eiendomstilbud.

8.1.2 Nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse

Forvaltning og avhending innen eksisterende portefølje er behandlet i avsnittet over. Det gjenstående hovedelementet i styring av eiendomsporteføljen er da anskaffelse av nye arealer.

Nøktern arealanskaffelse: Standarden skal være tilstrekkelig til å løse brukerens behov på en tilfredsstillende måte, men ikke unødig luksuriøs eller arealkrevende. Nøktern kan på denne måten langt på vei sidestilles med formålseffektiv.

Rettidig arealanskaffelse: Arealene skal være tilgjengelige for bruker når behovet er tilstede.

Effektiv arealanskaffelse: Et definert areal med bestemte egenskaper anskaffes til en lavest mulig kostnad.

8.1.3 Tilstrekkelig politisk styring

Områder av politisk interesse skal kunne styres av politisk nivå, mens det på områder uten vesentlig politisk interesse ikke er samme behov for slike styringsmekanismer.

Politisk styring kan svekke effektiviteten i produksjonen, blant annet fordi politiske inngrep kan underminere virksomhetens evne til å ta ansvar for egne økonomiske rammer. Der det er mulig å delegerer myndighet gjennom å gi virksomhetene klare mål og fullmakter, vil delegering kunne gi de mest effektive løsningene. Hvis det ikke kan fastlegges klare og stabile mål, må styrbarhet sikres gjennom at politiske organer får mulighet til å gripe inn i beslutningene i virksomheten. Virksomheter som kan gis rene bedriftsøkonomiske lønnsomhetsmål vil ofte med fordel kunne gis betydelig autonomi. Virksomhet som krever avveining mellom flere ulike samfunnsmessige hensyn, må underlegges mer løpende politisk styring.

8.1.4 Tilfredsstillende prosedyrer for investerings- og leiebeslutninger

Beslutningsprosedyrer omfatter hvilke organer som har myndighet til å fatte beslutninger i ulike forhold, og i hvilken rekkefølge og under hvilke forutsetninger det kan skje. I et system med både statlige leietagere og utleiere må beslutningsprosedyrene omfatte både inngåelse av leiekontrakt og beslutninger om å bygge. Begrepet "leiekontrakter" omfatter også reforhandling eller fornyelse av eksisterende leieforhold.

Felles beslutningsprosedyrer vil kunne redusere institusjonenes autonomi, og av den grunn være lite ønskelig. Gode insentiver for institusjonene kan redusere behovet for felles prosedyrer. Begrepet "tilfredsstillende" betyr at felles beslutningsprosedyrer bare skal benyttes der hvor andre mekanismer ikke gir tilstrekkelig trygghet for riktige beslutninger.

8.2 Konsulentenes vurdering av hovedalternativene

På oppdrag fra utvalget har ECON Analyse og HolteProsjekt gjennomført kvantitative beregninger av noen hovedalternativer. Ved å konstruere en beregningsmodell for den aktuelle styringsstrukturen har konsulentene analysert hvilken effekt påvirkingsfaktorene har på årskostnadene.

Med utgangspunkt i data fra utvalget har ECON Analyse og HolteProsjekt anslått at statens bruk av bygningsareal på knapt 12 mill. m² (inklusive leie i markedet) gir en årskostnad på ca. 12,6 mrd. kroner når kapitalkostnader og avskrivninger er hensyntatt. Staten eier omlag 10 og leier omlag 2 mill. m² og verdien av den eide porteføljen er anslått til ca. 60 mrd. kroner. Årlige FDVU-kostnader for den eide porteføljen er anslått til cirka 2,1 mrd. kroner.

Hovedkonklusjonen fra konsulentene er:

- **Modell 1 (Innføring av regnskapsprinsipp for budsjettering og regnskap for de forvaltningsorganene som selv forvalter eiendom og gir dem låneadgang i statskassen):**

Etter konsulentenes vurdering utgjør modellen ingen helhetlig løsning på statens bygge- og eiendomsvirksomhet, og endringene i forhold til dagens situasjon er marginale. Beregninger av årskostnader knyttet til denne modellen viser ingen vesentlig effekt i forhold til dagens ressursbruk.

- **Modell 2 (Organisering av tilbudssiden som forvaltningsbedrifter med låneadgang i statskassen og styring av etterspørsel gjennom etterspørselssiden):**

Konsulentens vurdering er at modellen kan gi klare forbedringer og betydelige innsparinger i forhold til dagens situasjon, med et anslått potensiale på om lag 1,4 mrd. kroner i årlige reduserte kostnader. Det er særlig bruken av uavhengig og frivillig rådgivning knyttet til eiendomsbehov, innføring av husleieordning og ytterligere konkurranseutsetting av drifts- og vedlikeholdstjenester som gir denne effekten.

- **Modell 3 (Organisering av hoveddelen av tilbudssiden som statsforetak eller statsaksjeselskaper):**

Konsulentenes vurdering er at modellen gir klare forbedringer i forhold til dagens situasjon. De største gevinstene er resultat av innføring av styrer, innføring av rådgivning, bruk av styringsinformasjon og innføring av husleieordning. Årlig innsparing er omtrent den samme som modellen der man organiserer tilbudssiden som forvaltningsbedrifter med låneadgang. Konsulentenes mener at modellen innebærer en fare for krysssubsidiering av private kunder på bekostning av statlige kunder. Sammen med faren for overbelåning kan dette legge tilrette for urimelig konkurranse, ved at private konkurrerende leverandører presses ut av markedet. På denne bakgrunn anbefaler ikke konsulentene denne hovedmodellen.

Konsulentene peker på at modell 2 og 3 har positive effekter som langt overstiger den estimerte virkningen av modell 1. Den viktigste årsaken til at modell 3 oppnår like gode resultater som modell 2, er at det i modell 3 er innført felles styringsinformasjon og styrer for eiendomsvirksomhetene. Dersom disse elementene inkluderes i modell 2, vil denne modellen, etter konsulentenes oppfatning, ha signifikant bedre effekt enn modell 3.

Vedlagte rapport fra konsulentene gir mer detaljert innblikk i beregningsmetoder, forutsetninger og detaljerte resultater.

8.3 Synliggjøring av kostnader ved eiendomsbruk

Nedenfor drøftes synliggjøring av kostnader som insentiv for effektiv arealbruk gjennom to mekanismer; husleieordning med organisatorisk skille mellom bruker og forvalter, og ulike prinsipper for fastsettelse av husleie.

8.3.1 Husleieordning med organisatorisk skille mellom bruker og forvalter

Av den statlige eiendomsmasse i sivil sektor på 4,3 mill. m² bygningsareal er i underkant av halvparten innenfor husleieordningen. Utdannings- og forskningsdepartementet, med universitetene og de vitenskapelige høyskolene (samlet ca 1,6 mill. m²) forvalter størst bygningsmasse utenfor husleieordningen. Justisdepartementet er nest størst med nesten 0,5 mill. m².

Erfaringene med husleieordning og organisatorisk skille mellom bruker og eier/forvalter er gode både i Norge og andre land. I Norge ble husleieordningen under Statsbygg etablert i 1993 og er senere utvidet ved at flere eiendommer er innlemmet i ordningen. Forsvaret har innført husleieordning fra 2000.

Riktig prising av lokalene slik at kapitalkostnader og risiko er hensyntatt er en forutsetning for at brukerne skal ha insitamenter for å tilpasse seg rasjonelt og unngå overforbruk. Et organisatorisk skille mellom bruker og forvalter har ført til en profesjonalisering av eiendomsforvaltningen og innføring av husleie har gitt økonomiske rammebetingelsene for et gjennomgående godt vedlikehold.

I rapporten utarbeidet for utvalget av Dr. Ing. Per Eikeland av januar 2005 påvises det at egenforvalternes eiendomsmasse ikke er like godt vedlikeholdt, selv når man sammenligner bygg som er like gamle¹⁸. Det foreligger ikke data som gjør det mulig å sammenligne drifts- og vedlikeholdskostnader over tid for de ulike eiendomsporteføljene. Generelt kan man imidlertid fastslå at godt vedlikehold lønner seg og gir lavest total kostnader over byggets levetid. Dårlig vedlikehold vil ofte føre til betydelige skader og store og akselererende utbedringsbehov. En kostnadseffektiv eiendomsforvaltning må derfor baseres på et jevnt vedlikehold som det erfaringsmessig er lettest å oppnå når eiendomsforvaltningen legges i egne enheter og ikke utføres av virksomheter med andre primærformål.

For å bedømme forvaltningen av bygg er det tre forhold som må ses i sammenheng; ressursforbruk, tilstandsnivå og brukernes tilfredshet. Forsømt vedlikehold vil ha negative økonomiske konsekvenser for flere aktører.

Mangelfullt vedlikehold vil ha betydning for selve bygningsforvaltningen, for brukerne av bygningene og for samfunnet forøvrig. Mangel på vedlikehold kan gi bygningsmessige følgeskader (fukt, sopp, råte osv.) som medfører betydelige utbedringskostnader samt ulemper for brukeren når reparasjonsarbeidene pågår. Eieren av bygget vil oppleve en hurtigere verdiforringelse enn forutsatt, leietagerne kan bli mindre tilfredse og kreve redusert husleie. Manglende vedlikehold vil gi brukerne dårlige arbeidsforhold mht. innemiljø, estetikk og standard. Dette har innvirkning på arbeidsmiljøet og kan gi økt sykefravær, lavere produktivitet osv., noe som er økonomisk skadelig for lokalenes brukere.

¹⁸ Se rapport av januar 2005 med materiale blant annet fra universitets- og høyskolesektoren.

Samfunnet vil oppleve negative økonomiske og miljømessige konsekvenser, bl.a. fordi dårlig vedlikehold fører til hyppigere utskiftninger, som medfører mer avfall og et større behov for transport og produksjon.

Det kan påvises at bruk av husleieordninger gir bedre forutsetninger for å drive planmessige vedlikehold enn forvaltning med interne bevilgninger. Forvalteren får en forutsigbar kontantstrøm og mulighet til å planlegge langsiktig. Husleieavtalen klargjør aktørenes ansvar og oppgaver, og arbeidet med leiefastsettelse fører til en bedre oversikt over eiendomsforvaltningens økonomiske behov over tid.

Det er imidlertid også eksempler på at husleie alene ikke er nok til å sikre godt vedlikehold. Husleien kan være satt for lavt til å dekke kostnadene og leietakers plikter og rettigheter kan være utydelig formulert. Ordningen må derfor operere med reelt kostnadsdekkende husleie, og ordningen må følges opp ved at eiendomsforvalteren gis rammebetingelser som sikrer forutsigbarhet. Ikke minst må en sikre at eiendomsforvalteren har en hensiktsmessig organisering og tilstrekkelig kompetanse.

I utgangspunktet vil alle typer statlige eiendommer kunne innlemmes i en husleieordning, selv om ikke alle eiendommer er like egnet. Det vises her spesielt til drøftingen av de kulturhistoriske eiendommene uten nevneverdig inntekspotensial. Hensikten med en husleieordning er å legge et grunnlag for verdibevarende vedlikehold av statens eiendommer og å synliggjøre kostnadene ved bruk av lokaler. I 1996, da husleieordningen ble utvidet første gang (se St.prp. nr 1 (1995-1996)), ble det lagt til grunn at statlige etater som var bruttobudsjettet skulle inn i husleieordningen. Institusjoner som var så store at de kunne ta hånd om egen eiendomsmasse ble unntatt. Dette gjaldt bl.a. universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Senere utvidelser av husleieordningen omfatter utenlandseiendommene i 1999, havbruksstasjonene i 2002, Nye Kongsvinger fengsel (Vardåsen) i 2003 samt barnevernsinstitusjonene og flere Svalbard-eiendommer i 2004. Disse porteføljene er innlemmet i Statsbyggs forvaltning på oppdrag fra de respektive departementene.

Utvalget mener det er riktig å fortsette utvidelsen av husleieordningen, i første omgang til å omfatte resten av universitets- og høyskolesektoren og fengslene, men at det også gjøres en gjennomgang av de resterende delene av bygg og eiendommer i statlig sivil sektor som i dag ikke har et skille mellom bruker og forvalter og kostnadsdekkende huseleie.

8.3.2 Prinsipp for husleiefastsettelse

Husleieordningen i sivil sektor er i dag basert på prinsippet om kostnadsdekkende husleie for hvert enkelt nybygg. For eldre bygninger baseres forhandling om husleiekontrakten også på en vurdering av hvordan tilsvarende lokaler i samme område vil være priset. Det beregnes med noen få unntak avkastning på kapitalen, slik at leien også reflekterer de kapitalkostnader staten har ved bruk av eiendom.

I forsvarssektoren er prisingen basert på kostnadsdekkende leie for kategorier av eiendom, noe som gjør at husleien ikke fullt ut reflekterer driftskostnadene ved bruken av det enkelte bygg eller den enkelte eiendom. I tillegg er det et kapitalelement, men husleien reflekterer ikke fullt ut statens kapitalkostnader ved bruk av den enkelte eiendom. For de selvforvaltende institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er det innført eller under innføring systemer med internhusleie uten kapitalelement. Hvilke prinsipper man for øvrig legger til grunn synes å variere.

8.3.2.1 *Nærmere om kostnadsdekkende husleie*

I prinsippet er det enkelt å definere ”kostnadsdekkende leie”. Dette er den leie som dekker eierens kostnader knyttet til bygget i leieperioden. I praksis er det ikke enkelt å beregne eierens kostnader. Dessuten vil man ofte basere enkelte av kostnadselementene på en normering. Dette skyldes at man enten ikke vil ha tilgang til faktiske kostnadstall og/eller fordi dekning av eierens kostnader ”etter regning” vil svekke eierens insitamenter til å drive effektivt.

Eierens kostnader kan deles inn i 4 elementer:

1. Kompensasjon for kapitalbinding
2. Kapitalens verdiforringelse
3. Utgifter/kostnader til å tilpasse bygget innenfor leieperioden
4. Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.

Summen av (1) og (2) omtales ofte som I (investeringskostnad), (3) som U (utvikling) og (4) som FDV. I det følgende forklares elementene i kostnadsdekkende leie nærmere.

8.3.2.2 *Kompensasjon for kapitalbinding*

Eieren kunne plassert investeringsbeløpet i sikre aktiva og dermed fått en løpende kontantstrøm fra denne plasseringen. Investering i eiendom vil innebære en risiko. Den årlige kompensasjonen for kapitalbindingen kan dermed beregnes ved produktet av investeringsbeløpet og en avkastningsrate. Avkastningsraten beregnes vanligvis ved en sum av en risikofri rente (gjerne rente på statsobligasjoner) og et risikopåslag. Regjeringen har vedtatt retningslinjer for hvilket avkastningskrav som skal brukes ved beslutninger om statlige investeringer. Ettersom retningslinjene opererer med ulike avkastningskrav for ulike investeringer avhengig av investeringens risiko, vil det enkelte prosjekt måtte vurderes individuelt.

8.3.2.3 *Kapitalens verdiforringelse*

Verdien av et bygg vil av flere grunner kunne forringes over tid selv om det vedlikeholdes etter vanlige normer (opprettholdelse av teknisk verdi). For det første vil ikke et vanlig godt vedlikehold kunne forhindre at gjenstående levetid av bygningskropp og tekniske anlegg faller over tid. Dessuten endrer organiseringen av arbeidsprosesser seg. Mange bygg vil derfor etter en tid framstå som dårlig tilpasset ”tidens krav” på en slik måte at ”modernisering” ikke kan skje innenfor rammen av løpende oppgradering.

I tillegg kommer at et bygg nesten alltid vil være spesialtilpasset leietageren. For eieren vil det alltid være usikkerhet knyttet til om leietakeren vil velge å fornye kontrakten og om spesialtilpasningene i første leieperiode vil være godt tilpasset leietakerens behov i senere perioder. For å ta høyde for at spesialtilpasningene ikke vil gi eieren verdi utover første leieperiode, vil det være riktig både i fastsettelsen av leien i første periode og i regnskapene å forutsette at verdien av spesialtilpasningene forringes raskere enn den fysiske forringelsen skulle tilsi.

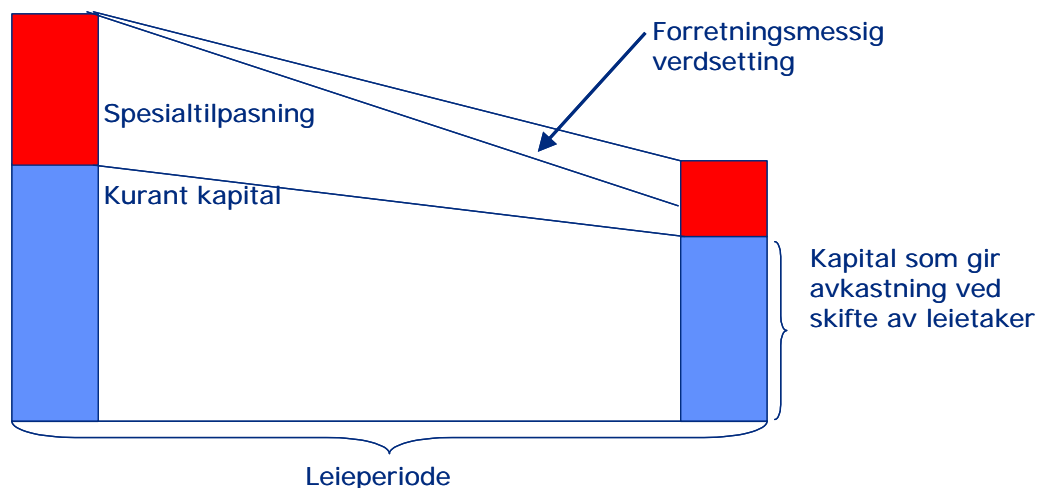
Kapitalens verdiforringelse bør synliggjøres. Regnskapslovens prinsipper på dette området gjelder for statsforetak og aksjeselskaper. I hovedsak skal et kapitalobjekt verdsettes til markedsverdi. Hvis verdien er usikker, kommer ”forsiktighetsprinsippet” til anvendelse. Kontantprinsippet som anvendes i staten, synliggjør ikke kapitalen eller dens verdiforringelse.

Bare investeringer i realkapital i SDØE og forvaltningsbedriftene (statens forretningsdrift) inngår i statens kapitalregnskap.

Begrunnelsen for å innføre husleie internt i staten er at husleien skal gi grunnlag for riktige beslutninger hos både forvalteren og brukeren. Hensynet til disse beslutningene bør tillegges vekt når man definerer kostnadsdekkende leie. I staten innebærer ”riktige beslutninger” at beslutningene er i samsvar med ”samfunnsmessige hensyn” eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette innebærer at beslutningene om eiendom bør bygge på en vurdering av hvilken verdi ressursene kunne hatt ved en alternativ bruk.

Verdien av tomten må derfor reflekteres i leien, og normalt vil det være rimelig å anta at verdien av en tomt ikke forringes. Kostnaden vil utelukkende være knyttet til avkastning på anslått markedsverdi. Ved forlengelse av en leiekontrakt bør det ideelt sett lages et nytt anslag på tomtens verdi, og leien bør korrigeres i samsvar med den nye verdien.

Skjematisk framstilling av teknisk og økonomisk verdiforringelse på henholdsvis kurante og spesielle elementer i et bygg i løpet av en leieperiode



Rent analytisk kan man tenke seg at et bygg har en standarddel (bygningsskroppen, deler av de tekniske anleggene, m.v.) som det er mange brukere som kan ha interesse av, i tillegg til en spesiell del som vil ha liten verdi for andre enn den leietakeren bygget er spesialtilpasset for. Ved utløpet av første leieperiode bør leien baseres på hva andre brukere kan tenkes å ville betale (dvs. alternativkostnaden). For at eieren skal få dekket sine kostnader, må dermed leien i første periode dekke avskrivning av alle spesialtilpasninger. På samme måte bør leien for et standard bygg i et område med få eller ingen alternative leietakere i løpet av første periode dekke mesteparten eller hele verdien av bygget.

8.3.2.4 Utgifter/kostnader til å tilpasse bygget innenfor leieperioden

Erfaring tilsier at det vanligvis brukes betydelige ressurser på å tilpasse bygg, ikke bare ved inngåelse av ny kontrakt, men også innenfor kontraktsperioder. Det er i hovedsak to grunner til disse tilpasningene:

- krav fra myndighetene,
- krav/ønsker fra brukeren.

Ved leieforhold er det vanlig at eieren tar risikoen og kostnaden knyttet til nye offentlige krav. Denne risikoen reflekteres i husleien. I prinsippet kan man reflektere også kostnader knyttet til brukerens ønsker om utvikling av bygget i husleien ved hjelp av normtall for slike kostnader. En slik metode vil innebære at det blir kostnadsfritt for brukeren å forlange tilpasninger. Dette gir feil insitamenter og kan derfor ikke anbefales. Dette er ikke til hinder for at staten ved langsiktige beslutninger om bruk av eiendom kan ta høyde for at utgifter til tilpasninger normalt vil påløpe.

8.3.2.5 Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold

For å sikre at forvalteren har insitamenter til å drive effektivt, bør FDV-elementet i leien baseres på normtall og ikke faktiske utgifter. Det finnes både i offentlig og privat sektor en rekke ulike avgrensinger av hvilke funksjoner innenfor FDV som utføres av henholdsvis eier/forvalter og bruker. Renhold, energi, indre vedlikehold og servicefunksjoner som vakthold er blant de funksjoner som i visse tilfeller er forvalters ansvar og i andre tilfeller brukerens ansvar. FDV-elementet i leien bør reflektere den avtalte ansvarsdelingen mellom partene.

8.3.2.6 Innføring av husleie

Utvalget vil understreke viktigheten av en videreutvikling av husleieordningen som gir brukerne riktige insentiver i beslutninger om anskaffelse og bruk av lokaler. Innføring av en husleieordning skjer for å oppnå gevinster ved bedre kapitalforvaltning og profesjonalisering av statlig eiendomsvirksomhet. Det er ikke hensikten at innføringen skal gi endringer i budsjettet for leietakerens kjernevirksomhet. En husleieordning vil på grunn av kapitalelementet gi høyere utgifter for brukeren, men det forutsettes at denne delen kompenseres.

Hovedprinsippet ved en innføring av en husleieordning er at den enkelte virksomhets bevilgning til eiendomsvirksomheten trekkes inn og erstattes med en husleie, hvor den tidligere bevilgningen i prinsippet erstattes av husleiens FDV-del. Det anbefales at FDV-komponenten baseres på normtall tilsvarende prinsippet i dagens husleiemodell i Statsbygg. Det kan være spesielle grunner til å kompensere for negative utslag sett fra brukerens side, men hovedregelen bør være at dette ikke gjøres. Dersom det klart kan dokumenteres at faktiske FDVU-utgifter før innføring av leie avviker vesentlig fra de tilsvarende elementene i leieberegningen, bør differansen kompenseres slik at innføring av leie ikke påvirker leietagers ressurser til sin kjernevirksomhet.

