

# Innst. S. nr. 151

(1999-2000)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter

Dokument nr. 3:8 (1999-2000)

Til Stortinget

### 1. INNLEDNING

Husleieordningen i staten er en forvaltningspolitisk reform som blant annet innebærer at statlige virksomheter som disponerer lokaler i statlige bygg, skal betale husleie. Ordningen innebærer at brukerne har fått frihet til selv å velge lokaler og utleier. Det enkelte departement er gitt myndighet til å inngå leieavtaler, men kan delegerer denne myndigheten videre til underliggende virksomheter.

Ordningen ble innført gradvis fra 1. januar 1992 i henhold til vedtak i Stortinget 11. juni 1991. For hovedtyngden av leieforholdene trådte ordningen i kraft 1. januar 1993. I henhold til vedtak i Stortinget 17. november 1995 ble husleieordningen ytterligere utvidet.

#### 1.1 Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge hvordan departementene og utvalgte virksomheter praktiserer husleieordningen og vurdere om praktiseringen er i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved dokumentanalyse av blant annet sentrale stortingsdokumenter, retningslinjer og utredninger. Det ble sendt ut spørrelister til alle departementene og 50 underliggende etater.

Undersøkelsen viser at det er flere forhold som begrenser husleieordningens virkning. Mange sektorer er unntatt fra ordningen, og mange virksomheter må ha spesialbygg som det ikke finnes alternativer til. Husleieordningen omfatter de sektorene i forvaltningen som ikke er egne eiendomsforvaltere.

Undersøkelsen viser at det er ulik praksis blant departementene når det gjelder delegering av fullmakt til å inngå leieavtaler til underliggende virksomheter.

Det er likevel et gjennomgående trekk at de fleste departementene er restriktive med å delegerer fullmakt. Kun ett departement har delegeret fullmakt til samtlige av sine underliggende virksomheter, mens tre departementer ikke har delegeret fullmakt til noen av sine underliggende virksomheter.

Økt delegering av fullmakter og større frihet for virksomhetene er i tråd med prinsippene bak budsjettreformene og i overensstemmelse med St.prp. nr. 63 (1990-1991). Siden flere departementer er tilbakeholdne med å delegerer fullmakter, blir derfor ikke de virkemidlene som ligger i mål- og resultatstyring brukt. Mange virksomheter har derfor ikke mulighet til å utnytte reformen fullt ut.

Undersøkelsen viser videre at det er stor variasjon i praksis blant departementene når det gjelder deltakelse i kontraktsutforming og kontraktsinngåelse.

I St.prp. nr. 63 (1990-1991) heter det blant annet at forutsetningen for å få en mer effektiv ressursbruk er at virksomhetene normalt får beholde gevinsten av en reforhandling. Undersøkelsen viser at dette i liten grad er gjennomført. Ingen departementer har etablert egne incentivordninger, men to departementer ser på selve rammestyringsordningen som et incitament for virksomhetene til selv å forhandle fram billige og gode avtaler.

Etter innføringen av husleieordningen er det opp til den enkelte bruker å velge lokaler. Undersøkelsen viser at enkelte departementer og underliggende virksomheter likevel orienterer seg ensidig mot Statsbygg ved behov for nye lokaler. Ett departement har overfor underliggende virksomheter gitt uttrykk for at departementet helst ser at nye leieforhold skjer i statlige bygg. Flere departementer oppfatter også at Statsbygg har en dobbeltrolle som rådgivende instans og aktør i samme marked.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ikke tatt på seg noe oppfølgings- eller veiledningsansvar for husleieordningen. Det er derfor opp til hvert enkelt departement å tolke St.prp. nr. 63 (1990-1991) når det er behov for å veilede underliggende virksomheter. En tettere oppfølging fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet kunne gitt departementene et korrektiv til egen praktisering av ordningen.

