



STORTINGET

Innst. 494 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler for lokaler i markedet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Staten er en stor aktør i markedet for leie av lokaler. Leieutgifter utgjør sammen med lønnsutgifter den største andelen av virksomhetenes driftsbudsjett. I 2023 brukte staten i overkant av 17,3 mrd. kroner på leie av lokaler. Av dette beløpet brukte staten i underkant av 11,9 mrd. kroner på mer enn 1 400 leieforhold i markedet. Det resterende beløpet på 5,4 mrd. kroner ble brukt til å leie lokaler fra Statsbygg. På vegne av staten forvalter Statsbygg lokaler som det ikke er et velfungerende marked for.

På oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det i 2018 gjennomført en områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Områdegjennomgangen viste at staten inngår leieavtaler i markedet over markedspris og med større arealbruk enn private. Det ble vurdert å være et betydelig potensial for å spare penger med en mer profesjonell håndtering av statens innleie av lokaler.

1.1.1 BAKGRUNN

Forvaltningens adgang til å inngå leieavtaler er regulert flere steder. De sentrale regelverkene er bevilg-

ningsreglementet fastsatt av Stortinget og rundskriv R-110 fra Finansdepartementet. Innenfor visse rammer gir disse reglene departementene fullmakt til å inngå avtaler om leie av lokaler til ordinær drift og nødvendig kontorutstyr. Grunnloven gir imidlertid ikke staten adgang til å ta opp lån uten at Stortinget har samtykket til det.

I desember 2023 ble det kjent at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) hadde inngått en låneavtale med utleieren av kontorlokalene som de leier. Lånet skulle finansiere tilpasninger i lokalene. Da avtalen ble kjent, ble det ble reist spørsmål ved hvilke fullmakter statlige virksomheter har til å inngå avtaler om leie av lokaler utover budsjettåret. Det ble også diskutert om det er staten som leietaker eller utleier som skal finansiere kostnadene for å tilpasse lokaler, og om statlige virksomheter i realiteten enkelte ganger tar opp lån når de inngår leieavtaler.

Spesielt ble det problematisert at avtaler om såkalt *investeringsleie* kan inneholde elementer som ligner på lån. Investeringsleie innebærer, enkelt forklart, at tilpasninger/investeringer i lokalene som leietaker ønsker, finansieres ved en økt husleie i stedet for en engangskostnad.

I mars 2024 la et utvalg ledet av Svein Gjedrem frem en rapport om *NSMs leie av Snarøyveien 36* (NSM-utvalget). Rapporten konkluderte med at avtalen om lån som NSM inngikk sammen med den endelige husleieavtalen, var i strid med Grunnloven § 75 bokstav b. Loven fastsetter at forvaltningen ikke har adgang til å ta opp lån, med mindre Stortinget har samtykket til dette. Utvalget tok ikke direkte stilling til lovligheten av investeringsleie, men påpekte at slike avtaler normalt vil bli dyrere for staten enn å betale investeringer/tilpasninger som en engangskostnad, fordi utleier vil ha et krav om avkastning, ofte i form av rente. Utvalget mente derfor

at slike avtaler bør unngås. Finansdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at det har oppfattet at utvalgets anbefaling om finansiering av spesialtilpasninger ved bevilgning i forkant, i stedet for ved såkalt årlig investeringsleie, gjaldt særlig når det gjøres sikkerhets- og spesialtilpasninger i bygget som primært har verdi for leietaker og som det derfor ikke vil være et velfungerende marked for, jf. kapittel 7 punkt 7.2 i NSM-rapporten.

Utvalget vurderte også at Justisdepartementets styring og oppfølging av NSM ikke hadde vært tilfredsstillende. Blant annet hadde departementet ikke fulgt opp om NSM benyttet Statsbygg som rådgiver. Med utgangspunkt i gjennomgangen av NSMs leiesak tilrådte utvalget justeringer av statens eie- og leiepolitikk og tilhørende relevante regelverk i følgende hovedpunkter:

- Departementene må forsikre seg om at viktige langsiktige leieavtaler er i tråd med regelverket og innenfor budsjetttrammene.
- Når et leiebygg må tilpasses på grunn av sikkerhet eller lignende, bør investeringen finansieres direkte gjennom bevilgning og ikke gjennom fremtidig leie.
- Budsjettstyring skal skje gjennom årlige budsjetter, og virksomhetene skal unngå kontinuerlige budsjettprosesser om tillegg gjennom året.
- Finansdepartementets rundskriv R-110 bør tydeliggjøre hvilke vilkår som gjelder for fullmakten til å inngå leieavtaler utover budsjettåret.
- Bygge- og leiesaksinstruksen, som blir vedtatt ved kongelig resolusjon, bør inkludere at Statsbygg brukes som rådgiver ved inngåelse av større leiekontrakter, og at alle statlige virksomheter skal følge Statsbyggs retningslinjer for leiekontrakter.

NSM-saken har vist at det er en risiko for at statlige virksomheter kan ha inngått avtaler som ikke er i tråd med Grunnloven og de fullmaktene Stortinget for øvrig har gitt ved inngåelse av leiekontrakter. NSM-utvalget har også avdekket risiko som gir grunnlag for å se nærmere på hvordan departementene følger opp leieavtalene innenfor sine ansvarsområder.

