



Vår saksbehandler
Morten Lie
Finans og strategi

Vår dato
29.01.04
Deres dato

Vår referanse
200301727-4
Deres referanse

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Kopi til
Arbeids- og administrasjonsdepartementet

RYSSDAL-UTVALGETS INNSTILLING

Det vises til NOU - Ny lov om universitet og høyskoler (Ryssdal-utvalget). Statsbygg vil, som statens fagorgan i bygg- og eiendomssaker og som direkte berørt av utvalgets forslag, med dette gi sin uttalelse til innstillingen.

Statens virksomhet innen bygg- og eiendomsområdet er betydelig og omfatter roller som eiendomsbesitter, bruker av eiendom og staten som ivaretaker av fellesinteresser. Dagens statlige forvaltning av bygg og eiendom er preget av et komplisert samspill mellom mange aktører. AAD er ansvarlig for dette området. Statsbygg er en forvaltningsbedrift under AAD som skal ivareta statlig sivil sektors behov for rådgivning og utredning i forbindelse med innleie av lokaler og planlegging av byggeprosjekt, ivareta statlig sivil sektors behov for byggherretjenester, samt sikre kostnadseffektiv drift av eiendomsmassen, samtidig som hensynet til tilgjengelighet, miljø, arkitektur og kulturhistoriske verdier blir avveid og ivaretatt.

Forvaltningen av bygg og eiendom i universitets- og høyskolesektoren illustrerer mangfoldet. Universitetene og noen av de vitenskapelige høyskolene¹ har ansvaret for egen forvaltning, mens de øvrige høyskoler forvaltes av Statsbygg under husleieordningen som ble innført tidlig på 90-tallet. Statsbygg har i dag store oppgaver som byggherre på vegne av UFD ved utbygging på universitet og høyskoler. Det er dessuten et betydelig innslag av privat innleie, anslått til ca 30 prosent for de regionale høyskolene.

Utvalgets innstilling gir ikke problemstillinger omkring forvaltning av eiendom eller nybygging særlig omfattende behandling. Forvaltning av eiendom omtales i hovedsak indirekte, og særlig i forbindelse med institusjonenes selvstendighet og ved drøfting av prinsipper om åpningsbalansen. Statsbygg er noe overrasket over at dette ikke er viet større oppmerksomhet. Universiteter og høyskoler disponerer en betydelig realkapital i form av bygninger og eiendom som sannsynligvis er verdt mer enn 20 milliarder kroner. Utforming av de fysiske omgivelser utgjør en svært viktig faktor i det å skape et godt læringsmiljø for studenter og arbeidsmiljø for ansatte. Det har dessuten vært pekt på at bygg- og eiendom utgjør en strategisk viktig faktor i en økende konkurranse mellom undervisnings- og forskningsinstitusjoner.

Det er betydelige forskjeller på standarden på denne bygningsmassen. En

¹ NLH, NHH, NVH, NIH



undersøkelse utført for UFD² i 2002 viste at det er store behov for investeringer i oppgradering av denne eiendomsmassen som følge av vedlikeholdsmessig etterslep. Undersøkelsen har anslått det samlede oppgraderingsbehov til ca 9 mrd NOK. Dette fordeler seg med i 6,8 mrd NOK på universitetene, 1,4 mrd NOK på de selvforvaltede høyskolene og 0,7 mrd NOK på høyskoler forvaltet av Statsbygg. Det gode resultat for eiendommer forvaltet av Statsbygg kan tilskrives husleieordningen som har fungert siden 1992. Dette illustreres ved at arealene utenfor husleieordningen har mer enn fem ganger så store oppgraderingsbehov. Utvalget peker også selv på at det er relativt store forskjeller når det gjelder standarden på bygningsmassen ved de forskjellige universitetene. Det gjøres ingen analyse og utvalget nøyer seg med å forklare dette med "at varierende kvalitet på vedlikeholdsnivået kan skyldes ulik kultur og oppfølging fra institusjonenes side, og derav ulike prioriteringer³".

Viktige prinsipper for statlig eiendomsforvaltning

Som statens hovedaktør og fagorgan på bygg- og eiendomsområdet i sivil sektor har Statsbygg tidligere anbefalt at følgende prinsipper må legges til grunn for en moderne, effektiv og forsvarlig håndtering av bygg og eiendom.

- Synliggjøre realkapitalen som er lagt inn i eiendommene ved en aktivering av kapitalen etter ordinære regnskapsmessige prinsipper
- Vedlikeholde og utvikle realkapitalen i eiendommene, dvs. legge til rette for et verdibevarende vedlikehold
- Synliggjøre kostnadene og betalingsstrømmene ved eiendommene
- Profesjonalisere eiendomsforvaltningen ved å innføre et skille mellom eier og bruker, dvs. etabler et kundeforhold med klar rollefordeling der kunden kan fokusere på sine kjerneoppgaver framfor sekundæroppgaver som forvaltning av eiendommer
- Innføre husleieordning for de eiendommer som ikke har en slik i dag, for å synliggjøre ressursbruken og gi incitamenter til effektiv og rasjonell arealbruk hos kundene
- Eiendommer av nasjonal symbol- og kulturhistorisk verdi bør være underlagt en direkte statlig styring

Slik vi oppfatter flertallet i Ryssdal-utvalget mener de at institusjonene bør bli selvstendige rettssubjekter med i utgangspunktet full råderett over sin eiendomsmasse. Flertallet mener derfor at den eiendomsmassen staten eier, og institusjonene i dag benytter, bør overføres til institusjonene til eie.