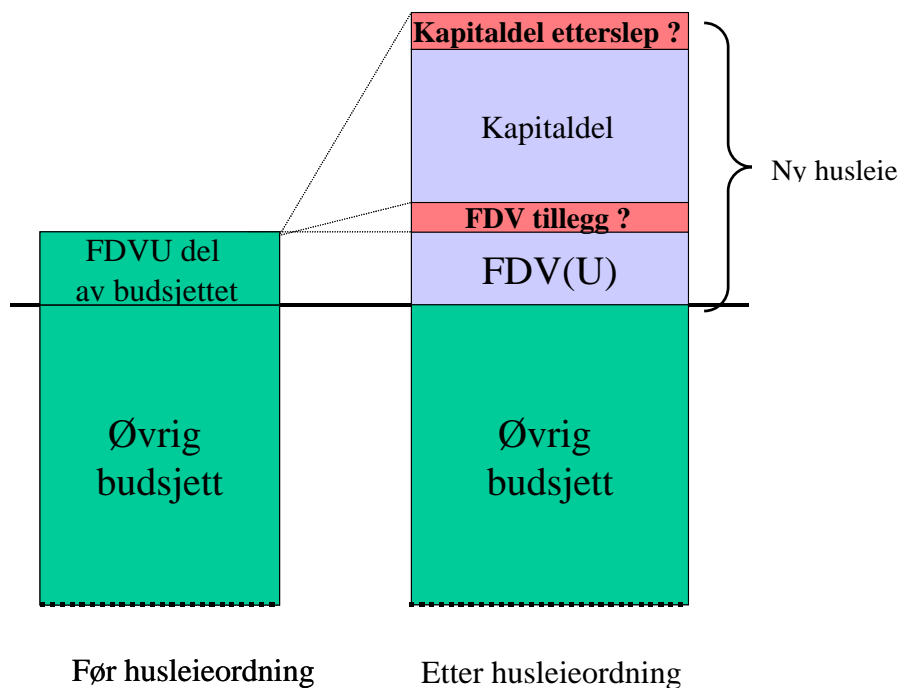
Det har vært vanlig å gi kompensasjon for kapitalelementet i den nye kostnadsdekkende husleien. Kapitalelementet må ta utgangspunkt i eiendommens verdi. Denne verdi kan fastsettes på ulike måter, men vil i utgangspunktet reflektere den stand eiendommen er i. Staten fastsetter generelle krav til avkastning på kapitalen og gir retningslinjer om bruk av avskrivningssatser.

Ved verdifastsettelsen vil det kunne forekomme at en eiendom har en standard under akseptabelt nivå. Verdien vil da bli satt lavt og kapitalelementet tilsvarende. Dette kan føre til innelåsing i en uakseptabel situasjon og redusere mulighetene for å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og sikre langsiktig verdibevarende vedlikehold. Videre vil en for lav pris kunne redusere insentivene til å effektivisere arealbruken.

Husleien må reflektere kostnadene ved bruken av den enkelte eiendom, herunder at kapitalkostnadene synliggjøres fullt ut. Dette er viktig for at virksomhetene og sektorene skal

få et riktig bilde av kostnadene og kunne foreta reelle avveininger mellom ulike innsatsfaktorer for å oppnå best mulig effekt av ressursinnsatsen i virksomheten og i sektoren.

Videre må det foretas en konkret vurdering av hvilket husleienivå som gir forsvarlig forvaltning, drift og vedlikehold. Den framtidige eiendomsforvalteren må ha husleieinntekter som muliggjør riktig kvalitet på leveransene. Når det gjelder størrelsen på kapitalelementet og om det skal baseres på dagens verdi dersom verdien er lav (og man dermed blant annet risikerer en innelåsningseffekt), vises det til kapittel 8.7 om tiltak for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet i den statlige eiendomsmassen. Problemstillingene er illustrert i figuren nedenfor.



8.3.3 Oppsummering og videre oppfølging

Utvalget mener det bør innføres kostnadsdekkende husleie og et organisatorisk skille mellom bruker og forvalter for hoveddelen av den statlige eiendomsmasse, med mindre det foreligger særskilte grunner til å velge en annen løsning. Slike grunner kan være at eiendommene utgjør en viktig del av virksomhetens kjerneaktivitet, noe som blant annet kan hevdes å være tilfelle for Jernbaneverket, eller at eiendommen har spesielle brukere/ikke har tilstrekkelig inntektspotensial for å dekke alle kostnader.

Utvalget forutsetter at det foretas en nærmere gjennomgang av den aktuelle eiendomsmassen for å verdsette denne og lage utkast til leiekontrakter for hvert enkelt objekt, herunder kartlegge budsjettmessige konsekvenser.

Konkret mener utvalget følgende må gjennomgås med sikte på innlemmelse i en husleieordning:

- a) Eiendomsmassen som universitetene og de statlige høyskolene i dag selv forvalter gjennomgås for overføring til en egen forvaltningsbedrift for universiteter og høyskoler

(som også inkluderer de høyskoleeiendommer som Statsbygg i dag forvalter) med kostnadsdekkende husleie.

- b) Fengselseiendommene som fengslene i dag selv forvalter gjennomgås for innlemming av porteføljen i Statsbygg med kostnadsdekkende husleie.
- c) De deler av landbrukssektoren som i dag selv forvalter sine eiendommer gjennomgås med sikte på innlemming av porteføljen i Statsbygg med kostnadsdekkende husleie der det er hensiktsmessig.
- d) De deler av samferdselssektoren som i dag selv forvalter sine eiendommer gjennomgås med sikte på innlemming av porteføljen i Statsbygg med kostnadsdekkende husleie der det er hensiktsmessig.
- e) Det bør i det videre arbeidet vurderes om eiendommer hvor eierskapet i dag ivaretas direkte eller indirekte av Kultur- og kirkedepartementet bør overføres til Statsbygg.
- f) Forsvarssektoren gjennomgås over tid med sikte på å innføre differensiert husleie.

Det vises til kapittel 9 for presisering av premisser fra medlemmene fra henholdsvis Utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet for anbefalingene i punkt a) og b) ovenfor.

8.4 Profesjonalisering av brukeren som etterspørter

Utvalget legger, som drøftet under 8.3, til grunn at forholdet mellom bruker og forvalter (utleier) bør gjøres til et kundeforhold hvor de to funksjonene er skilt i ulike organisatoriske enheter og hvor leietaker har frihet til å velge utleier. I det videre er det vurdert hvordan brukeren kan opptre mer profesjonelt som etterspørter etter lokaler og bidra til å effektivisere ressursbruken på dette området.

Utgangspunktet for drøftingen er at etterspørteren/brukeren er den som er nærmest til å kjenne virksomhetens funksjonelle behov. Spørsmålet er om brukeren har tilstrekkelig insentiver til å opptre på en måte som er rasjonell for staten på lang sikt. En forutsetning for riktig tilpasning og for å motvirke overforbruk er at brukeren belastes alle kostnader ved bruk av eiendom. Utvalget legger prinsippet om rammebudsjettering til grunn. For at virksomhetene skal opptre rasjonelt må budsjettrestriksjonen oppleves som reell, dvs. at virksomhetene bare kan få mer midler til et formål ved å redusere forbruket til et annet formål, og at gevinster ved innsparinger ikke trekkes inn, eller i det minste at virksomheten får beholde en vesentlig del.

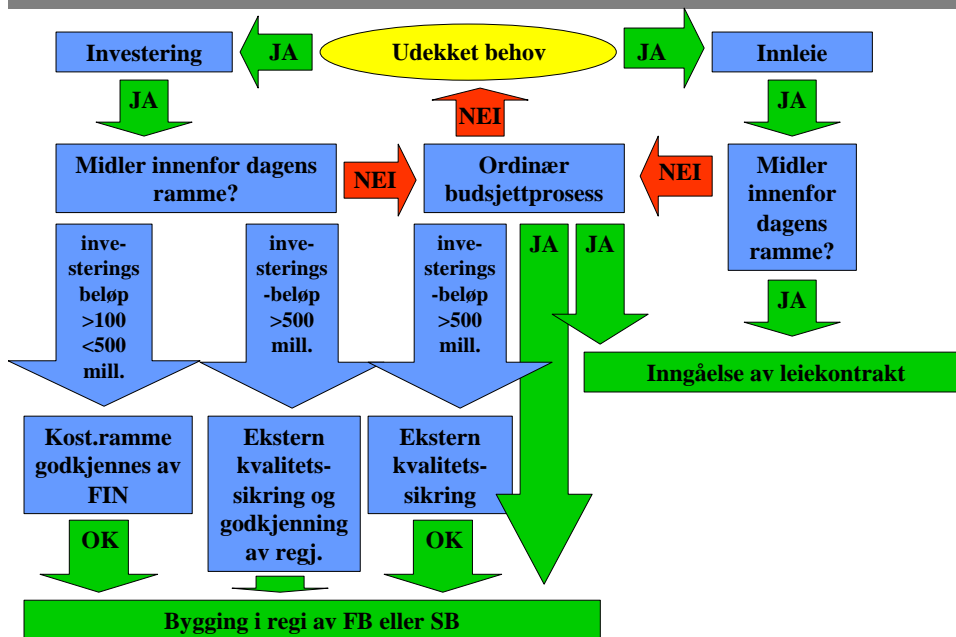
Det kan stilles spørsmål ved om dette er tilfelle i dag, eller om brukerne mangler tilstrekkelige insentiver til nøktern og effektiv arealbruk. Hvis rammebudsjetteringen ikke oppleves som reell kan det være behov for en viss grad av kontroll med brukernes forbruk av eiendom. Utvalget foreslår at dette gjøres ved innføring av beslutningsprosedyrer og at det framskaffes statistikk og styringsinformasjon for statens bruk av eiendom.

Utvalgets medlem fra Finansdepartementet har enkelte avvikende synspunkter mht. beslutningsprosedyrenes innhold mv. For nærmere omtale av dette medlems syn, se kapittel 9.

8.4.1 Beslutningsprosedyrer

Nedenfor vises hovedtrekkene ved dagens beslutningsprosedyrer:

Hovedtrekk ved beslutningsprosedyrer idag



Ved behov for lokaler vil virksomhetene vurdere alternativene:

- nytt statlig byggeprosjekt,
- leie i eksisterende statlig bygning, eller
- leie i det private markedet.

Dette gjelder i praksis også ofte når det er behov for et spesialtilpasset bygg eller såkalt formålsbygg.

Dersom det skal investeres i et nytt statlig bygg vil prosjektet:

- enten bli fremmet som en ordinær budsjettsak, eller som
- kurantprosjekt i de tilfeller virksomheten dekker leieutgiften innenfor uendret ramme i sivil sektor. Dersom kurantprosjektet har en investeringsramme på over 100 mill. kroner skal saken forelegges Finansdepartementet for godkjenning av kostnadsramme.

Alle prosjekter som har en investeringsramme på over 500 mill. kroner skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring.

Dersom det skal inngås leiekontrakt med en privat utleier stilles det ingen bestemte krav dersom leieutgiftene dekkes innen uendrede rammer. Dersom det kreves budsjettøkninger vil saken måtte fremmes som ordinær budsjettsak.

Svakhetene ved dagens regime er at det er uoversiktlig, at det kan gi gale insentiver og at det stilles forskjellige krav til behandling av innleie og investeringer.

Spørsmålene som drøftes nedenfor er:

- behovet for å kvalitetssikre beslutninger, spesielt av stort økonomisk omfang,
- insentiver til nøktern arealbruk,

- delegering av ansvar versus politisk styring; hva er det politiske styringsbehovet og hvordan kan det dekkes¹⁹?

På etterspørselssiden er det dels behov for å sikre at etterspørre (bruker) har nødvendig bestillerkompetanse (enten selv eller kan få tilgang til den) og dels å sikre at virksomheten har insentiver for nøktern etterspørsel. Behovet for kontrollmekanismer må avveies mot behovet for at ansvaret i virksomheten ikke pulveriseres. Videre må tilbyderne ha en fleksibilitet som sikrer at de har mulighet til å tilby formålstjenlige lokaler til rett tid. Nedenfor er det skissert en prosedyre for behandling av beslutninger om lokalanskaffelser. Hensikten er å kvalitetssikre beslutningsprosessen og bidra til effektiv ressursbruk ved at behovet for nye lokaler er godt vurdert, at lokalene som velges er formålstjenlige, at leiekontrakten har akseptabel pris og andre betingelser, at alternativene leie/nybygg er vurdert opp mot hverandre, m.v. Prosedyreforslaget utelukker ikke at man innenfor enkeltsektorer gjennomfører et strammere kontrollregime.

Dersom bestiller har leiemidler innenfor uendrede økonomiske rammer, skal virksomheten ha fullmakt til å inngå leiekontrakt i tråd med anskaffelsesprosedyrene beskrevet nedenfor. Der leietaker trenger nye midler for å kunne inngå kontrakt skal budsjettbevilgning/fullmakt godkjennes før kontrakt skal kunne inngås. Store investerings- eller leiebeslutninger bør behandles og kvalitetssikres ytterligere. Dagens regime for investeringsprosjekter setter grensen ved 500 mill. kroner i investeringskostnad for obligatorisk ekstern kvalitetssikring. Med en forutsetning om å likebehandle investerings- og leiebeslutninger foreslår utvalget at det settes en tilsvarende grense for leieprosjekter.

For en sammenligning mellom et investeringsprosjekt og et leieprosjekt vil det være hensiktsmessig å se på leieprosjektets nåverdi. Dette kan beregnes med utgangspunkt i husleiens kapitaldel, kalkulasjonsrente i henhold til Finansdepartementets regler, og leiekontraktens lengde. Med utgangspunkt i en kalkulasjonsrente på 6% og at kapitaldelen av husleien er 80%, kan årlige leibeløp som ville gi en nåverdi på 500 mill. kroner beregnes²⁰. I tabellen under er tilsvarende også vist for 100 mill. kroner som er grensen for å legge fram investeringsprosjekter for Finansdepartementet i de tilfeller leietaker dekker husleien innenfor uendrede økonomiske rammer.

Det vil bare være unntaksvis at brukeren *innenfor uendrede rammer* kan inngå en leiekontrakt som overskrider den foreslåtte grensen på 500 mill. kroner.

6 % pa	5 år	10 år	15 år	20 år
Grense 100 mill. kroner gir maks. årlig leie (MNOK):	29,7	17,0	12,9	10,9
Grense 500 mill. kroner gir:	148,4	84,9	64,4	54,5

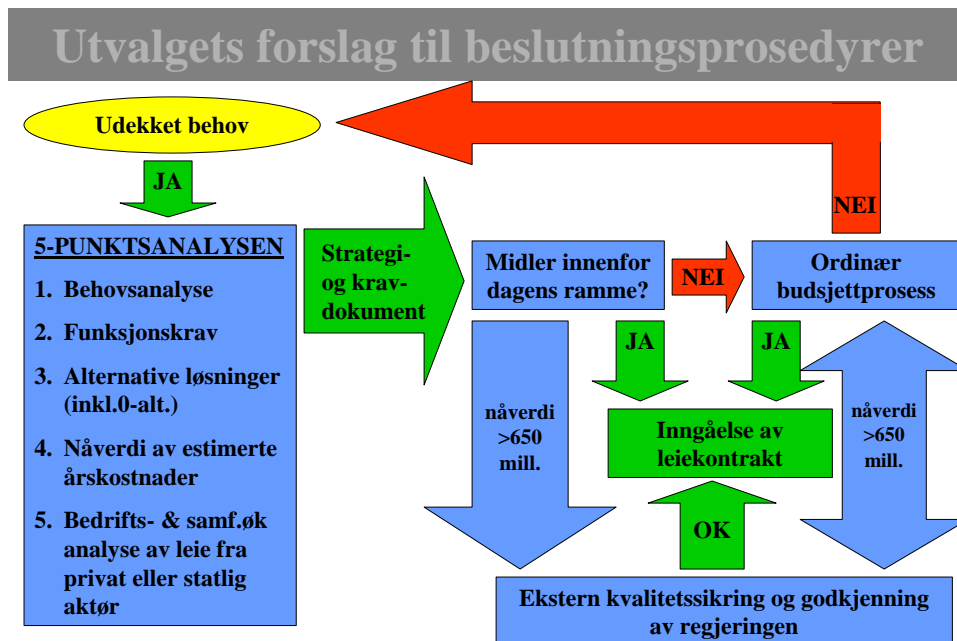
For å beholde grensen for ekstern kvalitetssikring på dagens nivå med de endringer utvalget foreslår for å likestille investeringer og leiekontrakter, bør beløpsgrensen for ekstern kvalitetssikring være om lag 650 mill. kroner i nåverdi av fremtidige leieforpliktelser.

¹⁹ Er behovet først og fremst knyttet til rammer for virksomhetene, til lokalisering, styring av investeringsnivå eller aktivitetsnivå mer generelt?

²⁰ 80 prosent er benyttet fordi dette i Statsbyggs leieavtaler er det vanlige forhold emllom kapitalkostnader og andre kostnader.

8.4.1.1 Forslag til fempunktsanalyse

Utvalget foreslår at det ved lokalanskaffelser gjennomføres en fempunktsanalyse som beskrevet nedenfor. Omfanget av analysen må tilpasses de økonomiske konsekvensene av anskaffelsen. En differensiering av kravene bør vurderes i forbindelse med at prosedyrene nedfelles i en kongelig resolusjon som omtalt nedenfor.



Ved et behov for lokaler må brukeren foreta en behovsanalyse som konkluderer med funksjonskrav. Deretter skal det utarbeides alternative løsninger hvor dagens alternativ (0-alternativet) skal inngå. Nåverdien av estimerte årskostnader for alternativene skal sammenholdes. Virksomheten er ansvarlig for at det gjennomføres en lønnsomhetsvurdering og vurdering av den samfunnsmessige nytten av å leie i privatmarkedet eller av statlig virksomhet.

Videre skal det vurderes om det finnes midler innenfor brukerens økonomiske ramme. Analysen med begrunnelse for valg av alternativ skal dokumenteres. Som grunnlag for anskaffelsen skal brukeren utarbeide et kravdokument for innhenting av løsningsalternativer. Som del av alternativanalysen skal det for tilskuddeidommer vurderes husleiekompensasjon som følge av at lokalene blir mindre funksjonelle enn en tilsvarende investering for et bygg uten spesielle krav ville ha blitt. Fagdepartementet skal gå god for denne vurderingen.

Dersom nåverdien av en leiekontrakt er over 650 mill. kroner foreslår utvalget ekstern kvalitetssikring av fempunktsanalysen og regjeringsbehandling av forslaget. Det første skal sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok. Det andre skal sikre at beslutninger av en viss størrelse blir underlagt politisk behandling og prioritering.

Det lages et regelverk nedfelt i en kongelig resolusjon som bygger på et slikt sett av hovedregler. De må vurderes om det stilles krav om standardinnhold i kontrakter, herunder om alle kontrakter med private bør inneholde kjøpsopsjon for å unngå innelåsing og monopolsituasjon ved leiekontraktens utløp. Det utarbeides en veileder for alternativer som bør være vurdert ved inngåelse av kontrakter, prosess som bør være fulgt og råd om utforming av kontrakter som bygger på en konkretisering og utdypning av prinsippene beskrevet her.

Utvalget foreslår ikke innføring av en egen kontrollerfunksjon. Utvalget, med unntak av medlemmet fra Finansdepartementet, foreslår at dette vurderes som en del av en evaluering av reformen på bygge- og eiendomsområdet 5 år etter implementering. Finansdepartementets medlem foreslår at det som et ledd i implementeringen av de foreslåtte endringene settes av controllerressurser i de mest berørte fagdepartementene til å følge opp reformen.

Det kan stilles spørsmål ved om den foreslåtte prosedyren er tilstrekkelig for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet. Et godt beslutningsgrunnlag sikrer ikke nødvendigvis at den samfunnsøkonomisk beste løsningen blir valgt. Utvalget er av den oppfatning at det viktigste er å gi brukerne insentiver til å velge riktig framfor å introdusere elementer av instruksjon i valg av løsning. Dette kan oppnås ved å kreve at økte kostnader må dekkes ved omprioritering.

Utvalget er åpen for at man innenfor det foreslåtte regimet etter nærmere avveining innfører en regel om at avtaler med leietid over for eksempel 10 år skal forelegges overordnet departement. Dette vil korrigere for at bruker ikke har tilstrekkelige insentiver til å ta hensyn til kostnaden ved å binde seg til langsiktig avtale.

Årlig vedtak i Stortinget om øvre ramme for fremtidige leieforpliktelser har vært drøftet som et mulig tiltak for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet, men utvalgets flertall har liten tro på at slike rammer vil bidra vesentlig til dette formålet.

Utvalget mener derimot det er fornuftig at det stilles krav om at det skal dokumenteres skriftlig at fempunktanalysen er gjennomført, og at overordnet departement, Finansdepartementet eller eventuelt andre skal ha tilgang til dokumentasjonen når de ønsker det.

Med hensyn til beslutningsprosedyrer har Finansdepartementets medlem en del avvikende forslag. Det vises til kapittel 9.4.3 for en nærmere beskrivelse av dette medlems forslag på dette punkt.

8.4.2 Rådgivning

For å oppnå kostnadseffektivitet i lokalanskaffelsen er det behov for å sikre at brukeren har nødvendig bestillerkompetanse og innsikt i hvordan markedet for lokalanskaffelser fungerer. Konsulentene antar at staten kan redusere sine kostnader vesentlig dersom kompetansen i bestillerleddet økes.

For å gjøre bestiller i stand til å kunne ivareta sin rolle bedre enn i dag må det bygges opp kompetanse i den enkelte virksomhet i forhold til å kunne kjøpe inn tjenester og ta avgjørelser om hvilke krav man ønsker oppfylt ved bestilling og kjøp av tjenester i markedet. I tillegg er det behov for bistand fra et sentralt kompetansesenter med planfaglig, byggfaglig og innkjøpsfaglig kompetanse.

Det kan være behov for rådgivning på to nivåer:

1. Til departementer om ulike strategier og alternativer:
 - strategisk eierskap, for eksempel for å sikre arealreserver,
 - miljøpolitikk,
 - helse, miljø og sikkerhet (HMS),
 - arkitektur og estetikk,

- kulturminner,
 - universell utforming,
 - normer for arealbruk,
 - statistikk og nøkkeltall som grunnlag for bl.a. sammenliknende analyser (benchmarking).
2. Til brukere og departementer om løsninger og bestillerstøtte både ved direkte råd og gjennom bistand med innkjøpskompetanse for kjøp av tjenester i markedet:
- omsette virksomhetsbeskrivelse i funksjonsspesifikasjon,
 - behovsanalyse, strategidokument, kravdokument, alternativanalyse,
 - strategisk lokalisering,
 - kriterier for leievurdering,
 - bistand i kontraktsforhandlinger,
 - kontroll av leveranser.

Leietakere kan ha behov for bistand når virksomheten skal vurdere behov for nye lokaler. Dette kan skje gjennom en prosess med en rekke aktiviteter, herunder lokaliseringsanalyse, virksomhets- og funksjonsanalyse, utarbeidelse av kravspesifikasjon og program, markedsanalyser og økonomiske vurderinger, se 8.4.1.