I tillegg 1 til Dokument 1 (2023–2024) rapporterte Riksrevisjonen til Stortinget om at det er kritikkverdig at det er inngått en ulovlig låneavtale for å finansiere NSMs framtidige behov for lokaler, og at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har fulgt opp flytting og låneavtalen i sine etatsstyringsmøter i tilstrekkelig grad.

1.2 Konklusjoner

1.2.1 HOVEDKONKLUSJON

Flere statlige virksomheter har inngått avtaler om leie av lokaler som ikke er i henhold til gjeldende regelverk. Departementene har ikke hatt tilstrekkelig styring og kontroll.

Konklusjonene bygger på følgende hovedfunn:

- Dagens regelverk setter ikke klare rammer for hvilke driftsutgifter som kan dekkes gjennom fremtidig husleie.
- En virksomhet har inngått avtale om lån.
- Av de undersøkte leieforholdene har 9 pst. avtaler med lånelignende vilkår.
- Av de undersøkte leieforholdene har 23 pst. avtaler med investeringsleie.
- To virksomheter har kontraktsforpliktelser som krever ekstra bevilgninger i avtaleperioden.
- Departementene følger i varierende grad opp at underliggende virksomheter benytter Statsbyggs rådgivningstjeneste.
- Departementene har i liten grad fulgt opp at aktuelle saker blir lagt frem for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Departementene har kun i begrenset omfang tatt ansvar for aktiv porteføljestyling av leide lokaler.
- Det er i dag ikke krav om å utarbeide oversikter over fremtidige leieforpliktelser i staten.

1.3 Overordnet vurdering

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig overfor relevante departementer at flere statlige virksomheter har inngått avtaler om leie av lokaler som ikke er i henhold til gjeldende regelverk.

Det er kritikkverdig at departementene ikke har hatt tilstrekkelig styring og kontroll av at underliggende virksomheter følger rutinen som er etablert for å sikre at regelverket blir fulgt.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Medietilsynet har inngått en låneavtale i strid med regelverket.

1.4 Utdypning av konklusjoner

Staten er en stor aktør i markedet for leie av lokaler, og leieutgifter utgjør sammen med lønnsutgifter, den største andelen av virksomhetenes driftsbudsjett. I 2023 brukte staten i overkant av 17,3 mrd. kroner på leie av lokaler. Av dette beløpet gikk i underkant av 11,9 mrd. kroner til mer enn 1 400 leieforhold i markedet.

Målet med revisjonen er å undersøke om statlige virksomheter har inngått avtaler om leie av lokaler i markedet i henhold til gjeldende regelverk. Videre har Riksrevisjonen undersøkt om departementene har tilstrekkelig styring og kontroll til å følge opp at gjeldende avtaler om leie av lokaler til ordinær drift er i tråd med regelverket.

Tilpasninger i lokalene kan betales av leietakeren med en gang, enten innenfor en egen driftsbevilgning eller gjennom tilleggsbevilgninger. Tilpasninger og utstyr kan også finansieres av utleier som leietaker betaler for gjennom økt husleie.

1.4.1 DAGENS REGELVERK SETTER IKKE KLARE RAMMER FOR HVILKE DRIFTSUTGIFTER SOM KAN DEKKES GJENNOM FREMTIDIG HUSLEIE

Forvaltningens adgang til å inngå leieavtaler er regulert flere steder. Grunnloven § 75 b inneholder et absolutt forbud mot at statlige virksomheter tar opp lån uten Stortingets samtykke. Forbudet vil gjelde selv om det skulle være mulig å tilbakebetale lånet innenfor uendret budsjetttramme i en gitt låneperiode. Andre sentrale regelverk er bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget og rundskriv R-110 fra Finansdepartementet. Innenfor visse rammer gir disse reglene departementene fullmakt til å inngå avtaler om leie av lokaler til ordinær drift og nødvendig kontorutstyr.

Når private utleierye finansierer tillegg og tilpasninger av lokalene til statlige leietakere, vil avtalene ofte inneholde økt husleie eller tilleggsleie i en periode. I mange tilfeller avtaler statlige virksomheter at utleieren skal finansiere tillegg og tilpasninger, og at virksomhetene betaler leie for å dekke investeringskostnadene med rente, såkalt investeringsleie. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger begrensninger i dagenes regelverk mot å finansiere tillegg og tilpasninger på denne måten. Dermed tillater dagens regelverk avtaler med investeringsleie. Revisjonen viser at slik investeringsleie er meget utbredt i forvaltningen.

Revisjonen viser at det i praksis er vanskelig å definere klart når avtalene med utleierye har ulovlige lånelementer, og når det foreligger en lovlig investeringsleie. Det er videre uklart hvilke tjenester og utstyr som kan dekkes ved leie.

Det er ikke regler for hva som kan finansieres gjennom fremtidig husleie, utenom kravet i bevilgningsreglementet § 6, hvor det står at finansieringen skal gjelde virksomhetenes ordinære drift. Til sammen utgjør disse tilleggsinvesteringene betydelige beløp.

Bevilgningsreglementet § 10 første ledd krever at utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene. Reglementet for økonomistyring i staten stiller tilsvarende krav om at statlige midler brukes effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Disse bestemmelsene innebærer et krav om å vurdere mulige alternativer til leie og kjøp av tjenester og til utformingen av vilkårene i eventuelle avtaler om leie og kjøp av tjenester.

