

Dokumenttype	NOU 1991:5	Dokumentdato	1991-01-31
Tittel	Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning		
Utvalgsleder	Gorholt, Henning		
Utgiver	Arbeids- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1990-10-01	Sider	42
Kapittel	1.3 Sammendrag		

Kapittel 2 gir en oversikt over SBEDs oppgaver, nåværende forvaltningsområder og tjenestespekter.

SBED er et frittstående direktorat under Arbeids- og administrasjonsdepartementet. SBED har til oppgave å sørge for anskaffelse av lokaler til statens virksomheter ved nybygg, kjøp eller leie, eller ved ombygging eller bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse.

En av direktoratets hovedoppgaver er å planlegge og gjennomføre byggeprosjekter. Etter dagens ordning er departementene direktoratets oppdragsgivere og det er disse som i hovedsak stiller bevilgninger til rådighet.

Direktoratet utarbeider romprogram, byggeprogram og kostnadsramme i samråd med fagdepartementet og brukeretaten. Areal- og kostnadsramme skal godkjennes av Finansdepartementet og danner grunnlaget for byggesaken dersom regjeringen finner å ville fremme den for Stortinget.

I den sivile sektor har Statens bygge- og eiendomsdirektorat byggherreansvaret for samtlige etater i den ordinære forvaltning og statens forretningsdrift, med unntak av Statsbanene, Televerket, Vegvesenet, Sivilforsvaret, Kystverket og Opplysningsvesenets fond, som med visse modifikasjoner, har byggherreansvaret selv.

I den militære sektor ivaretar Forsvarets bygningstjeneste (FBT) byggherrefunksjonen for samtlige byggeprosjekter. FBT har også ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av statseiendommer i den militære sektor.

I den sivile sektor er SBED den største eiendomsforvalteren. Oppdelingen av forvaltningsansvaret følger imidlertid ikke det samme mønster som for byggherreansvaret. Store eiendomsforvaltere utenom SBED er f.eks universitetene, Fengselsvesenet, statssykehusene, Rikstrygdeverket og de store etatene innenfor samferdselssektoren.

Direktoratet er godkjenninginstans ved innleie av lokaler for statlige brukere og deltar forøvrig i større leieforhandlinger for å sikre staten god arealøkonomi og gunstige vilkår. Som sentralorgan er direktoratet tillagt samordningsoppgaver i forbindelse med disponering av ledig statseiendom. Dette gjelder også overfor etater med egen eiendomsforvaltning og forvaltningsbedrifter.

Kapittel 1.3 Sammendrag

I kapittel 3 gjennomgås behovet for et nytt system for forvaltning av statens bygg og leielokaler både ut i fra de endringer i statens budsjett- og styringssystem som er foretatt de senere år og systemets sterke og svake sider slik det fungerer i dag. Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i de forslag til reform av bygg- og eiendomsforvaltningen som er fremsatt i NOU 1989:5 En bedre organisert stat.

En av hensiktene med det nåværende system er at det sikrer kontroll med at utgifter til lokaler holdes på et nøkternt nivå utfra de behovsvurderinger som en uavhengig kontrollinstans som SBED kan gjøre. En annen fordel ved å konsentrere så mye kunnskap og erfaring i SBED er at det gir stordriftsfordeler. De fleste statsinstitusjoner er for små til selv å ha kompetanse på eiendomssektoren og kan da bruke SBED som et sentralt

kompetanseorgan.

Når det gjelder ulempene ved dagens system reflekteres disse i arbeidsgruppens mandat, - først og fremst ved at dagens system gir få incentiver både med hensyn til ressursallokering på brukersiden og kostnadseffektivitet på leverandørsiden.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at et nytt system må tilfredsstillende følgende krav: Det må synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler mv. Det må gi en mer effektiv bruk av statens ressurser, herunder av statlige bygg og eiendommer. Lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk må bedre tilpasses brukerinstitusjonenes behov og budsjettammer. Systemet må videre sikre et riktigere vedlikeholds nivå for statens egne bygninger og samtidig må det opprettholdes en viss samordning og økonomisk koordinering av statens byggevirksomhet og leie av lokaler.

For å synliggjøre den faktiske ressursbruken er arbeidsgruppen av den oppfatning at det mest konsekvente ville være å aktivere bygge- og eiendoms kapitalen med etterfølgende rentebelastning og avskrivning over de årlige driftsbudsjetter. En annen måte er å innføre husleie fastsatt ut fra markeds kriterier, historisk kostnad eller andre mer sjablonmessige kriterier. Av hensyn til behovet og målsettingen om å gjennomføre reformer raskt på dette området, vil arbeidsgruppen ikke ta opp spørsmålet om aktivering av eiendoms kapital i denne omgang, men henviser til at dette kan innføres gradvis ettersom nybygg reises.