Bestillerens viktigste ansvar er å definere og klargjøre behovet for nye lokaler, herunder finne svar på hvordan virksomhetens behov skal løses, kostnadsberegne behovene, sammenligne alternativer og sikre finansiering. Når behovene er mer avklart vil det være nødvendig å søke alternative løsninger som grunnlag for bestilling. Dette kan være innleie i eksisterende bygg eller nødvendig nybygg. Etaten/brukeren vil ha behov for et kompetent og nøytralt rådgiverapparat både i vurderingen av eget behov og i vurderingen av mulige lokaliseringer, løsninger, kostnader, osv.

Et prinsipp om frivillig og ikke obligatorisk rådgivning er basert på behovet for klar ansvarsplassering. Obligatorisk rådgivning innebærer en fare for ansvarpulverisering ved at brukeren vil være tilbøyelig til å overlate ansvaret for beslutningen til rådgivningsorganet.

Utvalget har også diskutert spørsmålet om innleie fra markedet skal skje gjennom en egen enhet med kompetanse til å fastsette hva som skal leies inn. Sentralisert innleie kan sikre at staten utnytter sin forhandlingsmakt i markedet, og at det bygges opp god forhandlingskompetanse som gir lave leiepriser i de fremforhandlede leiekontrakter. Konsulentene mente sentralisert innleie vil gi en besparelse på inntil 15% av dagens leiekostnader. Utvalget stiller seg tvilende til en slik vurdering med utgangspunkt i følgende resonneringer: På den ene siden kan det være noe å spare på bedre innleiekompetanse, for eksempel gjennom tilgang på informasjon om leiepriser i ulike markeder på forskjellige vilkår, tilgang til forhandlingskompetanse mv. På den annen side må fordelene ved sentralisert innleie avveies mot ulempene ved at eiendomsforvaltningsorganene i staten ved en slik løsning ikke vil bli direkte utsatt for konkurranse. Dette kan føre til kostnadsøkninger hos de statlige tilbyderne. Modellen med en sentral innleier har også en svakhet i en fare for at brukerens behov ikke oppfattes korrekt og at resultatet kan bli lite optimalt av den grunn.

8.4.2.1 Eget rådgivningsorgan

For å kunne oppnå økt effektivitet er det viktig å styrke etterspørselssidens bestillerkompetanse. Utvalget mener et viktig tiltak er å etablere en egen rådgivningsenhet uavhengig av tilbyderne som kan tilby denne kompetansen til statlige virksomheter som ikke

ønsker å ha denne kompetansen innomhus. Rådgiveren bør ha høy eiendomsfaglig og forretningsmessig kompetanse, samt nødvendig innsikt i særlige statlige krav og behov. Det er forutsatt at bruk av rådgivningen er frivillig. Det anbefales at virksomheten finansieres delvis over statsbudsjettet og delvis ved brukerbetaling. Brukerbetalingen skal sikre at organet får et insitament til å være profesjonelle og yte gode råd, og å drive med en grad av markedsføring av sine tjenester.

Finansdepartementets medlem er enig i at bruk av det statlige rådgivningsorganet skal være frivillig, men mener det bør være krav om foreleggelse av større saker for uavhengig rådgiver/ekspertise. Kravet kan oppfylles enten ved foreleggelse for det statlige organet eller ved bruk av privat ekspertise. Det vises til særmerknaden fra dette medlemmet i kap. 9.4.

Det er ikke tenkt at rådgivningsorganet i utstrakt grad skal tilby direkte bestillerstøtte, som er en tjeneste virksomhetene kan kjøpe i markedet. På dette området er organet først og fremst tenkt å være prosessrådgiver i forhold til hvordan prosessen best mulig kan legges opp og hvordan rådene best kan kjøpes i markedet. Samtidig er det viktig at organet yter en del konkrete råd om bestillerstøtte slik at man har god kompetanse til å gi veiledning på området.

Det anbefales generelt at departementene og virksomhetene benytter statens rådgivningsorgan som rådgiver i forbindelse med anskaffelse av lokaler i det private markedet. For at statens rådgivningsorgan skal kunne yte best mulig bistand bør den enkelte virksomhet oppfordres til å kontakte rådgivningsorganet på et tidlig stadium ved behov for nye og/eller endrede lokaler.

Rådgivningsorganet skal føre oversikt over eiendommer staten eier direkte (som juridisk person) og leieavtaler staten inngår. Organet skal også være rådgiver for Moderniseringsdepartementet med hensyn til retningslinjer og prosedyrer for inngåelse av leiekontrakter og byggesaksbehandling.

8.5 Profesjonalisering av tilbydere

Denne drøftingen tar utgangspunkt i at den enkelte statlige virksomhet skal ha hovedansvaret for å skaffe seg hensiktsmessige lokaler og anledning til fritt å velge den leverandøren som gir det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Økt konkurranse mellom private og offentlige tilbydere kan gi forbedringer i tilbudet og føre til en ytterligere profesjonalisering og effektivisering av tilbydernes bygging og eiendomsforvaltning. Dette forutsetter imidlertid reell konkurranse ved at det etableres sammenlignbare rammebetingelser for offentlige og private tilbydere. I det følgende drøftes hva som skal til for å oppnå reell konkurranse om leveranser av bygg og eiendom til statlige brukere. Videre drøftes hvordan konkurranse kan bidra til å profesjonalisere statlige eiendomsvirksomheter.

Innledningsvis drøftes en organisering utenfor staten. Deretter vurderes ulike forhold som kan bidra til økt profesjonalisering og konkurranse innenfor staten, herunder spørsmål om finansiering og oppdeling av eiendomsporteføljen samt konkurranseutsetting av produksjon. Profesjonalisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet omfatter også avhending av statlig eiendom. Avslutningsvis drøftes mulighetene for å etablere denne funksjonen i et eget aksjeselskap.

8.5.1 Organisering i selskaper

Et hovedgrep kunne være å sikre konkurranse om leveranser til en statlig bruker gjennom å etablere statlige tilbydere som en selvstendig juridisk person som statsforetak eller statsaksjeselskap.

Konsulentene legger til grunn at svakt fungerende markeder gjør det vanskelig å benytte resultatet på bunnlinjen som uttrykk for at et statsforetak eller statsaksjeselskap drives godt. De har tatt utgangspunkt i at leien vil fastlegges i et forhandlingsspill som gir selskapene mulighet til å ta ut ekstra profitt og således skape et overskudd uten at dette er uttrykk for at virksomheten drives effektivt. Ved at virksomhetene også kan tilby lokaler til private oppstår det fare for krysssubsidierting. De statlige aktørene vil dermed kunne underprise eiendom i det private markedet med fare for at man på sikt får redusert konkurranse i markedet. Konsulentene anbefaler derfor ikke selskap eller foretak som tilknytningsform for statlige tilbydere for denne bygningsmassen.

Det kan argumenteres for at en selskapsorganisering kan bidra til kulturelle skift og et sterkere fokus på økonomi og effektivitet også for eiendomsporteføljer som ikke tilhører velfungerende markeder. I Sverige er myndigheter og brukere tilfredse med selskapsorganisering for bl.a. universitets- og høyskolebygg.

Organisering av tilbudssiden som statsforetak eller statsaksjeselskap vil gjøre kundeforholdet mellom bruker og forvalter mer reelt (siden de ikke er en del av samme rettssubjekt), noe som vil være spesielt viktig der sektoren selv ønsker å styre tilbudssiden. Det vil også gi virksomhetene større forretningsmessig frihet, medvirke til fokus på langsiktighet og gjennom mer reell opplevelse av konkurranse bidra til å effektivisere forvaltning og øke inntjening og avkastning på kapitalen.

Skulle man organisere tilbudssiden som selskaper eller foretak bør man som i Sverige beholde viktige nasjonale kulturhistoriske eiendommer og symbolbygg (som Det Kgl. Slott og andre kongelige statlige eiendommer) i en forvaltningsbedrift.

Det er ikke foretatt beregninger av modellen med statsaksjeselskap i stedet for statsforetak, men konsulentene tilrår at statsaksjeselskap benyttes som tilknytningsform dersom man organiserer tilbyderne som egne rettssubjekter. Tilrådingen er basert på at det i liten grad er styringsmessige forskjeller og at det i praksis heller ikke er prinsipielle hensyn som legges til grunn for valg mellom disse tilknytningsformene. Statsaksjeselskapsformen er bedre kjent internasjonalt, og dette kan gi fordeler bl.a. ved en noe lavere rente på lån.

I valg mellom organisering som statsforetak og statsaksjeselskap vil utvalget peke på at statsforetaksformen tydeligst signaliserer et langsiktig statlig eierskap. Valg av statsforetaksformen vil også normalt innebære at sektordepartementet er ansvarlig for eierstyringen.

Når utvalget ikke anbefaler bruk av selskaps- eller foretaksformen som tilknytningsform for de statlige tilbyderne, henger det først og fremst sammen med at utvalget antar at det vil være et begrenset marked for denne type bygg og at hensynet til politisk styring av statlig bygge- og eiendomsvirksomhet gjør denne tilknytningsformen lite aktuell for denne eiendomsporteføljen. Finansdepartementets medlem vil legge til at en organisering av tilbudssiden utenfor forvaltningen også vil være dyrere for staten og medføre risiko for overinvesteringer i eiendom.

8.5.2 Organisering innenfor staten

Ved en organisering innenfor staten er utfordringene knyttet til å skape likeverdige rammevilkår betydelige. Det finnes en rekke forhold som skiller et selskap fra et

forvaltningsorgan eller en forvaltningsbedrift. Disse forholdene kan representere både fordeler og ulemper i konkurranseforholdet. Dette er forhold som kan illustreres ved at:

- alle offentlige anskaffelser skal skje i henhold til anskaffelsesregelverket. Dette innebærer sterke føringer som kan gi negative effekter på fleksibilitet og framdrift. Med de endringer som drøftes i regelverket vurderes ikke dette som et betydelig konkurransevridende element.
- lønns- og arbeidsvilkår er ulike i privat og offentlig sektor. Lønnsnivået har ligget noe under i offentlig sektor, mens arbeidstakeres vilkår for øvrig har vært fordelaktige. Dette kan være konkurransevridende.
- ulikheter i budsjett og regnskapsprinsipper vanskeliggjør sammenligninger
- mer omfattende og tidkrevende beslutningsprosedyrer kan gi statlig tilbyder en konkurranseulempe (hvis en opprettholder en styring via tilbyderen).

De nevnte forholdene kan skape ulike rammebetingelser, men trenger likevel ikke å være av avgjørende betydning. Nedenfor drøftes finansiering av investeringer og prinsipper for oppdeling av eiendomsporteføljen. Dette er etter flertallet i utvalgets oppfatning sentrale aspekter ved organisering av statlige eiendomsvirksomheter og avgjørende for deres evne til å opptre som tilbydere på linje med selskapsorganiserte virksomheter.

8.5.2.1 Finansiering

Et sentralt forhold som vil kunne være avgjørende for en likeverdig konkurranse er finansiering av investeringer.

Finansdepartementets medlem mener de statlige tilbyderne bør sikres en viss forretningsmessig handlefrihet. Dette medlemmet er imidlertid ikke enig i at det bør tilstrebes en likeverdig konkurranse mellom de statlige tilbyderne og de private aktørene, og kan derfor ikke slutte seg til fremstillingen i dette avsnittet. For en nærmere omtale av forslagene fra Finansdepartementets medlem, se kapittel 9.4.2.

Eiendomsvirksomhetene trenger kapital for å kunne sette i gang nye prosjekter. Eiendomsaktører i privat sektor eller organisert som statlige selskap vil kunne hente kapital i markedet. Kapitaltilgangen begrenser derfor ikke byggeaktiviteten på samme måte som for statlige byggherrer. Samtidig som de statlige eiendomsvirksomhetene bør ha fleksible finansieringsordninger for prosjekter der husleien dekkes innenfor leietakers økonomiske ramme, er det ønskelig at det finnes begrensninger som gjør at virksomhetene unngår de mest risikable eller direkte ulønnsomme investeringene.

For aksjeselskapene er konkurrisiko og styring i forhold til driftsresultat i utgangspunktet tilstrekkelig begrensning på kapitaltilgangen, gitt at selskapene har en krevende eier og ikke er overkapitaliserte i utgangspunktet. Dette er begrensninger som statsforetak og i enda mindre grad forvaltningsbedrifter er underlagt.

Eierstyringen kan bidra til en ansvarlig utnyttelse av kapitalen for statsforetak. Det gjelder også forvaltningsbedrifter. Statsforetak må normalt ta hensyn til andre statlige interesser enn kun profitt og det kan være vanskelig å bedømme hva som er gode og dårlige investeringer. Dette gjør at eierstyring nok vil være for svak til å fungere som begrensning for statsforetak og for forvaltningsbedrifter dersom de gis en form for trekkrettighet i statskassen. Det bør derfor innføres ytterligere begrensninger på virksomhetenes kapitaltilgang.

Et selskap vil kunne hente finansiering av sine aktiviteter i markedet og uavhengig av den statlige budsjettprosessen. Prisen for denne kapitalen vil være gitt i markedet avhengig av hvordan selskapets kredittverdighet vurderes (rating). Et offentlig forvaltningsorgan har ikke denne muligheten og må forholde seg til årlige bevilgninger. Prisen på kapital blir fastsatt kalkulatorisk. I dagens situasjon vil en kunne hevde at et selskap ville ha god tilgang til rimelig kapital, mens forvaltningsorganet har tilgang til begrenset og dyrere kapital. Det er liten tvil om at en slik situasjon ikke gir likeverdige vilkår for å gi tilbud til statlige brukere. Denne ubalansen kan føre til mindre kostnadseffektive løsninger.

En profesjonalisering av en statlige tilbydere gjennom konkurranse krever etter flertallets syn at denne finansielle ubalansen korrigeres. Dette kan gjøres på ulike måter. I alle de andre nordiske land har en funnet ulike måter å sikre at den statlige tilbyder ikke begrenses²¹ av kapitaltilgang. I dag har Statsbygg anledning til å avvike de bevilgede budsjetter innen visse rammer og hvis det er tilgjengelig egenkapital²². Denne ordningen kunne utvides ved å tillate økte rammer og en delvis egenkapitalfinansiering. Dette vil kunne gjøres ved fullmakter til å overskride investeringsbudsjettet under gitte forutsetninger. Slik fullmakt kan gis i form av såkalt ”romertallsvedtak”.

Utvalgets flertall mener det må legges til rette for at de statlige tilbyderne har finansielle rammer som gjør at de kan tilby nybygg til statlige virksomheter *som kan dekke husleieutgiftene innen uendrede rammer*. Dette vil innebære en utvidelse av dagens kurantprosjektordning og en økning av bevilgningene til prosjekter som det ikke legges fram kostnadsoverslag for enkeltvis. Forvaltningsbedriftene kan i disse tilfellene få adgang til å overskride investeringsposten inntil et visst beløp uten inndekning i reguleringsfond/egenkapital. Dette vil innebære at virksomhetenes rentebærende lån i statens kapitalregnskap økes. Den totale investeringsrammen vil bli bestemt i de årlige statsbudsjettene. Utvalgets flertall forutsetter at rammene settes slik at det er mulig å gjennomføre de aktuelle kurantprosjektene.

Byggeprosjekter som krever økte husleiemidler hos brukeren vil bli behandlet som ordinære budsjettsaker som i dag.

Forsvarsdepartementets medlem avviser forslaget til endring i Forsvarsbyggs tilknytningsform, se nærmere omtale og begrunnelse under kapittel 9.5.1.

8.5.2.2 *Oppdeling av eiendomsporteføljen etter geografi eller sektor*

En annen innfallsvinkel til det å skape konkurranse kan være å velge en organisering basert på geografisk inndeling av porteføljen. Utvalget fikk dette belyst av konsulentene som hevder at en regional organisering synes mest effektiv i forhold til muligheten for sammenliknende analyser (benchmarking). Dette vil kunne gi gevinster og være et nyttig virkemiddel i eierstyringen.

Eiendomsmarkedene er i sin natur regionale og utvalget ser at dette kan tale for at staten organiserer sin virksomhet på denne måten. En regional inndeling gjør at man i større grad kan benytte ledige lokaler til annen statlig virksomhet og se løsning av arealbehov på tvers av virksomheter og sektorer. Motargumentet vil være at eiendomsmassen er mangslungen, og det vil bli et stort spenn i eiendomsmassen som regionene skal forvalte. Dette vil redusere muligheten for å utvikle spesialkompetanse innen de enkelte sektorene og dermed evnen til å

²¹ Det finnes riktignok totalrammer

²² Gitt at brukeren har disponible leiemidler (inngått leiekontrakt)

løse utviklingsoppgaver basert på de enkelte kundegruppenes behov. Utvalget anbefaler derfor ikke å gå videre med forslag om oppdeling av porteføljen basert på geografisk oppdeling.

Et annet inndelingsprinsipp baseres på sektor. En sektorvis organisering kan ta som utgangspunkt skille mellom militær og sivil sektor. Spørsmålet blir deretter om en videre oppdeling på sivil sektor vil være hensiktsmessig.

Utvalget har i denne sammenheng vurdert:

- en modell hvor all sivil eiendom samles i Statsbygg, og
- en modell hvor universitets- og høyskolesektoren samles i en egen enhet og resten av eiendomsmassen i sivil sektor samles i Statsbygg.

Konsulentenes beregninger viser ikke signifikante forskjeller i effekt på årskostnader mellom disse løsningene.

Sektorvis organisering av universitets- og høyskolebygg vil gi mulighet for spesialisering og sterkt kundefokus i eiendomsforvaltningen, men reiser andre problemstillinger. Muligheten for sammenliknende analyser (benchmarking) vil være tilstede, men noe svekket fordi virksomhetenes eiendomsporteføljer ville være ulike. I organisering av statlig eiendomsvirksomhet i andre nordiske land er sektorvis inndeling et viktig prinsipp. Tilsvarende finner en hos private eiendomsaktører normalt en relativt ensartet portefølje.

Sektorvis organisering reiser et dilemma i forhold til å sikre at kundeforholdet mellom bruker og forvalter oppfattes som reelt, fordi sektordepartementet styrer både bruker og forvalter og kan fristes til å blande sammen rollene som virksomhetsstyrer for de to typene virksomhet. For å unngå det kunne man tenke seg å velge en tilknytningsform for tilbyderer som skaper større formell avstand, for eksempel ved organisering som statsforetak. En annen mulighet er at eiendomsforvaltningsorganet ikke legges under det sektordepartement som styrer etterspørselssiden. For eksempel kan et nytt 'Undervisningsbygg' legges under Moderniseringsdepartementet i stedet for Utdannings- og forskningsdepartementet, eller Forsvarsbygg under et annet departement enn Forsvarsdepartementet.

Statsbygg ivaretar i dag byggherrerollen for alle nybyggaktiviteter i sivil sektor, også for de selvforvaltede universitetene og høyskolene. Samlet utgjør årlige investeringer i nybygg mellom to og tre milliarder kroner, hvorav drøyt halvparten er knyttet til universitets- og høyskolesektoren. Det er betydelige svingninger i byggeaktiviteten over tid mellom de ulike sektorene i staten. Ved at byggherrerollen er samlet i staten motvirkes effekten av disse svingningene og staten kan over tid opprettholde et kompetent fagmiljø. Ved en sektorvis organisering blir byggherrevirksomheten spredd på flere virksomheter. Den viktigste rollen til en byggherre etter at nybygging er besluttet, er gjennomføringen og styring av risiko i prosjektet. En oppdeling av kompetansen innefor prosjekt- og risikostyring i byggesaker vil kunne øke risikoen for dårligere planlegging og prosjektgjennomføring, med tilhørende økte kostnader og økt risiko for kostnadsoverskridelser.

Et alternativ med innlemming av universitetsbygningene i Statsbygg sammen med fengelseiendommene vil langt på vei doble Statsbyggs portefølje i forhold til i dag. Bygningsmassen innenfor universitets- og høyskolesektoren omfatter en betydelig andel spesialiserte bygg og det er et etterslep i vedlikehold. Det vil oppstå et betydelig behov for å fokusere de ulike oppgavene. Dersom man velger en samlet løsning for sivil sektor vil

divisjonisering av Statsbygg kunne være en mulig løsning. En mellomløsning kan være å kombinere dagens modell og sektorvis organisering ved å beholde bygningsmassen i den regionale høyskolesektoren i Statsbygg og etablere en egen virksomhet for universitetseiendommene.

Det vil være en betydelig oppgave å foreta en systemomlegging for dagenes egenforvaltere dersom man innfører et skille mellom eier/forvalter og bruker/leietaker, med innføring av husleieordninger basert på verdien og tilstanden til den enkelte eiendom. Det er sannsynligvis fornuftig at man i en eventuell omlegging benytter Statsbyggs systemer og rutiner, og den kompetanse man har i Statsbygg fra tilsvarende prosesser de senere årene.

Utvalgets flertall mener begge de vurderte alternativene kan gi effektiv eiendomsforvaltning, men finner å anbefale opprettelse av en egen forvaltningsbedrift for universitets- og høyskolebygg. Forslaget ivaretar hensynet til sektorspesialisering. Det ivaretar også hensynet til den forutsatte nærhet til bruker når det gjelder å utvikle universitets- og høyskoleeiendommer i tråd med den utviklingen som skjer i sektoren knyttet til for eksempel endringer i utdanningstilbud, nye læringsformer og satsing på nye forskningsområder. Utvalget og konsulentene ser ikke at det er stordriftsfordeler ved å samle hele porteføljen i sivil sektor i et forvaltningsorgan som overstiger de antatte stordriftsulempene. Samtidig er det fordelaktig ikke å splitte porteføljen for mye opp fordi det vil kunne gi et uoversiktlig system og for lite volum for enkeltaktører til å oppnå maksimal effektivitet. Når det gjelder etatstyringsansvaret for et nytt 'Undervisningsbygg' kan det fremføres gode argumenter for å legge det til Utdannings- og forskningsdepartementet, spesielt i en etablerings- og innkjørfase. Samtidig er det viktig at man bygger på den kunnskap og kompetanse som er bygget opp i Statsbygg om denne sektoren ved etableringen av den nye organisasjonen. De berørte aktørene bør involveres tett i etableringsprosessen som bør ledes av Utdannings- og forskningsdepartementet og med deltakelse også fra Moderniseringsdepartementet.

Utvalgets medlem fra Finansdepartementet og fra Statsbygg stiller seg ikke bak anbefalingen fra flertallet om en todeling av den statlige eiendomsporteføljen i sivil sektor. Statsbyggs medlem mener det er u hensiktsmessig å dele opp porteføljen (se kapittel 9.3), mens Finansdepartementets medlem mener det er behov for en nærmere vurdering før man kan ta stilling til en mulig oppdeling av porteføljen (se kapittel 9.4.1 og 9.4.2)

8.5.3 Konkurransetsetting av tjenester

Effektivisering og profesjonalisering av tilbyderen kan også skje gjennom konkurransetsetting av oppgaver som ikke har strategisk betydning for tilbyderen eller staten og der det er eller kan etableres fungerende markeder. I konsulentenes beregninger av mulige innsparinger er konkurransetsetting tillagt betydelig vekt.

Hensikten med konkurransetsettingen er å utnytte tilbudet i markedet best mulig og sikre effektivitetsforbedringer i den offentlige tjenesteproduksjonen. Konkurransetsetting er i varierende grad tatt i bruk av de nåværende statlige forvaltere (se beskrivelser i kap. 3).