Den samlede kontraktsverdien av de undersøkte leieforholdene i Riksrevisjonens revisjon er på 45,2 mrd. kroner. Som det fremgår av konklusjonene nedenfor, har utleieren i en rekke av de undersøkte leieforholdene finansiert ulike tilpasninger eller anskaffelse av inventar som på ulik måte dekkes av leietakeren i leieperioden. Riksrevisjonen har i revisjonen ikke vurdert om alle kra-

vene til saksforberedelse i forkant av de undersøkte av leieavtalene er overholdt. Det er likevel etter Riksrevisjonens syn grunn til å stille spørsmål ved om gjeldende praksis kan innebære en risiko for at statlige virksomheter ikke har valgt de løsningene som er økonomisk mest gunstige for staten. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om private utleierers finansiering av ulike tilpasninger blir unødvendig kostbart ved at staten ikke tar kostnaden i «første omgang».

NSM-utvalget anbefalte i sin rapport flere justeringer av statens eie- og leiepolitikk og i tilhørende relevant regelverk, blant annet:

- Finansdepartementet bør avgrense hvilke tjenester og utstyr som kan dekkes ved leie. Utvalgte påpekte for eksempel at det kan være aktuelt å skille mellom byggnær og ikke-byggnær IKT for hva som kan inkluderes i husleien.
- Store investeringer i tilpasninger av leide lokaler bør bli finansiert ved bevilgning i forkant og ikke ved at utleiers finansiering tilbakebetales med renter over husleien. Utvalget mente det ville være billigere for staten å finansiere selv.

Riksrevisjonen er enig i disse anbefalingene og mener det er uheldig at Finansdepartementet ikke har sikret at området er nærmere regulert med bestemmelser i instruks eller økonomireglementet.

1.4.2 ÉN VIRKSOMHET HAR INNGÅTT AVTALE OM LÅN

Det gjeldende regelverket gir ikke klare anvisninger på hva som skal anses som lån. Derfor har Riksrevisjonen lagt til grunn de samme karakteristikaene som er brukt i rapporten om NSMs leie av Snarøyveien 36, når det er vurdert om en avtale er et lån i strid med Grunnloven. I rapporten fremhevet utvalget blant annet følgende karakteristika/betingelser for hva som er et lån:

- Avtalen er betegnet som en låneavtale (og fremstår slik) og partene som henholdsvis låntaker og långiver både innledningsvis i avtalen og ved undertegnelsen.
- Betingelsene i avtalen er relatert til at det er et lån.
- Betingelsene omfatter blant annet låneramme, rente, rentefastsettelse, renteberegning, rentebetalning, nedbetaling, forfallsdato, forsinkelsesrente, mislighold, overdragelse og oppsigelse.

I tillegg kan eierforhold ha betydning i vurderingen av om en avtale innebærer lån.

Kulturdepartementet inngikk i desember 2019 en avtale om leie av lokaler av Lykkeberg Næringseiendom AS. Medietilsynet disponerer lokalene. Medietilsynet inngikk en tilleggsavtale med Lykkeberg Næringseiendom AS i 2020. Medietilsynet og utleieren er i tilleggsavtalen enige om at utleieren skal finansiere innkjøp av

møbler/inventar begrenset oppad til 1 250 000 kroner. Det fremgår av avtalen at beløpet er å anse som et lån fra Lykkeberg Næringseiendom AS til Medietilsynet. Lånet har en nedbetalingstid på fem år og har fem prosent rente. Leietakeren har mulighet til å nedbetale lånet raskere hvis ønskelig. Hvis leietakeren fraflytter lokalene i løpet av låneperioden, skal lånet umiddelbart tilbakebetales i sin helhet.

Basert på en konkret vurdering av denne avtalen har Riksrevisjonen vurdert at tilleggssavtalen har ulovlige låneelementer. Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at forholdene rundt dette leieforholdet i etterkant er brakt i orden.

1.4.3 AV DE UNDERSØKTE LEIEFORHOLDENE HAR 9 PST. AVTALER MED LÅNELIGNENDE VILKÅR

I 16 av 174 leieforhold (9 pst.) er tilpasningene av lokalene eller kjøp av utstyr/løsøre finansiert gjennom en eller flere avtaler som inneholder lånelignende vilkår og begreper. Disse leieforholdene gjelder 10 virksomheter underlagt 7 departementer som til sammen har 22 slike avtaler. Finansieringskostnadene som ligger til grunn for disse avtalene, varierer fra et par hundre tusen kroner til over 100 mill. kroner per avtale. Til sammen er finansieringskostnaden på cirka 340 mill. kroner. Avtalene gjelder tilpasninger og ombygging av lokaler, utstyr eller møbler.

Avtalene skiller seg fra avtalen Medietilsynet har inngått, ved at det ikke eksplisitt er uttrykt at det er inngått lån i disse avtalene. I den mottatte dokumentasjonen fremgår det likevel at det i disse 16 leieforholdene er brukt betingelser eller begreper som er typiske for lån. Det er betingelser om nedbetaling, betaling av avdrag, og begreper som byggelån og annuitet. Riksrevisjonen mener derfor det er grunn til å spørre seg om disse avtalene også har elementer som skal betraktes som lån, og dermed også innebærer brudd på Grunnlovens forbud mot lån. Siden ordlyden i avtalene ikke betegner elementene som lån og regelverket ikke gir noen klar anvisning på hva som anses som lån, finner Riksrevisjonen det vanskelig tydelig å konkludere.