Et nytt finansierings- og leiesystem bør sørge for at lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk i størst mulig grad tilpasses brukerinstitusjonenes behov innenfor de fastsatte budsjettammer for de samlede driftsutgifter. Det er arbeidsgruppens oppfatning at en vesentlig betingelse for at denne målsettingen skal kunne oppnås er at brukerne må gis ansvaret for de økonomiske konsekvenser av sine krav til egne lokaler. Når brukerne stilles mer fritt i forhold til SBED, må SBED som en konsekvens av dette bli fritatt for en del av sine kontrolloppgaver, og i stedet konsentrere seg om å yte bistand til de brukerne som trenger det.

Begrensninger i institusjonenes valg av lokaler bør, etter arbeidsgruppens oppfatning, hovedsaklig settes av overordnet departement, dersom disse finner standard og kostnader for høyt. Dessuten bør det være visse begrensninger i brukernes adgang til å si opp kontrakter med SBED.

Spørsmålet om byggherreansvaret for statlige virksomheter er ikke tatt med i arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppen foreslår at dette spørsmålet tas opp i en egen utredning.

Kapittel 1.3 Sammendrag

I kapittel 4 redegjøres det nærmere for prinsippene i et reformert finansierings- og leiesystem. Nye bygg, som oppføres for å dekke statlige behov for lokaler, vil normalt finansieres over ordinære bevilgninger på statsbudsjettet. Dette sikrer at omfanget av statlig byggevirksomhet kan sees i sammenheng med, og prioriteres opp mot, annen statlig virksomhet. Denne finansieringsmåten vil normalt sett også være den mest økonomisk fordelaktige for staten. I visse tilfeller har imidlertid staten sett seg nødt til å godta løsninger hvor kommunale eller private interesser reiser nybygg som ikke ville vært realisert uten staten som leieboer. Slike løsninger vil som oftest være dyrere enn om staten selv hadde realisert prosjektet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. For i størst mulig grad å begrense inngåelse av slike uøkonomiske leiekontrakter foreslår arbeidsgruppen at en innfører en ordning hvor staten ved SBED, etter nærmere angitte retningslinjer, kan konkurrere med andre om enkeltprosjekter gjennom særskilt opprettede selskaper. Hovedregelen bør være at andre interessenter trekkes inn i slike selskaper, både på eiersiden og via disponering av deler av det aktuelle nybygget.

Når det gjelder kjøpsopsjoner i eksisterende bygg, har SBED søkt å innarbeide fordelaktige kjøpsopsjoner i de langsiktige leieavtalene direktoratet har forhandlet med private utleiery. Arbeidsgruppen går inn for at det bør stilles bevilgninger til disposisjon for SBED slik at fordelaktige kjøpsopsjoner kan benyttes.

Arbeidsgruppen har også sett på fordelingen av utgifter på utleiers og leietakers hånd. I likhet med avtaler med private utleiery, finner en det naturlig at leietaker selv ordner med og dekker energi- og renholdsutgifter samt indre vedlikehold, mens utleier dekker ytre vedlikehold og vedlikehold av tekniske anlegg samt utgifter til vaktmester og andre driftsutgifter. Arbeidsgruppen antar at det vil være mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en standard leieavtale med en slik fordeling av oppgavene, som bygger på husleielovens bestemmelser om utleiers og leietakers vedlikeholdsansvar.

Arbeidsgruppen foreslår videre at leien fastsettes ut fra en antatt markedspris for den enkelte bygning og at budsjettrammen for de berørte brukeretatene justeres opp med et beløp som svarer til den husleien etaten skal betale det første budsjettåret. I overgangsfasen ved innføringen av leieordningen utarbeider SBED standard leiekontrakter hvor leienivået blir fastlagt sentralt. Leienivået er dermed i utgangspunktet ikke gjenstand for forhandlinger, noe som etter arbeidsgruppens syn bør være akseptabelt all den stund husleien kompenseres fullt ut. Arbeidsgruppen vil videre tilrå at standardkontraktene utformes med sikte på å gi etatene muligheter for innsparinger i kontraktperioden.

Kontraktene i denne overgangsperioden løper normalt for et tidsrom av 2 til 5 år. Etter dette vil partene som hovedregel stå fritt mht leieforhold.

For å skape like rammevilkår på leiemarkedet foreslås det visse endringer når det gjelder SBEDs rolle i forbindelse med inngåelse av leieavtaler med private utleiery:

- a) Ordningen med at direktoratet skal godkjenne leieavtaler i eksisterende bygninger faller bort, med mindre leieforholdet forutsetter ombygging som nærmer seg nybyggkostnader.
- b) For leie i nybygg som oppføres med sikte på utleie til statlige virksomheter, foretas det ordinær kostnadsvurdering når hele etaten skal inn i bygget eller dersom arealet er på 1000 m² eller mer. Denne kostnadsvurderingen gjennomføres uansett eierforhold.