Utvalgets forslag (både flertalls- og mindretallsinnstillingen) bryter på sentrale punkter de forutsetningene for en god forvaltning som er listet over. Ikke minst gjelder dette når utvalget legger opp til at bruker og eier blir en og samme enhet.

Et grunnlag for å profesjonalisere eiendomsvirksomheten ligger nettopp i å etablere et

² Multiconsult : Evaluering av investerings- og oppgraderingsbehov i bygg i høyskole og universitetssektoren. Rapport nr 103773/01, desember 2002

³ Utvalgets innstilling s139 (Kap 6.4.3.6 Åpningsbalansen)



skille mellom bruker og eier. Dette lå til grunn for at husleieordningen ble innført. Erfaringene har vært gode og ordningen er stadig utvidet. For høyskolene i husleieordningen har dette betydd en betydelig oppgradering av bygningsmassen det siste tiåret. Resultatet fra den tidligere omtalte undersøkelsen (Multiconsult, 2002) illustrerer at en husleieordning gir en systematisk bedre situasjon for de eiendommene som inngår, enn de som ikke gjør det.

Statsbygg vil sterkt framheve at innføring av kundeforhold (skille eier og leier/bruker), aktivering av kapitalen og innføring av ordinære forretningsmessige regnskapsprinsipper vil gi direkte incitamenter til å sikre en effektiv eiendomsforvaltning gjennom et verdibevarende vedlikehold og dermed unngå den verdireduksjonen vi kan observere i bygg som ikke er omfattet av slike prinsipper. I tillegg vil slike prinsipper bidra til at den enkelte bruker kritisk må vurdere sin bruk av arealer med tilhørende kostnader. Tilsvarende resonnementer ligger bak etablering av stadig flere kommunale eiendomsselskaper. Ordningen i Sverige bygger på samme grunnlag. Også i privat sektor ser man en tilsvarende tendens. Innføring av et husleiesystem har også gitt ledelsen ved de enkelte høyskolene en viss grad av valgfrihet med hensyn på hvem de ønsker å være leietaker hos.

Flertallet peker på at innføring av regnskapsprinsippet legger bedre til rette for å skaffe oversikt over og styrke forvaltningen av institusjonenes realkapital. Mindretallet hevder derimot at problemet i forhold til forvaltning av eiendommer i sektoren ikke ligger i føringsprinsipper for regnskapet, men at det har vært en sterkere vekst i aktivitetsnivå enn i infrastruktur i en årrekke. Mindretallet peker på at universitetene har innført internhusleie og at det etter mindretallets syn er etablert gode systemer for forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommer. Statsbygg vil understreke at den synliggjøring av kostnader en oppnår ved bruk av ordinære regnskapsprinsipper er en grunnleggende forutsetning for en forsvarlig forvaltning av verdiene.

Hvilke aktiva som bør overdras, krever etter flertallets mening en grundig utredning for hver enkelt institusjon. Tilsvarende må det etter utvalgets mening gjøres konkrete verdivurderinger av eiendommene for å kunne etablere åpningsbalanse for de nye institusjonene. Statsbygg har gjennom opprettelsen og utvidelsene av husleieordningen samt utskillingen av Statens utleiebygg (Entra eiendom AS) betydelig erfaring med dette. Ved en etablering av en husleieordning og ved en statlig avhending av disse eiendommene er det nødvendig med en gjennomgang av eiendomsmassen med sikte på å fastsette verdier som grunnlag for åpningsbalanse eller fastsetting av husleie. Statsbygg vil peke på faren for å undervurdere dette arbeidet, ikke minst sett på bakgrunn av helsereformen hvor det fortsatt ikke er fastsatt en endelig åpningsbalanse for de nye helseforetakene. Siden utvalget henviser til helsereformen vil Statsbygg peke på at erfaringene fra denne reformen enda ikke kan vurderes, men at negative konsekvenser kan forventes hvis ikke det skjer endringer fra dagens system.

Konsekvenser for staten

Statens samlede bruk av arealer til universitets- og høyskoleformål antas å være



mellom 2,5 og 3,0 mill m², hvorav ca halvparten forvaltes av universitetene, ca 250 000 av de selvforvaltende vitenskaplige høyskoler, mens resten av høyskolene (ca 900 000) forvaltes av Statsbygg.

Statsbygg forvalter totalt ca 2,2 millioner kvadratmeter eiendom fordelt over hele landet og med en samlet bokført verdi på om lag 18 milliarder kroner. Høyskolene utgjør ca 900 000 kvadratmeter bygningsflate. Det finnes så vidt vites ikke tilsvarende verdianslag for de øvrige eiendommer i sektoren, men det vil ikke være urimelig å anta at samlet verdi for eiendommer i sektoren er mer enn 20 milliarder kroner.