1.4.4 AV DE UNDERSØKTE LEIEFORHOLDENE HAR 23 PST. AVTALER MED INVESTERINGSLEIE

For 40 av 174 leieforhold (23 pst.) er tilpasninger av lokalene eller kjøp av utstyr/løsøre finansiert gjennom en eller flere leieavtaler. Dette omtales ofte som investeringsleie. Ved investeringsleie har utleieren ofte et krav om avkastning på investert kapital, som regel i form av rente. Disse avtalene skiller seg fra avtaler med lånelig-

nende vilkår ved at de ikke har lånelignende vilkår og begreper utover eventuelt renter.

I tråd med gjeldende praksis legger Riksrevisjonen til grunn at elementene i disse leieforholdene ikke kan kategoriseres som lån. Etter Riksrevisjonens syn er det et paradoks at statlige aktører på denne måten likevel kan ha avtaler med elementer som ligner på lån, bakt inn i avtalene.

Riksrevisjonens stiller også spørsmål ved om det er mest økonomisk gunstig for staten at private utleiere finansierer ulike tilpasninger på denne måten, eller om det driver opp statens utgifter.

1.4.5 TO VIRKSOMHETER HAR KONTRAKTSFORPLIKTELSE SOM KREVER EKSTRA BEVILGNINGER I AVTALEPERIODEN

Bevilgningsreglementet § 6 andre ledd og Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor punkt 3.1 gir staten anledning til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret på to vilkår:

- Utgiftene i forbindelse med leieavtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på den aktuelle budsjettposten i hele avtaleperioden.
- Leieavtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter.

Bygge- og leiesaksinstruksen understreker også at departementene må få bevilgning fra Stortinget før virksomhetene inngår leiekontrakter med utgifter som ikke kan dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på det aktuelle budsjettkapittelet i hele leieperioden.

Undersøkelsen viser at to virksomheter, som har hatt avtaler med lånelignende vilkår, har inngått avtaler med fremtidige forpliktelser uten at dette kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå, og uten at det er mottatt bevilgning fra Stortinget før inngåelse av leiekontraktene. I ettertid har Stortinget vedtatt ekstra bevilgninger for å dekke forpliktelsene.

Undersøkelsen viser videre at alle de 174 leieforholdene Riksrevisjonen har kontrollert, har avtaler som gjelder den ordinære driften av statlige virksomheter.

1.4.6 DEPARTEMENTENE FØLGER I VARIERENDE GRAD OPP AT UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER BENYTTET STATSBYGGES RÅDGIVNINGSTJENESTE

Fra 1. mars 2020 ble det etter behandling i regjeringen obligatorisk for statlige virksomheter i sivil sektor å bruke Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet. Bakgrunnen for at kravet ble innført, var en områdegjennomgang av bygge- og eiendoms politikken i

statlig sivil sektor som viste at staten inngår leieavtaler over markedspris og med større arealbruk enn private virksomheter. Det ble også vist til at Statsbygg har utviklet en standard gjennomføringsmetodikk for lokalan-skaffelser og har bygget opp sin rådgivningstjeneste ut fra statlige virksomheters behov for bistand. Kravet gjelder ikke for leiekontrakter hvor summen av fremtidige leieforpliktelser er under 30 mill. kroner. Departementene ble i brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bedt om å orientere sine virksomheter om kravet om å bruke Statsbyggs rådgivningstjeneste. Departementene orienterte i eget brev sine underliggende virksomheter om dette kravet i 2020.

Rådgivningstjenesten bistår med råd og bistand i alle faser av innleieprosessen, men det er kun bistand i forbindelse med selve anskaffelsen av ny leiekontrakt som er obligatorisk. Bistand utover selve anskaffelsen av ny leiekontrakt, er derfor valgfritt. Statsbygg fakturerer oppdragsgiveren for rådgivningstjenesten.

Selv om det fra 2020 ble innført et obligatorisk krav om å bruke Statsbyggs rådgivningstjeneste, viser Riksrevisjonens undersøkelse at dette i begrenset grad blir benyttet. Undersøkelsen viser at for 21 av 85 leieavtaler som er inngått etter 2021, og hvor summen av fremtidige leieforpliktelse var over 30 mill. kroner, er rådgivningstjenesten fra Statsbygg ikke benyttet.

Riksrevisjonen har ikke vurdert kvaliteten på de husleiekontraktene som er inngått. Riksrevisjonen viser likevel til den tidligere områdegjennomgangen av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor, som viste at staten inngår leieavtaler over markedspris og med større arealbruk enn private. Hensikten med å innføre den obligatoriske rådgivningen i leiesaker var nettopp å fremme arealeffektivitet og redusere staten sine leiekostnader. Resultatene på porteføljenivå hos Statsbygg viser også at virksomhetene som får bistand fra rådgivningstjenesten, i gjennomsnitt har redusert sine årlige leieforpliktelser med 38 pst. Riksrevisjonen legger dermed til grunn at manglende bruk av rådgivningstjenesten kan ha bidratt til at kontrakter har blitt dyrere enn de ellers kunne blitt. Det er dermed en risiko for at driftsbevilgningen ikke disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive opp mot de forutsatte resultatene, jf. bevilgningsreglementet § 10.