Det foreslås videre at ledige lokaler i statsbygg som ikke lar seg leie ut til statlige brukere på tilfredstillende vilkår, kan leies ut til andre på de vilkår markedet kan gi.

Forslaget om innføring av leiebetaling for statlige brukere i statsbygg berører i prinsippet hele forvaltningen i sivil sektor. Det har derfor vært behov for å foreta en avgrensning av hvilke deler av statsforvaltningen som skal betale leie til SBED og hvilke deler som av ulike grunner bør stå utenfor ordningen.

Arbeidsgruppen foreslår at alle statsetater i sivil sektor som i dag er bruttobudsjettet tas med. Det foreslås at visse eiendommer som f.eks nasjonale minnesmerker og spesialanlegg som f.eks havner, fyr osv holdes utenfor. Videre foreslår arbeidsgruppen at statens eiendommer i utlandet unntas inntil videre utredning av spørsmålet er gjennomført.

Arbeidsgruppen foreslår en trinnvis gjennomføring av nyordningen:

- a) I første omgang innføres systemet med leiebetaling for et begrenset antall bygg innenfor SBEDs nåværende forvaltningsområde fra 1/1 1992 og med ytterligere eiendommer fra 1/7 1992.
- b) Etter denne utprøvingen innføres så systemet for samtlige bygg som faller inn under ordningen fra 1/1 1993.

Arbeidsgruppen forutsetter at man gjennomfører en egen vurdering av hvordan de statlige virksomheter som faller inn under ordningen, men som i dag forvalter sine egne eiendommer, skal innpasses i det nye systemet.

Kapittel 1.3 Sammendrag

En overgang til et nettobudsjettert SBED fører også til endringer i budsjetteringsordningen for SBED. I kapittel 5 redegjøres det nærmere for hvilke budsjettmessige omlegginger som må til. I hovedsak medfører omleggingen at Stortingets budsjettvedtak for SBED stilles opp på samme måte som for statens forretningsdrift forøvrig. Den viktigste forskjellen i forhold til dagens system er at både driftsinntekter og driftsutgifter føres opp under en post (post 24 Driftsresultat), som avslutningsvis angir hvilket netto driftsresultat som er fastsatt som en bindende forutsetning for SBEDs drift. Dersom driftsinntektene endres kan SBED endre underpostene for ordinært vedlikehold, andre driftsutgifter og overføringer til og fra reguleringsfond.

I forbindelse med endret budsjettordning for SBED foreslås det også endringer når det gjelder bevilgninger til nybygg, ekstraordinært vedlikehold og kjøp av eiendommer.

I dag føres slike bevilgninger opp under budsjettkapitlene til de enkelte virksomheter og fagdepartementet har ansvaret overfor Stortinget både under planleggingsprosessen og etter at igangsettelsesbevilgning er gitt. Når det foreslås at SBED blir den instans som forvalter alle statseiendommer, vil det etter arbeidsgruppens oppfatning, være mest konsekvent at alle bevilgninger til investeringer også føres på SBEDs budsjettkapittel.

Fagdepartementene vil fortsatt ha ansvaret for planleggingen frem til ferdig forprosjekt. Startbevilgningen og de etterfølgende byggebevilgningene bør imidlertid etter arbeidsgruppens mening føres samlet opp på SBEDs budsjett. Dette vil også være i tråd med det reelle ansvarsforhold. Dette fører videre til at det blir Arbeids- og administrasjonsministeren som er ansvarlig overfor Stortinget.

En felles byggebevilgning vil, slik arbeidsgruppen ser det, gi en mer optimal utnyttelse av investeringsbevilgningene ved at SBED vil ha fullmakt til å disponere fellesbevilgningen mellom de ulike prosjekter slik at en får en mest mulig effektiv fremdrift for alle bygg.

Når det gjelder fullmakter vedrørende stillingshjemler og lønn foreslår arbeidsgruppen at SBED gis større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene, på lik linje med hva de store forvaltningsbedriftene har.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser antar arbeidsgruppen at den foreslåtte omlegging vil medføre en nettoøkning i kostnadene for SBED som helhet. Denne vil imidlertid være relativt beskjeden i forhold til SBEDs nåværende ressursbruk. Merutgiftene for SBED i forbindelse med omstilling til et system med husleiebetaling er anslått til ca 9 mill kr for overgangsårene 1991 og 1992. Merkostnadene som følge av reformen må vurderes opp mot den effektivitetsgevinst den kan forventes å gi. Selv en marginal bedring av arealutnyttelsen vil innebære en stor økonomisk gevinst sett i forhold til størrelsesordenen av merkostnadene ved ordningen.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at denne omleggingen på sikt vil medføre en mer effektiv utnyttelse av de eiendomsressurser som i dag disponeres av statlige virksomheter.