Konkurransetsetting egner seg best der det er mulig å avgrense og beskrive tjenesten, og hvor resultatet er målbart. Av dette følger også at kvalitet bør være observerbar og verifiserbar. Samlet sett innebærer dette at kontraktsstyring er hensiktsmessig.

Innenfor eiendomsforvaltningen er dette tilfelle for en rekke tjenester. Disse er i stor grad målbare med tanke på kostnader og kvalitet og styres best gjennom konkrete krav til

leveransene. Staten behøver ikke å ha direkte kontroll med selve utførelsen av slik produksjon. Produksjonen trenger derfor ikke være en del av forvaltningen, men kan like gjerne være etablert som et selskap. Et selskap kan sikre lederfokus og ha finansiell handlefrihet til å utvikle konkurransedyktige tjenester.

Konkurranse i seg selv bidrar til å holde kostnadene nede forutsatt at det finnes et reelt marked som ønsker å konkurrere om oppdragene. Ved å konkurranseutsette virksomheter i områder der det ikke finnes et leverandørmarked, kan det etableres monopolsituasjoner. Resultatet kan være gunstige vilkår i en periode, men over tid kan monopoltilbydere justere opp sine priser betydelig. Det er derfor viktig at man parallelt med en eventuell konkurranseutsetting stimulerer til etablering av markeder der dette ikke finnes allerede.

Blant skeptikerne til konkurranseutsetting er det, foruten en grunnleggende skepsis til hvorvidt konkurranse bidrar til kostnadsreduksjon, to hovedargumenter som brukes mot konkurranseutsetting. For det første argumenteres det med at det offentlige som arbeidsgiver kan ta et samfunnsmessig sosialt ansvar ved å akseptere en noe høyere kostnad i produksjonen mot at det ikke drives "rovdrift" på de ansatte, slik at ansatte står lenger i arbeid og ikke belaster andre offentlige budsjetter (uføretrygd etc). Det andre argumentet som brukes er at det offentlige som en stor arbeidsgiver kan virke som en motvekt mot markedsconjunkturer. Begge disse argumentene er av politisk karakter og er ikke basert på de rammer og beslutninger som i dag ligger til grunn for statens eiendomsforvaltere.

Konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon fordrer et klart skille mellom bestiller og utfører. Dette skillet er ikke entydig, og de ulike forvalterne har i dagens situasjon noe ulik praksis når det gjelder hvilke tjenester de har valgt å utføre i egen organisasjon. Konkurranseutsetting må drøftes i forhold til hva som er hensiktsmessig i forhold til å sikre staten en effektiv forvaltning av verdiene, en kompetent bestiller, og til det å levere kostnads- og formåls effektive lokaler.

En gjennomgang av hva staten bør beholde av kompetanse kan etter utvalgets syn resultere i at noe større deler av eiendomsvirksomhetenes tjenesteproduksjon kan konkurranseutsettes. Dette vil sannsynligvis variere fra virksomhet til virksomhet.

Konkurranseutsetting kan skje på ulike måter:

- nedbemanning og kjøp av tjenestene i markedet,
- salg av virksomhet (med ansatte og kontrakter) til aktører i markedet,
- etablering av selskaper (selskapene kan etableres som regionale oppdelinger av en sammenslått organisasjon basert på alle dagens virksomhet, eller direkte utskilling ut fra dagens organisering),
- etablering av selskaper kan også skje gjennom at virksomheten i første omgang skilles ut i egne enheter i staten.

En utskillelse og etablering av selvstendige virksomheter kan være en aktuell løsning der det viser seg at omfanget er av en slik størrelsesorden at det kan etableres en eller flere levedyktige enheter. En slik løsning med selskapsdannelse vil i motsetning til et alternativ til konkurranseutsetting gjennom utsetting av oppgavene/nedbemanning kunne gi fagmiljøene best mulighet for å bestå og være det beste alternativet for de ansatte når man velger å konkurranseutsette virksomheten ytterligere.

En sterkere konkurranse og en noe redusert oppdragsmengde for statlige brukere kan kompenseres ved å tilby kompetanse overfor andre offentlige eller private kunder. Fokus på forbedring av eiendomsvirksomheten i kommunene kan åpne markedsmuligheter. En utredning foretatt av IBM i 2004 konkluderer med at det nå kan være gunstig å etablere et 'Facility management' selskap (drift, vedlikehold, service) på grunn av vekst i disse markedene. ECON vurderer at et selskap med prosjektjenester utskilt fra Statsbygg kan være levedyktig, vurderingen bygger imidlertid på forenklete antakelser om størrelsesorden. Se nærmere drøfting nedenfor.

8.5.3.1 Konkurransesutsetting av drifts- og vedlikeholdstjenester

FDVU-tjenester kan defineres med utgangspunkt i norsk standard NS 3454

Livssyklus kostnader for byggverk. Prinsipper og struktur. Forvaltningskostnader er kostnader som påløper i form av skatter, avgifter, forsikringer og administrasjon som i all hovedsak påløper om bygget er i bruk eller ikke. Driftskostnader er kostnader til løpende vedlikehold, reparasjoner ved skader og hærverk, og løpende drift, renhold, vakt sikring energi osv. Det vil her være en ansvars- og oppgavefordeling mellom eier og leietaker basert på en leiekontrakt. Vedlikeholdskostnader er kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål over en gitt brukstid. Utviklingskostnader er kostnader til utvikling av byggverket for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter.

Andelen av innkjøpte drifts- og vedlikeholdstjenester varierer mellom ulike statlige eiendomsforvaltere. (jf. beskrivelser i kap. 3). Private eiendomsselskaper har ulike strategier og betydelig variasjon når det gjelder andelen av drifts- og vedlikeholdstjenester i egen regi. Det er likevel en klar tendens til at profesjonelle forvaltere i økende grad benytter markedet når det gjelder operative tjenester på drift og vedlikehold. Dette er også tilfellet i Statsbygg og Forsvarsbygg.

Mer strategiske oppgaver vil det være mer naturlig at en eier/forvaltningsorganisasjon tar selv. Det vil være kvalitets- og effektivitetsmessige fordeler ved å beholde tilstrekkelig bestillerkompetanse.

Utvalget mener det ligger et potensial for innsparing for staten som eier og forvalter ved større bruk av konkurranse for drifts- og vedlikeholdstjenester. Problemet med en konkurranseutsettingsstrategi er at dersom staten ikke er en god bestiller vil konkurranseutsettingen kunne føre til dårligere kvalitet på tjenestene. Det er også alltid en sjanse for at dominerende aktører i et slik marked vil dumpe prisene for å vinne konkurransen i første omgang og ta bort grunnlaget for nye aktører. Det er nødvendig at dette vies oppmerksomhet ved utforming av anbudsgrunnlag og forutsetningene for konkurranse.

Når utvalget mener konkurranseutsetting vil gi effektiviseringsgevinster baserer det seg på erfaringer fra andre land, der konkurranseutsetting av oppgaver som ikke kan defineres som kjerneoppgaver i virksomheten har vist seg å innbære ikke ubetydelige effektiviseringsgevinster. ECON Analyse og HolteProsjekt peker i sin analyse på at potensialet for effektivisering på dette området ligger i størrelsesorden 15-20%.

8.5.3.2 Konkurransesutsetting av prosjektstyringskompetanse

Staten er byggherre (eller tiltakshaver) for oppføring av bygg til eget eie. I sivil sektor er Statsbygg utøver av dette ansvaret, mens Forsvarsbygg har tilsvarende rolle i forsvarssektoren. Ansvaret er til dels lovregulert, men bygger også på tradisjoner. Byggherren

er den som har det overordnede ansvaret for en byggesak. Byggherren er tiltakshaver og oppdragsgiver og sørger for finansiering. Byggherren må avklare premisser og forutsetninger, fastsette mål og rammer, avklare gjennomføringsstrategi, tilrettelegge og planlegge gjennomføringsprosessen og ha den overordnede oppfølgingen og kontrollen med prosjektet.

Ulike byggherrer har ulik strategi for hvor mye av denne kompetansen man velger å ha i egen organisasjon for å ivareta byggherreansvaret. Større 'flere-gangs-byggherrer' har vanligvis betydelig kompetanse og kapasitet.

Byggeprosessen beskrives vanligvis som bestående av en idé- og programfase, prosjekteringsfase, gjennomføringsfase og avslutning/overlevering og drift. Byggherren har det overordnede ansvaret men kjøper vanligvis inn det meste av tjenester knyttet til prosjektering og gjennomføring (bygging). Fokus er på å definere prosjektet i en tidlig fase og sikre styring og kontroll i senere faser.

Statsbygg benytter som byggherre i sivil sektor i gjennomsnitt 3,5% av styringsrammen til prosjektadministrasjon, resten (96-97%) kjøpes i markedet. Statsbygg styrer hele anskaffelsesprosessen for et prosjekt; utformer kravspesifikasjon, bestiller, styrer og kontrollerer. Ressursinnsatsen omfatter teknisk, juridisk og økonomisk kompetanse samt kompetanse innen prosjektledelse, til sammen ca. 150 årsverk. Forsvarsbygg utfører tilsvarende oppgaver i militær sektor.

For staten er siktemålet en effektiv anskaffelse av formålstjenlige bygg. Det bør vurderes nærmere om en større grad av konkurranseeksponering av den overordnede prosjektstyringen kan gi effektivitetsgevinster. En slik vurdering må ta hensyn til hvordan staten bør sikre en tilstrekkelig styring og kontroll med investeringene, og tilstrekkelig god bestillerfunksjon. Staten som byggherre bør også stimulere til nytenking og kostnadseffektivisering gjennom å stille overordnede funksjonskrav til nye prosjekter og innhente løsningsforslag i markedet.

8.5.3.3 Oppsummering av konkurranseutsetting

Det må gjøres grundige strategiske, kompetansemessige og forretningsmessige vurderinger før man bestemmer seg for hvordan økt konkurranseeksponering skal skje. Det er avgjørende at den statlige tilbyderen (og dermed staten) sitter igjen med tilstrekkelig kompetanse til å utnytte markedet på en effektiv måte.

I utvalgets forslag til videre fremgangsmåte forutsettes at virksomhetene og de ansatte som berøres trekkes aktivt med i prosessen. Det vises for øvrig til kap. 2 for nærmere beskrivelse av utvalgets forslag til videre arbeid på dette området.

8.5.4 Bruk av OPS-kontrakter

Det har vært fremholdt at såkalte OPS-kontrakter kan være en alternativ anskaffelsesform. Offentlig privat samarbeid (OPS) innebærer vanligvis at en setter ut en større integrert tjenestepakke i konkurranse. Leveransen omfatter finansiering, gjennomføring av bygging, og seinere drift av bygg eller anlegg med tilhørende tjenester over kontraktens lengde. Utvalgets flertall, alle unntatt FINs medlem, vil peke på at bruk av OPS-kontrakter kan være et virkemiddel for å oppnå kostnads- og kvalitetsmessige fordeler der det er stor grad av integrasjon mellom et bygg eller anlegg og den virksomhet som utøves der.

Særlig i forsvarssektoren kan OPS-kontrakter være aktuelle for prosjekter som omfatter et spekter av tjenester i tillegg til lokaler.

Samarbeidspartneren velges etter konkurranse og er organisert rundt behovet om å løse en oppgave for et offentlig organ. Det offentlige bestiller og beskriver oppgaven som skal løses, og definerer hvilke standarder og kvaliteter som ønskes levert. Innenfor disse rammene gis den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte. I OPS-prosjektet tar den private samarbeidspartneren normalt ansvaret for finansiering av prosjektet. Tilbakebetalingen kan skje gjennom brukerbetaling eller avtalt offentlig leiepris. I de fleste tilfeller tilbakeføres bygget til det offentlige etter kontraktens utløp.

Kjernen i OPS-konseptet kan sies å være at vinnende tilbyder forplikter seg til å drive og vedlikeholde anlegget med tjenester gjennom en forholdsvis lang periode, gjerne 20 til 25 år. Erfaringer fra andre land viser at OPS-modellen kan gi betydelige besparelser, men dette forutsetter en godt gjennomført anskaffelsesprosess og en god kontrakt. Fordeling av risiko er sentralt i en slik sammenheng. I en OPS-modell skal risiko fordeles mellom det offentlige og det private etter hvilken part som er best skikket til å håndtere risikoen.

I en rekke tilfelle har begrepet vært brukt om situasjoner som ikke kjennetegnes av denne integrasjonen av finansiering, bygging og drift. Hvis en ser bort fra finansieringselementet har dagens system innen husleieordningen betydelig preg av OPS, dvs. man ser helhetsperspektivet på en investering. I noen tilfeller har OPS mer preg av å være en ren finansieringsform. I mange land benyttet av statsfinansielle grunner. I Norge vil dette minne om leasing eller kjøp på avbetaling og bør vurderes i forhold til de finansieringskostnadene dette medfører. OPS har også blitt lansert som idé for å unngå investeringskøen i nåværende budsjett- og styringsregime. Dette argumentet vil falle ved en likebehandling av statlige investeringer og langsiktige bindinger av løpende utgifter i forhold til private tilbud.

Utvalgets medlem fra Finansdepartementet viser til sin særmerknad i kapitel 9.4.7, som uttrykker en generell skepsis til bruk av OPS på bygge- og eiendomsområdet.

8.5.5 Avhending av statlig eiendom

Endringer i forsvarsstruktur og etablering av ny hovedflyplass er eksempler på at endringer i statens virksomhet kan fristille bygg og eiendom. I mindre skala vil også en stadig omstilling og effektivisering av offentlig forvaltning fristille statlig eiendom. Staten avhender derfor jevnlig eiendom.

Utvalget tilrår at forvaltningsorganene gis mulighet til å avhende statlig eiendom som det ikke er etterspørsel etter blant statlige brukere. Statens strategiske behov for eiendomsreserver må ivaretas gjennom de overordnede retningslinjene som legges til grunn for etatsstyringen av de statlige tilbyderne. Det kan være områder hvor det kan være viktig at staten har en reserve av arealer til å dekke fremtidige utbyggingsbehov for sine virksomheter. Utvalget vil i den forbindelse vise til utbyggingen av nytt Rikshospital som et godt eksempel på at staten hadde fordeler av å ha ledige tomtearealer til disposisjon.

Dagens situasjon er preget av at det ikke er gitt statlige føringer for salg av eiendom utover det som finnes i avhendingsinstruksen, hvor det heter at avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultatet for staten. Det er fastlagt prosedyrer for å ivareta andre hensyn, slik som annet statlig behov for eiendommen eller behov for vern på grunn av kulturhistoriske verdier. Noen ganger er det knyttet sterke politiske føringer til salg av statlig eiendom, f.eks. om at eiendommene skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. Dette kan bidra

til å redusere provenyet fra salget. Avhendingen av statlig eiendom bør imidlertid i utgangspunktet legges opp slik at netto salgsinntekter blir størst mulig. Dette følger også av avhendingsinstruksen, som sier at statens eiendeler skal avhendes til markedspris dersom ikke Stortinget har gitt annen fullmakt.

For å sikre dette vil utvalget peke på at avhending (salg) av eiendom krever planmessighet, kompetanse og rammebetingelser som bidrar til at eiendommens verdipotensial kan realiseres. Tidspunktet for salg må vurderes sammen med om eiendommen skal utvikles før salg eller selges som den er. Dette krever en fleksibilitet i forhold til budsjetterte krav til salgsinntekter og mulighet for finansiering av en eventuell eiendomsutvikling. Denne fleksibiliteten eksisterer ikke i dag. Forsering av salg ved at inntekstkravene heves som et ledd i saldering av de årlige budsjetter må antas å medføre at salgsinntekter ikke blir så høye som de kunne blitt. Videre er en optimal utviklings- og salgspåprosess markedsstyrt og kan være vanskelig å tidfeste. Dette kan føre til en uryddighet ved at de samme eiendommer føres opp med salgsinntekter i flere budsjetter. En styring av salg gjennom statsbudsjettet innebærer også en ulempe for staten som selger ved at markedet gjøres kjent med tidsplaner og forventede salgsinntekter. Dette taler for å skille den egentlige salgspåprosessen fra statsbudsjettet.

I dagens situasjon har eiendomsforvaltere som Forsvarsbygg og Statsbygg visse incentiver til å ta ut potensialet ved at Forsvarsbygg beholder salgsinntekter utover et budsjettkrav og Statsbygg kan disponere merinntekter ut over bokført verdi til investeringsformål. Flertallet i utvalget mener det ligger et potensial for økte gevinster av statens salg av eiendom ved å skille ut denne virksomheten i en egen enhet.

Det kan også være argumenter mot å skille ut salgsvirksomheten i et eget salgsselskap. Blant annet kan det hevdes at salgsvolumet fremover vil bli lite fordi betydelige arealer allerede er solgt, at en del av de eiendommene som skal avhendes er av en slik karakter at de best kan avhendes av den etat som har forvaltet dem og at den politiske interesse og ønske om involvering i salgspåprosessen vil være der enten man organiserer virksomheten som en del av forvaltningen eller som et selskap. Fra forsvarssektoren er det påpekt at salg av eiendom er så tett knyttet til omstillingen av forsvaret at det vil være uhensiktsmessig å skille disse påprosessene.

Alle de nordiske landene har etablert egne selvstendige enheter som forestår salg og utvikling av statlig eiendom.

Utvalgets flertall mener det er mye som kan tyde på at etablering av et eget salgsselskap som kan utvikle og avhende eiendommer som staten ikke lenger har behov for, kan bidra til å øke utbytte for staten ved avhending. Det vil også etter flertallets syn bidra til å skape en ryddig påprosess for vurdering av hvilke eiendommer staten skal avhende, ved at denne vurderingen gjennomføres før eiendommene overføres/selges til selskapet.

I tillegg vil følgende, etter utvalgets flertalls syn, tale for en slik løsning:

- staten kan sikre et raskt oppgjør for eiendommen til en verdi på beslutningstidspunktet. Et potensial ut over dette kan realiseres på sikt og hentes inn som utbytte fra selskapet.
- ryddighet i budsjettbehandlingen av avhendingssaker,
- det etableres et kompetent og kostnadseffektivt fagmiljø med utvikling og salg som kjernevirksomhet,
- staten sikres god avkastning på realkapital som går ut av statlig bruk.

Det vises for øvrig til særmerknader fra henholdsvis Forsvarsdepartementets medlem (se kapittel 9.5.3) og Finansdepartementets medlem (se kapittel 9.4.2) som går imot flertallets forslag om å opprette et salgsselskap.

8.6 Eierrollen og mer effektiv bygge- og eiendomsvirksomhet

Utvalget mener en annen styring enn i dag vil bidra til redusert ressursbruk. I denne sammenheng er det viktig å vurdere hvordan virksomhetsstyringen av Statsbygg, Forsvarsbygg og 'Undervisningsbygg' kan bedres.

Hva man styrer etter

I dag styres tilbyderne etter mange parametere. Gjennom å innføre et skille mellom bruker og forvalter legges det opp til en profesjonalisering av tilbudssiden ved at man får et mer rendyrket fokus på eiendomsforvaltning. Det er viktig at dette følges opp gjennom god virksomhetsstyring fra ansvarlig departement.

Utvalget vil anbefale at det legges vekt på å styre tilbyderne på effektiv bruk av kapital, kvalitativ god forvaltning av eiendommene, risikostyring av investeringer og sammenliknende analyser (benchmarking). Styring på kvalitet for øvrig (slik som arkitektur og universell utforming) skal i hovedsak skje gjennom krav fra etterspørrene. Tilbyderne skal få økt fokus på kundetilfredshet og konkurransedyktige priser ved at etterspørre står fritt til å velge leverandør. Spesielt der virksomhetsstyrer er den samme for bruker og forvalter er det viktig at man klargjør sine ulike roller som styrer av bruker og styrer av forvalter, og at disse rollene ikke blandes sammen. En slik rolleblanding vil føre til at kunderelasjonen mellom bruker og forvalter ikke oppleves som reell og at bruker og forvalter ikke gis insentiver til å opptre ansvarlig og nøkternt, fordi man vet at det er departementet som i realiteten tar avgjørelsene.

Et sentralt poeng i utvalgets tenkning er å gi forvaltningsbedriftene forutsigbare rammebetingelser, bl.a. bør overskuddskravet ligge rimelig fast over tid. Kravet til avkastning bør sees i forhold til den samlede kapital som staten har bundet i forvaltningsbedriften, og være knyttet til en mellom- eller langsiktig statsobligasjonsrente. Hvor stort risikotillegget på statsrenten skal være, må vurderes nærmere. På den ene siden har kapitalen en alternativkostnad som bør reflekteres i husleien. Utvalget vil på den annen side vise til at det ikke legges opp til at de statlige forvaltningsbedriftene skal opptre som ordinære markedsaktører. Leieberegning skal baseres på kostnadsdekkingsprinsippet, og forvaltningsbedriftene vil bare ha statlige leietagere. Samlet sett er det derfor etter utvalgets mening mye som taler for et lavt påslag på risikofri rente.

Hvordan styringen skjer - bruk av styrer

I dag styres Statsbygg gjennom ordinær etatsstyring, mens det for Forsvarsbygg er etablert et eget styre.

Etter konsulentenes vurdering er det mulig å oppnå forbedringer på tilbudssiden gjennom bruk av styrer for disse forvaltningsorganene. Dette bryter med det som er den vanlige tenkningen for forretningsvirksomhet i staten. Statsrådets konstitusjonelle ansvar tilsier at det er mest hensiktsmessig å ha direkte styring med virksomheten, og at det derfor er lite rom for å overlate et betydelig ansvar til et styre. Det kan argumenteres for at dette understøttes av erfaringene med styrer for Statens Pensjonskasse og Forsvarsbygg. Ut fra en slik tenkning bør en velge foretaks- eller selskapsorganisering dersom det er sentralt å benytte et profesjonelt styre.

Utvalget foreslår en ordning med bruk av styrer for denne type virksomhet, men understreker viktigheten av at man da gir styret reelle fullmakter, for eksempel til å ansette administrerende direktør og omdisponere mellom budsjettposter mv. Dersom statsrådets konstitusjonelle ansvar fremdeles gjelder vil det lett kunne oppstå en situasjon hvor departementet i stor grad har direkte styring av virksomheten, eller at styret bare blir en ren formalitet. Det kan derfor være nødvendig at Stortinget fatter vedtak som reduserer statsrådets ansvar. Utvalget vil anbefale at man prøver ut slike ordninger.

I tillegg vil utvalget peke på viktigheten av å fremskaffe mer styringsinformasjon på området som grunnlag for å kunne bedre styringen både av tilbudssiden og etterspørselssiden. Tilgang på slik styringsinformasjon er tenkt vesentlig bedret gjennom de funksjoner et rådgivningsorgan skal ivareta. Det er her også tenkt at rådgivningsorganet skal kunne fremskaffe informasjon som kan danne grunnlag for sammenliknende analyser (benchmarking) av virksomhetene på tilbudssiden, og at organet skal kunne gi råd om virksomhetsstyringen relatert til eiendomsfaglige spørsmål.