Undersøkelsen viser videre at departementene i varierende grad har fulgt opp at rådgivningstjenesten blir benyttet. Enkelte departementer viser til at oppfølgingen er tettere i de sakene der kontraktsverdien er over 100 mill. kroner og saken må forelegges for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, eller der departementet selv godkjenner leieavtalen.

NSM-utvalget stilte i sin tilråding seg spørrende til hvorfor ikke departementene fulgte opp regjeringens pålegg om bruk av Statsbyggs rådgivningstjeneste. Utvalget tilrådte i alle tilfeller at Statsbyggs retningslinjer

legges til grunn for arbeid med inngåelse av leiekontrakter, og at alle statlige virksomheter følger disse retningslinjene.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementene i varierende grad har fulgt opp at Statsbygg blir benyttet forut for inngåelse av nye leiekontrakter.

1.4.7 DEPARTEMENTENE HAR I LITEN GRAD FULGT OPP AT AKTUELLE SAKER BLIR LAGT FREM FOR DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har gjennom Statsbygg et overordnet ansvar for store deler av eiendomsforvaltningen i staten. Departementet har også ansvaret for regler og retningslinjer på området. Hvert enkelt departement er imidlertid ansvarlige for alle leieforhold som de selv eller deres underliggende virksomheter inngår i markedet. Ved behov for nye lokaler eller for endringer i eksisterende lokaler, skal det foretas en utredning som legges til grunn i det videre arbeidet.

Etter dagens regler er departementene ansvarlige for at alle statlige leieavtaler der de fremtidige leieforpliktelsene utgjør mer enn 100 mill. kroner, blir lagt frem for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet for uttalelse (unntatt departementenes egne lokaler). Formålet med bestemmelsen er at leieavtaler som forplikter staten for betydelige beløp, 100 mill. kroner eller mer, skal gjennom en ekstra kontroll for å sikre at kravene i bygge- og leiesaksinstruksen er oppfylt. Denne revisjonen viser at 34 av 70 av de undersøkte leieforholdene som utgjør mer enn 100 mill. kroner (tidligere 80 mill. kroner), på tross av dette kravet ikke er forelagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementene i all hovedsak synes å ha lagt til grunn at virksomhetene selv skulle ha fulgt dette opp. Riksrevisjonen konstaterer at enkelte departementer etter at NSM-saken ble kjent, og etter at denne revisjonen ble iverksatt, har avdekket kontrakter inngått av underliggende virksomheter som skulle vært forelagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, men ikke har blitt det.

Undersøkelsen viser også at enkelte virksomheter ikke har vært bevisste på at opsjoner skal tas med når de beregner fremtidige forpliktelser som skal vurderes opp mot terskelverdien, selv om det står eksplisitt i note til bygge- og leiesaksinstruksen at opsjoner skal inkluderes. Riksrevisjonen mener det er uheldig at flere departementer ikke tidligere har klargjort dette overfor virksomhetene. Riksrevisjonen konstaterer at de aktuelle departementene i forbindelse med NSM-saken og i tilknytning til denne revisjonen har uttalt at de vil klargjøre dette overfor virksomhetene.

Formålet med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets behandling er å sikre at de relevante kravene i instruksen er oppfylt. Av de sakene Riksrevisjonen har undersøkt, har Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet gitt merknader i flere av sakene. Riksrevisjonen legger dermed til grunn at saksbehandlingen hos Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har en merverdi.

Når saker ikke blir lagt frem for behandling hos Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, er det etter Riksrevisjonens syn en stor risiko for at det er inngått en rekke husleieavtaler som ikke er i samsvar med kravene i *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* (bygge- og leiesaksinstruksen). Etter Riksrevisjonens oppfatning er risikoen særlig høy i de sakene der Statsbyggs rådgivningstjeneste heller ikke har vært benyttet.

Riksrevisjonen vil særlig understreke kravene i bygge- og leiesaksinstruksen om at det skal være utarbeidet en helhetlig kravspesifikasjon for lokalene som skal leies, og videre at det skal være vurdert om leie av lokaler i markedet er det økonomisk mest gunstige lokalvalget for staten, før avtalen blir inngått. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor sannsynlig at det er inngått avtaler som ikke har vært det økonomisk mest gunstige for staten.

1.4.8 DEPARTEMENTENE HAR KUN I BEGRENSET OMFANG TATT ANSVAR FOR AKTIV PORTEFØLJESTYRING AV LEIDE LOKALER

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet) har Statsbygg ansvar for å drifte og utvikle databasen *Statens lokaler*. I utgangspunktet skulle alle statlige virksomheter fra 2018 rapportere inn leieforhold i *Statens lokaler* hvert år. Undersøkelsen viser imidlertid at *Statens lokaler* ikke gir en komplett oversikt over alle lokalene staten leier i sivil sektor. Blant annet rapporterer ikke politi data for alle sine lokaler ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Per dags dato er heller ikke *Statens lokaler* utformet og tilrettelagt for at virksomhetene skal legge inn informasjon om opsjoner. Riksrevisjonen konstaterer at seks år etter innføringen av databasen er denne fortsatt ufullstendig på grunn av manglende rapportering.