Det siste tiåret har staten gjennom Statsbygg investert i overkant av 10 mrd NOK i universitets- og høyskolesektoren. Opp mot halvparten er finansiert innenfor husleieordningen. De siste årene har investeringer i denne sektoren utgjort ca 60 prosent av Statsbyggs samlede årlige investeringer som de siste årene har variert mellom 1,5 og 3,5 milliarder kroner. Statsbygg utgjør således et viktig instrument for statens gjennomføring av investeringer i sektoren.

Staten har samlet mye av sin kompetanse på bygg- og eiendom i Statsbygg. For å håndtere oppgavene knyttet til utvikling, planlegging, bygging og forvaltning og drift av eiendom har Statsbygg som statens fagorgan betydelig kompetanse og kapasitet gjennom sine ca 650 ansatte. Å ta eiendommer ut av Statsbyggs forvaltning vil få betydelige, direkte virkninger ved at 150 til 170 ansatte er knyttet til forvaltningen av høyskolene. Statsbygg har ikke anledning til å ta byggherreoppdrag for selvstendige rettssubjekter. Dette innebærer at all virksomhet knyttet til investeringsprosjekter i sektoren vil gå ut av Statsbygg. Dette omfatter mellom 70 og 90 personer. En reduksjon av aktivitetsnivået til om lag halvparten av dagens vil selvfølgelig også måtte få konsekvenser for den sentrale administrasjon og støtteapparat. Et samlet anslag på virkningen av at disse oppgaver overlates til den enkelte undervisningsinstitusjon vil være i størrelsesorden 250 til 300 ansatte. En reduksjon i Statsbygg vil måtte følges av en oppbygging i den enkelte institusjon.

Høyskolene utgjør for de fleste regionkontorene mer enn halvparten av virksomheten. Høyskolene utgjør en ryggrad for Statsbyggs virksomhet og gjør det mulig å ha et statlig profesjonelt apparat tilgjengelig over hele landet. Et bortfall av disse oppgavene kan gjøre det vanskelig å opprettholde et regionalt apparat og gjøre den gjenstående forvaltning mindre kostnadseffektiv.

Dagens omfang av oppgaver på utvikling, forvaltning, drift og byggherretjenester gir grunnlag for å opprettholde et bredt sammensatt fagmiljø. Et fagmiljø som utgjør statens fagorgan på bygg- og eiendomsområdet. Denne virksomheten omfatter innsats innen FoU, bistand og koordinering i statlige utviklingsoppgaver, og ikke minst som bidragsyter (og pådriver) på felt som miljø og bærekraftig utvikling, universell utforming, arkitektur og estetikk, osv. En halvering av fagmiljøet vanskeliggjør mulighetene for at staten skal kunne spille en aktiv rolle på disse områdene.



Oppsummering og konklusjon

Statsbygg konstaterer at det er en rekke sider ved utvalgets forslag som ikke er tilstrekkelig utredet. Dette gjelder både eiendomsfaglige spørsmål, konsekvenser for statens kompetanse, og forhold knyttet til berørte virksomheter og ansatte. Vi går ut fra at dette vil skje i forberedelsen av et beslutningsgrunnlag fra departementets side.

Å ivareta statens betydelige eiendomsverdier krever profesjonalitet. Statsbygg mener dette best kan ivaretas ved egne virksomheter som har dette som sin primærøppgave. En profesjonell eiendomsforvalter vil bidra til at ledelsen av utdanningsinstitusjonene kan konsentrere sin innsats og lederfokus på sine primærøppgaver. Et samspill basert på gjensidig respekt for rolle, ansvar og kompetanse legger grunnlag for at verdiene blir forsvarlig forvaltet og tilrettelagt for undervisningsinstitusjonenes primære funksjoner. I en situasjon med betydelige oppgraderings- og investeringsbehov i denne sektoren vil Statsbygg fraråde at staten bygger ned sitt apparat og kompetanse for å håndtere disse oppgavene.

Vi kan ikke se at utvalget gir noen faglig begrunnelse for at husleieordningen i denne sektoren skal avvikles. Statsbygg vil derfor fraråde at eiendommene følger med ved en eventuell etablering av selvstendige utdanningsinstitusjoner.

Statsbygg vil dessuten peke på at en gjennomføring av forslaget vil gi betydelige omstillingskostnader. Statsbygg vil videre gå ut fra at dette i tilfelle vil dreie seg om en virksomhetsoverdragelse med de rettigheter det gir berørte ansatte.

Det er grunn til å minne om det pågående arbeidet med fornyelse og modernisering av offentlig virksomhet. Her legges det blant annet stor vekt på å oppnå en klar rolledeling og kostnadseffektivisering i statlig virksomhet. Vi kan vanskelig se at utvalgets forslag følger opp disse intensjonene. Flertallets forslag vil undergrave husleieordningen som sådan og bidra til å svekke statens kompetanse på bygg- og eiendomsområdet.

Vennlig hilsen

Øivind Christoffersen