8.7 Tiltak for å ta igjen vedlikeholds- og investeringsetterslepet

Utvalget mener det er grunnlag for å fastslå at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep og konstaterer at dette kan ha ulike årsaker. For store deler av eiendomsmassen er det gjort vurderinger som dokumenterer et vedlikeholdsetterslep for statens eiendommer. En ensartet og helhetlig gjennomgang vil likevel være nødvendig. Basert på Multiconsults analyser av universitets- og høyskolesektoren og fengslene har utvalget anslått et vedlikeholdsetterslep i størrelsesorden 10 mrd. kroner i disse sektorene. Etterslepet i forsvarssektoren og i Statsbygg er under nærmere vurdering. Utvalget drøfter derfor i hovedsak bare tiltak i forhold til eiendom som ikke er inkludert i husleieordningen.

For å nå de langsiktige målene for statens bygge- og eiendomspolitikk foreslår utvalgets flertall at det settes i verk tiltak for å redusere vedlikeholdsetterslep og sette eksisterende eiendommer i akseptabel teknisk og funksjonell stand. Første skritt vil være å identifisere etterslepet og konkretisere behovet for tiltak og gjøre økonomiske beregninger av kostnader ved tiltakene. Deretter må forvalterne i samråd med leietaker kategorisere og prioritere tiltak. En slik gjennomgang og planlegging for ekstraordinært vedlikehold må gjøres for sektorer som skal innlemmes i husleieordningen, samtidig med at eiendommene verdivurderes og det utarbeides utkast til leieavtaler for det enkelte objekt.

De foreslåtte tiltakene må finansieres gjennom husleien. Dette fordrer at brukerne blir kompensert for kapitalelementet i en husleie som tilsvarer husleien ved en oppgradert bygningsmasse. Dette vil gjelde brukere der man i dag ikke har husleie, i hovedsak fengslene, de fleste av universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Etterslepet i forsvarssektoren bør analyseres nærmere og det bør vurderes om det er behov for å utarbeide en plan med tiltak og eventuell ekstraordinær finansiering for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

Tiltak for å rette opp investeringsetterslep utover dette bør behandles som en del av den ordinære budsjettprosessen.

Utvalgets medlem fra Finansdepartementet avviser flertallets forslag (se kapittel 9.4.6 for nærmere omtale og begrunnelse).

8.7.1 Planmessighet nødvendig

Det reelle etterslepet på hver eiendom må identifiseres og kostnadsvurderes. For å sikre at resultatene av et slikt arbeid aksepteres av både eier og leier, bør det utføres av en uavhengig tredjepart og etter omforente retningslinjer. Multiconsults definisjon av akseptabel standard kan være et mulig utgangspunkt for slike retningslinjer: ”*God tilfredsstillende standard hvor lover og forskrifter er ivaretatt, med noe slitasje og elde fra nybyggstandard.*”

Det konstaterte etterslepet bør kategoriseres og prioriteres slik at akselererende forfall og lovpålagte krav prioriteres høyest.

Anbefalingene fra utvalgets flertall kan drøftes i forhold til to viktige hensyn:

- *Statsbudsjettets balanse*

Blant annet med grunnlag i handlingsregelen for bruk av statens petroleumsinntekter bør en innhenting av etterslepet kunne skje uten at budsjettbalansen svekkes. En innhenting må derfor prioriteres i forhold til andre formål i budsjettet. Utvalgets flertall foreslår at akselererende forfall og lovpålagte krav gis høy prioritet, dels fordi det kan være god økonomi på sikt, dels fordi staten vanskelig kan forsvare ikke å følge offentlige krav og pålegg. Etterslepet forutsettes innhentet samtidig med innføring av en ny modell for statens bygge- og eiendomsvirksomhet. Utvalget anbefaler også at den samlede statlige eiendomsporteføljen gjennomgås med tanke på salg av eiendom staten ikke har behov for å eie. Begge disse tiltakene vil ha positive budsjetteffekter, som vil redusere belastningen ved å innhente etterslepet.

- *Leverandørmarkedets kapasitet*

De foreslåtte tiltakene krever kapasitet hos leverandørene som skal gjennomføre utbedringene; entreprenører, håndverkere, vareleverandører m.v. Her kan det være store forskjeller mellom både geografiske markeder og mellom profesjoner. En fremdriftsplan bør innrettes slik at de ulike markedene kan dekke den aktuelle etterspørselen. Dersom det ikke tas hensyn til slike forhold, kan prisen på arbeidene bli presset vesentlig opp, til ugunst både for staten og andre offentlige og private etterspørere. Kvaliteten på arbeidene kan også bli redusert. ECON har i tidligere²³ arbeider for Statsbygg vist at det totalt i det norske byggemarkedet i 2002 ble omsatt for omtrent 130 mrd. kroner, med en årlig gjennomsnittlig vekst på ca. 5,5%. Under disse forutsetningene vil markedet i 2005 omsette for omtrent 150 mrd. kroner. Det er imidlertid betydelige variasjoner innen det nasjonale byggemarkedet, både lokalt/regionalt og mellom profesjoner.

8.7.2 Finansiering av reinvestering

Utvalgets flertall (alle unntatt FINs medlem) mener at det bør legges opp til at tiltak for å heve alle eiendommer opp på et akseptabelt nivå gjennomføres over en 5 til 10 års periode. En akseptabel standard må defineres nærmere, men kan ta utgangspunkt i at man skal sikre mot akselererende forfall og at myndighetskrav er ivaretatt.

Utvalgets flertall velger å se dette som en investering i rehabilitering av en eiendom. Dette vil øke verdien av eiendommen og må derfor synliggjøres. Dette vil gi et tillegg i den beregnede leien. Ved å behandle finansiering av vedlikeholdsetterslepet i ”investeringsperspektiv” vil størrelsen på tilleggsleien avhenge av investeringsbeløp, kalkulasjonsrente og avskrivningstid.

²³ ECON-notat 2004-026 Markedet for prosjektstyringstjenester i byggebransjen.

Den følgende tabellen viser hvordan ulike forutsetninger påvirker husleiekostnadene. Rentenivå på 6% tilsvarer Statsbyggs realavkastningskrav i nybyggprosjekter. For nyinvesteringer benyttes en avskrivningstid på 60 år, mens det for rehabiliteringsprosjekter legges til grunn en avskrivningsperiode mellom 20 og 40 år. Utvalget har også beregnet effekten av å bruke 4% p.a., som ifølge Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser vil være renten for et prosjekt med lav risiko.

Årlig økt leie med 10 mrd invest	Nedbetalingstid	
	20 år	40 år
6.0 % p.a.	872 MNOK	665 MNOK
4.0 % p.a.	736 MNOK	505 MNOK

Leien beregnes som en annuitet i samsvar med prinsippet som følges ved en ordinær husleieberegning. Beregningen omfatter kun kapitalkostnader. FDV-kostander er dekket via basisleien. For beregningen legges til grunn finansiering av et vedlikeholdsetterslep på 10 mrd. kroner. I dagens system vil rehabiliteringsprosjekter ha en avskrivningstid mellom 20 og 40 år. Utvalget tar utgangspunkt i en avskrivningstid på 20 år ut fra en streng tolkning av vedlikeholdsmessig etterslep, og at dette vil være arbeider som skal ta igjen forsømmelser, reparere følgeskader osv. Det legges videre til grunn at dette er prosjekt med lav risiko, og at kalkulasjonsrenten da som hovedregel kan settes til 4%²⁴. Dette innebærer at 10 mrd. kroner i reinvestering vil gi ca. 750 mill. kroner i årlig økt husleie. Dette vil komme i tillegg til kompensasjon for kapitalelementet ved kostnadsdekkende husleie beregnet ut fra dagens verdi.

8.7.3 Virkning på tilbudssiden

Ut fra de vurderinger som utvalget har fått foretatt skulle leverandørmarkedet generelt ha kapasitet til å absorbere en slik økt etterspørsel over en 5-årsperiode, forutsatt at man ikke er inne i en høykonjunktur i denne bransjen. Det bør foretas en nærmere vurdering av dette forholdet for å sikre at ikke tiltaket gjennomføres i et tempo på et tidspunkt som gjør at det virker prisdrivende til ulempe både for staten og etterspørerne etter slike tjenester generelt.

Tilbyderen må kunne finansiere disse investeringene. Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet fra Finansdepartementet, forutsetter at tilbyderen har kapasitet til å håndtere den valgte investeringstakten. Utvalgets flertall viser til drøftingen av finansiering av investeringer i kapittel 8.5.2. Disse reinvesteringer må betraktes som prosjekter som allerede er husleiefinansiert.

8.8 Bedre forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer

For en gjennomgang av dagens organisering av statens kulturhistoriske eiendommer vises til kap. 3.

8.8.1 Betydningen av de foreslåtte strukturelle tiltakene

Utvalget mener de strukturendringer som foreslås, med et gjennomgående skille mellom eiendomforvalter og bruker, samt innføring av husleie, vil danne grunnlag for en langt bedre forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer enn tilfellet er i dag. De fleste

²⁴ Dvs et risikotillegg på 0,5 %

kulturhistoriske eiendommer har en definert bruker. I disse tilfellene vil innføring av husleie normalt sett skape et økonomisk fundament for et verdibevarende vedlikehold. Ofte er det imidlertid en faglig utfordring å foreta det *riktige* vedlikeholdet av disse eiendommene. Utvalget viser i denne sammenheng til det arbeidet Regjeringen har igangsatt med utarbeidelse av sektorvise landsvernplaner for statens kulturhistoriske eiendommer. Disse skal følges opp med forvaltningsplaner for hver enkelt eiendom som inngår i landsverneplanen. Forvaltningsplaner utarbeidet etter en felles mal vil skape et mer enhetlig og et bedre faglig grunnlag for drift og vedlikehold av eiendommene. Utvalget er av den oppfatning at alle de tiltak som er under etablering på dette området vil gi en markert bedring i vedlikeholdssituasjonen for statens kulturhistoriske eiendommer på sikt.

8.8.2 Eiendommer uten leietaker – behov for særlige tilskudd

Utvalget mener de største utfordringene knyttet til drift og vedlikehold av kulturhistoriske eiendommer finnes der en ikke har en naturlig bruker/leietaker. Dette dreier seg ofte om eiendommer av meget stor kulturhistorisk verdi, men der inntektene som eiendommen genererer ikke er i nærheten av å kunne dekke utgiftene forbundet med å holde eiendommen i forsvarlig stand. Eksempler på denne type eiendommer er de nasjonale festningsverkene, Håkonshallen, Munkholmen, Bygdø Kongsgård m.m. Disse eiendommene er avhengig av tilskudd utover den inntekt som eventuelle leietakere og besøkende genererer.

Forsvaret opererer for eksempel med et tilskudd til de nasjonale festningsverkene på 35 mill. kroner i 2005, som kommer i tillegg til leieinntektene fra militære og sivile brukere av festningene (jf. kap. 1795 *Kulturelle og allmennyttig formål*). Tilleggskostnadene er med andre ord synliggjort på dette kapitlet. Under kap. 2445 *Statsbygg* ligger det flere såkalte ikke inntektsgivende eiendommer, som alle er å betrakte som kulturhistoriske. Disse eiendommene blir i realiteten subsidiert av leietagerne i den resterende del av Statsbyggs eiendomsmasse. Selv om det ikke er snakk om en stor prosentvis andel av Statsbyggs samlede leieinntekter som går til å dekke utgifter på de ikke inntektsgivende eiendommene, så er ordningen etter utvalgets oppfatning prinsipielt lite heldig. Både fordi de ordinære leietakerne betaler for noe som ikke vedkommer dem, og fordi systemet bidrar til å skjule kostnadene forbundet med å ivareta viktige kulturhistoriske eiendommer. Bevilgende myndigheter bør få seg forelagt det fullstendige kostnadsbildet. Uten at kostnadene synliggjøres blir det heller ikke mulig å foreta reelle prioriteringer mellom ulike formål.

Statens kongelige eiendommer (Det Kgl. Slott, Bygdø Kongsgård (hovedhuset), Oscarshall, Gamlehaugen og Stiftstgården) er imidlertid skilt ut på et eget budsjettkapittel 1581 *Eiendommer til kongelige formål*. Her går det klart frem hva som bevilges det enkelte år.

Utvalget mener alle kulturhistoriske eiendommer som ikke genererer tilstrekkelig inntekter til å dekke løpende drift og vedlikehold, må gis tilskudd på egne budsjettkapitler etter mønster av kap. 1795 *Kulturelle og allmennyttig formål* under Forsvaret og kap. 1581 *Eiendommer til kongelige formål* under Statsbygg. Det naturlige er at den enkelte eiendomsforvalter disponerer et eget budsjettkapittel for kulturhistoriske eiendommer som har behov for tilskudd. Utvalget forutsetter at ansvarlig departement, som en del av de strukturelle tiltakene som foreslås, fremmer begrunnede forslag om etablering av egne tilskuddskapitler/tilskuddsposter for kulturhistoriske eiendommer uten tilstrekkelig inntektsgrunnlag.

8.8.3 Behandling av kapitalelementet

Utvalget mener i tillegg en bør vurdere nærmere om enkelte av de nasjonale kulturhistoriske eiendommene som inngår (eller vil inngå) i en husleieordning bør behandles spesielt med hensyn til fastsetting av kapitalelementet når husleien skal beregnes. Universitetsbygningene på Karl Johans gate i Oslo kan i denne sammenheng tjene som eksempel. Sammenliknet med moderne og arealeffektive universitetsanlegg er det åpenbart at universitetsbygningene på Karl Johan ikke er areal- og kostnadseffektive. Likevel er det slik at den norske stat ønsker å benytte disse bygningene i tråd med sitt opprinnelige formål. Det er i realiteten ikke slik at universitetet bare kan fraflytte området og velge andre lokaler. En kan si at si at statens bruk av bygningene til universitetsformål har et "evighetens perspektiv" over seg, og at det er åpenbart at staten må ta vare på bygningene som kulturhistoriske bygninger av nasjonal karakter. I dette perspektivet kan det virke ulogisk å legge til grunn et kapitalelement som skal avskrives over et gitt antall år. Dersom man som grunnlag for framtidige husleieberegninger for universitetsbygningene på Karl Johan skal legge inn et kapitalelement som motsvarer både bygningenes, og ikke minst tomtens reelle verdi, vil husleien bli meget høy. Universitetet i Oslo ville for den samme husleien kunne få et tidsriktig anlegg med langt større kapasitet et annet sted i byen. Utvalget antar imidlertid at Universitetet i Oslo forventes å ha tilhold i universitetsbygningene på Karl Johan, og at man således må legge til grunn at bygningene skal benyttes til universitetsformål i overskuelig framtid. I slike tilfeller mener utvalget det må kunne vurderes å gjøre unntak fra hovedregelen om fullt ut å beregne husleie av kapitalelementet. Det vesentligste vil etter utvalgets oppfatning være at man i slike tilfeller fastsetter en husleie som fullt ut dekker utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen. Utvalget foreslår at dette utredes nærmere i forbindelse med innføring av husleie for de av statens eiendommer som er av en slik karakter.

8.8.4 Samlet forvaltning av enkelte nasjonale kulturhistoriske eiendommer

Utvalget er delt i synet på om man i tillegg til de strukturelle endringene nevnt over bør gjennomføre organisatoriske endringer gjennom å samle enkelte av de viktigste nasjonale kultureiendommene under én og samme eiendomsforvalter.

Utvalgets medlemmer fra Moderniseringsdepartementet, Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Statsbygg legger til grunn at de viktigste nasjonale festningsverkene, sammen med de viktigste nasjonale kulturhistoriske eiendommene i sivil sektor, legges under Statsbyggs forvaltning. Disse medlemmene mener dette vil styrke den faglige kompetansen og skape et større og mer robust miljø med ekspertise på forvaltning av denne type eiendommer. Dette vil bidra til et økt fokus på de viktigste nasjonale kulturhistoriske eiendommene og synliggjøre behovene på en bedre måte. Det må imidlertid foretas en nøye gjennomgang med sikte på å avklare hvilke eiendommer som bør overføres til en slik samlet forvaltning. Disse medlemmene viser til at man i Sverige til dels har samlet viktige kulturhistoriske eiendommer under Statens Fastighetsverk (SFV). Det gjelder imidlertid ikke forsvarseiendommer. Imidlertid er situasjonen i Sverige noe annerledes, fordi alternativet til SFV ville vært overføring til et statsaksjeselskap (bolag). Det vil ikke være tilfellet i Norge med den modell utvalget anbefaler. En samling av de viktigste kulturhistoriske eiendommene vil kunne bidra til økt fleksibilitet i bruk av vedlikeholdsmidlene, blant annet gjennom mulighet for samkjøring av likeartede prosjekter på de ulike eiendommene.

Utvalgets medlemmer fra Kultur- og kirkedepartementet, Finansdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg anbefaler ikke å trekke ut kulturhistoriske eiendommer fra den eiendomsforvalter som mest naturlig ellers ville vært ansvarlig for forvaltningen av eiendommene. Både Forsvarsbygg, Statsbygg og et eventuelt

nytt Undervisningsbygg vil hver for seg være så store aktører at de uansett må ha kompetanse på forvaltning av kulturhistoriske eiendommer. Disse medlemmer mener det blir galt å vektlegge bare de nasjonale klenodiene i en slik diskusjon. Kulturhistoriske bygninger er så mye mer enn det. Alle de tre nevnte eiendomsforvalterne vil uansett forvalte betydelige porteføljer av kulturhistoriske bygninger. Det kulturhistoriske perspektivet må derfor være sentralt for samtlige statlige eiendomsforvaltere. Det er ofte nettopp sektoransvaret og sektorens engasjement i forhold til deres egen bygningsarv som er med og bidrar til gode resultater. Når det gjelder forsvarseiendommene vil disse medlemmene peke på at det er Forsvaret og Forsvarsbygg som har kommet lengst i arbeidet med de kulturhistoriske eiendommene. Forsvaret har allerede laget landsverneplan og arbeider med forvaltningsplaner for de viktigste eiendommene. Dette arbeidet er for tiden bare under oppstart i sivil sektor. Det er også i forsvarssektoren en finner det største miljøet for forvaltning av kulturhistoriske eiendommer. Det synes derfor ikke å være noen god idé å trekke nasjonale festningsverk ut av Forsvarets forvaltning. Det må også vektlegges at Forsvaret ønsker å forvalte festningsverkene selv, som en del av deres historie. Disse medlemmer synes ikke grad av kulturhistorisk betydning er et godt kriterium for sortering av bygninger mellom statlige eiendomsforvaltere. Forsvarsbygg må ta ansvar for totaliteten innenfor den bygningsmasse de er satt til å forvalte. Det samme bør gjelde for Statsbygg og et eventuelt nytt Undervisningsbygg.

8.8.5 Spørsmål om fond og etablering av stiftelse

Opprettelsen av et fond for forvaltning statlige kulturhistoriske eiendommene vil kunne skape et økonomisk fundament for verdibevarende vedlikehold, forutsatt at fondet er stort nok. Problemet er at fondet må være relativt stort for å kunne sikre alle de kulturhistoriske eiendommer som i dag er i statlig eie. Med utgangspunkt i beregninger for forsvarssektoren antas det at et fond må være på flere milliarder kroner.

Prinsipielt er utvalget av den oppfatning at et statlig fond til finansiering av eiendommer som er i direkte statlig eie ikke er formålstjenlig. Det finnes allerede et kulturminnefond. Søknad om støtte herfra bør forbeholdes ikke-statlige aktører. Staten bør selv kunne finansiere drift og vedlikehold av egne bygninger gjennom ordinære bevilgninger over statsbudsjettet. Da legges det også til rette for reelle prioriteringer mellom ulike formål.

Utvalget viser til at innføring av husleie vil være det viktigste finansielle grunnlaget også for kulturhistoriske eiendommer. I tillegg vil det være en relativt sett liten andel bygninger som har behov for tilskudd. Utvalget vil derfor ikke anbefale fondsfinansiering av egne statlige bygninger.

Fordi det i Stortinget er reist eget forslag om et fond i form av en stiftelse for statens kulturhistoriske eiendommer (med utgangspunkt i festningsverk av nasjonal kulturhistorisk verdi) er det gjort en særskilt vurdering av dette. Med fond forstås i denne sammenheng en stiftelse som forvalter et finansielt fond, og som samtidig ivaretar eierskap av viktige kulturhistoriske eiendommer som i dag er i statlig eie. Vurderingene er gjort på grunnlag av behovet for varige ordninger som kan sikre forvaltning og vedlikehold av statens kulturhistoriske eiendommer, og problemstillingen knyttet til ekstraordinære behov ved avdekking av vedlikeholdsetterslep omtalt foran berøres ikke.

Stiftelser er selveiende. Den nye stiftelsesloven gir stifteren, i dette tilfelle staten, svært begrenset innflytelse over stiftelsen. Har staten behov for å praktisere en aktiv styring av virksomheten, vil stiftelsesformen derfor være lite egnet.²⁵

Noen land har valgt å la stiftelser overta eierskap for viktige kulturhistoriske eiendommer. National Trust i Storbritannia og USA er derfor trukket frem som mulige modeller for fremtidig organisering av eierskap av kulturhistoriske eiendommer i Norge. Ingen av de nordiske landene har imidlertid valgt å organisere eierskap for viktige statlige kulturhistoriske eiendommer etter denne modellen. Heller ikke i Storbritannia er eierskapet for viktige statlige eiendommer overlatt til stiftelser.

Det har fra flere hold blitt fremholdt at et fond delvis kan finansieres gjennom tilskudd av private midler. Med dagens skattelovgivning er det manglende insitamenter for private bidrag. Den stimulerende effekt som skatte- og avgiftsreglene har i Storbritannia, og som gir *National Trust* en vesentlig del av sitt finansielle grunnlag, foreligger ikke i Norge.²⁶

Utvalget vil ikke anbefale etablering av fond i form av stiftelse for å ivareta eiendommer som i dag er i direkte statlig eie.

8.9 Utvalgets forslag vurdert opp mot vurderingskriteriene

Nedenfor følger en kort drøfting av vurderingskriteriene beskrevet i kapitel 7.1 opp mot forslagene fra utvalgets flertall. Drøftingen er konsentrert om insentivvirkningene av utvalgets flertallsforslag.

På enkelte punkter har Finansdepartementets og Forsvarsdepartementets medlemmer noe avvikende syn (se særmerknadene i kapitel 9).

8.9.1 Effektiv forvaltning og utnyttelse av statens eiendomsportefølje

Overføring av eiendommene til profesjonelle statlige eiendomsforvaltere og finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold gjennom husleie er det viktigste grepet for å sikre at de statlige eiendommene blir forvaltet effektivt og på en god måte. Forvaltningsbedriftene vil ha insentiver til å redusere sine kostnader og øke kvaliteten i sitt tilbud for å kunne konkurrere med de private aktørene. De vil i den forbindelse måtte vurdere hvor langt det er fornuftig å gå i å konkurranseutsette drift og vedlikehold på sine eiendommer. Forslaget om å utnevne styrer for forvaltningsbedriftene understreker kravene til profesjonalitet og avkastning på statens kapital.