Riksrevisjonen legger likevel til grunn at *Statens lokaler* har mye informasjon som kan benyttes som kunnskapsgrunnlag i styringen av statlige sektorer. Ifølge Statsbygg bør departementene ha oversikt over hvor mye leiekontraktene koster, og når kontraktsperioden går ut, men denne revisjonen viser at departementene i liten grad etterspør denne typen informasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at bare seks departementer ser ut til å bruke databasen aktivt i sin styring.

Departementene som bruker databasen, viser blant annet til at informasjon fra Statens lokaler ble benyttet som hjelpemiddel til å gjøre innsparinger, til å gjøre sammenligninger på tvers og til å påse at leieavtalene som utløper, blir forelagt departementet for fornyelse.

I områdegjennomgangen fra 2018 om bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor ble det påpekt at departementene kun i begrenset omfang tok ansvar for aktiv porteføljestyling, og det var lite til ingen helhetlig porteføljestyling av statens samlede lokalbruk. Riksrevisjonen samlede inntrykk er at departementene i tiden etter områdegjennomgangen ikke har styrket porteføljestylingen sin vesentlig. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at departementene etter NSM-saken og etter denne revisjonen er blitt mer bevisst på sitt styringsansvar.

Selv om departementene skal styrke porteføljestylingen sin, viser vår undersøkelse at de i liten grad etterspør analyser fra Statsbygg. Statsbygg har utarbeidet Porteføljeoverblikk som gir informasjon til departementene om hvor de fremover må være ekstra oppmerksomme for å kunne spare inn kostnader til lokaler. Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at det er bestilt flere porteføljeanalyser av Statsbygg. I tillegg har Statsbygg levert porteføljeanalyser spisset mot leie i markedet til Helse- og omsorgsdepartementet i 2016, Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 og arbeidstilsynet i 2022 og 2023.

Riksrevisjonen mener at husleiekostnadene er betydelig vesentlige og at det er nødvendig med en aktiv porteføljestyling for å ha kjennskap til blant annet informasjon om leiekontraktenes størrelse og når de utgår. Dersom departementene ikke har tilstrekkelig informasjon om leieforpliktelser, vil det være vanskelig å ha en forsvarlig økonomiforvaltning og effektiv ressursbruk.

1.4.9 DET ER I DAG IKKE KRAV OM Å UTARBEIDE OVERSIKTER OVER FREMTIDIGE LEIEFORPLIKTELSE I STATEN

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er fastsatt krav om å utarbeide oversikter over fremtidige leieforpliktelser som følger av unntaksbestemmelsen i bevilgningsreglementet § 6 andre ledd, og som gjelder adgangen til å pådra forpliktelser utover budsjettåret. Dette innebærer at Stortinget ikke får årlig informasjon om statens totale fremtidige leieforpliktelser.

Riksrevisjonen konstaterer videre at det heller ikke er krav at det i forbindelse med de årlige virksomhetsregnskapene gis informasjon om fremtidige kostnader til leie av lokaler. For regnskap ført etter Statlige regnskapsstandards (SRS) er det valgfrihet om forpliktelsene for leie i markedet skal føres i balanse, eller behandles som årlige kostnader. Etter Riksrevisjonens oppfatning

ning vil det være hensiktsmessig om fremtidige leieforpliktelser fremgikk av regnskapene. Finansdepartementet vil i 2025 vurdere å kreve opplysninger om fremtidige forpliktelser, inkludert husleieavtaler, i utvidede noteopplysninger.

Riksrevisjonen viser til at NSM-utvalget også bemerket at statsbudsjettet vil bedre reflektere virkningen på den samlede økonomien og være i tråd med bevilgningsreglementet og kontantprinsippet dersom investeringer til leie av lokaler mv. finansieres ved bevilgning når investeringen gjøres.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- departementene sikrer at underliggende virksomheter inngår avtaler om leie av lokaler i tråd med gjeldende regelverk
- Finansdepartementet klargjør hva som kan dekkes over husleie
- det settes krav til at fremtidige leieforpliktelser skal fremgå av regnskapene

1.6 Statsrådenes svar

Dokument 3:8 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler for lokaler i markedet ble oversendt statsråden i alle de berørte departementene til uttalelse. Statsrådenes svar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har sluttmerknad til svarene fra fire av statsrådene.

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Statsråden deler vurderingen om at det er viktig at staten forvalter leie av lokaler på en kostnadseffektiv måte. Hun er videre enig i at dagens regelverk ikke gir klare rammer for hvilke utgifter som kan dekkes gjennom fremtidig husleie, og at det derfor er nødvendig at Finansdepartementet klargjør dette. Statsråden forutsetter videre at virksomhetene følger opp leieavtalene i samsvar med kravene i R-110 og Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i sivil sektor og vil følge dette opp i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Statsråden viser for øvrig til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at det ikke er tilstrekkelig å se på begrepsbruken i avtalene for å skille mellom investeringsleie og ulovlige lånemekanismer, uten å gå nærmere inn i hvem som overtar eierskap/risiko for det som er finansiert gjennom avtalene.