## **2. ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER**

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 15. oktober 1999 gitt sine kommentarer til rapporten.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til at det kommer fram i rapporten at husleieordningen på enkelte punkter ikke virker etter hensikten. Dette er i utgangspunktet avhengig av hvilke forventninger som var til stede hos de ulike leietakere, som kan være vanskelig å vurdere. Imidlertid mener departementet at det er særlig to viktige målsettinger som det er viktig å trekke fram, jf. St.prp. nr. 63 (1990-1991), som etter Statsbyggs mening er oppfylt.

Den ene målsettingen er at man får synliggjort statlige virksomheters ressursbruk vedrørende disponering av lokaler. Innføringen av husleie har medført at statlige virksomheter har fått synliggjort sine kostnader til lokaler. Ved innføring av husleie har leietakerne også fått en referanseramme som kan benyttes til å sammenligne Statsbyggs leietilbud med andre tilbydere i markedet og bevisstgjøre statlige leietakere i sine prioriteringer.

Den andre målsettingen er at Statsbygg kan sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens egne bygninger. Statsbygg har som følge av husleieordningen fått en finansieringsmulighet til å drive verdibevarende vedlikehold og god eiendomsforvaltning. Dette sikrer et verdibevarende vedlikehold og tar således vare på store samfunnsverdier.

I Riksrevisjonens rapport er det beskrevet at Statsbygg har spilt en uheldig dobbeltrolle, der Statsbygg har innlevert tilbud i konkurranse med private utleiere, samtidig som Statsbygg har hatt en rådgivende funksjon. Disse problemene har vært nøye vurdert i den strategiprosessen som ligger forut for St.prp. nr. 84 (1998-1999) hvor det er foreslått å opprette et statlig aksjeselskap (Statens utleiebygg AS) som skal overta og forvalte konkurranseeiendommer. Denne utskillingen vil også ha som hensikt å fjerne denne dobbeltrollen påpeker Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Det kommer fram i rapporten at manglende oppfølging fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet medfører at fagdepartementene ikke får noe korrektiv i forhold til egen praktisering av husleieordningen. I

1996 avga en arbeidsgruppe nedsatt av daværende Administrasjonsdepartementet en rapport om evalueringen av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift. Rapporten ble sendt til høring til samtlige departement og fylkesmenn. På denne bakgrunn er det Arbeids- og administrasjonsdepartementets oppfatning at intensjonene bak husleieordningen og hvordan den har fungert, i praksis, burde være kjent for de virksomheter som er omfattet av ordningen. Departementet sier videre at det er den enkelte virksomhet som er ansvarlig for å praktisere husleieordningen etter intensjonene, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ikke et selvstendig ansvar for å følge opp virksomhetenes praktisering av ordningen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet understreker at departementet vil være behjelpelig med informasjon om ordningen ved henvendelse fra virksomhetene.

## **3. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER**

Undersøkelsen viser at gjennomføringen av husleieordningen blir praktisert ulikt i de forskjellige departementene og underliggende virksomheter. Det er uklareheter knyttet til Statsbyggs roller, og til Arbeids- og administrasjonsdepartementets oppfølgingsansvar for ordningen.

Reformen skal blant annet bidra til å fremme en effektiv ressursbruk i den statlige eiendomsforvaltningen. For at husleieordningen skal få størst mulig virkning, bør departementene vurdere om de i større grad kan delegerer fullmakt videre til underliggende virksomheter. Kravet om at husleien synliggjøres i virksomhetenes budsjetter, ble innfridd idet ordningen ble innført. Forutsetningen om at virksomhetene normalt får beholde gevinsten ved reforhandling av kontrakt synes i liten grad å være oppfylt.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at omorganiseringen av Statsbygg, slik det er foreslått i St.prp. nr. 84 (1998-1999) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS, kan løse problemene knyttet til Statsbyggs dobbeltrolle.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for forvaltningspolitikken i staten. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet burde veiledet og informert om husleieordningen på en mer aktiv måte enn det som har vært tilfelle. Riksrevisjonen er enig i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ikke har ansvar for den enkelte virksomhets praktisering av husleieordningen, men stiller spørsmål om det er tilstrekkelig at Arbeids- og administrasjonsdepartementet kun er behjelpelig med informasjon om ordningen ved henvendelse fra virksomhetene, slik Arbeids- og administrasjonsdepartementet sier i sitt brev av 15. oktober 1999.