8.9.2 Nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse

Det er mange elementer i utvalgets forslag som vil bidra til å oppfylle dette målet. Utvalget vil spesielt vise til følgende:

- utvalget anbefaler bedring av beslutningsgrunnlaget ved beslutninger om utvidet bruk av eiendom. Dette innebærer skjerpede krav til behovsanalyse og alternativvurdering før en

²⁵ I NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* fraråder utvalget at stiftelsesformene blir benyttet når staten har styringsinteresser i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for opprettholdelse av virksomheten. Sand-utvalget som har vurdert statsforetak og andre eksterne tilknytningsformer for statlig virksomhet advarer også mot bruk av stiftelser for virksomheter "der det er behov for en viss styring, og der det kan være aktuelt med omstilling og endringer av virksomheten".

²⁶ Maksimalt beløp som kan trekkes av på skatten er 900 kroner, jf. skattelovens § 6–50 (4).

leiekontrakt inngås, herunder også krav om ekstern kvalitetssikring og regjeringsbehandling for de største avtalene.

- det nye rådgivningsorganet vil være viktig, gjennom bistand til etterspørrener/brukerne og gjennom å fremskaffe styringsinformasjon i form av oversikt over statlige eiendommer og inngåtte leieavtaler.
- brukerne skal i størst mulig grad skal ha insentiver til å likebehandle private og statlige leiealternativer. Det vil i de aller fleste tilfeller være slik at bruker/brukerens fagdepartement må påregne å dekke husleie innenfor uendrede budsjettammer. Innstramningene i behandlingen av private leieavtaler vil bidra til en mer likeverdig konkurranse mellom de statlige og private tilbyderne.

8.9.3 Tilstrekkelig politisk styring

Et vesentlig spørsmål her blir om bygge- og eiendomsområdet er av en slik karakter med uklare og til dels motstridende mål at behovet for politisk styring er stort, eller om det er andre forhold som gir behov for politisk styring.

Utvalget mener det er mulig å realisere en mer effektiv bygge- og eiendomsvirksomhet kombinert med god politisk styring ved å styre på etterspørselssiden og legge prinsippet om rammebudsjettering til grunn. All lokalleie og investeringer i bygg som forutsetter økte bevilgningsrammer for brukerne vil bli gjenstand for prioriteringer i den ordinære budsjettbehandlingen på samme måte som i dag. Forutsatt at det innføres en husleieordning for hele den statlige eiendomsporteføljen vil virksomhetene kunne gis stor frihet til å etterspørre eiendom dersom husleieutgiftene kan dekkes innenfor deres økonomiske ramme. Den statlige tilbyderen bør i slike tilfeller ha investeringsmidler og kunne tilby lokaler på lik linje med private. Investeringsrammene må fastsettes gjennom den årlige budsjettbehandlingen.

Det skisserte finansieringsregimet vil også ha som forutsetning at de økonomiske rammene oppfattes som reelle på brukersiden, slik at det ikke utvikles et spill hvor det presses fram en budsjettøkning på et senere tidspunkt. Forslaget er basert på at bruker innenfor rammene av overordnede politisk godkjente retningslinjer skal ha insentiver til å velge leieavtaler som er i tråd med statens og samfunnets interesser.

Stortingets politisk styring sikres gjennom vedtak om overskuddskrav og investeringsrammer for de statlige tilbyderne og foreleggelse av prosjekter som krever økte budsjettammer for etterspørrener. Stortinget fastsetter også budsjettet for rådgivningsorganet. Det vil dessuten være omtale av alle de statlige aktørene i de årlige statsbudsjettene.

Regjeringen vil som i dag behandle alle saker som ledsages av forslag fra fagdepartement om husleiekompensasjon. Forslagene om å kvalitetssikre og regjeringsbehandle også større private leieavtaler medfører at regjeringen vil få bedret oversikt og styring med slike avtaler. Utenfor disse kategoriene vil det også kunne være andre saker som legges fram for regjeringen fordi de har en særlig politisk interesse. For øvrig vil regjeringen når den ønsker det også kunne gå inn i saker som fremmes av fagdepartementet som konsekvensjusteringsforslag i budsjettprosessen.

Finansdepartementets formelle ansvar for å godkjenne kostnadsrammer for statlige bygg foreslås avvirket. Finansdepartementet kan gjennom sine årlige budsjetttrundskriv spesifisere hvilken dokumentasjon som skal vedlegges fagdepartementenes forslag om konsekvensjusteringer og satsingsforslag. I tillegg vil Finansdepartementet ha mulighet til å

be om innsyn i den skriftlige dokumentasjonen som skal utarbeides før det inngås en leieavtale (behovsanalyse, strategidokument, kravdokument og alternativanalyse).

Fagdepartementene vil kunne påvirke og styre ressursbruk og prioriteringer i underliggende virksomheter gjennom sin etatsstyring. Det vil være opp til hvert enkelt departement å vurdere behovet for supplerende virkemidler utover de felles kravene som er foreslått. Eierdepartementene til de statlige forvaltningsbedriftene må finne en hensiktsmessig måte å styre disse virksomhetene. Herunder må styrenes rolle og fullmakter avklares.

8.9.4 Tilfredsstillende prosedyrer for investerings- og leiebeslutninger

Det som er tema her er ikke hvorvidt beslutningsprosedyrene gir tilfredsstillende mulighet for politisk styring. Det er drøftet i det foregående. Spørsmålet her er om beslutningsprosedyrene sikrer økonomisk fornuftige beslutningene om nyinvesteringer og inngåelse av leiekontrakter (herunder reforhandling).

Utvalget mener at de fremlagte forslagene vil gi betryggende styring i forhold til inngåelse av større kontrakter og kontrakter som har budsjettmessige konsekvenser. Andre saker overlates til fagdepartementene, som eventuelt kan delegerer fullmaktene til bruker. Hvorvidt dette gir gode nok insentiver for brukerne til å disponere ressursene sine effektivt, avhenger i stor grad av fagdepartementets etatsstyring. For at bruker skal ha de riktige insentivene må ansvaret for å dekke økte kostnader plasseres hos bruker. Bruker må med andre ord oppfatte sine budsjetttrammer som bindende også i et flerårig perspektiv.

Det er usikkert hvordan utvalgets forslag i sum vil påvirke fordelingen mellom leiekontrakter inngått med statlige og private utleiery. Utvalget legger til grunn at forslagene vil gjøre det vanskeligere og mindre attraktivt å inngå private leieavtaler som ikke er rasjonelt økonomisk begrunnet. På den andre siden kan *rimelige* private leiealternativer bli mer etterspurt, jf. at leienivået særlig utenfor de mest sentrale områdene erfaringsmessig ofte kan ligge godt under kostnadene for nybygg. I lys av dette kan det hende at statlige virksomheter i større grad vil være villig til å ofre ønsker om sentral lokalisering og kostnadsdrivende spesialtilpasninger til fordel for en lavere husleie i et mer standardisert privateid bygg.

9 Særmerknader fra utvalgets medlemmer

9.1 Særmerknad fra Justisdepartementets medlem

Justisdepartementets medlem er enig i at husleiefinansiert eiendomsforvaltning legges til grunn som et generelt prinsipp i statlig eiendomsforvaltning og at fengslene innlemmes i den statlige husleieordningen under Statsbygg.

En betingelse for at fengslene kan innlemmes i den statlige husleieordningen er at det gis kompensasjon for vedlikeholdsetterslepet i fengslene. Dette innebærer at Justisdepartementet kompenseres for kapitalelementet i husleien tilsvarende en oppgradert bygningsmasse.

Ved å innlemme fengselsbyggene i husleieordningen vil Statsbygg i praksis komme i en monopollignende situasjon overfor Justisdepartementet. En betingelse for at fengslene kan innlemmes i den statlige husleieordningen er at enhver reell husleieøkning som følge av for eksempel større vedlikeholdstiltak og ombygginger skal være gjenstand for forhandlinger mellom Justisdepartementet og Statsbygg.

Justisdepartementets medlem forutsetter at det blir foretatt en konkret vurdering i hvert enkelt fengsel med hensyn til hvilke tilsatte innen drift og vedlikehold på fengslene som skal overføres Statsbygg ved innlemming i den statlige husleieordningen. Det er en bevisst strategi at de innsatte skal delta i drifts- og vedlikeholdsarbeidet som en del av innholdet i straffegjennomføringen. Justisdepartementets medlem forutsetter at denne praksisen også kan videreføres i den statlige husleieordningen. Dette tilsier at fengslene etter innlemming i statens husleieordning fortsatt må ha tilsatt personell knyttet til drift og vedlikehold.

9.2 Særmerknad fra Utdannings- og forskningsdepartementets medlem

Utdannings- og forskningsdepartementets medlem viser til at formålstjenlige lokaler til rett tid er en avgjørende innsatsfaktor for universitetene og høyskolene i en tid der sektoren står overfor store utfordringer knyttet til kvalitet i utdanning og forskning, til relevans i forhold til samfunns- og næringsliv, til økt konkurranse nasjonalt og internasjonalt. Bygg er derfor et viktig utdanningspolitisk virkemiddel og tilrettelegging av formålstjenlige lokaler forutsetter nærhet til brukerne. En klar premiss for at innføringen av et husleiesystem også for resten av universitets- og høyskolesektoren, der utfordringene er store både i forhold til kompleksitet på bygningsmassen og et vedlikeholdsetterslep, er at utvalgets anbefalinger følges opp. Det vil si at det etableres en egen forvaltningsbedrift for universitets- og høyskolebygg under UFD med vide fullmakter, dvs låneadgang/trekkrettigheter i statskassen, og at politisk behandling av prosjekter i hovedsak skal skje gjennom eventuelle begrensede fullmakter på etterspørselssiden. Samtidig forutsetter Utdannings- og forskningsdepartementets medlem, som utvalget, at det tas hensyn til at etterspørselssiden får nødvendig fleksibilitet som sikrer formålstjenlige lokaler til rett tid, og at rammer for dette nærmere gjennomgås i forbindelse med fastsetting av en kongelig resolusjon om prosedyrer for bruker.

Videre forutsetter Utdannings- og forskningsdepartementets medlem at institusjonene kompenseres for et kapitalelement som tar høyde for oppgraderingsbehovet for den aktuelle bygningsmassen, dvs at en tiltakspakke på omlag 750 mill kroner (forutsatt en kalkulasjonsrente på 4 pst) i permanent husleieøkning slik utvalget foreslår, og at FDV-

kostnadene gjennomgås som grunnlag for eventuell kompensasjon der det er store avvik i forhold til normtall. Det forutsettes også at det gis full husleiekompensasjon til investeringsetterslepet er tatt igjen.

For å unngå delt statlig forvatning av bygninger på campusområder, forutsettes det at de kulturhistoriske eiendommene i universitets- og høyskolesektoren samles i forvatningsbedriften for universitets- og høyskolebygg. Videre legger Utdannings- og forskningsdepartementets medlem til grunn at en særskilt finansiering av kulturhistoriske eiendommer må kunne administreres i forbindelse med innføringen av en generell ordning med kostnadsdekkende husleie og verdifastsettelsen av de enkelte bygningene i denne sammenheng.

Utdannings- og forskningsdepartementets medlem viser til at det for de institusjonene som i dag forvalter sine bygg selv eksisterer gaver, legater og fonds i form av eiendommer. Dette er eiendommer som etter lov er definert som institusjonenes eiendom, jf Tøyenfondet ved Universitetet i Oslo. Ved innføring av en husleiemodell for hele staten forutsettes det at denne type eiendom forblir i institusjonenes eie med bakgrunn i at dette har vært gitt til institusjonens formål og ikke staten generelt.

Utdannings- og forskningsdepartementets medlem legger til grunn, slik utvalget anbefaler, at mulighetene for konkurranseutsetting av FDV-tjenester vurderes nærmere.

9.3 Særmerknad fra Statsbyggs medlem

Statsbyggs medlem i utvalget har i hovedsak sluttet seg til flertallets forslag og mener disse vil utgjøre et godt grunnlag for en bedre statlig bygge- og eiendomspolitikk. På et område har imidlertid Statsbyggs medlem kommet til en annen konklusjon enn flertallet.

Dette gjelder forslag om ikke å satse på en sivil eiendomsforvalter. Flertallet foreslår å dele eiendomsforvaltningen i sivil sektor i to selvstendige forvaltningsbedrifter, Undervisningsbygg og Statsbygg. Undervisningsbygg er foreslått å bestå av eiendommene fra de universitetene og høyskoler som i dag forvalter sine eiendommer selv (ca 1 550 000 kvm), samt alle høyskoleeiendommer som forvaltes av Statsbygg i dag (ca 800 000 kvm).

Statsbyggs medlem i utvalget er uenig i flertallets forslag på dette punktet og mener det er gode grunner for å samle den sivile eiendomsforvaltningen i en enhet:

- Prosjekt- og risikostyring av nybygg. Statsbygg ivaretar i dag byggherrerollen for alle nybyggaktiviteter i sivil sektor, også de selvforvaltede universitetene og høyskolene. Samlet utgjør årlig investeringer i nybygg mellom to og tre milliarder kroner, hvorav drøyt halvparten er knyttet til universitets- og høyskolesektoren. Statsbygg mener at det fagmiljø som er bygget opp knyttet til anskaffelser, planlegging, og styring av byggeprosjekter gir betydelige synergieffekter for staten. En todeling av disse ressursene vil kunne øke risikoen for dårligere prosesser med tilhørende økte kostnader og økt risiko for kostnadsoverskridelser.
- Svingningen i byggeaktiviteten i de to virksomhetene vil hver for seg være større enn i en samlet virksomhet. Dette vil trolig føre til at det ikke vil være tilstrekkelig kritisk masse til å opprettholde fagkompetansen innenfor flere sentrale fagområder

og dermed svekke statens byggherrekompetanse med økte kostnader og større risiko som resultat.

- Økte administrative kostnader. Å bygge opp en ny organisasjon vil i seg selv innebære betydelige administrative kostnader. Det er videre Statsbyggs syn at det vil være betydelige faglige synergieffekter og administrative stordriftsfordeler ved å holde sivil sektor samlet. Mulighetene for konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon vil også øke, jf strekpunkt 6.
- Innføring av en husleieordning på ca 1,5 millioner kvm i uh-sektoren er en krevende oppgave. I tillegg kommer de meget betydelige utfordringene som ligger i vedlikeholds- og investeringsetterslepet i sektoren, særlig ved universitetene. Statsbygg er en organisasjon med høy faglig kompetanse, gode systemer og bred erfaring både når det gjelder styring av byggeprosjekter, eiendomsforvaltning og innføring og drift av husleieordninger. Det er Statsbyggs vurdering at den husleiereform og øvrige forslag som utvalget foreslår, kan gjennomføres raskere, billigere og med betydelig lavere risiko dersom en bygger videre på Statsbyggs eksisterende organisasjon og systemer.
- Økt konkurranseutsetting. Statsbygg er enig med utvalget i at staten bør utnytte markedet så langt det er mulig. Dette innebærer at en størst mulig andel av tjenesteproduksjonen utsettes for konkurranse. Statsbygg er også enig i at det for eiendomsforvaltningen i sivil sektor er et potensial for ytterligere konkurranseutsetting i BAE-sektoren utover det som konkurranseutsettes i dag. Statsbygg mener imidlertid at en samlet eiendomsforvaltning på sivil sektor vil legge bedre til rette for å konkurranseutsette tjenesteproduksjonen på en hensiktsmessig måte.
- Alle nybyggingsaktiviteter i sivil sektor er i dag samlet i Statsbygg og der kjøpes 96,5 % av tjenestene i markedet. På FDV siden er organiseringen i samme sektor langt mer fragmentert, der andelen konkurranseutsetting er langt lavere (selv om FDV-oppgaver i sin karakter er av en slik art at det ikke er naturlig med en så høy andel kjøpte tjenester). Innlemming av de universitetene og høgskoler som i dag forvalter sine eiendommer selv i Statsbygg, vil gi grunnlag for å se tjenestekjøp i sammenheng mellom ulike eiendommer, kunne etablere flere tjenestespektre som kan konkurranseutsettes, større oppgaveporteføljer som det vil være lønnsomt å konkurranseutsette, ha økt ledelsesmessig fokus på konkurranseutsetting og økt kompetanse og kapasitet til å gjennomføre konkurranseutsettingen både i bestillingsfasen og ikke minst i kvalitetssikringen av de kjøpte tjenestene.
- Forvaltning av kulturhistoriske eiendommer. Statsbygg støtter forslaget om at de kulturhistoriske eiendommene blir best ivaretatt ved å samle disse eiendommene i en virksomhet, både ut fra et kompetanseperspektiv og for å kunne få en best mulig utnyttelse av de midlene som blir stilt til disposisjon til dette formålet. Ved å samle statens eiendommer i sivil sektor i Statsbygg vil dette behovet bli ivaretatt på sivil sektor.
- Høgskoleeiendommene fungerer meget god i dagens system. Uavhengige undersøkelser viser at høgskoleporteføljen blir meget god forvaltet og ivaretatt av Statsbygg. Tilsvarende viser kundeundersøkelsene meget høy tilfredshet, helt på toppnivå også sammenlignet med private virksomheter.
- Å flytte høgskolene ut av Statsbygg og over i et Undervisningsbygg, vil være et rent administrativt grep med tilhørende administrative kostnader. De øvrige forslag fra utvalget knyttet til eiendomsforvaltningen er allerede implementert i denne porteføljen. Statsbygg ser ikke hvilken positiv effekt en flytting av høgskolene vil gi for denne porteføljen som er ivaretatt av Statsbygg i dag.

- I et nyetablert Undervisningsbygg vil høgskolene være relativt små, både på porteføljenivå og som enkeltvirksomheter. Det vil kreve betydelig ressurser og ledelsesoppmerksomhet både på å etablere den nye forvaltningsbedriften og innføringen av en husleieordning. Det betydelige investerings- og vedlikeholdsetterslep særlig på universitetene, og vil legge beslag på betydelige faglige og finansielle ressurser. Frem til et Undervisningsbygg er ferdig etablert, husleieordning er innført og vedlikeholds- og investeringsetterslepet er innhentet, vil høgskolene stå i fare for å ikke nå opp i kampen om ressursene. Statsbygg frykter derfor at flertallets forslag vil føre til at forvaltningen av høgskoleeiendommene får mindre fokus og at dette vil kunne gi økte kostnader i høgskolesektoren pga manglende ressurser til vedlikehold, videreutvikling av eiendomsporteføljen m.m.
- Statsbygg som landsdekkende virksomhet. Høgskolene er på mange måter ”ryggraden” i Statsbyggs landsdekkende virksomhet. Med utgangspunkt i høgskolene har Statsbygg bygget gode fagmiljøer for eiendomsforvaltning over hele landet med de fem regionkontorene (Tromsø, Trondheim, Bergen, Porsgrunn og Oslo) som grunnpilarer. Statsbygg kan i dag betjene alle statens behov fra Svalbard til Halden. Statsbygg kan ikke se at det er grunnlag for å opprettholde en tilsvarende regional struktur dersom høgskolene flyttes til et Undervisningsbygg. Overføring av fengelseiendommene til Statsbygg vil ikke være tilstrekkelig til å kompensere for tapet av høgskolene, både fordi porteføljen er langt mindre og den geografisk lokaliseringen er ulik høgskolestrukturen.

9.4 Særmerknad fra Finansdepartementets medlem

9.4.1 Innledning

FINs medlem er enig med resten av utvalget i kriteriene som en modernisert statlig bygge- og eiendomsvirksomhet bør vurderes opp mot:

- Effektiv forvaltning og utnyttelse av dagens portefølje
- Nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse
- Tilstrekkelig politisk styring
- Tilfredsstillende beslutningsprosedyrer for nye investeringer og leiekontrakter.

FINs medlem mener flertallets forslag til modell ikke vil gi tilfredsstillende politisk styring og beslutningsprosedyrer. Flertallets forslag er heller ikke tilstrekkelig til å sikre nøktern, rettidig og effektiv arealanskaffelse. Dette medlemmet har derfor på flere punkter avvikende standpunkter i forhold til flertallet i utvalget.

For helhetens skyld kommenteres i det følgende de aller fleste elementene i dette medlems forslag til styring av statens bygge- og eiendomsvirksomhet. Omtalen konsentreres om uenighetene, men det er også noen supplerende kommentarer til punkter hvor FINs medlem støtter flertallet.

FINs medlem vil innledningsvis også påpeke at utvalgets oppdrag i henhold til mandatet har vært å foreslå tiltak som skal effektivisere statens samlede ressursbruk på bygge- og eiendomsfeltet. Ressursbruken er av konsulentene anslått til 12,6 mrd. kroner pr år. Utvalgsarbeidet skulle ikke være en foranledning for medlemmene til å fremme forslag om

økte budsjetterammer for sine respektive departementer til investeringer og husleie. Dette medlemmet kan derfor ikke støtte forslaget fra flertallet om en omfattende handlingsplan for å ta igjen påstått vedlikeholdsetterslep innenfor sivil sektor, og gi statlige leietakere kompensasjon (anslått til 750 mill. kroner) for å dekke økt husleie forbundet med disse investeringene. Etter dette medlemmets syn bør slike spørsmål i utgangspunktet avklares på sak-til-sak-basis gjennom forhandlinger mellom utleier og leietaker, og normalt uten kompensasjon for en eventuell økt husleie.

FINs medlem støtter flertallets tilrådinge på følgende punkter:

- De eiendommene staten eier, og som det er behov for, skal fortsatt ligge i forvaltningen. Fengslene overføres til Statsbygg.
- Investeringer i bygg og eiendom skal fortsatt bevilges på 30-post i statsbudsjettet og behandles og prioriteres opp mot andre saker i den ordinære budsjettprosessen.
- Det innføres et organisatorisk skille mellom bruker og forvalter, og kostnadsdekkende husleie skal være et bærende prinsipp.
- Rådgivningsfunksjonen skilles ut fra Statsbygg og legges til et nytt forvaltningsorgan under MOD.
- Brukerne skal stilles overfor strengere krav til utredning av lokalbehov og alternativer.
- Inngåelse av private leieavtaler skal underlegges strengere styring.
- Det tas sikte på ytterligere konkurranseutsetting av drift og vedlikehold.

FINs medlem er uenig med flertallet i flere spørsmål. FINs medlem har følgende syn:

- Forslaget om å legge universitetenes og høyskolenes eiendommer inn i et eget forvaltningsorgan, bør utredes videre.
- De statlige tilbyderne gis ikke anledning til å overskride investeringsbevilgningene uten inndekning i reguleringsfond eller merinntekter.
- Flere enkeltsaker bør forelegges Regjeringen.
- Det bør klargjøres at staten skal eie såkalte formålsbygg.
- Det bør stilles krav om uavhengig, faglig vurdering av større leiekontrakter.
- Forslaget om å kompensere statlige brukere for økt husleie knyttet til en plan for å ta igjen vedlikeholdsetterslep, støttes ikke.
- Reglene for husleiekompensasjon bør ikke mykes opp.
- Eierskapet til viktige kulturhistoriske bygg samles ikke i Statsbygg.
- Det opprettes ikke et selskap for avhending av statlig eiendom.
- Fagdepartementene bør sette av controller-ressurser til å følge opp reformen.
- OPS bør være lite aktuelt på dette området.