Riksrevisjonen er enig i at bruk av ord og betegnelser i seg selv ikke er avgjørende for om avtalen kan sies å

være en låneavtale. Som påpekt i rapporten må spørsmålet om en avtale har ulovlige lânelementer avgjøres ved en tolkning av den enkelte avtale, der flere momenter vil være relevant, herunder eierskap til investeringen. Riksrevisjonen mener imidlertid at slike lånliknende vilkår kan være et moment som indikerer at avtalen innebærer et lån. Riksrevisjonen har ikke tatt stilling til hvordan den enkelte avtale skal tolkes, men har likevel valgt å kategorisere avtalene på denne måten for å synliggjøre vilkår som kan innebære en risiko for statens virksomheter.

ENERGIDEPARTEMENTET

Statsråden tar med seg Riksrevisjonens anbefalinger i videre oppfølging av leieforhold og ser frem til større klargjøring av hvilke tilpasninger og investeringer som kan dekkes over husleien. Videre deler han Riksrevisjonens konklusjon om at dagens regelverk ikke setter klare nok rammer for hvilke driftsutgifter som kan dekkes gjennom fremtidig husleie.

Statsråden viser imidlertid til at Energidepartementet forstår det slik at NVEs tilleggsavtale omtales i både kategorien lånelignende vilkår og investeringsleie fordi Riksrevisjonen ikke har konkludert i forhold til kategoriseringen. Videre fremgår det at statsråden oppfatter at NVEs tilleggsavtale ikke er å anse som et lån eller en låneliknende avtale, eller som investering i løsøre.

Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at et NVEs leieforhold består av flere tilleggsavtaler, i tillegg til hovedavtalen. Leieforholdet i NVE består blant annet av en tilleggsavtale fra 2014 og en tilleggsavtale fra 2017. Disse er finansiert på forskjellige måter. Riksrevisjonen opprettholder vurderingen om at tilleggsavtalen fra 2014 har lånelignende vilkår og at tilleggsavtalen fra 2017 er finansiert ved investeringsleie.

FINANSDEPARTEMENTET

Statsråden viser til at Finansdepartementet vurderer endringer i rundskriv R-110 der de presiserer at mindre bygningsmessige tilpasninger og bygningsmessige infrastruktur kan inngå i leieavtaler for lokaler utover budsjettåret. Et justert rundskriv R-110 vil etter planen kunne fastsettes i løpet av første halvår i år. I tillegg vurderer Finansdepartementet endringer i rundskriv R-115. Dette for å fastsette utvidede krav til noteopplysninger om forpliktelser for fremtidige regnskapsår, blant annet om leie av kontorlokaler. Det tas sikte på at endringene vil gjelde fra og med årsregnskapet 2025.

Finansdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen mener at risiko og vesentlighet tilsier at departementene skal ha oversikt over omfanget av leieforpliktelser. Departementet viser til punkt 9.2.1 i rapporten der det står at

«Finansdepartementet har i brev til Riksrevisjonen sagt seg uenig i at det kan legges til grunn at departementene skal ha oversikt over inngåtte avtaler og fremtidige forpliktelser.»

Finansdepartementet mener at dette ikke er en presis gjengivelse av departementenes vurderinger. Etter Finansdepartementets syn kan det ikke ut ifra økonomiregelverket, sett i sammenheng med bevilgningsreglementet og rundskriv R-110, uten videre legges til grunn at departementene løpende skal ha oversikt over innholdet i hver enkelt avtale som inngås av underliggende virksomheter.

Finansdepartementet viser til at departementenes kontroll og oppfølging av underliggende virksomheter skal tilpasses risiko, vesentlighet og virksomhetenes egenart og påpeker at hvor god og detaljert oversikt et departement trenger å ha over leieforpliktelser vil derfor være et vurderingsspørsmål i styringen av den enkelte virksomhet. Finansdepartementet påpeker videre den viktige forskjellen mellom at departementene har tilstrekkelig kontroll, og at departementene løpende skal sikre at underliggende virksomheter følger regelverket i alle saker.

Riksrevisjonen er enig i at departementenes kontroll og oppfølging av underliggende virksomheter skal tilpasses risiko, vesentlighet og virksomhetenes egenart. Riksrevisjonen har ikke lagt til grunn at departementene løpende skal ha oversikt over innholdet i hver enkelt avtale som inngås av underliggende virksomheter, men mener at risiko og vesentlighet på husleiemrådet tilsier at departementene har oversikt over inngåtte avtaler og fremtidige forpliktelser for å ha forsvarlig beslutningsgrunnlag og tilstrekkelig styringsinformasjon.

KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET

Statsråden viser til at Riksrevisjonens anbefalinger om å sikre at departementets underliggende virksomheter inngår avtaler om leie av lokaler i tråd med gjeldende regelverk, vil bli fulgt opp.

Statsråden viser for øvrig til at Kultur- og likestillingsdepartementet mener at rapporten ikke gir en presis fremstilling av omtalen om Riksteatrets behov for økt bevilgning og påpeker at leieutgiftene er dekket innenfor uendret bevilgningsnivå på budsjettkapittel i perioden.

Riksrevisjonen viser til at bevilgningsreglementet § 6 andre ledd sier at utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden. Slik det fremgår av rapporten finner Riksrevisjonen at utgiftene i forbindelse med leieavtalen til Riksteatret ikke ble dekket innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til Dokument 3:8 (2024–2025) om Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler for lokaler i markedet.