#### 4. ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 7. desember 1999 har svart:

"Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 23.11.1999 angående uttalelse til dokument til Stortinget om ovennevnte sak. Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt AAD den 24.09.1999. AAD kom med merknader til rapporten den 15.10.1999. Departementet har følgende tilleggskommentarer til Dokument nr. 3 til Stortinget:

- En viktig målsetting med husleieordningen er at Statsbygg kan sikre et økonomisk optimalt vedlikeholdsnivå for statens egne bygninger. Statsbygg har som følge av ordningen fått en finansiell mulighet til å drive verdibevarende vedlikehold og god eiendomsforvaltning. Dette er et viktig forhold som bør nevnes.
- At mange leietakere orienterer seg mot Statsbygg ved reforhandling av kontrakt er ikke oppsiktsvekkende. De fleste har hatt kontrakt enten fra 1993 eller 1996 med mulighet for forlengelse. Det er derfor ikke unaturlig at man stort sett blir enige om forlengelse av kontrakten da det er relativt store omkostninger forbundet med å flytte, særlig for større virksomheter.
- Departementet har tatt et aktivt oppfølgings- eller veiledningsansvar for husleieordningen. Det er foretatt utvidelser av ordningen, det er laget systemer for å forenkle behandlingen av byggeprosjekter (inkl ombygging, rehabilitering) på eiendommer som inngår i husleieordningen, det er laget retningslinjer for håndtering av spørsmålet om husleiekompensasjon osv. I disse ordningene ligger det klare incentivordninger, men AAD har ikke sett det som sin oppgave å pålegge andre departementer å delegerer fullmakter. Dette er vurderinger som må foretas av det enkelte departement.
- Det må anses som effektiviserende at statlige virksomheter nå innenfor uendrede rammer betaler nye prosjekter i form av husleie som nyttes til bl.a. verdibevarende vedlikehold for om lag en milliard kroner i samlet kostnadsramme. Dette er tilfellet i forhold til de såkalte kurante prosjektene som løses innenfor husleieordningens system. AAD mener dette helt klart gir bedre ressursutnyttelse. Uten et husleiesystem ville ikke dette vært praktisk mulig.
- Riksrevisjonen peker på at effektiv ressursbruk kan oppnås ved at virksomhetene blir gitt anledning til å inngå hensiktsmessige og gunstige avtaler. Det er ikke nødvendigvis noe motsetningsforhold mellom begrenset delegering av fullmakt fra departementet til virksomhet og anledning til å inngå gunstige leieavtaler. Det er fullt mulig å inngå gunstige avtaler, forhandlet fram av virksomheten, men der fullmakten til den formelle inngåelsen av avtalen ligger i departementet."

#### 5. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse viser at enkelte departement og underliggende virksomheter ensidig orienterer seg mot Statsbygg ved behov for nye lokaler, noe som etter Riksrevisjonens mening er i strid med inten-

sjonen med ordningen. Riksrevisjonen er enig i at kostnadene med å flytte alltid må vurderes i forhold til omkostningene ved løpende leiekontrakter.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at det er ulik praksis blant departementene når det gjelder delegering av fullmakt til å inngå leieavtaler til underliggende virksomheter. Etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets mening er det ikke noe motsetningsforhold mellom begrenset delegering av fullmakt fra departement til virksomhet og anledning til å inngå gunstige leieavtaler. Riksrevisjonen mener imidlertid at økt delegering i seg selv kan innebære et incitament for virksomhetene til å søke gunstige leieavtaler, og at dette vil være i tråd med økonomireglementets prinsipper om mål- og resultatstyring. Forutsetningen om at virksomhetene normalt får beholde en eventuell gevinst ved reforhandling av kontrakt synes i liten grad å være oppfylt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker på enkelte tiltak for å vise at departementet har tatt et aktivt oppfølgings- eller veiledningsansvar for husleieordningen. Av disse er det bare retningslinjene for håndtering av spørsmålet om husleiekompensasjon som gir veiledning for departementenes og virksomhetenes praktisering av husleieordningen. Riksrevisjonen vil derfor framholde at for en så viktig forvaltningspolitisk reform som husleieordningen, burde Arbeids- og administrasjonsdepartementet påtatt seg et mer aktivt oppfølgings- og veiledningsansvar overfor departementene.