9.4.2 Organisering og styring av tilbudsleddet

FINs medlem er enig med flertallet i at de statlige eiendommene også i framtiden skal ligge i forvaltningen. Flertallet sier i sin begrunnelse at dette i hovedsak skyldes behovet for politisk styring. Dette medlemmet vil for sin del legge til at denne eiendomsmassen også av kostnadmessige årsaker bør ligge i staten. Et selskap, enten privat eller statlig, vil for det første ikke kunne finansiere sine investeringer så billig som staten kan gjøre når bevilgningene gis direkte over statsbudsjettet. For det andre vil en organisering av tilbyderne utenfor forvaltningen medføre betydelig fare for overinvesteringer i bygg og eiendom. Selv om investeringene i utgangspunktet finansieres i det private markedet, er det i realiteten staten som bærer risikoen forbundet med dem. Dette henger sammen med at de aller fleste bygningene som de statlige tilbyderne eier, er spesielt tilpasset statlige behov og/eller ligger i

områder hvor det er få muligheter til alternativ bruk av bygningen. Dette bidrar til å understreke nødvendigheten av politisk styring med slike investeringer.

FINs medlem er enig med flertallets forslag om å videreføre Forsvarsbygg som eiendomsforvalter for militær sektor. Det er imidlertid behov for å utrede videre om eiendomsmassen i universitets- og høyskolesektoren skal organiseres for seg eller legges sammen med øvrige sivile eiendommer i Statsbygg.

Når det gjelder tilknytningsform, er dette medlemmet enig i at forvaltningsbedriftsformen er mest hensiktsmessig. Forvaltningsbedrifter er i budsjettssammenheng kjennetegnet ved at driftsresultatet nettoføres på post 24 i statsbudsjettet, mens både investeringer og andre utgifts- og inntektsbevilgninger bruttoføres som for andre statlige virksomheter. Felles for forvaltningsbedrifter er også at de har et reguleringsfond, som gir dem en viss fleksibilitet til å håndtere svingninger i løpende inntekter og utgifter. Rammebetingelsene utover dette tilpasses den enkelte virksomhets behov og behovet for politisk styring. Dette medlem vil vise til at FIN tidligere har akseptert at bevilgningsprinsippene med hensyn til avskrivninger for Forsvarsbygg avviker noe fra det som gjelder for Statsbygg. I denne saken legger FINs medlem avgjørende vekt på at det innføres et skille mellom bruker og tilbyder av eiendom, at det innføres kostnadsdekkende husleie, og at rammene for investeringsaktiviteten blir fastsatt som en del av den årlige budsjettbehandlingen og bevilget på 30-post i statsbudsjettet.

FINs medlem går sterkt imot forslaget fra flertallet om å la de statlige tilbyderne overskride sine investeringsrammer gjennom en trekkrettighet direkte på statskassen. Overskridelse av rammene kan kun være aktuelt i de tilfeller der det er dekning på reguleringsfondet eller når de økte utgiftene kan dekkes inn gjennom merinntekter fra eiendomssalg eller lignende. Også slike fullmakter må imidlertid vedtas av Stortinget i de årlige statsbudsjettene, slik det gjøres for Statsbygg i dag. Dette medlem kan ikke se at det er saklig behov for en slik trekkrettighet. En slik trekkrettighet ville være i strid med fullstendighetsprinsippet i bevilgningsreglementet og bidra til å undergrave statsbudsjettet som instrument for politisk styring. Forslag om endringer i bevilgningsrammene til investeringer må i stedet fremmes i de faste budsjetttrundene.

FINs medlem støtter forslaget om at de statlige tilbyderne etableres med styre med sterk forretningsmessig og byggfaglig kompetanse. Det må være en forutsetning at styrene får delegert fullmakter til å ta beslutninger som er viktige for tilbydernes virksomhet. Vedkommende fagstatsråd har det endelige konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget. Styret er ansvarlig overfor fagstatsråden.

Statlige virksomheter bør også i fremtiden kunne benytte seg av det private markedet til å dekke sine lokalbehov når dette er økonomisk fordelaktig i et livsløpsperspektiv. FINs medlem legger i denne sammenheng til grunn at formålsbygg er dyrere å leie av private enn om staten eier dem selv. Dette medlemmet mener derfor at det i de overordede retningslinjene bør gjøres klart at staten selv skal eie sine formålsbygg. Dette er i praksis ikke annet enn å opprettholde det prinsipp som ble lagt til grunn da man for fem år siden vedtok å skille ut konkurransebygg fra staten til det som i dag er Entra Eiendom AS²⁷. Det er etter dette

²⁷ Formålsbygg defineres på følgende måte i St.prp. nr. 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS: "Anbefalingen bygger på at Statsbygg fortsetter å forvalte, vedlikeholde og utvikle statlige bygg som huser spesielle formål, samt enklere bygg i geografiske områder som mangler et velfungerende leverandørmarked. De såkalte formålsbyggene som foreslås forvaltet av Statsbygg også framover, er blant annet

medlems mening verken mulig eller hensiktsmessig å lage en uttømmende liste over hvilke eiendommer som skal regnes som formålsbygg. Statens bygningsmasse er så mangslungen at dette må vurderes i hvert tilfelle. Vurderingskriteriet må være om det finnes konkurransedyktige private leiealternativer med relativt kortvarig kontraktsvarighet som tilfredsstillende leietakers behov. Dersom slike alternativer ikke er tilgjengelig, er bygningen å anse som et formålsbygg, og lokalbehovet må dekkes gjennom avtale med en av de statlige tilbyderne. Unntak fra denne regelen bør kun aksepteres for å dekke midlertidige behov for lokaler i en overgangsfase.

FINs medlem er enig med resten av utvalget i at ytterligere konkurranseutsetting av produksjonsoppgavene bør gjennomføres dersom dette kan gi mer effektiv oppgaveutførelse. Dette medlemmet vil understreke at en beslutning om konkurranseutsetting bør være forankret i forretningsmessige vurderinger hos de statlige tilbyderne.

FINs medlem er som resten av utvalget opptatt av at staten skal få mest mulig igjen for de eiendommene som avhendes, samtidig som avhendingen underlegges tilstrekkelig politisk styring. Dette medlemmet mener imidlertid at utvalgets flertall ikke har godtgjort at dette mest hensiktsmessig kan oppnås ved å opprette et selskap som skal ha som sin eneste oppgave å selge statens eiendommer. FINs medlem tilrår i stedet at de statlige tilbyderne som en del av sin løpende virksomhet, også skal ha ansvaret for avhending av eiendom med hjemmel i bevilgningsvedtak eller andre fullmakter gitt av Stortinget. Tilbyderne bør ha relativt stor frihet til å selge eiendommer som det ikke er etterspørsel etter blant statlige brukere, likevel slik at statens behov for strategiske eiendomsreserver ivaretas. Innenfor sivil sektor kan det være hensiktsmessig å gi tilbyderne fullmakt til å benytte eventuelle merinntekter fra slike salg utover det som er budsjettert til å overskride vedtatte investeringsrammer.

9.4.3 Styring av statens eiendomsbruk gjennom brukerleddet

Hele utvalget er enig om at saker hvor det er nødvendig med økt bevilgning for å dekke husleie, skal behandles i den ordinære budsjettprosessen. Flertallet legger imidlertid opp til at bruker skal ha stor frihet til å inngå leiekontrakter når brukeren mener at husleien kan dekkes innenfor gjeldende økonomiske rammer. Politisk behandling skal ifølge flertallets forslag kun kreves når saken er av et slikt omfang at den kommer inn under ordningen for obligatorisk ekstern kvalitetssikring. Dette vil kun gjelde et fåtall saker. FINs medlem mener at dette er utilstrekkelig. Dette medlemmet vil peke på følgende momenter som tilsier politisk behandling også av investeringer eller leieavtaler som hevdes å kunne dekkes uten påslag i rammene:

- Statlige virksomheter har generelt svake incentiver til å velge kostnadseffektive løsninger på sine lokalbehov, bl.a. fordi brukeren på et senere tidspunkt vil bruke økte kostnader knyttet til en dyr leieavtale som argument for å få tilført økte budsjettmidler.

bygninger tilknyttet sentrale funksjoner i statsforvaltningen der sikkerhetshensyn, myndighetshensyn eller symbolhensyn tilsier at staten bør stå som eier. Videre omfatter formålsbygg bygninger der særlige nasjonale, kulturelle eller historiske hensyn tilsier at de bør være i statlig eie. Det samme gjelder spesialtilpassede bygninger, eiendommer uten aktivt leverandørmarked, eiendommer anskaffet til statlig eiendomsutvikling og eiendommer i polarområdene."

- Ved inngåelse av leieavtaler binder virksomheten opp betydelige budsjettmidler for mange år fremover. Som det framgår av denne rapporten, har for eksempel Justisdepartementet årlige leieutgifter på om lag 1 mrd. kroner. Dette er midler som har en alternativ anvendelse. Selv om hvert års utgift kan dekkes innenfor en uendret ramme på det aktuelle budsjettkapitlet, bør det viktigste kriteriet være hvor stor den totale fremtidige forpliktelsen er. FINs medlem viser i den forbindelse til at både Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet legger frem investeringsprosjekter i hundremillionersklassen for Regjeringen, også når departementene er i stand til å dekke bevilgningene innenfor gjeldende budsjettammer.
- Statlige virksomheter på sivil side går i økende grad utenom statens egne tilbydere for å dekke sine lokalbehov. Dette kan i mange tilfeller være fornuftig, og utskillingen i 2000 av konkurransebygg til Entra Eiendom AS kan delvis forklare denne tendensen. Erfaringen viser imidlertid at private leieavtaler noen ganger velges fordi de statlige investeringsutgiftene - gjennom politiske beslutninger - ikke prioriteres innenfor de tilgjengelige budsjettmessige rammene, og ikke fordi det er den økonomisk beste løsningen for staten i et livsløpsperspektiv.
- I henhold til bevilgningsreglementet er det ikke tillatt å pådra staten økonomiske forpliktelser utover budsjettåret med mindre Stortinget har samtykket i det. Det er til tross for dette hevdvunnen praksis for at forvaltningen kan inngå avtaler med private om lokaleie som er nødvendig for å holde i gang virksomhet av det omfang som Stortinget har godkjent ved vedtak om bevilgninger til driftsutgifter. Denne unntaksordningen bør håndteres restriktivt, og det bør derfor legges opp til god politisk styring av leieavtaler over en viss størrelse.
- Beslutninger om eiendom kan være av stor politisk interesse, og være nært knyttet til det politiske formålet med virksomheten som skal utøves i bygningen/eiendommen. Den politiske interessen kan også dreie seg om lokalisering av den statlige virksomheten. Med det store engasjementet byggesaker kan skape i Stortinget, vil det etter dette medlemmets syn være uheldig om departementene og Regjeringen ikke sikrer seg muligheten til å gå inn i enkeltsaker.

FINs medlem støtter forslagene om obligatorisk prosedyre for behovs- og alternativanalyse og utvidelse av regimet for ekstern kvalitetssikring til å gjelde også private leieavtaler. For å øke tryggheten for at de statlige brukernes leieavtaler er basert på sunne avveininger mellom behov og kostnader, og for å styrke den politiske kontrollen med og oversikten over de avtaler som inngås, foreslår dette medlemmet følgende tiltak som avviker fra flertallets tilrådinger:

- Retningslinjene for husleiekompensasjon må være minst like stramme som i dag. En hovedhensikt med å utvide husleieordningen er å synliggjøre de totale lokalkostnadene, for på den måten å gi brukerne incentiver til å avveie slike kostnader mot andre driftskostnader. For at disse avveiningene skal bli reelle og lede til effektiv ressursbruk, må brukerne få det klart for seg at husleiekompensasjon bare helt unntaksvis vil være aktuelt. Dersom husleiekompensasjon innvilges, må det i alle tilfelle være en forutsetning at bruker selv skal dekke deler av merutgiften innenfor sin ramme. FINs medlem går derfor

imot flertallets forslag til retningslinjer for husleiekompensasjon, som synes å innebære at de kriterier som i dag *kan* gi grunnlag for *delvis* husleiekompensasjon, går over til å bli kriterier for *alltid* å gi *full* husleiekompensasjon.

- FINs medlem foreslår at det for leieavtaler over visse terskelverdier skal være krav om foreleggelse for uavhengig ekspertise/rådgiver. Kriteriene for obligatorisk foreleggelse må vurderes i det videre arbeidet. Aktuelle kriterier kan være nåverdi av fremtidig leieforpliktelse, leieavtalens varighet eller årlig leiekostnad per kvadratmeter. Kravet kan oppfylles ved foreleggelse for det statlige rådgivningsorganet eller ved bruk av privat ekspertise. Dette medlemmet mener det er særlig viktig å få en uavhengig vurdering av alternativanalysen. Slike vurderinger må gjøres av noen som kjenner det lokale markedet, noe som tilsier at private rådgivere trekkes inn. Den uavhengige vurderingen må ligge ved når saken går videre.
- Alle leieavtaler (med private eller statlige utleiere) med nåverdi av fremtidige leieforpliktelser over 100 mill. kroner skal behandles i Regjeringen. Dette kan gjøres samlet for hvert departement, jf. Forsvarsdepartementets praksis med å forelegge samlet sak for Regjeringen om deres investeringsprosjekter. Som det framgår av denne rapporten, blir saker av denne størrelsesorden behandlet på regjeringsnivå, og noen ganger på parlamentsnivå, både i Finland, Sverige og Danmark.
- Forslag om nye såkalte kuranbygg med en kostnadsramme over 50 mill. kroner bør omtales i finansministerens materiale til Regjeringens første budsjettkonferanse om neste års budsjett. Dette vil gi Regjeringen anledning til å gjøre seg kjent med sakene og diskutere dem før oppstartbevilgninger innarbeides i de foreløpige budsjetttrammene.

Dersom forslagene ovenfor gjennomføres, mener FINs medlem at det bør kunne ligge til rette for at FINs oppgave med å godkjenne kostnadsrammer for alle statlige byggeprosjekter over 100 mill. kroner, kan avvikles. Det er uansett det aktuelle fagdepartements ansvar å gå god for kostnadsrammene som legges frem for Stortinget.

9.4.4 Controllerfunksjonen

Flertallet i utvalget foreslår at det ikke opprettes en egen controllerfunksjon nå, men at dette vurderes som en del av evalueringen av reformen fem år etter implementeringen. FINs medlem støtter ikke dette forslaget. Utvalgets forslag innebærer samlet sett store endringer i organiseringen og behandlingsprosedyrene for statlige bygge- og eiendomssaker. Forhåpentligvis vil omleggingene bidra til å oppfylle målene vi har stilt opp, men det er ikke til å komme forbi at det er knyttet en viss risiko til hvordan endringene vil slå ut. For å øke sannsynligheten for at omleggingen gir de ønskede resultatene, mener FINs medlem at det bør avsettes controller-ressurser i de mest berørte fagdepartementene til å følge opp reformen. Oppgaven deres bør dels være å utvikle standarder for beste praksis, og dels å utvikle, implementere og bruke analyse- og kontrollsystemer for å undersøke om vedtatte retningslinjer blir fulgt. Særlig viktig vil det være å undersøke om brukerne etterlever kravene om å utføre behovs- og alternativanalyser, og om de velger de økonomisk mest rasjonelle

alternativene. Dette medlemmet tilrår at kontrollernes arbeidsmandat fastlegges av Regjeringen.

9.4.5 Kulturhistoriske eiendommer

FINs medlem mener den høyest prioriterte oppgaven på dette feltet må være å fullføre arbeidet som er igangsatt med å få oversikt over de kulturhistoriske verdier som ligger i statens eiendomsmasse, og deretter bestemme hvilke eiendommer en ønsker å ta vare på for ettertiden. Dette medlemmet går imot forslaget fra flertallet om å samle de viktigste kulturhistoriske eiendommene i Statsbygg. FINs medlem mener det er mest hensiktsmessig at eiendommene deles inn i henhold til sektorprinsippet og legges inn sammen med andre eiendommer under de to (eventuelt tre) statlige tilbyderne. Midler til forvaltning, drift og vedlikehold bør som hovedregel skaffes til veie ved innkreving av kostnadsdekkende husleie fra brukerne. Leie basert på dette prinsippet vil for kulturhistoriske eiendommer i mange tilfeller kunne være høyere enn leien for alternative, mer tidsriktige lokaler. Det bør derfor vurderes å sette husleien til et lavere nivå (bruksverdi) i visse tilfeller. FINs medlem støtter resten av utvalget i at merutgiftene knyttet til å ivareta slike eiendommer i så fall bør dekkes ved en øremerket driftsbevilgning til den statlige forvalteren.

9.4.6 Budsjettvirkninger og håndtering av vedlikeholdsetterslep

FINs medlem er enig med resten av utvalget i at leietakere i statlige bygg som i dag ikke er underlagt husleiesystemet, gis kompensasjon for kapitalelementet i husleien ved innlemming i ordningen. Utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold dekkes allerede over de ansvarlige fagdepartementenes budsjetter. Disse midlene bør videreføres uendret. Den kortsiktige budsjetteffekten av å innføre dette medlemmets forslag til modell vil i så fall være at statsbudsjettets utgiftsside og inntektsside øker med tilnærmet samme beløp. Økningen på utgiftssiden vil bli motsvart av økning i statsbudsjettets inntekter fra avskrivninger, jf. at tilbydernes balanseførte kapital, som utgjør avskrivningsgrunnlaget, vil øke.

FINs medlem tilrår at eiendommene legges inn i balansene til de statlige eiendomsforvalterne med den standard de i dag har. Eventuelle ønsker om å øke nivået på drift og vedlikehold i forhold til dagens nivå og/eller gjennomføre nye investeringer må være et tema for forhandlinger mellom bruker og utleier. Utgifter til eventuell økt husleie må i så fall dekkes innenfor uendret budsjetttramme eller fremmes av fagdepartementene som satsingsforslag i budsjettprosessen. Dette medlemmet går derfor imot forslaget fra flertallet i utvalget om en omfattende handlingsplan for å ta igjen forsømt vedlikehold i sivil sektor og gi brukerne full kompensasjon for den økte husleien som følge av disse investeringene.

9.4.7 Offentlig privat samarbeid (OPS)

Flertallet i utvalget uttaler at bruk av OPS-kontrakter kan være et virkemiddel for å oppnå kostnadsmessige og kvalitetsmessige fordeler der det er stor grad av integrasjon mellom et bygg eller anlegg og den virksomhet som utøves der. Det heter videre at OPS-kontrakter, særlig i forsvarssektoren, kan være aktuelle for prosjekter som omfatter et spekter av tjenester i tillegg til lokaler. FINs medlem vil ikke utelukke at det kan være et visst potensial for gevinster for sammensatte kontrakter innenfor forsvarssektoren. Dette medlem vil imidlertid uttrykke en generell skepsis til bruk av OPS på bygge- og eiendomsområdet. Flertallet har ikke vist til OPS-kontrakter i Norge innenfor sivil sektor hvor det kan påvises slike kostnadsmessige og kvalitetsmessige fordeler som følge av OPS-organisering. Dette medlem

har inntrykk av at det som omtales som OPS-kontrakter, i realiteten ofte er rene leasing-avtaler motivert av ønsker om å utsette bevilgningsmessige konsekvenser av utbygginger, og som over tid medfører økt budsjettbelastning for staten.

9.5 Særmerknad fra Forsvarsdepartementets representant

9.5.1 Tilknytningsform for Forsvarsbygg

Det vises til anbefalingens pkt 2.1.1, 2.3, 2.4 og 2.8.1. Forsvarsdepartementets medlem går sterkt imot en endring av Forsvarsbyggs tilknytningsform *på det nåværende tidspunkt*. Forvaltningen av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA), herunder Forsvarsbyggs funksjoner og organisasjonsform har vært under kontinuerlig utvikling siden 1999/2000. En rekke tiltak har vært og er under innføring, blant annet organisatorisk skille mellom forvalter og bruker, innføring av kostnadsdekkende husleie og styringsformer mv.

Like fullt erkjennes det at forvaltningen av EBA, herunder FBs funksjoner og organisasjon, ikke har funnet sin endelige løsning. Forsvarsdepartementets medlem kan heller ikke se at konklusjonene fra dette utvalget inneholder de endelige løsningene. Leie/utleie har for eksempel ikke funnet sin endelige form i Forsvaret. Selv om det åpnes for større valgfrihet for bruker til å velge andre tilbydere, så er graden av konkurranse varierende. Dette betyr at lite rasjonell virksomhet fra tilbyder kan slå ut i dyrere leiepriser for brukeren. Faren for situasjoner med få eller kun én tilbyder er til stede uansett, og for Forsvaret spesielt stor, fordi Forsvarets virksomhet er dominerende i mange mindre lokalsamfunn. Faren for negativt virkende incentiver er derfor absolutt til stede, noe som betyr at dette i en del tilfeller må reguleres i en viss grad av eier.

Forsvarsdepartementets medlem gir uttrykkelig uttrykk for en bekymring om negativt virkende incentiver som ikke vil føre til effektivisering og som vil gi uheldig innvirkning på den pågående omstillingsprosess i Forsvaret. Det er av meget stor betydning at effektiviseringen av funksjonene under Forsvarsbygg-nivå fortsetter, der utvalgets anbefalinger ikke er tilstrekkelig anvist.

En endring av tilknytningsform for Forsvarsbygg vil dermed ikke være riktig på det nåværende tidspunkt. Derimot bør Forsvarsbyggs tilknytningsform i fremtiden beskrives i henhold til realitetene. Dagens beskrivelse om at Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er ikke korrekt. Disse fullmaktene har med andre forhold enn budsjettfullmakter å gjøre. Derfor bør Forsvarsbygg beskrives som et forvaltningsorgan, som er den eneste dekkende betegnelse.

9.5.2 Eierskapet til kulturhistoriske eiendommer

Det vises til anbefalingens pkt 2.1.6. Innledningsvis vil Forsvarsdepartementets medlem understreke at det er fullstendig uaktuelt å overføre nasjonale festningsverk som er i daglig militær bruk i Forsvaret til andre eiere enn Forsvarsdepartementet. Eksempler på dette er Akershus og Bergenshus festninger.

Dette medlem er ikke enig i overføring av eierskapet til kulturhistoriske eiendommer til Statsbygg, og støtter derfor den delen av utvalget som går inn for at eierskapet og forvaltningen av de kulturhistoriske eiendommene legges til tre eierdepartementer. Forsvarsdepartementets medlem har forståelse for at det foreligger faglige og finansielle begrunnelser for å samle forvaltningen av de kulturhistoriske eiendommene under én statlig

eier, som den andre delen av utvalget fremhever. Like fullt er dette begrunnelser som ikke er tungtveiende nok for en endring av dagens eierskap der Forsvaret eier og forvalter de kulturhistoriske eiendommene. Det er spesielt de nasjonale festningsverkene som begrunner dette, og som er de eiendommer som har vært diskutert i utvalget og som er aktuelle for en eventuell samling. Den tette tilknytning mellom disse og Forsvarets historie er hovedårsaken til at Forsvarsdepartementet fortsatt bør eie eiendommene. Dette har en betydelig innvirkning på Forsvarets omdømme i samfunnet. Dette vurderes som et mer tungtveiende argument enn det faglige og finansielle. Det er like fullt Forsvarets intensjon at de nasjonale festningsverkene skal vedlikeholdes og fremtre med verdighet slik at befolkningen forbinder noe positivt med Forsvaret og historien.