Komiteen viser til at staten er en svært stor leietaker i eiendomsmarkedet, med leieutgifter på 11,9 mrd. kroner fordelt på 1 400 leieforhold i privatmarkedet og 5,4 mrd. kroner på leie av lokaler fra Statsbygg, til sammen leiekostnader for staten på 17,3 mrd. kroner i 2023.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonens to hovedkonklusjoner, er:

- Flere statlige virksomheter har inngått avtaler om leie av lokaler som ikke er i henhold til gjeldende regelverk.
- Departementene har ikke hatt tilstrekkelig styring og kontroll.

Komiteen noterer seg at disse to hovedkonklusjonene bygger på følgende hovedfunn:

- Dagens regelverk setter ikke klare rammer for hvilke driftsutgifter som kan dekkes gjennom fremtidig husleie.
- En virksomhet har inngått avtale om lån.
- Av de undersøkte leieforholdene har 9 pst. avtaler med lånelignende vilkår.
- Av de undersøkte leieforholdene har 23 pst. avtaler med investeringsleie.
- To virksomheter har kontraktsforpliktelser som krever ekstra bevilgninger i avtaleperioden.
- Departementene følger i varierende grad opp at underliggende virksomheter benytter Statsbyggs rådgivningstjeneste.
- Departementene har i liten grad fulgt opp at aktuelle saker blir lagt frem for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Departementene har kun i begrenset omfang tatt ansvar for aktiv porteføljestyling av leide lokaler.
- Det er i dag ikke krav om å utarbeide oversikter over fremtidige leieforpliktelser i staten.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens overordnede vurdering om at det er kritikkverdig:

- At enkelte departementer og flere statlige virksomheter har inngått avtaler om leie av lokaler som ikke er i henhold til gjeldende regelverk.

- At departementene ikke har hatt tilstrekkelig styring og kontroll med at underliggende virksomheter følger rutinene som er etablert for å sikre at regelverket blir fulgt.
- At Medietilsynet har inngått en låneavtale i strid med regelverket.

Komiteen merker seg at det i 2018 ble gjennomført en områdegjennomgang på oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som viste at staten inngår leieavtaler i markedet over markedspris og med større arealbruk enn private. Konklusjonen fra områdegjennomgangen berører ikke Riksrevisjonens rapport direkte, men komiteen bemerker likevel betydningen av at regjeringen følger opp områdegjennomgangen og forsikrer seg om at det gjøres et målrettet arbeid for å sikre innsparinger gjennom en mer profesjonell håndtering av statens innleie av lokaler.

Komiteen merker seg også at en viktig motivasjon for Riksrevisjonens rapport er den kombinerte innleie- og låneavtalen som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) inngikk for Snarøyveien 36. Komiteen viser til at Riksrevisjonen fant dette leieforholdet kritikkverdig, samt at det førte til et eget arbeid fra et utvalg som i mars 2024 avleverte rapporten NSMs leie av Snarøyveien 36. Komiteen går ikke nærmere inn på denne saken siden den tidligere er blitt grundig behandlet av Stortinget.

Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen mener en leieavtale inngått av Kultur- og likestillingsdepartementet for Medietilsynet har ulovlige låneelementer i seg, at 16 av 174 undersøkte leieforhold hadde lånelignende vilkår i seg, og at 40 av 174 leieforhold innebar tilpasninger av lokalene eller innkjøp som fremstår som såkalt investeringsleie som kan innebære et krav om avkastning på utleierens investerte kapital. Komiteen merker seg også at to virksomheter har hatt forpliktelser som gjør det nødvendig med ekstra bevilgninger i avtaleperioden.

Komiteen er videre enig med Riksrevisjonen i at virksomhetene i større grad burde ha benyttet Statsbyggs rådgivningstjeneste, og at departementene burde sikret at aktuelle saker ble lagt frem for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, som har et overordnet ansvar for store deler av statens eiendomsforvaltning.

Komiteen understreker at Riksrevisjonens oppgave er å ettergå hvorvidt Stortingets vedtak i lovsak, bevilgningsvedtak eller andre vedtak er fulgt opp på ryddig og etterprøvbart vis.

Det har Riksrevisjonen også gjort i denne saken.

Komiteen merker seg samtidig at Riksrevisjonen påpeker at det i praksis kan være vanskelig å definere klart når avtaler med utleiere kan ha ulovlige låneelementer i seg. Dette har også sammenheng med at det profesjonelle utleiemarkedet har stor frihet til å velge ulike kontraktsmodeller og med tiden har utviklet mer kompliserte avtaleløsninger enn man hadde tidligere, noe som naturlig nok også vil smitte over på leieforhold hvor staten står som leietaker.

Komiteen anbefaler derfor at digitaliserings- og forvaltningsministeren igangsetter en gjennomgang av instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, FOR-2012-01-20-39. Formålet vil både være å sikre ryddige og lett forståelige kontrakter og forhindre fremtidige kritikkverdige – og i verste fall ulovlige – leiekontrakter.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument 3:8 (2024–2025), igangsette en gjennomgang av instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor for å redusere risikoen for at det inngås leieavtaler med ulovlige forpliktelser for staten.»

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument 3:8 (2024–2025), igangsette en gjennomgang av instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor for å redusere risikoen for at det inngås leieavtaler med ulovlige forpliktelser for staten.

II

Dokument 3:8 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av statlige virksomheters leieavtaler for lokaler i markedet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder og ordfører