#### 6. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at husleieordningen i staten er en forvaltningspolitisk reform som blant annet innebærer at statlige virksomheter som disponerer lokaler i statlige bygg, skal betale husleie, jf. St.prp. nr. 63 (1990-91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning og Innst. S. nr. 185 (1990-91). Komiteen viser videre til at det enkelte departement er gitt myndighet til å inngå leieavtaler, men kan delegerer denne myndigheten videre til underliggende virksomheter. Komiteen konstaterer at viktige mål med ordningen blant annet er synliggjøring av brukernes utgifter til husleie og en mer effektiv og bevisst ressursbruk ved de statlige virksomheter. Komiteen har merket seg at et viktig incentiv i St.prp. nr. 63 (1990-91) er at virksomhetene normalt får beholde gevinsten av en reforhandling.

Komiteen viser til at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge hvordan depar-

tementene og utvalgte virksomheter praktiserer husleieordningen og vurderer om praktiseringen er i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen behandler således ikke intensjonen om et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens egne bygninger.

Komiteen har merket seg flere forhold som begrenser husleieordningens virkning; mange sektorer er unntatt fra ordningen, mange virksomheter må ha spesialbygg og for noen virksomheter kan samlokalisering begrense friheten.

Komiteen har videre merket seg at departementene i ulik grad delegerer videre fullmakt til å inngå leieavtaler til underliggende virksomheter. Tre av departementene har overhodet ikke delegert noen fullmakt, mens ett har delegert fullmakt til samtlige. Det er også stor variasjon i praksis blant departementene når det gjelder deltakelse i kontraktsutforming og kontraktsinngåelse.

Komiteen konstaterer at incentivordninger bare i begrenset grad er etablert og at Stortingets forutsetning om at virksomhetene selv skal få beholde gevinsten av en reforhandling i liten grad er gjennomført.

Komiteen mener at de virkemidler som ligger i mål og resultatstyring derfor i liten grad blir brukt og ber departementene i større grad delegerer fullmakt videre til underliggende virksomheter.

Komiteen konstaterer at det er stor variasjon i praksis blant departementene når det gjelder deltakelse i kontraktutforming og kontraktinngåelse.

Komiteen har merket seg at enkelte departement og underliggende virksomheter orienterer seg ensidig mot Statsbygg ved behov for nye lokaler. Komiteen mener dette kan være i strid med intensjonen i ordningen. Komiteen vil imidlertid understreke at kostna-

dene med å flytte alltid må vurderes i forhold til omkostningene ved løpende leiekontrakter.

Komiteen har merket seg at flere departement har påpekt Statsbyggs dobbeltrolle som rådgivende instans og aktør i samme marked. Komiteen mener at omorganiseringen av Statsbygg – jf. St.prp. nr. 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS og Innst. S. nr. 81 (1999-2000) vil løse disse problemene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener at AAD burde ha påtatt seg et mer aktivt oppfølgings- og veiledningsansvar overfor departementene og forutsetter at departementet tar adekvate virkemidler i bruk. Komiteen er enig i at AAD ikke har ansvar for den enkelte virksomhets praktisering av husleieordningen, men komiteen mener en tettere oppfølging fra AAD kan gi departementene et korrektiv til egen praktisering av ordningen. Komiteen ber derfor AAD vurdere en mer aktiv oppfølging og veiledning overfor departementene.

## 7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og til det som står foran, og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (1999-2000) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. april 2000

**Gunnar Skaug**  
leder

**Kari Økland**  
ordfører

**Svein Ludvigsen**  
sekretær