Den høyest prioriterte oppgaven på dette feltet bør være å fullføre det arbeidet som er igangsatt med å få oversikt over de kulturhistoriske verdier som ligger i statens eiendomsmasse, og deretter bestemme hvilke eiendommer som en ønsker å ta vare på for ettertiden. Det er mest hensiktsmessig at eiendommene går inn sammen med andre eiendommer under de tre statlige tilbyderne. Det tilrås at midler til forvaltning, drift og vedlikehold som hovedregel skaffes til veie ved innkreving av kostnadsdekkende husleie fra brukerne. Leie basert på dette prinsippet vil for kulturhistoriske eiendommer i mange tilfeller kunne være høyere enn leien for alternative lokaler. Dette kan f.eks. skyldes at eiendommene ikke er tilpasset moderne krav til romløsninger eller at det er knyttet merkostnader til å vedlikeholde eldre bygg. Det bør derfor vurderes å sette husleien til et lavere nivå (bruksverdi) i visse tilfeller. I så fall mener Forsvarsdepartementets medlem at merutgiftene knyttet til å ivareta slike eiendommer bør dekkes ved en øremerket driftsbevilgning til den statlige forvalteren, slik også resten av utvalget går inn for.

Forsvarsdepartementets medlem går oppsummert inn for at eierskapet og ansvaret for forvaltningen av disse eiendommene beholdes som ved dagens løsning.

9.5.3 Avhending av eiendommer

Det vises til anbefalingens pkt 2.1.1. Forsvarsdepartementets medlem er som resten av utvalget, opptatt av at staten skal få mest mulig igjen for de eiendommene som avhendes, samtidig som avhendingen underlegges rimelig politisk styring. Etter dette medlems syn har imidlertid ikke utvalgets flertall godtgjort at dette mest hensiktsmessig kan oppnås ved å opprette et selskap etter mønster av danske Freja, som skal ha som sin eneste oppgave å selge statens eiendommer. Derimot er det en rekke forhold som taler for at avhendingsfunksjonen bibeholdes hos Forsvarsbygg som i dag. Avhending er svært tett knyttet til Forsvarets løpende omstilling, og personellet som er involvert fra FBs side, er tett integrert med de løpende omstillingsaktiviteter. Dette ikke bare for å maksimere avhending av eiendom, men også for å søke de beste løsningene mht øvrig bygningsmasse lokalisert nært opp til evt. utrangerte bygg, og at det er de rette bygg som utrangeres i et totaløkonomisk og langsiktig perspektiv. Et ytterligere argument for at avhendingsfunksjonen er organisert som i dag, er at en rekke av de eiendommene som Forsvaret skal avhende, er spesielle (som for eksempel bunkere) og at dette ofte er eiendommer som krever miljøopprydding og spesielle sikringstiltak. Forsvaret vil uavhengig av nærhet til avhendingsfunksjonen, bli direkte knyttet til dette. Den politiske interessen for enkelte avhendingstiltak forsterker argumentet om en tett styring av denne funksjonen.

Derfor er Forsvarsdepartementets medlem imot opprettelse av et eget aksjeselskap for avhending, og mener bestemt at salg og avhending av eiendom i de nærmeste årene bør kontrolleres av departementet, slik at salgsprosessene forvaltes i egen sektor.

9.5.4 Styring av tilbudssiden

Det vises til anbefalingens pkt 2.1.1 og 2.3. Forsvarsdepartementets medlem mener at utvalget ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til at forvalteren ikke utelukkende kan styres etter bedriftsøkonomiske prinsipper ved å formulere at etterspørselen skal konsentreres til aksjen eier - bruker. Dette medlem er ikke overbevist om at en implementering av handlingsplanen ikke fører til utilsiktede motsatt virkende incentiver. Dette er bekymringsfullt. Forbruket av ressurser til EBA er høyt innenfor Forsvarets ramme, samtidig som EBA er en konsekvens av, og nært knyttet til, produksjon av militære kapasiteter, investering i materiell samt utdanning/trening/øving av avdelinger og mannskaper. Dette krever en langsiktig og stram styring også av utviklingen innenfor EBA. I tillegg vil dette medlem påpeke at Forsvarets ledelse er integrert, og at de langsiktige planleggingsressursene er organisert hos eieren (FD) og ikke hos brukeren som har et mer kortsiktig fokus. I og med at bygg og eiendom er langsiktig og kostnadskreven i sin natur, er det svært viktig at styringen av EBA-forvaltningen er tett knyttet til departementet. Dette betyr at den politiske styringen også må skje i en viss grad gjennom tilbyderer.

Beslutninger om eiendom kan også være av stor politisk interesse, og være nært knyttet til det politiske formålet med virksomheten som skal utøves i bygget/på eiendommen. Den politiske interessen kan også dreie seg om lokalisering av den statlige virksomheten, spesielt i Forsvaret som eier eiendommer spredt ut i distriktene. Dette styrker argumentet om at det må utøves styring på tilbudssiden også utover de bedriftsøkonomiske parametrene. Dog registreres det som positivt at utvalget anbefaler at fagdepartementet for hver sin sektor vurderer i hvor stor grad fullmakter skal delegeres henholdsvis til forvalter og bruker.

9.6 Særmerknad fra Forsvarsbyggs medlem

Forsvarsbyggs medlem i utvalget følger i all hovedsak konklusjonene i utvalgets kapittel 2.

Det er ønskelig å presisere at etableringen av et eget rådgivingsorgan må gjøres ved at kompetansen hentes inn gjennom normale utlysninger, og ikke ved innplassering fra dagens eiendomsforvaltere i Statsbygg og Forsvarsbygg.

Det presiseres også at det viktigste forholdet for valg av organisering av kulturminner for en eiendomsforvalter vil være å "ha en interessert eier". Utvalgets vurdering av organisering av kulturminner er delt. Forsvarsbyggs representant er av den oppfatning at en organisering der disse eiendommene forvaltes av den eiendomsforvalteren som forvalter de øvrige eiendommene i sektoren er godt egnet til å ivareta forholdet.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene nedenfor er basert på utvalgets flertallsforslag og vurderinger.

10.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag er på dette stadiet beheftet med stor usikkerhet. Det skyldes blant annet at utvalget foreslår mange ulike tiltak og at det har vært vanskelig å etablere en god oversikt over dagens ressursbruk. Utvalget vil dessuten understreke at effektene av å foreta endringer vil skje gradvis og over tid. Analysene utvalget så langt har fått utført, indikerer imidlertid klart at de anbefalte forslagen vil kunne gi store innsparinger for staten og for samfunnet.

Utvalgets forslag er i stor grad sammenfallende med tilrådingene fra de eksterne konsulentene som utvalget har engasjert. Konsulentene har anslått at statens årlige kostnader knyttet til bruk av eiendom (inkludert privat leie) utgjør 12,6 mrd. kroner. Selv en liten prosentvis innsparing vil derfor utgjøre et stort beløp. Konsulentene mener det på sikt realistisk kan realiseres årlige innsparinger i størrelsesorden 1,5-2 mrd. kroner, avhengig av hvordan modellen og øvrige rammebetingelser utformes. De mener det største effektiviseringspotensialet ligger i forbedret rådgivning, innføring av husleie og ytterligere konkurranseutsetting av forvaltning, drift og vedlikehold. Etter hvert som effektiviseringspotensialet realiseres, vil det være mulig å ta ut innsparingen i form av reduserte driftsutgifter på de statlige virksomhetenes budsjetter.

Utvalgets forslag vil også gi kostnader for staten. Utvalgets flertall mener det er nødvendig over tid å investere om lag 10 mrd. kroner for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet. Det vil også påløpe kostnader som følge av etablering av en ny forvaltningsbedrift og et nytt rådgivningsorgan. Videre vil det være kostnader knyttet til omstillingen for ansatte som berøres ved en eventuell ytterligere konkurranseutsetting av forvaltning, drift og vedlikehold av statens eiendommer. Utover dette vil det påløpe mindre kostnader til konsulentbistand som ledd i forberedelsen til å implementere de nye rammebetingelsene. Kostnadene knytter seg blant annet til verdiberegning av eiendomsmassen, utredning av husleieprinsipper, utvikling av regelverk, osv.

10.1.1 Innføring husleiesystem for all statlig eiendom

Utvalgets anbefaling om at det innføres et husleiesystem for all statlig eiendom innebærer at det etableres et skille mellom eier/forvalterrolle og leietaker/bruker. Dette innebærer at dagens sektorvise egenforvaltning må endres og at det må opprettes egne enheter som ivaretar eier/forvalter rollen. Det vises til tidligere omtale.

Et husleiesystem innebærer at de reelle kostnadene ved bruk av eiendom skal synliggjøres. Innføring av kostnadsdekkende husleie for statlig eiendom må gjøres på grunnlag av verdsetting av eiendomsmassen, normtall for forvaltning, drift og vedlikehold og et tillegg for kapitalkostnader knyttet til framtidig oppgradering av eiendomsmassen. Utvalget forutsetter at spørsmålet om verdsetting av eiendommene må vurderes nærmere. Utvalget legger imidlertid til grunn at det ikke er nødvendig med en full taksering av eiendommene slik det ble gjort ved utskillelsen av eiendom til Entra Eiendom AS, fordi en her ikke fører eierskapet ut av staten og fordi forvaltningsbedriftene ikke skal styres utelukkende i forhold til avkastnings- og utbyttekrav. Et alternativ kan være å bygge på den gjennomgangen som allerede er foretatt for universitets- og fengselseiendommene for å gi et grunnlag for å fastsette *teknisk verdi* på det

enkelte bygg. Det kan i tillegg være behov for å foreta en enkel gjennomgang av hvert bygg. Utvalget forutsetter at det foretas tilsvarende gjennomgang for eiendommer i andre sektorer som det er aktuelt å overføre til Statsbygg.

Innføring av kostnadsdekkende husleie for hver enkelt eiendom i Forsvaret vil innebære at det er behov for å gjennomgå bygningsmassen på tilsvarende måte.

Innføring av et husleiesystem innebærer at det må etableres leiekontrakter mellom forvalter og bruker for alle eiendommer. Selv om det foreligger en standardavtale vil en måtte tilpasse dette til situasjonen i den enkelte sektor. Særlig forhold knyttet til ansvarsdelingen mellom forvalter og bruker vil variere. For eksempel vil det for eiendommer innen fengslene være viktig å vurdere drifts- og vedlikeholdsoppgaver i sammenheng med de innsattes arbeidsoppgaver. Det vil ligge et betydelig arbeidsomfang i etableringen av leiekontrakter. Dette må være på plass før eiendommene overføres til en ny forvalter.

Ved innføring av et husleiesystem legger flertallet i utvalget til grunn at innføringen som sådan ikke skal gå ut over den enkelte virksomhets kjerneoppgaver. Dette innebærer at det legges opp til at kapitalelementet i husleien skal kompenseres fullt ut. Utvalget anbefaler at en normert kostnad til dekning av forvaltning, drift og vedlikehold legges til grunn for husleiefastsettelsen. Utvalget antar at brukere som i dag forvalter egne bygg har budsjettdekning for de løpende utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold, men at det kan være spesielle forhold som tilsier en kompensasjon også for økte driftskostnader. Fastsettelse av en normert kostnad til dekning av forvaltning, drift og vedlikehold må gjøres på bakgrunn av nærmere utredninger.

En kompensasjon for kapitalelementet i husleien vil tilsvare framgangsmåten ved etablering av husleieordningen i Statsbygg og senere innlemming av flere eiendommer i ordningen. Kapitalelementet vil føre til en økt utgift i statsbudsjettet på den enkelte leietakers driftsbudsjett. Denne vil motsvares av en økning på statsbudsjettets inntektsside i form av avskrivninger og renter på kapitlene 5491 *Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift* og 5603 *Renter av statens kapital i statens forretningsdrift*.

De økte kostnadene som følger av investeringer for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet er behandlet nedenfor.

10.1.2 Vedlikeholdsetterslep

Utvalget konstaterer at det foreligger et til dels betydelig vedlikeholdsetterslep for deler av den statlige eiendomsmassen. Dette etterslepet kan føre til et ytterligere akselererende forfall og bety et stort verditap for staten som før eller siden må kompenseres gjennom reinvesteringer. For å sikre en langsiktig effekt av husleieordningene, anbefaler flertallet i utvalget at det ved innføringen av husleie tas høyde for dette etterslepet.

Flertallet i utvalget foreslår at det fastlegges en husleie som tar høyde for oppgraderingsbehovet for den aktuelle bygningsmassen. Vedlikeholdsetterslepet i universitets- og høyskolesektoren er i en utredning for Utdannings- og forskningsdepartementet anslått til ca. 9 mrd. kroner. For fengselssektoren viser tilsvarende analyser et etterslep på ca. 2 mrd. kroner. Flertallet mener det vil være behov for en nærmere vurdering forholdene, men legger i utgangspunktet til grunn et behov for investeringer for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på i størrelsesorden 10 mrd. kroner.

Flertallet foreslår at husleiene tar høyde for at dette vedlikeholdsetterslepet tas igjen over en periode på 5-10 år. Dersom en legger til grunn en avskrivningstid på 20 år og en kalkulasjonsrente på 4%, vil dette innebære en årlig utgift i størrelsesorden 750 mill. kroner. Flertallet anbefaler at denne økte utgiften legges inn i form av økt husleie, og at leietagerne kompenseres for dette. På denne måten vil en oppnå en permanent bedret vedlikeholdsstandard og funksjonalitet i den statlige eiendomsmassen.

Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan vedlikeholdsetterslepet i Forsvaret skal behandles, men mener det bør utarbeides en plan for tiltak som bør gjennomføres.

10.1.3 Finansiering av statlige bygg

Innføring av husleie for universitets- og fengselseiendommer vil føre til at også nyinvesteringer i disse sektorene vil bli gjenstand for husleieberegning. I sivil sektor vil det dermed bli et finansieringsregime på investeringssiden som tilsvarende det en har for Statsbyggs eiendommer i dag.

Flertallet i utvalget mener det må legges til rette for at de statlige tilbyderne har finansielle rammer som gjør at de kan tilby nybygg til statlige virksomheter dersom disse dekker husleieutgiftene innenfor sine gjeldende økonomiske rammer. Dette innebærer at forvaltningsbedriftene innenfor visse rammer gis adgang til å overskride investeringspostene uten inndekning, med den følge at forvaltningsbedriftens rentebærende kapital i statskassen²⁸ økes. Byggeprosjekter som krever økte økonomiske rammer hos brukeren vil bli behandlet som i dag som ordinære budsjettsaker. Den totale investeringsrammen vil bli bestemt i de årlige statsbudsjettene.

10.2 Administrative konsekvenser

Som tidligere nevnt vil utvalgets anbefalinger innebære etablering av nye enheter og endringer for de eksisterende. Dette vil innebære relativt omfattende prosesser for å fastlegge oppgaver og rammer for virksomhetene, i tillegg til å overføre eiendommer og personell fra dagens virksomheter.

10.2.1 Endring av Statsbyggs portefølje

Flertallet foreslår at høyskoleeiendommene tas ut av Statsbyggs forvaltning og føres over til den nye forvaltningsbedriften for universitets- og høyskolebygg ('Undervisningsbygg'). Fengselseiendommene foreslås innlemmet i Statsbyggs forvaltning. En del av utvalget foreslår i tillegg at enkelte nasjonale kulturhistoriske eiendommer også samles under Statsbyggs forvaltning. Samlet sett vil Statsbyggs portefølje bli noe redusert, og ved at høyskolesektoren tas ut vil den geografiske fordelingen av bygningsmassen endres. Dette kan påvirke dagens organisering med fem regionkontorer i Statsbygg.

Statsbygg forvalter i dag 2,1 mill. m². De foreslåtte endringene innebærer en reduksjon relatert til høyskolene tilsvarende 800 000 m² og en økning relatert til fengselseiendommen tilsvarende 300 000 m². I tillegg kommer en eventuell økning i porteføljen for kulturhistoriske eiendommer.

10.2.2 Etablering av forvaltningsbedrift for universitets- og høyskolebygg

Flertallets forslag innebærer at det skal etableres en ny forvaltningsbedrift med en eiendomsmasse på om lag 2,3 mill. m². Verdivurdering av bygningsmassen på universitetene

²⁸ Eller det man litt forenklet kan si er forvaltningsbedriftens lån i statskassen.

og de vitenskapelige høyskolene som skal inngå i forvaltningsbedriften er omtalt ovenfor. Det vil påløpe etableringskostnader, men det antas at disse vil kunne dekkes som en del av driftsutgiftene for virksomheten.

En forvaltningsbedrift for universitets- og høyskolebygg under Utdannings- og forskningsdepartementet vil omfatte en del av personalet i dagens Statsbygg og en del av personalet knyttet til dagens eiendomsforvaltning på universitetene. Disse må overføres til den nye forvaltningsbedriften. Hvordan virksomheten skal organiseres i forhold til funksjon og geografi må vurderes nærmere.

10.2.3 Konkurransetsetting av tjenesteproduksjon

Utvalget har anbefalt at muligheter for ytterligere konkurransetsetting vurderes nærmere. Utvalget anbefaler at det gjøres en konkret vurdering for hver enkelt forvaltningsbedrift i forhold til hvordan og i hvilket omfang dette skal gjøres. Det er derfor vanskelig å si noe nærmere om de økonomiske og administrative konsekvenser av dette forslaget nå.

10.2.4 Etablering av et aksjeselskap for salg av eiendom

Flertallet anbefaler at det etableres et selskap for avhending av statlig eiendom. Selskapet etableres som et aksjeselskap, der staten ved Nærings- og handelsdepartementet eier alle aksjene. Selskapet etableres med den nødvendige åpningsbalanse og finansiering. Formålet skal være konkrete avhendingsoppgaver, herunder eiendomsutvikling før salg der dette er økonomisk gunstig. Selskapet skal ta oppdrag både for sivil sektor og forsvarssektoren. Selskapet må rekruttere høyt kompetente medarbeidere for å gjennomføre oppgavene, men forutsettes å kjøpe tjenester i størst mulig grad. Det må utarbeides forretningsplaner, forslag til vedtekter og åpningsbalanse mv. for selskapet.

Etableringen vil kunne berøre personell fra Forsvarsbygg ("Skifte eiendom") og Statsbygg, men dette må vurderes nærmere ved den konkrete utformingen av selskapet.

10.2.5 Etablering av et rådgivningsorgan

Det foreslåtte rådgivningsorganet skal ha ansvar for en database for statlige eiendommer, herunder statens kulturhistoriske eiendommer og alle leiekontrakter. I tillegg skal organet gi råd til statlige virksomheter ved lokalanskaffelser. Organet etableres som et ordinært forvaltningsorgan med merinntektsfullmakter i henhold til bevilgningsreglementet. Organet foreslås lagt under Moderniseringsdepartementet.

Rådgivningsorganet foreslås etablert med den nødvendige minimumsbemanning gjennom rekruttering fra Statsbygg, Forsvarsbygg, universitetene og eksternt. Utvalget antar at registerdelen vil kreve 2-3 årsverk og rådgivningsoppgavene 10-15 årsverk. Organet foreslås finansiert med egen bevilgning, kombinert med noe brukerbetaling av rådgivningstjenestene.

10.2.6 Konsekvenser for personalet i virksomhetene

Utvalgets anbefalinger vil berøre en rekke ansatte innen fengslene, i Statsbygg og ikke minst på universitetene og de selvforvaltende høyskolene. Disse vil skifte arbeidsplass fra en statlig virksomhet til en annen. Utvalget legger til grunn at eiendomsforvalter og berørte departement foretar en konkret vurdering på hver enkelt enhet om hvilke tilsatte innen drift og vedlikehold som skal overføres eiendomsforvalter og hvilke innen drift og vedlikehold som fortsatt skal være tilsatt i enheten (brukeren). I det videre må det legges opp til gode prosesser for samhandling med de enkelte institusjoner og de ansattes organisasjoner i tråd med lov- og avtaleverk.

10.2.7 Forvaltning av kulturhistoriske eiendommer

En eventuelt løsning med samling av forvaltningen av viktige kulturhistoriske eiendommer i Statsbygg som deler av utvalget foreslår, vil medføre overføring av personell hovedsakelig fra Forsvarsbygg og fra universitetene. Overføringen vil medføre visse omstillingskostnader.

10.2.8 Prosedyrekrav ved lokalanskaffelser

Utvalget foreslår at prosedyrer for beslutninger i forbindelse med lokalanskaffelser fastlegges gjennom en kongelig resolusjon. Det foreslås å kvalitetssikre store leiebeslutninger, i tillegg til den kvalitetssikring av investeringer som ligger i dagens prosedyre. Selve arbeidet med dette antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

10.3 Andre samfunnsmessige konsekvenser

10.3.1 Konsekvenser for næringslivet

Statlige bygge- og eiendomsvirksomheter er å anse som offentlig oppdragsgivere i henhold til lov om offentlige anskaffelser og forskrift gitt med hjemmel i loven. Dette innebærer i korte trekk at alle kontrakter over visse terskelverdier, som hovedregel må inngås etter en offentlig kunngjort konkurranse.

Utvalgets anbefalinger om økt konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen hos statens eiendomsforvaltere vil bidra til økt konkurranse innfor disse markedene.

10.3.2 Distriktmessige konsekvenser

En oppsplitting av dagens portefølje innenfor husleieordningen vil få konsekvenser. De regionale høyskolene er avgjørende for dagens regionale struktur i Statsbygg. Statsbyggs regionsstruktur vil antakelig måtte endres. En ny forvaltningsbedrift for undervisningsbygg vil kunne gi grunnlag for ny regioninndeling på denne sektoren.

10.3.3 Andre forhold

Utvalget kan ikke se at forslagene skulle ha konsekvenser for helse eller miljøforhold, eller andre forhold av betydning for befolkningen.

11 Trykte vedlegg

- Kostnadsdekkende leie, vedlikeholds- og investeringsetterslep samt husleiekompensasjon, Notat utarbeidet av ECON Analyse AS og HolteProsjekt Consulting AS, 2. februar 2005.
- Konsekvenser av ulike løsninger for statens bygge- og eiendomsvirksomhet - fase 2, Notat utarbeidet av ECON Analyse AS og HolteProsjekt Consulting AS, 19. januar 2005.
- Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning; Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer, Rapport til Moderniseringsdepartementet utarbeidet av Dr. Ing. Per T. Eikeland, 25. januar 2005.

12 Utrykte vedlegg

- Veileder i statlig budsjettarbeid.
- Konsekvenser av ulike løsninger for statens bygge- og eiendomsvirksomhet - fase 1, Notat utarbeidet av ECON Analyse AS og HolteProsjekt Consulting AS, 7. desember 2004.
- Modeller for eierskap og forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer; Diskusjonsnotat utarbeidet av Moderniseringsdepartementet, oktober 2004.